

رؤية الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة حول "السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة القادمة"

نيسان 2012

فهرس المحتويات

1.....	مقدمة:
2.....	أولاً: جذور الأزمة المالية للسلطة الوطنية
3.....	ثانياً: الانقسام السياسي
	ثالثاً: النفقات وهيكل السلطة الوطنية الفلسطينية
4.....	والحكومة الفلسطينية
10.....	رابعاً: الإيرادات
15.....	خامساً: التوصيات

السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة القادمة

مقدمة

الإسرائيلي. كما يعاني من عدة مشكلات رئيسية أخرى أهمها البطالة المرتفعة، وضعف القدرة الاستيعابية، وارتفاع نسبة الفقر، وضعف البيئة الاستثمارية، والممارسات الإسرائيلية المختلفة بحق الشعب الفلسطيني والاقتصاد الفلسطيني.

وقد أدى كل ذلك إلى تحميل السلطة الفلسطينية عبئاً مالياً ثقيلاً؛ إذ عليها أن تحرر هذا الاقتصاد من التبعية للاقتصاد الإسرائيلي، ومن ثم النهوض به من كافة الجوانب، والعمل على تهيئة البيئة الاستثمارية المناسبة، ويتطلب كل ذلك إتباع سياسة مالية فاعلة من شأنها أن تعزز من القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، وتزيد من النمو الاقتصادي، وتسهم في زيادة قدرته على التشغيل والحد من مُشكلات البطالة والفقر، ومعالجة مشكلة التضخم، ولذلك لا بد من تحليل جانبيّ الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة الفلسطينية. ومن ثم تبين تأثير السياسة المالية للسلطة الفلسطينية على الاقتصاد الفلسطيني في الفترة 1995-2011، ومدى معالجتها لمشكلاته المختلفة.

ونظراً لتأثير هذه المتغيرات على الوضع المالي للسلطة الفلسطينية، وارتهاق الوضع المالي للواقع السياسي غير المستقر؛ فإن هناك دائماً بوادر لظهور أزمة مالية للسلطة الفلسطينية، والتي تتفاقم أحياناً عند عدم قدرتها على دفع رواتب موظفي القطاع العام، أو عدم القدرة على دفع التزاماتها للقطاع الخاص، وغيرها. ويكمن جوهر الأزمة المالية، أنه يجب على السلطة دفع نفقات مؤكدة لا فكاك منها شهرياً، بالمقابل فإن معظم الإيرادات العامة غير مؤكد الحصول عليها، والتي أهمها المساعدات الدولية وتحويلات المقاصة من إسرائيل. وتزداد المشكلة تعقيداً عند الأخذ بعين الاعتبار موضوع التوقيت؛ إذ حتى عندما تكون إيرادات المساعدات والمقاصة كافية لتغطية النفقات، فإن توزيعها على امتداد أشهر السنة قد لا يتوافق مع توزيع النفقات الشهري.

على ضوء هذا الوضع فإنه يتحتم على السلطة الفلسطينية مراجعة السياسة المالية، خاصة السياسات التي أدت إلى زيادة حجم النفقات مقارنة مع الزيادة في الإيرادات، ناهيك عن أهمية التوافق الوطني على تحديد الأولويات في مجال استخدام الموارد المتاحة، وتحديد الخطوط الحمراء التي يجب عدم تجاوزها والتي تؤثر على شريحة كبيرة من المواطنين محدودي الدخل. إضافة إلى أهمية مراجعة السياسات الخاصة بتحصيل الإيرادات بما يحقق عدالة في تحمل الأعباء.

تُعرف السياسة المالية بأنها الطريق التي تتبعها الدولة لاستخدام الأدوات المالية: الإيرادات العامة والنفقات العامة (الموازنة العامة)، لمواجهة وعلاج المشكلات الاقتصادية المختلفة، ولتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، في ضوء الفلسفة الاقتصادية والسياسية التي تتبناها الدولة.

والهدف الرئيسي للسياسة المالية من الناحية النظرية هو تحقيق النمو الاقتصادي ورفع مستويات المعيشة لأفراد المجتمع، وتحقيق التوازن الاجتماعي، وذلك من خلال: المساهمة في توزيع الثروة والدخل في المجتمع، وتخفيض معدل البطالة، ومعالجة التضخم، وتشجيع الاستثمار، أما الأدوات التي تُستخدم لتحقيق هذه الأهداف فهي النفقات الحكومية، والإيرادات الحكومية.

وانسجماً مع ذلك فقد عرّف قانون رقم 7 لسنة 1998 "بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية" في المادة 19 منه، الموازنة العامة بأنها الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لتختلف النشاطات المقدرة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية. وما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة.

من هنا، لا بد من دراسة بنود الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية حتى يتم بيان تأثير السياسة المالية على الاقتصاد الفلسطيني، من خلال تحليل السياسة المتبعة في كل من النفقات العامة¹ والإيرادات العامة².

تأسست السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 بعد الاحتلال الإسرائيلي الذي عمل منذ العام 1967 وبطريقة منهجية على استنزاف كافة الموارد الاقتصادية، من مصادرة للأراضي، والسيطرة على المياه، وتهجير السكان، والعمل على إعاقة تطور القطاعات الاقتصادية المختلفة، وبالتالي استلمت السلطة الفلسطينية اقتصاداً مُنهكاً وتابعاً للاقتصاد

1. حسب قانون الموازنة العامة تشمل النفقات كل من النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية. أما النفقات الجارية: فتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية، وتشمل النفقات الرأسمالية: امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى. 2. تشمل الإيرادات كل من الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى حصل عليها السلطة الوطنية الفلسطينية، أما الإيرادات الضريبية: فتشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر. أما الإيرادات غير الضريبية: فتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى.

ولذلك فقد بادرت مؤسسة أمان إلى دعوة مؤسسات المجتمع المدني وخبراء ماليين واقتصاديين للاجتماع. لمناقشة هذا الموضوع الحيوي للشعب الفلسطيني: لبلورة وجهة نظر المجتمع المدني في هذا المجال وبشكل خاص مراجعة مجالات الإنفاق التي يمكن ترشيدها وتحسين الإيرادات بما لا يؤثر سلباً على الخدمات الحيوية المقدمة للمواطن وخاصة الفئات المهمشة بما يحفظ حياة كريمة لهم ويحمي النسيج والسلم الأهلي الفلسطيني.

أولاً: جذور الأزمة المالية للسلطة الوطنية

تُعاني الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلل هيكلي مُزمن؛ يتمثل في جانبي الموازنة العامة (النفقات والإيرادات). فقد تراكم الانفاق الجاري وتزايد سنة بعد سنة نتيجة لقرارات خاطئة ناجمة عن الظروف السياسية والاقتصادية الصعبة. وتمثل ذلك بزيادة التوظيف في القطاعين المدني والأمني والتوسع في تأسيس المؤسسات والوزارات. مما عمل على تضخيم فاتورة الرواتب والأجور. وبنفس الوقت باتت هذه النفقات مُلزمة للسلطة الفلسطينية ولا تستطيع التخلص منها. ومن ناحية أخرى تعتمد السلطة الفلسطينية في تمويل هذه النفقات الثقيلة من خلال الاعتماد على إيرادات جزئها الأكبر من مصدرين غير مؤكدين هما: تحويلات المقاصة من إسرائيل. والمساعدات الدولية. لذلك فإن هناك خلل هيكلي في الموازنة العامة الفلسطينية. ترتب عليه عجز مزمن في الموازنة العامة. مما يضع السلطة الفلسطينية عرضة لتفجر أزمة مالية عند تأخر أي من المصدرين السابقين عن توريد ما لديه. وتظهر بوادر الأزمة في بعض السنوات والتي تتمثل في أهم مظاهرها عدم القدرة على دفع الرواتب والأجور. والتأخر في تسديد مستحقات القطاع الخاص وغيرها.

بالإجمال يمكن تقسيم الوضع المالي للسلطة إلى خمس مراحل أساسية. والتي ارتبطت بالتطورات السياسية والاقتصادية التي سادت خلال هذه الفترات³.

1. مرحلة التأسيس (1994-1999)

في هذه المرحلة كان يتم تمويل الإنفاق الجاري أساساً من الإيرادات المحلية. وكان عجز الموازنة الجارية في انخفاض مستمر (الموازنة كانت فائضة في 1998 وموازنة تقريباً في العام الذي تلاه). أما بالنسبة إلى التوظيف العام فلقد بلغ 98 ألف شخص في 1999 (نحو 44% للأمن). مع فاتورة رواتب وأجور 524 مليون دولار. أي أن جوهر الخلل في الموازنة (ذهاب نحو 55% من الانفاق الجاري إلى الرواتب) قد بدأ بذوره منذ هذه المرحلة الابتدائية.

2. سنوات الانتفاضة 2000-2002

انعكست الظروف السياسية القاسية والحصار الاقتصادي الخانق خلال هذه السنوات على الموازنة العامة؛ حيث هبطت³. معهد ماس. 2011. مائدة مستديرة 5 الأزمة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

الإيرادات المحلية بشكل حاد خصوصاً عندما أوقفت إسرائيل تحويل مبالغ المقاصة (لم تحول إسرائيل حتى نهاية 2002 سوى 16% من المستحقات خلال هذين العامين). ومع ازدياد الضغوط الاجتماعية وتوقف حركة العمل في إسرائيل وجدت السلطة نفسها مضطرة لزيادة الإنفاق وزيادة التشغيل العام الذي ارتفع في 2002 ليصل إلى 124 ألف موظف تقريباً. وبلغت الرواتب والأجور نحو 665 مليون دولار سنوياً. ولتمويل العجز في هذه المرحلة تم الاعتماد على مصدرين رئيسيين وهما المساعدات والمنح التي بلغت 471 مليون دولار في 2002. والاقتراض من المصارف المحلية إذ بلغت 456 مليون دولار خلال الفترة 2000-2003 بمعدل فائدة مرتفع للغاية (10% على ديون الدولار و 15% على ديون الشيكل). ومع نهاية 2002 بلغت الأزمة المالية للسلطة الوطنية عنق الزجاجة حيث تراكمت الديون غير المسددة للسلطة. إذ بلغ مجموع الديون المتراكمة الداخلية والخارجية نهاية العام 2002 نحو 1.2 مليار دولار.

3. بدء الإصلاح المالي 2003-2005

بدأ الإصلاح المالي في حزيران 2002 نتيجة لضغط الأزمة المالية (والسياسية) ولضغوط الدول المانحة. وتمثلت أهم معالم الإصلاح في تأسيس «الحساب الموحد». وجميع ثروات السلطة الوطنية (وتقليص نشاطاتها في مجال الأعمال) في صندوق الاستثمار فضلاً عن وضع سقف للتوظيف العام. وما ساعد على نجاح الإصلاح البدء بإعادة دفع أموال المقاصة وعود الدول المانحة بتوفير المساعدات.

وبلغ عدد الموظفين في القطاع العام إلى 146 ألف موظف مع نهاية العام 2005. وشهدت فاتورة الرواتب والأجور خلال هذه الفترة زيادتين حادتين: الأولى في أواخر 2003 (زيادات متراكمة منذ 1998 على ضوء قانون الخدمة المدنية). هذه أدت إلى رفع فاتورة الرواتب بمقدار 20%. زيادة أخرى بمقدار 20% جاءت في النصف الثاني من العام 2005. هاتان الزيادتان (بالإضافة إلى زيادة أعداد الموظفين: تم إضافة 31 ألف موظف جديد أواخر الانتفاضة) أدت إلى رفع فاتورة الرواتب والأجور إلى 1,001 مليون في 2005. هذا على الرغم من الإجراءات التي تم اتخاذها للحد من التوظيف وللتقاعد المبكر.

من ناحية أخرى. ومنذ 2003. ازدادت فاتورة "صافي الإقراض" زيادة كبيرة ووصلت في العام 2005 إلى 344 مليون دولار. أدت الزيادة المستمرة في الإنفاق إلى ارتفاع نسبة الانفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2005 إلى 49% (ضعف النسبة في العام 1999) وهي ثاني أعلى النسب في العالم آنذاك (بعد أرتيريا).

4. حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية 2006 - 2007

مباشرة عقب نجاح حركة حماس في الانتخابات البرلمانية في مطلع 2006 وتأسيس الحكومة بعد ذلك بشهر تقريباً طرأ ظرف

الداخلي على كل من القطاع الخاص والموازنة العامة.⁴

* التأثير على القطاع الخاص

- تراجع حجم التبادل التجاري بين الضفة الغربية وقطاع غزة من 250 مليون دولار إلى أقل من 10 ملايين دولار.

- تراجع صادرات قطاع غزة للعالم الخارجي. إذ انخفض عدد الشاحنات المحملة بالمنتجات المصدرة من 5,747 شاحنة سنوياً قبل حزيران 2007، إلى 20 شاحنة في 2009.

- تراجعت التسهيلات الائتمانية المقدمة للغزيين من 524.7 مليون دولار عام 2006 إلى 192.3 مليون دولار خلال العام 2010.

- انخفاض عدد الشاحنات المحملة بالمنتجات الواردة إلى قطاع غزة من 160 ألف شاحنة قبل الانقسام (عام 2005) إلى 60 ألف شاحنة فقط في العام 2010. وتحديد السماح بدخول 33 سلعة من أصل 9000 سلعة.

- تدمير المنشآت الزراعية (من 14000 دفيئة سنة 2006 إلى 7000 دفيئة). وانخفض عدد المنشآت الصناعية من 3900 تشغل 35 ألف عامل إلى 35 منشأة تشغل 2000 عامل. وانخفض عدد المنشآت العاملة في مجال البناء من 3900 تشغل 35 ألف عامل إلى 35 منشأة تشغل 2000 عامل.

- تعاني مؤسسات القطاع الخاص التي تصل منتجاتها إلى قطاع غزة من تعامل الحكومة المقالة والتي تفرض ضريبة دخل على الشحنات التجارية التي تصل إلى القطاع خلافاً للقانون.

* التأثير على الموازنة العامة

- عبر خسارة نحو 82 مليون شيكل من الضرائب نتيجة إصدار قرار من رئيس السلطة الفلسطينية بإعفاء مواطني قطاع غزة من الرسوم والضرائب.

- انتشار ظاهرة تجارة الأنفاق، الأمر الذي يؤثر على إيرادات السلطة ومن ثم على صحة وسلامة المستهلك الفلسطيني. إضافة إلى الأخطار المترتبة على العاملين في تلك الأنفاق.

- عدم وصول أموال المانحين في مؤتمر شرم الشيخ. وفشلت كافة المبادرات التوحيدية الرامية لتشكيل هيئة مستقلة من المجتمع المدني والقطاع الخاص والمنظمات الدولية بالإشراف على عملية إعادة إعمار قطاع غزة. الأمر الذي حرم القطاع من مصدر رئيس للأعمال وحرم البنوك من دورة اقتصادية ذات أهمية.

- تخسر موازنة السلطة إيرادات ضريبة القيمة المضافة (200-150 مليون شيكل) على البضائع الواردة لقطاع غزة من إسرائيل بسبب عدم إظهار فاتورة المقاصة الضريبية الموحدة من قبل المستوردين أو الحكومة في غزة وتعذر تحصيلها من الطرف الإسرائيلي.

4. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). مائدة مستديرة (1) أعباء الانقسام الداخلي على أداء القطاع الخاص وسبل تخفيفها.

جديد كلياً فيما يتعلق بالموازنة. إذ تعطلت تحويلات المقاصة (لم يتم استلام سوى 40% من الإيرادات المستحقة من المقاصة خلال العام 2006). وانخفض تحصيل الضرائب وقامت المصارف المحلية بتقليص انكشافها تجاه الديون الحكومية (خوفاً من العقوبات والملاحقة القانونية في الخارج) عبر خصم الضرائب التي يتوجب عليها دفعها من رصيد ديون الحكومة. ولمواجهة هذا القيد الصارم على السيولة قلصت الحكومة آنذاك من إنفاقها على كافة الجبهات ولم يحصل الموظفون العموميون سوى على نحو 40% من رواتبهم بالمتوسط (بنسب متفاوتة). تزداد لأصحاب الأجور المتدنية). ولكن، وعلى الرغم من التقشف فإن الإنفاق ظل أعلى من الإيراد وتم سد عجز الموازنة بسحب دفعات تحت الحساب من صندوق الاستثمار الفلسطيني. كما تم في هذه الفترة تراجع عن نظام الحساب الموحد (بسبب تعدد مصادر الانفاق ومراكز استلام المساعدات). وباتت عملية ملاحقة الإنفاق والإيراد صعبة وبدون شفافية.

بلغ عدد الموظفين الحكوميين في 2006 نحو 159 ألف موظف موزعين مناصفة بين الموظفين المدنيين وقوات الأمن). ثم تشكلت حكومة الوحدة الوطنية في مطلع العام 2007. ولكنها لم تعش لأكثر من نصف سنة. شهد هذا العام استمراراً في المؤشرات ذاتها للعام الفائت (عدا بالنسبة لإيرادات المقاصة التي عادت للتدفق) وهي: زيادة المنح والمساعدات للنفقات الجارية (من 738 إلى 1.012 مليون دولار بين 2006-2007). والارتفاع الحاد في الانفاق الجاري (من 1,426 إلى 2,567 مليون دولار).

5. الفترة الحالية 2009 – 2010

ظهرت بوادر تحسن على الموازنة خلال هذه الفترة. وتمثلت هذه في ارتفاع صافي الإيرادات المحلية من 1.6 إلى 1.9 مليار دولار. وجاءت هذه أساساً من زيادة إيرادات المقاصة. وفي مقابل زيادة الإيرادات المحلية الصافية بمقدار 18% ازداد الإنفاق بنسبة طفيفة فقط نتيجة السيطرة على صافي الاقتراض (انخفاض بنحو 45%). انعكس هذا بانخفاض العجز الجاري قبل المساعدات الخارجية بمقدار 28% إلى نحو مليار دولار في 2010. من ناحية ثانية انخفضت المساعدات للنفقات الجارية من 1.76 مليار إلى 1.13 مليار بين 2008 و2010.

ولكن، وعلى الرغم من هذا التحسن النسبي خلال 2008-2010، إلا أن المساعدات الخارجية للموازنة ما زالت مهمة للغاية في تمويل الانفاق الجاري (أكثر من الثلث). كذلك مازال هناك عجز في الموازنة الكلية (الجاري والاستثماري). وهو ما انعكس في زيادات مضطردة في الدين العام.

ثانياً: الانقسام السياسي

لا شك بأن للانقسام السياسي الداخلي في العام 2007 تأثير سياسي سلبي. ولكنه طال أيضاً مختلف القطاعات الأخرى. ومنها القطاع الخاص. والموازنة العامة. وما ضاعف من تأثير الانقسام فرض الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة. واعتباره كياناً معادياً. وفيما يلي أبرز التأثيرات السلبية للانقسام

ثالثاً: النفقات وهيكلة السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الفلسطينية:

يشكل هيكل السلطة الوطنية الفلسطينية عبئاً ثقيلاً وتأثيراً مباشراً على الموازنة العامة الفلسطينية. ويعتبر مقيداً للسياسة المالية للسلطة الفلسطينية. ويتمثل ذلك في أكثر من جانب:

1. أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة. فقد ارتفعت هذه النفقات من نحو 700 مليون دولار في العام 1995 إلى نحو 3 مليار دولار في العام 2011. وكما يتضح في الجدول 1: فإن سلوك هذه النفقات بشكل متذبذب. ففي الفترة 1995-2000 كان معدل الزيادة فيها بنحو 17%، والذي نجم عن استكمال السلطة الفلسطينية لبناء المؤسسات المختلفة والدوائر التابعة لها. والعمل على إعادة ترميم البنية التحتية. ثم شهدت انخفاضاً في العامين 2001-2002 بنحو 13%. ثم زادت بشكل كبير في العام 2003 بنحو 31%. ولكن لاحظ زيادتها بشكل هائل في العام 2007 إذ ارتفعت بنحو 68% حيث زادت من نحو 1.7 مليار دولار في العام 2006 إلى نحو 2.9 مليار في العام 2007. وتجاوزت 3 مليارات دولار في الأعوام اللاحقة.

ومن أهم المشكلات المتعلقة بالنفقات العامة للسلطة الفلسطينية أن معظم بنودها أصبحت السلطة الفلسطينية ملزمة بها. ولا يمكنها التخلص منها أو تخفيضها. كما سيتضح من تحليل هذه البنود.

2. استمرار زيادة تأسيس العديد من المؤسسات مما أدى إلى زيادة الضغط على النفقات العامة حيث يبلغ عددها 51 مؤسسة؛ حيث يتبع تأسيسها العديد من النفقات التحويلية والتشغيلية. والتي على رأسها زيادة عدد العاملين فيها. وبالتالي زيادة فاتورة الرواتب والأجور. وزيادة العبء المالي على الموازنة العامة. وقد حذرت العديد من الدراسات منذ التسعينيات بأن الاستمرار في تضخيم النفقات الجارية سيحمل السلطة الفلسطينية أعباء مالية ضخمة في السنوات اللاحقة.⁵ وعدا عن العبء المالي الذي تسببه هذه المؤسسات وكما أشار نظام النزاهة الوطني⁶ فإن هذه المؤسسات اتسمت بضعف الرقابة بشقيها الداخلي والخارجي الأمر الذي خلق فرصاً عديدة للفساد. إضافة إلى ذلك فقد سيطر إرث منظمة التحرير الفلسطينية كحركة مقاومة سرية في الإدارة والحكم على عمل السلطة وأجهزتها. وكان هناك صعوبة في التحول من الثورة إلى السلطة المدنية؛ حيث بقيت تقاليد عمل الثورة وأنماطها البعيدة عن الشفافية هي السائدة في عمل القائمين على عدد من هذه المؤسسات.

جدول 1: مؤشرات المالية العامة في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة 1997-2010 (مليون دولار)

المؤشر	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
إجمالي النفقات	1,362	1,358	1,411	1,668	1,435	1,246	1,635	1,528	2,281	1,707	2,877	3,463	3,105.5	3,258.3	2,279.7
النفقات الجارية وصافي الإقراض	862	838	937	1,199	1,095	994	1,240	1,528	1,994	1,426	2,567	3,273	2,919.6	2,983.2	2,227
النفقات التطويرية	500	520	474	469	340	252	395	0	287	281	310	190	185.9	275.1	130
صافي الإيرادات*	807	868	942	939	273	290	747	1,050	1,370	722	1,616	1,780	1,584.4	1,900.4	1,661.8
الفائض (العجز) في الموازنة قبل الدعم	(555)	(490)	(469)	(729)	(1,162)	(956)	(888)	(478)	(911)	(985)	(1,261)	(1,683)	(1,521)	(1,358)	(618)
إجمالي المنح والمساعدات	520	530	497	510	849	697	620	353	636	1,019	1,322	1,953	-	-	-
منح لدعم الموازنة	20	10	23	54	531	468	261	353	349	738	1,012	1,763	1,402	1,277	628.9
الفائض (العجز) في الموازنة بعد الدعم	(35)	40	28	(219)	(313)	(259)	(268)	(125)	(275)	34	61	270	(144)	(80.9)	11
الدين العام	212	309	392	795	1,191	1,090	1,236	1,422	1,602	1,494	1,439	1,406	1,732	1,883	1,943.8

5. موسى. نائل. 1999. السياسة المالية الفلسطينية قراءة في الموازنة العامة. الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الإنتقالية. خير محمد اشتية. المجلس الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). رام الله-فلسطين.
6. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2009. نظام النزاهة الوطني. 2009. رام الله-فلسطين.

* حتى الربع الثالث ٢٠١١.
* يشكل إجمالي صافي الإيرادات مجموع الإيرادات الجارية بعد خصم الإيرادات الضريبية منها.
- الأرقام بين الأقواس هي أرقام سالبة.

3. المؤسسات غير الوزارية: من المشكلات الهامة الأخرى تأسيس السلطة الفلسطينية للعشرات من المؤسسات غير الوزارية منذ قيامها دون دراسة معمقة لدى الحاجة إليها. ما أسهم في إهدار المال العام. كما تم تأسيسها بأكثر من أسلوب فبعضها أنشئ بموجب قوانين خاصة وبعضها بموجب مراسيم رئاسية أو قرارات مجلس وزراء. وقد أدى ذلك إلى خلق تضارب وتناقض فيما يتعلق بالمرجعية القانونية لهذه المؤسسات، وما ترتب على ذلك من فوضى؛ حيث فقدت بعض الشروط والسمات التي تتصف بها المؤسسات العامة التقليدية. وعلى الرغم من بعض إيجابيات هذه المؤسسات مثل التحرر من القيود البيروقراطية الملازمة للعمل في الوزارات. إلا أن هناك العديد من المساوئ الناجمة عن إنشاء هذه المؤسسات مثل ضعف الشفافية، والنزاهة، وأنظمة المساءلة الناجم عن غياب الفهم الصحيح لمفهوم الاستقلال المالي والإداري لهذه المؤسسات.⁷

4. تضخم عدد الموظفين في القطاع العام: السمة الرئيسة واللصيقة بالتوظيف في القطاع العام هي ارتهاؤه للبعد السياسي؛ فمنذ نشأة السلطة الفلسطينية في العام 1994 ورثت نحو 22 ألفاً من الموظفين التابعين للإدارة المدنية الإسرائيلية.⁸ وتلا ذلك التزام السلطة الفلسطينية بتشغيل معظم العائدين من كوادر منظمة التحرير الفلسطينية من الخارج في القطاع العام. وكذلك استيعاب أعداد كبيرة من الموظفين في الوزارات والمؤسسات المختلفة. ولكن بعد ذلك تم استخدام هذا التوظيف حلاً لكثير من المشكلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تمر بها الأراضي الفلسطينية. ويفسر ذلك كله القفزات الكبيرة في أعداد الموظفين العموميين في بعض السنوات كما يبين الجدول 2. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن هناك اختلاف كبير حول عدد الموظفين العموميين بين ما ينشره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وبين ما تنشره وزارة المالية، وتم اعتماد بيانات وزارة المالية باعتبارها الجهة التي تدفع رواتب وأجور هؤلاء الموظفين.

النفوذ للإثراء غير المشروع وتنمية المصالح الشخصية.⁹ وكما يؤكد على ذلك تقرير الفساد¹⁰ 2010 فإنه بالرغم من العدد الكبير للموظفين العموميين إلا أنه لا زال شائعاً استخدام الوساطة والمحسوبية والحجابه في عملية التوظيف. إضافة إلى كل ذلك فقد تم استخدام التوظيف في القطاع العام كأحد أدوات الصراع السياسي بين الفصيلين الرئيسيين (حركتي فتح وحماس). وبالنظر إلى ذلك كله فإنه يمكن القول أن السياسة المالية فيما يتعلق بالتوظيف في القطاع العام قد ركزت على الجانبين الاجتماعي والسياسي، ولكنها أخفقت في الجوانب الاقتصادية والإدارية والمالية؛ إذ بتنا بحاجة ماسة إلى إعادة هيكلة وتصحيح لمسار التوظيف في القطاع العام. ومنذ نهاية التسعينيات حذرت العديد من الدراسات بأن توجه السلطة الفلسطينية في استمرار زيادة التوظيف في القطاع العام سيؤدي إلى الوصول إلى حالة الإشباع. في ظل زيادة مستمرة في أعداد القوى العاملة، وسيؤدي ذلك إلى حصر الموارد المتاحة لتمويل نفقات حيوية أخرى. وإلى الحد من إمكانية السلطة الفلسطينية من الاحتفاظ بموظفين على درجة كافية من التأهيل والكفاءة.¹¹ وهذا ما حصل بالفعل، وما يعاني منه التوظيف في القطاع العام.

فالتوسع في التوظيف في القطاع العام كان مقبولاً عند قدوم السلطة الوطنية لم يعد مقبولاً في هذه المرحلة. إلا إن من الصعوبة بمكان العمل على تقليص عدد الموظفين؛ إذ أن ذلك يصطدم باعتبارات قانونية. تحول دون تسريح أي موظف من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذه الوظيفة أصبحت حقاً مكتسباً للموظف ولا ذنب له في مسألة تعيينه.

جدول 2: أعداد الموظفين في القطاع العام في الفترة 1996-2009

	2009	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
الإجمالي	169	166.1	150.7	133.1	130.06	124.8	122.1	114.9	98.5	92.3	83.1	75.4	57
مدني	91.5	84	79.7	76	73.93	71.2	69.7	65.6	54.1	51.4	46.2	42	32.6
عسكري	77.5	82.1	71.1	57.1	56.13	53.6	52.4	49.3	44.4	40.9	36.9	33.4	24.4

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية

www.pmf.ps

ولذلك فإن آلية تقليص عدد العاملين في القطاع العام بحاجة إلى دراسة متعمقة تأخذ بعين الاعتبار المعوقات التي تحول دون النهوض بالتنمية والتطور الاقتصادي والتي من شأنها أن تحد من نسبة البطالة وترفع نسبة التشغيل في القطاع الخاص عوضاً عن القطاع العام الأمر الذي يؤدي إلى تناقص دور الدولة في خلق الوظائف.

5. الرواتب والأجور: إضافة إلى المشكلات المختلفة الناجمة عن التوسع في التوظيف في القطاع العام، فإن الأثر الأبرز والأهم له

وبالرغم من الجانب الإيجابي للتوظيف في القطاع العام حيث يعمل به نحو 22% من العاملين، كما ساهم في خفض معدل البطالة في الأراضي الفلسطينية. إلا أن القطاع الحكومي الفلسطيني يعاني من العديد من المشكلات الكبرى، والتي أهمها: التضخم والترحل، واختلال الهياكل الإدارية والوظيفية، وتدني كفاءة العاملين في هذا القطاع وارتفاع أعبائه وتكلفته، وانتشار النفاق والمحسوبية والرشوة واستغلال

7. نفس المصدر السابق.

8. ملحيس، غانية. القطاع الحكومي الفلسطيني واقعه ومشكلاته وآفاق نموه ومتطلبات إصلاحه. المركز الوطني للدراسات الاقتصادية، 1998.

9. ملحيس، غانية. مصدر سابق.

10. الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2011. تقرير الفساد ومكافحته فلسطين 2010. رام الله-فلسطين.

11. النشاشيبي، عيلة والشعبي، عزمي وفياض، سلام. 1999. السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية تقييم موازنة 1999. مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. نابلس-فلسطين.

6. **الإنفاق على الأمن:** بلغت موازنة وزارة الداخلية والأمن الوطني في العام 2011 نحو 818 مليون دولار شكلت نحو 27% من النفقات الجارية. وقد توزعت موازنة الأمن كالتالي: 83% منها رواتب وأجور، ونحو 9% نفقات تشغيلية، ونحو 8% نفقات تحويلية ورأسمالية. وجدير بالذكر أن هناك 5 أجهزة أمنية: اثنان يتبعان لمكتب رئيس السلطة الفلسطينية وهما الأمن الرئاسي والمخابرات العامة، و3 أجهزة تتبع لوزارة الداخلية وهي الشرطة والأمن الوقائي والأمن الوطني.

ووفقاً للجدول 2 فقد بلغ عدد العاملين في الأجهزة الأمنية نحو 78 ألف شخص، وقد تضاعف عددهم ما يزيد عن 3 مرات ما بين العامين 1995 و2009. ورغم ذلك فقد أشار تقرير الفساد للعام 2010 أنه ما زال موضوع حصر العاملين الحقيقيين في الأجهزة الأمنية غير واضح، وأن عملية الحصول على معلومات أساسية حول واقعها وموازناتها صعبة، كما استمر غياب وجود جسم قيادي يجمع هذه الأجهزة مثل هيئة أركان أو مجلس أمن قومي بما غيب جهة المرجعية والمساءلة، كما أن بعض التحسينات التي طرأت في العام 2010 غير كافية للطمئنان على وجود نظام نزاهة فعال لهذه الأجهزة. يضاف إلى ذلك أن الترتيبات التلقائية في الأجهزة الأمنية، تؤدي إلى تضخم أعداد الموظفين في الرتب العليا بما يضاعف من فاتورة الأمن.

من ناحية أخرى لو قمنا بحسبة بسيطة وهي قسمة عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة (4.1 مليون نسمة) على عدد العاملين في الأجهزة الأمنية (78 ألف شخص) فإنه يصبح مقابل كل نحو 50 شخص هناك رجل أمن. أي بعبارة أخرى فإنه يمكن وضع أكثر من 90 رجل أمن في كل تجمع سكاني يبلغ 5 آلاف نسمة، ومن شأن ذلك أن يخلق حالة فريدة من نوعها في تحقيق الأمن والأمان للمواطنين الفلسطينيين، ولكن على أرض الواقع فإن المؤشرات المتعلقة بالأمن تشير إلى ذلك، فقد أشار تقرير التنمية الإنسانية 2010/2009¹³ بأن الفلسطينيين يواجهون تهديدات بارزة لأمنهم الشخصي.

هو تضخيم بند الرواتب والأجور في الموازنة العامة؛ وكما يتضح في الجدول 3 فإن الرواتب والأجور غالباً تتجاوز نصف النفقات الجارية في معظم السنوات، وقد صعدت إلى نحو 62% في العام 2011 نتيجة لتطبيق نسبة غلاء المعيشة وترقيات الموظفين والزيادة الطبيعية في عدد الموظفين. ويتضح مدى ضخامة تكلفة الرواتب والأجور عند مقارنتها مع بعض الدول المجاورة إذ بلغت نسبتها من النفقات الجارية 31.2% في مصر، و23.9% في إسرائيل، و21.2% في الأردن، و25.2% في لبنان.¹² كما أن الرواتب والأجور دائماً في زيادة مستمرة، وهي البند الوحيد في الموازنة العامة الفلسطينية الذي لم يشهد تذبذباً منذ ولادة الموازنة العامة الفلسطينية، وقد كانت الزيادة الأكبر في هذا البند في العام 2007 حيث زادت عن 2006 بنسبة 108% مما يجعل هذا البند المثال الأبرز على الصعيد السياسي لبنود الموازنة العامة، حيث نجمت هذه الزيادة بسبب الصراع السياسي على السلطة وتوظيف كل طرف لأتباعه. وعلى الرغم من كل ما سبق إلا أن هناك مجالين لخفض الرواتب والأجور:

أولاً: ظاهرة الموظف الوهمي: حيث تشير التقديرات إلى أن هناك نحو 15 إلى 17 ألف موظف في القطاعين المدني والأمني يتلقون رواتبهم دون أن يكونوا على رأس عملهم. وبحسبة بسيطة على اعتبار أن قيمة الرواتب والأجور في العام 2009 قد بلغت نحو 1.423 مليار دولار، وعلى اعتبار أن عدد الموظفين العموميين المتوفر للعام 2009 هو 169 ألف موظف، فإن قسمة قيمة الرواتب والأجور على عدد الموظفين يعني أن حصة الموظف الواحد من الرواتب والأجور تبلغ 8420 دولار، وبضرب هذا الرقم بعدد الموظفين الوهميين فإن ذلك يعني هدر ما بين 126 إلى 143 مليون دولار سنوياً لموظفين ليسوا على رأس عملهم. مما يتطلب وضع حد لهذه الظاهرة بما يؤدي إلى تخفيف العبء على الموازنة العامة من جهة وهذا أمر هام في ظل أزمة مالية، إضافة إلى معالجة ظاهرة الفساد هذه من ناحية أخرى.

ثانياً: ضرورة إعادة النظر في القوانين المتعلقة بدفع رواتب للوزراء وأعضاء المجلس التشريعي السابقين. بحيث أن يتم وضع حد أدنى لعدد سنوات المكوث في الوزارة أو عضوية المجلس التشريعي.

الجدول 3: نسبة الرواتب والأجور من النفقات الجارية (مليون دولار) 1996-2011

	2011*	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
الإنفاق الجاري	2101	2923	2920	2884	2567	1426	1994	1528	1240	1050	1100	1193	952	839	855	827	
الرواتب والأجور	1296	1563	1423	1453	1369	658	1001	870	743	665	681	619	524	467	463	402	
نسبة الرواتب من الإنفاق الجاري	61.7	53.5	48.7	50.4	53.3	46.1	50.2	56.9	59.9	63.3	61.9	51.9	55.0	55.7	54.2	48.6	

* موازنة 2011 حتى نهاية الربع الثالث من العام فقط.

13. برنامج الأمم المتحدة الإنساني. تقرير التنمية الإنسانية 2009/2010 الأرض الفلسطينية المحتلة الاستثمار في الأمن الإنساني من أجل دولة مستقبلية.

12. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، مائدة مستديرة (6) خبائر تجاوز مشكلات توحيد القطاع الحكومي في ظل المصالحة الوطنية، رام الله-فلسطين.

وبلغ عدد المستشفيات العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة 76 مستشفى، وبلغ عدد مراكز الرعاية الصحية الأولية 665 مركزاً صحياً بداية عام 2010، ويدرار 62% من المراكز وعيادات الرعاية الصحية الأولية من قبل القطاع الحكومي، بينما تشرف المنظمات غير الحكومية ووكالة الغوث على 38% منها.

تقدم وزارة الصحة العديد من الخدمات المهمة للمواطنين كالتأمين الصحي المجاني، والأدوية والعلاجات بالجان لأهالي قطاع غزة وارتفاع طلب الأدوية لديهم وإصابات العمل التي يتم خصمها من المقاصة وتحويلات العلاج بالخارج وعلاج الأمراض المستعصية.

وقد أشار تقرير التنمية الإنسانية إلى أن الوضع الصحي للفلسطينيين غير آمن بشكل متزايد، ويعاني من تآكل وفي بعض الحالات تراجع في كثير من المكاسب الصحية، وأكبر مؤشر على ذلك الصحة النفسية فهناك العديد من القياسات النوعية التي كشفت عن تزايد مشاعر الاكتئاب والتوتر والخوف والذل. ويرى التقرير أن إدارة الرعاية الصحية متناقضة وغير فعالة حيث تقدم من عدة جهات. إضافة إلى ذلك ورغم الأهمية الكبرى لدور وزارة الصحة وأهمية المحافظة عليه واستمرار القيام به؛ إلا أن هناك حاجة ماسة للمزيد من التنظيم والرقابة والمساءلة. إضافة إلى أن بعض العطاءات الخاصة بشراء الأدوية تتم خارج إطار موازنة الوزارة كما أظهرت التقارير التي أعدتها مؤسسة أمان.

وفيما يلي بعض الاقتراحات لتقليل هذه الفاتورة:

1. وضع نظام تأمين صحي شامل يكون دور الحكومة فيه متركز على تأمين الرعاية الأولية والإشراف على سلامة التنفيذ ورعاية تأمين العائلات الأقل حظاً.
2. مراجعة قائمة الأدوية الأساسية وحذف أية أدوية مرتفعة الثمن ولها بدائل من نفس العائلة العلاجية تؤدي نفس الغرض.
3. على وزارة الصحة حث المصانع المحلية على زيادة مساهمتها بتغطية أدوية القائمة الأساسية حيث أن تغطية مصانع الأدوية لا زالت متواضعة (لا تتجاوز 40% من أصناف القائمة) وإزالة كل العوائق البيروقراطية والتي تمنع المصانع المحلية من تسجيل أصناف جديدة.

4. تطبيق قرار وزير الصحة والصادر بتاريخ 16/1/2011 بتحديد سقف ربح المستوردين بـ 7.5%، حيث أنه لوحظ أن بعض الأصناف الدوائية المستوردة أسعارها أعلى من الأسعار بدول الجوار.

* **وزارة الشؤون الاجتماعية:** بلغت موازنة هذه الوزارة نحو 180.3 مليون دولار في موازنة العام 2011، شكلت نحو 5.9% من إجمالي النفقات الجارية. وتوزعت هذه الموازنة كالتالي: 7.5% للرواتب والأجور، و1.6% للنفقات التشغيلية، ونحو 91% للنفقات التحويلية وهي منافع الضمان الاجتماعي، و0.4% للنفقات الرأسمالية. وبلغ عدد الموظفين في هذه الوزارة نحو 1500 موظف.

7. **الإنفاق على الخدمات الاجتماعية:** يأتي الحديث عن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية من منطلق أن السياسة المالية تستطيع تحقيق التوازن الاجتماعي. وأن تعمل على إعادة توزيع الدخل في المجتمع. وذلك من خلال اهتمامها بالإنفاق على 3 وزارات رئيسية ذات علاقة بشريحة الفقراء، وهي وزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية. وقد بلغت نسبة الإنفاق على الوزارات الثلاثة نحو 37% من إجمالي النفقات الجارية للعام 2011، مقارنة مع نحو 27% للإنفاق على الأمن. ولا تتناسب هذه السياسة مع الظروف التي يعيشها الشعب الفلسطيني من حيث أننا في مرحلة انتقالية نحو بناء الدولة والتحرر من الاحتلال، مما يتطلب إيلاء هذه القطاعات اهتماماً أكبر كونها تمس شريحة الفقراء بالذات. كما أن الإنفاق في هذه المجالات يأتي في سياق دعم الصمود، وتعزيز الجبهة الداخلية.

* **وزارة التربية والتعليم العالي:** بلغت موازنة هذه الوزارة نحو 640 مليون دولار في موازنة العام 2011، شكلت نحو 20.8% من إجمالي النفقات الجارية. وتوزعت هذه الموازنة كالتالي: 76% للرواتب والأجور، و8.4% للنفقات التشغيلية، و14.1% للنفقات التحويلية، و0.7% للنفقات الرأسمالية. وقد شكل عدد الموظفين في هذه الوزارة نحو 57% من عدد الموظفين في القطاع المدني.

وتشرف الحكومة على نحو ثلاثة أرباع المدارس في الأراضي الفلسطينية المحتلة؛ فقد بلغ عدد المدارس نحو 2.6 ألف مدرسة في العام الدراسي 2010/2011. تشرف الحكومة على 74.5%، تلتها المدارس الخاصة ومدارس الوكالة بنسب متقاربة بلغت 12.8%، و12.6% على التوالي. وكانت نسبة المدارس الخاصة في الضفة الغربية وقطاع غزة 15% و6.8% على التوالي، أما مدارس الوكالة فكانت نسبتها في الضفة الغربية وقطاع غزة 5% و34.5% على التوالي. أما ما يتعلق بالتعليم العالي في الأراضي الفلسطينية المحتلة في العام الأكاديمي 2009/2010 فقد بلغ عدد مؤسسات التعليم العالي 49 مؤسسة تعليمية: 13 جامعة تقليدية وجامعة للتعليم المفتوح، و15 كلية جامعية، و20 كلية مجتمع.

وقد وجه تقرير التنمية الإنسانية 2009/2010 انتقادات إلى نوعية نظام التعليم. وبين أن «المعلمين والإداريين يعتقدون أن نوعية التعليم الذي يمكن أن يقدمونه يتعرض للتآكل». وخاصة أنه لا يُعد الخريجين لسوق العمل المستقبلي على النحو الكافي. وأن النظام التربوي الفلسطيني لا يفعل ما يكفي لتعزيز التعليم النشط. في حين أن هناك إيجابية تمثلت في الحد من التفاوت بين الجنسين في النظام التعليمي الفلسطيني.

* **وزارة الصحة:** بلغت موازنة هذه الوزارة نحو 334.5 مليون دولار في موازنة العام 2011، شكلت نحو 10.9% من إجمالي النفقات الجارية. وتوزعت هذه الموازنة كالتالي: 46% للرواتب والأجور، و49% للنفقات التشغيلية، و4.2% للنفقات التحويلية، و0.8% للنفقات الرأسمالية. وبلغ عدد الموظفين في هذه الوزارة نحو 6 آلاف موظف.

8. المصاريف التشغيلية

باستثناء النفقات التشغيلية لخدمة الدين العام فهي الفوائد على القروض الداخلية والخارجية.

- النفقات التشغيلية الأخرى: بلغ حجم هذه النفقات نحو 189 مليون دولار في العام 2011، وهناك 4 مراكز مسؤولية تستحوذ على ثلاثة أرباع هذه النفقات، على رأسها وزارة الصحة إذ استحوذت الصحة على نحو 40% من هذه النفقات إذ بلغ حجمها نحو 75 مليون دولار، ثم مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية بنسبة 13% حيث بلغ حجمها نحو 25 مليون دولار، ووزارة التربية والتعليم بنسبة 12% حيث بلغ حجمها 23 مليون دولار، ومكتب الرئيس بنسبة 11% أي نحو 21 مليون دولار. وما يؤخذ على الموازنة العامة 2011 أنها لم تفصل ماهية هذه النفقات التشغيلية الأخرى، مما يعد تراجعاً في مستوى شفافية الموازنة العامة. ولكن بمراجعة الموازنات العامة لسنوات سابقة فإن هذه النفقات الأخرى تكونت من 57 بنداً، أهمها بالنسبة لوزارة الصحة هي العلاج في الخارج الذي يشمل جميع النفقات التشغيلية الأخرى المتعلقة بوزارة الصحة. وأهمها بالنسبة لوزارة التربية والتعليم هي طباعة الكتب وطباعة الامتحانات وعمل الخيمات الصيفية وغيرها.

- بدل التنقل: بلغت قيمة هذا البند نحو 48.6 مليون دولار، وهو عبارة عن بدل المواصلات التي تدفع لموظفي القطاع العام للتنقل من أماكن سكنهم إلى مقر عملهم بين المحافظات المختلفة، ونظراً لكبر عدد العاملين في وزارة التربية والتعليم فقد استحوذت على 44% من هذه النفقة أي نحو 21 مليون دولار، يليها وزارة الصحة بنسبة 14% أي نحو 6.7 مليون دولار، وتوزع باقي المبلغ على باقي مراكز المسؤولية.

وجدير بالذكر هنا أن بند بدل التنقل لم يكن يظهر في النفقات التشغيلية وإنما كان يظهر فقط السفر في مهمات رسمية؛ حيث أن مصاريف التنقل في الأساس هي جزء من الرواتب والأجور لموظفي القطاع العام وليس جزءاً من النفقات التشغيلية. ولكن في الموازنة العامة 2011 ظهر هذا البند في المصاريف التشغيلية.

- الإيجارات: بلغت قيمة هذا البند نحو 32.2 مليون دولار، ذهب نحو 27% منها للسفارات أي نحو 8 ملايين دولار، و17% منها للداخلية والأمن الوطني أي نحو 5.5 مليون دولار، ونحو 7% للتربية والتعليم العالي أي نحو 2 مليون دولار، ونحو 7% أيضاً لوزارة المالية، ونحو 5.5% لمكتب الرئيس أي نحو 1.8 مليون دولار.

- سفر ومهمات رسمية: بلغت قيمة هذه النفقة نحو 9.2 مليون دولار، أكبر حصة فيها هي لوزارة الداخلية والأمن الوطني إذ بلغت نسبتها نحو 21.6% أي نحو 2 مليون دولار، يليها مكتب الرئيس بنسبة 3.4% ثم هيئة الإذاعة والتلفزيون بنسبة 4.4%، ثم كلا من وزارتي المالية والشؤون الخارجية بنسبة نحو 3%، وتوزع باقي المبلغ على مراكز المسؤولية الأخرى بنسب تتراوح ما بين 0.7 إلى 1.8%.

أما فيما يتعلق بمجال ترشيد النفقات التشغيلية؛ فبالنظر

يتضح من الجدول 4 أن المصاريف التشغيلية قد ارتفعت بشكل هائل ما بين العامين 2008 و2011؛ حيث ارتفعت بنسبة 72% (كانت 293 مليون دولار في العام 2008، وقدرت بنحو 504 مليون دولار في العام 2011). وتكون المصاريف التشغيلية بذلك قد زادت بنحو ثلاثة أضعاف الزيادة في النفقات الجارية إذ زادت الأخيرة بنحو 26% في العام 2011 مقارنة بالعام 2008. كما أدت الزيادة في المصاريف التشغيلية إلى ارتفاع حصتها من النفقات الجارية من نحو 12% في العام 2008 إلى 16.4% في العام 2011. ولذلك لا بد من تسليط الضوء على المصاريف التشغيلية وتوزيعها حسب الوزارات وحسب مكوناتها المختلفة وفقاً للموازنة العامة 2011.

جدول 4: حجم المصاريف التشغيلية ونسبتها للنفقات الجارية في الفترة 2008-2011

القيمة (مليون دولار)

2011	2010	2009	2008	
3,072	2,840	2,816	2,439	النفقات الجارية
504	493	466	293	المصاريف التشغيلية
16.4	17.4	16.5	12	نسبة المصاريف التشغيلية إلى النفقات الجارية

* توزيع المصاريف التشغيلية حسب مراكز المسؤولية: يتضح أن هناك 7 مراكز مسؤولية تستحوذ على معظم (82%) المصاريف التشغيلية، وهي: وزارة الصحة بنسبة 33%، ووزارة الداخلية والأمن الوطني بنسبة 14%، ووزارة التربية والتعليم العالي بنسبة 11%، وخدمة الدين العام¹⁴ بنسبة 7.5%، ومكتب الرئيس¹⁵ بنسبة 7%، ومؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية بنسبة 5.4%، والسفارات بنسبة 4%، وتوزع باقي المصاريف التشغيلية على مراكز المسؤولية الأخرى وهي 43 مركزاً.

* توزيع المصاريف التشغيلية حسب بنود الإنفاق: يوضح الشكل 1 أن المصاريف التشغيلية تتوزع كما يلي: 44.3% نفقات تشغيلية، و37.7% نفقات تشغيلية أخرى، و9.7% بدل تنقل، و6.4% إيجارات، و1.8% سفر ومهمات رسمية؛

- بلغ حجم النفقات التشغيلية نحو 222 مليون دولار وقد استحوذت وزارة الصحة على أكثر من ثلثها (36.6%) أي نحو 81.4 مليون دولار، ووزارة الداخلية والأمن الوطني بنسبة 25.3% أي نحو 56 مليون دولار، وخدمة الدين العام بنسبة 17% أي نحو 38 مليون دولار، وتوزع الباقي على الوزارات والمؤسسات الأخرى. وتتكون النفقات التشغيلية من المياه والكهرباء، والاتصالات، والحرقوات، ومواد ولوازم استهلاكية، وصيانة وإصلاحات،

14. بلغ حجم خدمة الدين العام نحو 38 مليون دولار توزعت بواقع 32 مليون دولار فوائده قروض وعمولات داخلية، ونحو 6 ملايين دولار فوائده خارجية.

15. بلغت المصاريف التشغيلية لمكتب الرئيس نحو 35 مليون دولار توزعت بواقع نحو 30 مليون دولار مكتب الرئيس المركزي، ونحو 4 ملايين دولار محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة، ونحو مليون واحد دولار للهيئة العامة للشؤون المدنية.

9. النفقات التحويلية:

تشمل النفقات التحويلية على الضمان الاجتماعي والإعانات والتقاعد والتعويضات، وبشكل عام تمثل هذه النفقات ما تتحمله السلطة الفلسطينية لمسؤوليتها في مواجهة الظروف الصعبة التي يعيشها الشعب الفلسطيني والارتفاع المتسارع في نفقات الطوارئ والمساعدات الاجتماعية. وخاصة مع الارتفاع المستمر في نسبتي الفقر والبطالة. وبين الجدول 5 حجم هذه النفقات ونسبتها من النفقات الجارية. فقد ارتفع حجم هذه النفقات من 634 مليون دولار في العام 2008 إلى 835 مليون دولار في العام 2011، أي بنسبة زيادة نحو 32%.

جدول 5: حجم النفقات التحويلية ونسبتها للنفقات الجارية في الفترة 2008-2011

القيمة (مليون دولار)

2011	2010	2009	2008	
3,072	2,840	2,816	2,439	النفقات الجارية
835	705	829	634	المصاريف التحويلية
27.2	24.8	29.4	26	نسبة المصاريف التحويلية إلى النفقات الجارية

وبتقسيم هذه النفقات حسب مراكز المسؤولية يتضح أن وزارة الشؤون الاجتماعية قد استحوذت على 33% منها. وكانت حصة المتقاعدين نحو 22%. ووزارة شؤون الأسرى والمحررين 11% والتربية والتعليم 11%. أي أن هذه الأربعة مراكز قد سيطرت على أكثر من ثلاثة أرباع النفقات التحويلية. وجميع هذه المراكز لها علاقة بالفئات التي تحتاج الدعم والمساعدة. ولذلك فعند التطرق لموضوع إرشاد النفقات فإن من الصعوبة العمل على تخفيض هذه النفقات لأنها تشكل دور السلطة الفلسطينية في تحمل جزء من المسؤولية الاجتماعية ودعم صمود الشعب الفلسطيني.

10. صافي الإقراض

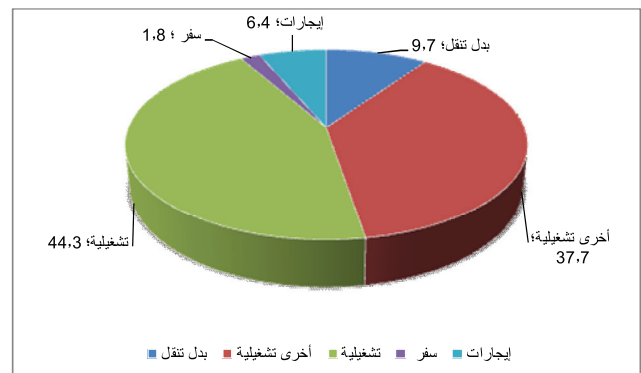
هو المبلغ التي تقوم بدفعه السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إسرائيل نيابة عن الهيئات المحلية الفلسطينية التي لا تسد ما عليها من فواتير الكهرباء. وهذا البند خاص في الموازنة العامة بسبب خصوصية الأوضاع في الأراضي الفلسطينية. ويعود جزء من هذا المبلغ إلى عدم قدرة شريحة من المواطنين على دفع ثمن الكهرباء من جهة. وإلى انتشار ثقافة عدم الدفع إلى حد ما واتكال بعض البلديات على دفع السلطة الفلسطينية بدفع هذه الفواتير. وبالتالي، يقومون بصرف المبالغ التي يحصلون عليها على مشاريع أخرى. وقد بدأ هذا البند بالظهور في موازنة العام 2003 إذ بلغ 173 مليون دولار كما يبين جدول 6. واستمر بالتزايد حتى بلغ ذروته في العام 2007 حيث بلغ 535 مليون دولار. وبشكل ما يدفع عن قطاع غزة النسبة الأكبر من صافي الإقراض.

إلى هذه النفقات حسب مراكز المسؤولية فإن ثلثها يتعلق بوزارة الصحة حيث بلغت حصتها نحو 164.4 مليون دولار حوالي 46% منها تذهب لبند العلاج في الخارج (75 مليون دولار). وهذا بند هام جداً ويعزز من صمود الشعب الفلسطيني؛ حيث أنه من المفروض أن يخدم الفئات المحرومة في المجتمع. والتي لا تستطيع الإنفاق على الصحة. ولكن كما سبق القول فإن هذا البند بحاجة إلى إعادة النظر فيه حتى يذهب إلى مستحقه فعلاً ومن شأن ذلك أن يساهم في دعم الموازنة العامة من جهة. وأن يحقق العدالة الاجتماعية من جهة أخرى.

أما النفقات التشغيلية المتعلقة بوزارة التربية والتعليم والتي تبلغ نحو 54 مليون دولار. فربما من الصعوبة خفضها بسبب كثرة أعداد العاملين في التربية والتعليم من جهة. كما أنها ضرورة لخدمة فئة هامة من موظفي القطاع العام وهم المعلمون. وكذلك من الصعوبة خفض النفقات التشغيلية المتعلقة بوزارة الداخلية والأمن الوطني (72 مليون دولار) لكثرة أعداد العاملين فيها. أما فيما يتعلق بخدمة الدين العام فسيتم الحديث عنها عند بند الدين العام.

أما فيما يخص ترشيده النفقات حسب بنود الإنفاق. فإن البند الأبرز الذي يهتم عامة الناس هو بند السفر في مهمات رسمية. وقد سبق توضيح قيمة هذا البند. وأن العمل على تخفيضه لا يساهم من ناحية مالية في تخفيض عجز الموازنة العامة. حيث تبلغ قيمته نحو 9.2 مليون دولار أي ما نسبته 0.3% من النفقات الجارية. كما أن الصرف على هذا البند هو المادة 92 في قانون الموازنة العامة لسنة 1998 التي حددت الإنفاق على السفر في مهمات رسمية سواء داخلية أو خارجية. ولكن بلا شك فإن تخفيض الإنفاق في هذا البند له انعكاس نفسي وسيخلق شعوراً إيجابياً لدى رجل الشارع وإحساسه بقيام السلطة بخفض مظاهر "الترف" لدى كثير من العاملين في القطاع العام. ولا بد أيضاً من تعديل النظام الخاص بمهام السفر. والتأكد من الأثر الإيجابي على الموظف. وترشيده الإنفاق في هذا الجانب من منطلق الظروف والمرحلة التي يمر بها الشعب الفلسطيني.

شكل 1: التوزيع النسبي للمصاريف التشغيلية حسب بنود الإنفاق للعام 2011



رابعاً: جانب الإيرادات:

1. الدين العام

يعرف الدين العام على أنه الرصيد غير المسدد للالتزامات الحكومية المباشرة وغير المباشرة، والمرتبط على الحكومة دفعه تسديداً لالتزاماتها. وتقسّم الديون من حيث مصادرها إلى ديون داخلية وأخرى خارجية. فالديون الداخلية هي التي يترتب على الحكومة دفعها للأفراد والشركات والمؤسسات بالعملية المحلية. أما الديون الخارجية المترتبة على الدولة للأفراد والمؤسسات والشركات والحكومات الأجنبية، فيتم دفع استحقاقاتها بالعملة الأجنبية. وتمثل قضية الدين العام إحدى أهم المشاكل الاقتصادية، وأصبح الدين العام يشكل أزمة عالمية، تعاني منها الدول النامية ومعظم الدول الصناعية، مع الاختلاف في درجة حدتها وقدرة الدول على استيعابها.

وتزداد درجة الحساسية في الاقتصاد الفلسطيني لأزمة الدين العام الخارجي، نتيجة لعوامل عديدة، تتلخص في قلة أو عدم تنوع صادراته، وصغر قاعدة موارده، وقلة مدخراته، وعدم تطور أنظمتها المالية، وحاجته إلى توسيع البنية التحتية وتحديثها، وإصلاح الاختلالات الهيكلية المتعددة، التي أوجدها الاحتلال الإسرائيلي على مدى سنوات طويلة. وتزداد أزمة المديونية العامة الفلسطينية خطورة، في ظل السياسات الإسرائيلية التدميرية، بما قد يترتب أعباء مالية إضافية على السلطة الوطنية، ويضعف من قدرتها على خدمة الدين العام الخارجي. وقد لجأت السلطة الوطنية إلى الاقتراض الخارجي والداخلي؛ لرفد إيرادات الموازنة العامة الفلسطينية، لمقابلة الالتزامات الطارئة، من أجل التخفيف من آثار تلك السياسات على صمود المواطن الفلسطيني في أرضه.

وعلى الرغم من الاختلاف بين الاقتصاديين حول الآثار المترتبة للدين العام على الاقتصاد فإن هناك إجماعاً على أهمية الإدارة الفعالة للدين العام في خفض الأعباء المترتبة عليه، خاصة وأن فرض الضرائب في المستقبل، هو الملاذ النهائي لدفع الاستحقاقات المترتبة على الدين العام. وهذا يعني أن إدارة الدين العام تؤثر على مستقبل الاقتصاد بشكل كبير.

وقد أبرزت عدة تجارب سابقة أهمية الممارسات السليمة لإدارة الدين العام ودور الإدارة السليمة في تخفيف آثار الهزات الاقتصادية والمالية في الأسواق العالمية على الاقتصاد الوطني. وتؤكد دراسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أن الممارسات الخاطئة لإدارة الدين العام تؤدي إلى زيادة حساسية الاقتصاد للصدمات الاقتصادية والمالية. وقد اقترح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عدداً من المبادئ التوجيهية: لإدارة الدين العام، والحد من حساسية الاقتصاد للصدمات المالية الدولية. ومن أهم هذه المبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة الدين العام، وتعني الشفافية في أبسط أشكالها وضوح أدوار الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين وأهدافها ومسؤوليتها، وتعني المساءلة ضمان السلامة المالية لحسابات الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين، وذلك من خلال إسناد مهمة تدقيق الحسابات إلى مدققين خارجيين على أساس سنوي، ثم الإفصاح العام عن بيانات مراجعة الحسابات الخاصة بعمليات إدارة الدين.¹⁶

ونظراً لتشكيل هذا البند عبئاً كبيراً على الموازنة العامة الفلسطينية فقد بدأت السلطة الفلسطينية باتخاذ الإجراءات اللازمة التي تلزم المواطنين بالدفع من خلال رفع الوعي بالمشكلة، وحث الهيئات المحلية على تحسين طرق الجباية وغيرها. كما تم إصدار قراراً بقانون لتنظيم قطاع الكهرباء من أجل تطوير هذا القطاع وتشجيع الاستثمار فيه وتوفير الطاقة لكافة المستهلكين بأسعار معقولة، وذلك في شهر نيسان 2009. ونشأ بموجب القانون "مجلس تنظيم قطاع الكهرباء" الذي انبثقت به مهام مراقبة كل ما يتعلق بالقطاع، إلى جانب مراجعة واقتراح تعرفه عادلة للكهرباء. ولقد أقر المجلس وسلطة الطاقة منهجية جديدة لتسعير الطاقة الكهربائية يبدأ العمل بها في أواسط حزيران 2011، ويستند النظام الجديد إلى تطبيق تعرفه موحدة للكهرباء ذات طابع تصاعدي: أي أن سعر الوحدة الكهربائية يزداد مع ازدياد الاستهلاك، ويهدف هذا النظام إلى دعم استهلاك الفقراء وتخفيف الكلفة الإضافية إلى الشرائح الأكثر حظاً التي تستهلك كميات أكبر. كما تم تفضيل منطقة أريحا والأغوار بمعاملة خاصة. إضافة إلى ذلك أقر مجلس الوزراء تخصيص مبلغ 70 مليون شيكل كدعم وتعويض لشركات الكهرباء في السنة الأولى. على أن يتم تقليص هذا الدعم بنسبة 25% سنوياً.

وقد أسهمت هذه الإجراءات في ارتفاع نسبة التحصيل في الضفة الغربية إلى 85%، وإلى نحو 30% في قطاع غزة. وقد نجم عن كل ذلك تخفيض نفقات صافي الاقتراض بشكل متسارع منذ العام 2007 لتصل إلى 355 مليون دولار في العام 2009، وإلى 244 مليون دولار في العام 2010، وإلى 126 مليون دولار حتى نهاية الربع الثالث 2011.

الجدول 6: صافي الاقتراض في الفترة 2003-2011 (مليون دولار)

	2011*	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
الإنفاق الجاري	2101	2923	2920	2884	2567	1426	1994	1528	1240
صافي الاقتراض	126	244	355	447	535	376	344	157	173

* حتى نهاية الربع الثالث 2011.

وبالتالي، فإن تخفيض قيمة هذا البند له أثر واضح على تخفيض النفقات والمساهمة في تقليل عجز الموازنة العامة، ولكن قد يكون له تأثير سلبي على الفئات قليلة الدخل أو المحرومة، ولكن بالعودة لكثير من تصريحات رئيس الوزراء فإنه يؤكد على أنه لا يمكن قطع الكهرباء عمن لا يستطيع الدفع، ولا بد من استمرار التأكيد على ذلك، ويتطلب ذلك أن تعمل الهيئات المحلية على تحديد الأشخاص الذين لا يستطيعون فعلاً دفع ثمن الكهرباء، وأن ترفع هذه الأسماء لوزارة المالية حتى تسدد عنهم قيمة الفواتير.

16. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2005. دراسة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني. رام الله-فلسطين.

2. المساعدات الخارجية

شكلت المساعدات والمنح أحد المصادر الرئيسية والهامة لإيرادات السلطة الفلسطينية والتي من الصعوبة بمكان الاستغناء عنها. وقد ارتبطت هذه المساعدات بالعملية السياسية التي بدأت في العام 1993؛ بهدف خلق شعور لدى المواطنين بقطف ثمار السلام. وأخذت المساعدات الدولية منذ ذلك الحين تتدفق على الشعب الفلسطيني من جهات متعددة، وبقنوات مختلفة، ولأوجه إنفاق متنوعة، وبشروط عديدة، وبوتائر غير منتظمة. أما فيما يخص الجهات التي استلمت هذه المساعدات فيأتي بالدرجة الأولى السلطة الفلسطينية بمؤسساتها المختلفة حيث تلقت حصة الأسد من هذه المساعدات بنحو 87% من مجموع المساعدات، يليها المؤسسات الأهلية بنسبة 8%، ثم الأونروا حيث حصلت على 5% من هذه المساعدات.¹⁷

ويوضح الجدول 7 مدى الاعتماد الكبير على المنح والمساعدات لتمويل كل من النفقات الجارية والنفقات التطويرية؛ حيث بلغ مجموع ما استلمته السلطة الفلسطينية منذ العام 1995 وحتى نهاية الربع الثالث من العام 2011 نحو 12.2 مليار دولار، منها نحو 9.33 مليار دولار لدعم الموازنة ونحو 2.8 مليار دولار لدعم النفقات التطويرية. ويتضح مدى ارتهاق تقديم هذه المساعدات للظروف السياسية والاقتصادية التي تمر بها الأراضي الفلسطينية.

ويتضح من الجدول 1 الاعتماد المتزايد للسلطة الفلسطينية على الدين العام لتمويل العجز المزمن في الموازنة العامة؛ وقد بدأ ذلك باللجوء إلى الدين الخارجي بدءاً بالقرض اليوناني الذي بلغت قيمته 15 مليون دولار في العام 1993 أي حتى قبل تأسيس السلطة الفلسطينية. ومن ثم توالى الاعتماد عليها حيث بلغت قيمتها حتى نهاية الربع الثالث من العام 2011 نحو 1.12 مليار دولار. أكثر من نصف قيمة هذه القروض من مؤسسات مالية عربية ويتضمن هذه القروض المساعدات الخاصة بصندوق الانتفاضة وصندوق الأقصى وهي عملياً منح، ونحو ثلثها من مؤسسات دولية وإقليمية، ونحو 14% قروض ثنائية أي اقتراض السلطة الفلسطينية من دولة أخرى مباشرة وهي إيطاليا وإسبانيا واليونان والصين والسويد. أما حجم الدين الداخلي فقد بلغ نحو 828 مليون دولار حتى نهاية الربع الثالث من العام 2011، معظمها (نحو 99%) قروضا من المصارف المحلية وبذلك فقد بلغ حجم الدين العام الداخلي والخارجي نحو 1.94 مليار دولار حتى نهاية الربع الثالث من العام 2011.

أما فيما يخص الآثار المترتبة على الدين الخارجي فإنه سيتحملها الأجيال اللاحقة؛ لأنها لا بد أن تسدد من خلال فرض الضرائب؛ خاصة وأن هذه القروض لم تستخدم في مشاريع إنتاجية تحقق دخول يمكن أن تساهم في تسديد هذه القروض. أما تأثير الاقتراض من المصارف المحلية فإن له أثر على الموازنة العامة نفسها حيث أن تكلفته عالية مما يقلل من أثره في تمويل العجز. كما أنه يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص ما يؤدي إلى تخفيف الآثار المترتبة على تأثير الإنفاق الحكومي في تحقيق النمو الاقتصادي.

جدول 7: حجم المنح والمساعدات المقدمة للموازنة العامة ونسبتها من صافي الإيرادات في الفترة 1996-2011

2011*	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
2420.7	2968	2903	3331	2653	1460	1719	1403	1007	1032	1223	988	951	871	829	728	750	صافي إيرادات الموازنة
1057.2	1132	1355	1763	1012	738	349	353	261	471	533	54	0	2	34	83	135	مساعدات خارجية لدعم الموازنة
43.7	38.1	46.7	52.9	38.1	50.5	20.3	25.2	25.9	45.6	43.6	5.5	0.0	0.2	4.1	11.4	18	نسبة المساعدات إلى صافي الإيرادات
129.9	273	126	215	310	281	287	0	36	0	0	0	242	236	259	242	190	الإنفاق التطويري
5.4	9.2	4.3	6.5	11.7	19.2	16.7	0.0	3.6	0.0	0.0	0.0	25.4	27.1	31.2	33.2	25.3	نسبة لإنفاق التطويري إلى صافي الإيرادات
49.0	47.3	51.0	59.4	49.8	69.8	37.0	25.2	29.5	45.6	43.6	5.5	25.4	27.3	35.3	44.6	43.3	نسبة دعم الموازنة والإنفاق التطويري إلى صافي الإيرادات

17. معهد ماس. 2005. نحو توظيف أجمع للمساعدات الخارجية المقدمة للشعب الفلسطيني.

*: حتى نهاية الربع الثالث من العام 2011.

الخارجية من خلال تبني استراتيجية نمو اقتصادي غير عرضة للتأثر بالقيود الاقتصادية ومن خلال جهد جاد لضبط الإنفاق». وبالرغم من هذه السياسة المعلنة إلا أن الموازنة العامة للعام 2011 رأت أنها بحاجة إلى 967 مليون دولار من المساعدات للعام 2011 أي ما نسبته نحو 45% من الإيرادات. وإذا أضيف إليها المنح المقدمة للإنفاق التطويري فإن نحو ثلثي الإيرادات يعتمد على المنح والمساعدات الخارجية. وعلى أرض الواقع وحتى نهاية الربع الثالث من العام 2011 فقد جاء حجم المساعدات المخصص للإنفاق الجاري أعلى مما هو متوقع للعام كله بنحو 90 مليون دولار. في حين لم يصل سوى ما يقارب ربع المساعدات المتوقعة للإنفاق التطويري.

بالمحصلة يتبين من الجدول 7 أن المساعدات المخصصة للإنفاق الجاري قد تراجعت من 1.763 مليار دولار في العام 2008 إلى 1.06 مليار دولار حتى نهاية الربع الثالث من العام 2011. أي بمقدار 675 مليون دولار. وقد عملت الحكومة على تعويض هذا النقص بشكل رئيس من خلال الدين العام وبالذات بالاقتراض من المصارف المحلية؛ فقد ارتفع إجمالي الدين العام من نحو 1.4 مليار دولار في العام 2008 إلى 1.94 مليار دولار حتى نهاية الربع الثالث من العام 2011. أي أن الدين العام قد ساهم في تعويض نحو 80% من انخفاض المساعدات. مع الأخذ بعين الاعتبار أن السلطة الوطنية لا تستطيع الاستمرار بالاستدانة من القطاع المصرفي إلى ما لا نهاية. إذ أن قانون الدين العام حدد في المادة 30 منه سقفاً على الدين العام (40% من الناتج المحلي الإجمالي).

وسلبيات طريقة الاعتماد على الدين العام الداخلي لتمويل الموازنة العامة. تتمثل في أنها عالية التكلفة ولا تشكل حلاً جذرياً لتمويل الموازنة العامة. كما أن هذه القروض في نهاية المطاف لا بد أن تسدد من خلال دافعي الضرائب. كما أن لها آثار قوية للغاية على الاستثمار من خلال مزاحمة القطاع الخاص في الحصول على الائتمان وبالتالي رفع سعر الفائدة. وتقليص القروض المتاحة أمام الاستثمار الخاص.

أما بالنسبة لتأثير المساعدات فإنه يحسب لها إسهامها الملحوظ في تمويل العجز المزمّن والكبير في الموازنة الجارية في العشر سنوات الأخيرة. إذ بلغت مساهمتها في بعض السنوات نحو نصف الإيرادات الصافية. وما ينجم عن هذا التمويل من تأثيرات إيجابية على الأداء الاقتصادي الكلي. ومساهمتها في توفير الموارد المالية الضرورية لضمان استمرار تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية (كالنقل والرعاية الصحية). ولا سيما ذوي الدخل المحدود منهم من قبل العديد من المؤسسات الرسمية والأهلية على حد سواء. وخصوصاً في المرحلة الأخيرة. ولكن هناك إخفاق في تقليل الاعتماد عليها ذاتها لصالح عجلة النمو الذاتي. بل على العكس من ذلك. يمكن أن تكون هذه المساعدات قد ساهمت ولو بشكل غير مقصود في تحمل أعباء إعادة الإحتلال الإسرائيلي لمناطق السلطة. وفشلت في إزالة الآثار السلبية الناجمة عن السياسة الإسرائيلية العدوانية ضد الشعب الفلسطيني. وفي تعزيز فرص الاقتصاد الفلسطيني في الانعقاد من التبعية القسرية لنظيره الإسرائيلي. وفي تمكين المجتمع الفلسطيني من تحقيق التنمية الشاملة المستدامة.

بناءً على ذلك يبدو وكأننا أمام خيارين فيما يخص اختيار

فمع بداية تأسيس السلطة الفلسطينية وفي الفترة 1994-1999 تم تقديم المساعدات بهدف مساعدة السلطة على النهوض ومساعدتها في الاعتماد على الموارد المحلية. واستخدام هذه المساعدات للإنفاق التطويري. ولكن في فترة الانتفاضة 2000-2002 وما شهدته من حصار وممارسات إسرائيلية ووقف تحويل المقاصة وهبوط المورد المحلي. وزيادة النفقات الحكومية فقد تم اللجوء إلى المساعدات الدولية للإنفاق الجاري للموازنة؛ حيث ارتفعت من 54 مليون دولار في العام 2000 إلى 471 مليون دولار في 2002. أما في الفترة 2003-2005 فقد بدأت السلطة الفلسطينية بالتوجه نحو الإصلاح المالي: نتيجة للضغط الدولي. ولكن استمرت الزيادة في النفقات بصورة أسرع من الإيرادات المحلية؛ وبالتالي استمر الاعتماد على المساعدات حيث بلغت قيمتها 261 مليون دولار في العام 2003 وارتفعت إلى 349 مليون دولار في العام 2005 مشكّلة نحو خمس الإيرادات المحلية. أما في العامين 2006-2007 وعقب نجاح حركة حماس في الانتخابات وتباطؤ إسرائيل في تحويل المقاصة وانخفاض تحصيل الضرائب فقد تضاعف حجم هذه المساعدات ليلبلغ 738 مليون دولار في العام 2006 وليقفز عن مليار دولار في العام 2007. وقد بلغ حجم هذه المساعدات إلى الذروة في العام 2008 إذ بلغت نحو 1.8 مليار دولار لدعم الموازنة ونحو 215 مليون دولار للإنفاق التطويري.

ويؤشر كل ما سبق إلى أن السلطة الفلسطينية ليس بإمكانها التخلي عن المنح والمساعدات دون أن تعد لذلك الإعداد الكامل. سيما وأن واقع الحال يقول دائماً هل من مزيد؛ فعلى الرغم من تضاعف حجم المساعدات في العامين 2006 و2007 إلا أن خطة الإصلاح والتنمية التي قدمت لمؤتمر المانحين في باريس في 17/12/2007 اعتبرت أن «أدى قطع المساعدات الدولية عنا في العامين 2006 و2007 إلى أزمة مالية أسهمت في زعزعة ثقة مواطنينا وموظفي قطاعنا العام بالسلطة الوطنية الفلسطينية». وطلبت هذه الخطة من المانحين 5.6 مليار دولار للأعوام الثلاثة 2008-2010. على أن يأتي منها 1.361 مليار دولار للنفقات الجارية في العام 2008 و427 مليون دولار للنفقات التطويرية. وكما يبين الجدول 4 فقد وصل من هذه المساعدات في الأعوام الثلاثة 4.25 مليار للإنفاق الجاري. و614 مليون دولار للإنفاق التطويري. وقد جاءت المساعدات للإنفاق الجاري في العام 2008 أكثر مما هو متوقع بنحو 402 مليون دولار. وكذلك المساعدات في العام 2009 جاءت مرتفعة بأكثر مما هو متوقع بنحو 27 مليون دولار. في حين أن المساعدات للعام 2010 جاءت أقل مما هو متوقع بنحو 118 مليون دولار. أما النفقات التطويرية فقد جاءت أقل مما هو متوقع لها بنحو مليار دولار. إذ لم يصل سوى 37% مما هو متوقع.

وبالرغم من اعتماد خطة الإصلاح والتنمية على المساعدات والمنح. إلا أن خطاب الموازنة العامة للعام 2011 نص على: «يتمثل التقدم نحو تحقيق الاستدامة المالية. وتخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية أحد أهم مكونات الجهد الوطني المبذول لإنجاز الجاهزية الوطنية لقيام دولة فلسطين». كما نص في موقع آخر على: «فقد تمكنت السلطة الفلسطينية خلال السنوات الثلاث الماضية من تقليص الاعتماد على المساعدات

الاستمرار في الاعتماد على المساعدات الخارجية أو الاعتماد على الدين العام:

- أن تكون السلطة الفلسطينية مجبرة على التخلي التدريجي عن المساعدات الخارجية. وفي هذه الحالة لا بد اللجوء إلى المصادر الأخرى وتحمل تبعاتها المالية. وفي ذلك سيكون تحميل عبئاً إضافياً إلى الموازنة العامة بقيمة خدمة الدين العام وهو نحو 38 مليون دولار كما سبق ذكره. وسيؤول ذلك في المحصلة إلى زيادة الإيرادات المحلية من الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

- أن تكون السلطة الفلسطينية مخيرة في الاعتماد على المساعدات الخارجية. وفي هذه الحالة لا بد من الاعتماد على المساعدات الخارجية لأن أثرها المالي إيجابي على الموازنة العامة. مع الأخذ بعين الاعتبار أن المساعدات الدولية قد لا تستمر إلى الأبد. وبالتالي يجب أن لا تبقى عنصراً دائماً وثابتاً في الاعتماد عليها لتمويل الموازنة العامة. بل يجب النظر إليها باعتبارها أداة مؤقتة وغير مضمونة تستوجب بذل أقصى درجة ممكنة من الحكمة والكفاءة في استغلالها عند توفرها. مع مواصلة البحث عن السبل الكفيلة بالتخلص من الاعتماد عليها في يوم ما. وقد أكد على ذلك خطاب الموازنة العامة مرات عديدة.

3. الإيرادات المحلية

تتكون هذه الإيرادات من الإيرادات الضريبية ومنها ضريبة الدخل. والإيرادات غير الضريبية. وبشكل عام تشكل الإيرادات المحلية في معظم السنوات 40% أو أقل من صافي الإيرادات. والجزء المتبقي من صافي الإيرادات يأتي من إيرادات المقاصة.

1. ضريبة الدخل

وهي الضريبة المفروضة على الأفراد والشركات العاملة في الأراضي الفلسطينية. وبناءً على المادة 5 من اتفاقية باريس الاقتصادية فإن للسلطة الفلسطينية الصلاحية الكاملة في التحكم بهذه الضريبة. وتشير البيانات إلى أن ضريبة الدخل لم تمثل سوى نسبة 7% من إجمالي الإيرادات المحلية في الموازنة العامة 2010. ونظراً للأزمة المالية التي تعصف بالسلطة الفلسطينية فقد سعت إلى زيادة الإيرادات الضريبية من خلال إصدار القرار بقانون بشأن ضريبة الدخل للعام 2011. وفي البداية لم تسع إلى رفع معدلات الضريبة. ولكن أساساً عبر توسيع القاعدة الضريبية وتركت الشرائح والنسب الضريبية الأساسية على حالها (وإن تحول حسابها إلى عملة الشيكل): من 1-40 ألف شيكل: نسبة 5%. من 40-80 ألف شيكل: نسبة 10%. أعلى من 80 ألف شيكل: نسبة 15%. وظل معدل الضريبة على الشركات وما شابهها على حاله. 15%.

وقد ثارت احتجاجات ضد مشروع القرار قبل نشره من القطاع الخاص ومن الأفراد العاديين. وتمثلت وجهة نظر المحتجين في أن القانون يفرض أعباءً مالية إضافية على المواطنين في هذه الأوقات الصعبة. ومن ضمن نقاط الاحتجاج أن القرار بقانون يساوي بين الأفراد الذين يبلغ دخلهم السنوي الخاضع للضريبة 80 ألف شيكل وبين الشركات التي قد تصل أرباحها إلى ملايين الشواقل. ما حداً بمجلس الوزراء إلى تعديل الشرائح بإضافة شريحتين أخريين وهما من 80 ألف شيكل وحتى 125 ألف

شيكل نسبة الضريبة 15%. ومن 125 ألف شيكل وحتى 200 ألف شيكل بنسبة 22.5%. وما زاد عن 200 ألف شيكل بنسبة 30%. وناشدت مختلف الجهات العمل على وقف العمل بهذا القرار بقانون مثل القطاع الخاص والنقابات ومجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي في المجلس التشريعي. وبعد الحوار الذي شارك فيه ممثلون عن القطاعات. تم الاتفاق على تحديد الحد الأعلى للشرائح 20% وإلغاء شريحة 30%.

2. الإيرادات غير الضريبية

وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية ورسوم الرخص المختلفة والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى. وتشكل هذه الإيرادات بالمتوسط نحو 17% من إجمالي الإيرادات المحلية. وهناك مأخذين رئيسيين فيما يخص هذه الإيرادات:

- أن هذه الإيرادات لا تظهر تفاصيلها في كل الموازنات العامة التي قدمتها السلطة الفلسطينية. وإنما ظهر جدول بهذه الإيرادات في بعض الموازنات.

- أن هذه الإيرادات عندما تظهر فإنها لا تشمل بعض الإيرادات الهامة مثل أرباح الهيئة العامة للبترول. وأرباح صندوق الاستثمار الفلسطيني. وأرباح الشركات التي تساهم فيها السلطة الفلسطينية. وإيرادات الهيئة العامة للتبغ. وإيرادات سلطة النقد. وتشكل هذه الإيرادات مصدراً هاماً لإيرادات السلطة الفلسطينية. وينبغي إظهارها في الموازنة العامة باعتبارها كشف حساب للسلطة الفلسطينية.

وبالتالي. فإن عدم إظهار هذه الإيرادات في الموازنة العامة ينزل من سقف الشفافية في الموازنة العامة من جهة. ومن جهة أخرى فإنه يحرم الموازنة العامة من بعض الإيرادات.

3. إيرادات المقاصة

وهي مجموع الإيرادات الذي تقوم إسرائيل بجبايتها نيابة عن السلطة الفلسطينية حسب اتفاق باريس الاقتصادي. ويتم تحصيل هذه الإيرادات وتحويلها للسلطة الفلسطينية بعملة الشيكل. وتتكون إيرادات المقاصة من مجموع ثلاثة أنواع من المدفوعات:

1. الضرائب المباشرة: وهي ضريبة الدخل على أجور العمال في إسرائيل والمستوطنات. تنص اتفاقية باريس على أن تقوم إسرائيل بتحويل 75% من ضرائب الدخل المحصلة من عمال الضفة الغربية وقطاع غزة في إسرائيل. وكامل ضريبة الدخل المحصلة من العمال الذين يعملون في المستوطنات.

2. الضرائب غير المباشرة: ضريبة القيمة المضافة وضرائب الشراء وأية ضرائب أو رسوم أخرى تترتب على التبادل التجاري بين إسرائيل والضفة والقطاع حصاراً.

فيما يتعلق بضريبة القيمة المضافة. فإنه يسري في فلسطين قانون الرسوم على المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963. بموجب المادة 2 منه. يطبق القانون على كافة البضائع والمواد المعدة للاستهلاك أو أي غرض آخر. والتي يتم صنعها محلياً

من جهة ثانية، أما البيان الجمركي فينحصر دوره في إثبات إيرادات الجمارك والضرائب غير المباشرة التي تقوم إسرائيل بجبايتها على المستوردات الفلسطينية.

وحسب الجدول 8 فقد ساهمت إيرادات المقاصة بنحو 64% خلال السنوات الأخيرة. ويتضح من الجدول أن حجم هذه الإيرادات قد بلغ نحو 1.2 مليار دولار في العام 2010، مرتفعاً بمقدار 13% عن السنة السابقة، نتيجة ارتفاع ضريبة المحروقات بنسبة 22%، وإيرادات الجمارك (نتيجة زيادة الاستيراد) بنسبة 12%. ويلاحظ أيضاً أن ضريبة المحروقات تساهم بنسبة ثلث إيرادات المقاصة، وتساهم عوائد الجمارك بثلث آخر.

وتتكبد السلطة الفلسطينية خسارة مالية كبيرة نظراً لأنها لا تسترجع كافة الضرائب غير المباشرة التي يدفعها المستهلكون الفلسطينيون في الضفة الغربية وقطاع غزة على السلع التي يستهلكونها. على سبيل المثال لا تسترجع السلطة الوطنية ضرائب المشتريات التي يتم دفعها على السلع والبضائع التي يتم شراؤها من إسرائيل (ما عدا ضريبة المحروقات). كذلك لا تحصل السلطة الوطنية على الجمارك التي تدفع على البضائع الأجنبية التي تستورد أولاً إلى إسرائيل ثم يعاد تصديرها إلى الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا بالطبع إلى جانب الخسائر الكبيرة (ضريبة قيمة مضافة وغيرها من الضرائب غير مباشرة) على مشتريات سكان الضفة الغربية وقطاع غزة المباشرة من إسرائيل والتي لا يتم توثيقها بفواتير.

هناك العديد من التقديرات لهذا التسرب المالي للضرائب غير المباشرة المدفوعة من قبل المستهلكين الفلسطينيين والمحجوزة من قبل إسرائيل؛ إذ يقدر ما بين 130 إلى 200 مليون دولار سنوياً باستثناء حساب المبالغ الضائعة بسبب المشتريات المباشرة (دون فواتير) للمستهلكين والتجار في الضفة الغربية وقطاع غزة. من هنا فإنه يتوجب على السلطة الفلسطينية بذل الجهود الكافية واستخدام الضغط الدولي على إسرائيل لتحصيل هذه المبالغ.

جدول 8: إيرادات المقاصة (مليون دولار)

البند	2008	2009	2010
إيرادات المقاصة*	1,137	1,090	1,233
ضريبة الجمارك	368.3	386.6	434.2
ضريبة القيمة المضافة	385.3	336.5	379.7
ضريبة الشراء	3.6	3.7	3.8
ضريبة المحروقات	344.3	358.3	437.4
ضريبة الدخل	0.0	15.4	0.4
أخرى	20.8	2.6	3.2
إيرادات المقاصة بالنسبة إلى إجمالي الإيرادات المحلية في الموازنة (%)	64	70	67

كلية أو جزئياً. ويتم تحديد فئات ونسب الرسوم بموجب أنظمة تصدر بموجب القانون. ويتضح من القانون أن الرسوم تفرض على السلعة بصورتها النهائية. وقد تم تعديل هذا القانون السابق بالأمر العسكري الإسرائيلي رقم 658 لسنة 1976 بشأن تعديل قانون الرسوم الجمركية والمكوس على المنتجات المحلية وتعديلاته. وبموجب هذا الأمر يتم فرض الرسوم سواء على السلع أو على الخدمات أو على البضائع المستوردة. إضافة إلى ذلك يتم فرض الضريبة على كل مرحلة من مراحل الإنتاج بدلاً من فرضها على المنتج النهائي. كما هو الحال في القانون.

ثم جاء اتفاق باريس الاقتصادي ونظم ما يتعلق بهذه الضريبة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل. ووفقاً لأحكام المادة رقم (6) من بروتوكول باريس تقوم دوائر الضرائب الإسرائيلية بجباية ضريبة القيمة المضافة وغيرها. وتحويلها إلى السلطة الفلسطينية في مرحلة لاحقة بعد اقتطاع نسبة 3% منها بدل خدمات. وتفرض ضريبة القيمة المضافة على جميع صفقات البضائع والخدمات المنتجة محلياً (بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة) باستثناء البضائع المعدة للتصدير وخدمات السياحة والفواكه والخضار. ويجوز للسلطة الفلسطينية أن تعمل على تعديل نسبة هذه الضريبة بمقدار نقطتين مئويتين زيادة أو نقصان.

كما بينت المادة رقم (6) شروط إجراء المقاصة بين دوائر الضرائب الإسرائيلية ودوائر الضرائب الفلسطينية. وتستند هذه الشروط على فاتورة المقاصة كسند إثبات. ويجتمع ممثلون عن الجانبين في اليوم العشرين من كل شهر. ليقدم كل جانب للآخر قائمة بالفواتير لديه لإجراء المقاصة بينهما. على أن تسوى المطالبات في غضون ستة أيام من الاجتماع. ومن الجدير بالذكر أنه نظراً لأن المطالبة الفلسطينية مشروطة بحسب النص بتوفير فاتورة المقاصة، فإن قيام التاجر أو المستهلك الفلسطيني بالتغاضي عن تسليم فاتورة المقاصة للدوائر الضريبية المختصة في منطقته يكلف خزينة السلطة الوطنية مقدار الضرائب على هذه الفاتورة.

3. الجمارك والضرائب غير المباشرة على مستوردات الضفة الغربية وقطاع غزة من العالم الخارجي (عبر إسرائيل) مثل الجمارك والرسوم وضرائب الشراء وغيرها.

تنص الفقرة 15 من المادة 3 من بروتوكول باريس على أن كافة الإيرادات المتحصلة من الجمارك وضرائب الاستيراد على السلع المستوردة من الخارج، عن طريق المعابر الإسرائيلية، يجب أن تحول إلى السلطة الوطنية طالما كانت مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية هي المقصد النهائي لهذه الواردات. هذا حتى لو قام مستوردون إسرائيليون بالاستيراد شريطة أن يذكر بوضوح في وثائق الاستيراد أن المقصد النهائي لهذه المستوردات هو أراضي السلطة الوطنية. ويتم تخليص هذا الإيراد خلال ستة أيام عمل من يوم جباية ضرائب الاستيراد والرسوم المذكورة.

ويجدر الانتباه إلى أن التسويات الضريبية التي تتم على حركة التبادل التجاري ما بين الاقتصاد الفلسطيني والعالم الخارجي، عبر إسرائيل، تعتمد على البيان الجمركي كسند إثبات وليس على فاتورة المقاصة. إذ أن فاتورة المقاصة هي إثبات للتبادل التجاري ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة وإسرائيل

خامساً: التوصيات

انطلاقاً من التحليل السابق، فإنه يمكن اقتراح التوصيات التالية:

1. أهمية إنهاء الانقسام الداخلي: إن استعادة الوحدة الداخلية للسلطة الوطنية الفلسطينية سوف يسهل إعادة النظر في السياسات والإجراءات، وتجعل من ذلك عملاً مشروعاً وأكثر ديمومة بمباركة جميع الأطراف عليه واعتماده والسير به باعتباره سياسة أو قراراً يخدم المصلحة الوطنية مصحوباً برغبة التطبيق وإرادة سياسية تيسر تنفيذ هذه السياسات والإجراءات اللاحقة. فعداً عن الآثار الإيجابية من الناحية السياسية لإنهاء الانقسام فإنه له آثاراً إيجابية ومباشرة على أداء القطاع الخاص من جهة، وعلى رفد الموازنة بالإيرادات المتعلقة بقطاع غزة.

2. إعادة بناء مؤسسات السلطة الفلسطينية المختلفة بشكل مدروس ومنهجي. وهذا يتطلب توفير الإرادة السياسية لمنظمة التحرير والسلطة الوطنية الفلسطينية والقوى والأحزاب لهذه السياسة الجازمة بشأن دمج المؤسسات والوزارات أو إلزائها حسب الحاجة، ومن شأن ذلك أن يساهم على المدى البعيد في تخفيض النفقات التشغيلية للمؤسسات العامة. وفي هذا السياق من الضروري تحديد عدد المؤسسات غير الوزارية الضرورية والمطلوب دمجها في الوزارات ذات العلاقة وربط المتبقى منها بمجلس الوزراء بطريقة مباشرة تضمن وجود مرجعية ورقابة مباشرة عليها، إضافة إلى ضرورة العمل على تحسين أداء المؤسسات الحكومية المستند إلى تخطيط استراتيجي.

3. بذل الجهود الممكنة للعمل على تعديل اتفاق باريس الاقتصادي، بما يشمل إعادة النظر فيما يتعلق بتحكم السلطة الفلسطينية بضريبة القيمة المضافة؛ لأنها تثقل كاهل المستهلكين من جهة، كما أنها تعد مجالاً واسعاً للتهرب الضريبي من قبل المكلفين.

4. يتوجب على السلطة الفلسطينية بذل الجهود الكافية واستخدام الضغط الدولي على إسرائيل لتحصيل كافة الضرائب غير المباشرة التي يدفعها المستهلكون الفلسطينيون في الضفة الغربية وقطاع غزة على السلع التي يستهلكونها.

5. تعزيز المشاركة المجتمعية في رسم السياسات ووضع الخطط التنموية والطوارئ، كما أنه من الضروري إيجاد الأدوات الكفيلة لمشاركة شعبية وجماهيرية أوسع في نقاش مسودة الموازنة العامة للسلطة قبل وأثناء إقرارها، وقد تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً هاماً في تحقيق ذلك بالتعاون مع وزارة المالية والمجلس التشريعي. وإشراك الجهات ذات العلاقة في القرارات المتعلقة باستخدام أدوات السياسة المالية.

6. توحيد البيانات المتعلقة بعدد الموظفين العموميين حيث أن هناك خلاف بين ما ينشره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وبين ما تنشره وزارة المالية.

7. العمل على ضبط التعيين في القطاع العام، وإعادة هيكلة التوظيف في القطاع العام؛ بغية العمل على إعادة توزيع الموظفين وإجراء تنقلات بينهم. مما يؤدي إلى تفعيل الوزارات والدوائر ذات الاحتكاك مع المواطنين والتسهيل عليهم. ومن ناحية أخرى العمل على زيادة الإنتاجية حتى في الوزارات التي سيتم النقل منها. خاصة وأن قانون الخدمة المدنية يتيح ذلك. والعمل على إنهاء استمرار ظاهرة الموظف الوهمي الذين يستلمون رواتبهم وهم خارج إطار الخدمة في مؤسسات السلطة المختلفة، وكذلك العمل معالجة قيام العديد من الوزارات والمؤسسات العامة في توقيع عقود لمستشارين وخبراء برواتب ضخمة ومبالغ فيها ويتطلب ذلك الشفافية في توظيفهم والإعلان عن ذلك في الصحف وكذلك قيمة الراتب المقترح للتوظيف، كما أنه لا تزال عملية ترقية كبار الموظفين تفتقد إلى سياسة واضحة تضمن تحقيق النزاهة والشفافية في هذا الأمر. وزد على ذلك استمرار حركة الأشخاص بين القطاع العام والقطاع الخاص دون ضوابط أو رقابة.

8. حصر العاملين الحقيقيين في الأجهزة الأمنية، وفتح المجال للحصول على معلومات أساسية حول واقعها وموازناتها، وتأسيس جسم قيادي يجمع هذه الأجهزة مثل هيئة أركان أو مجلس أمن قومي ما يعزز جهة مرجعية ومسائلة. كما أن الترقيات التلقائية في الأجهزة الأمنية، تؤدي إلى تضخم أعداد الموظفين في الرتب العليا مما يضاعف من فاتورة قطاع الأمن.

9. إن تخفيض قيمة صافي الإقراض خطوة إيجابية لتخفيض النفقات العامة والمساهمة في تقليل عجز الموازنة العامة، ولكن قد يكون له تأثير سلبي على الفئات قليلة الدخل أو المحرومة التي يجب عدم نسيانها، ويتطلب ذلك أن تعمل الهيئات المحلية على تحديد الأشخاص الذين لا يستطيعون فعلاً دفع ثمن الكهرباء، وأن ترفع هذه الأسماء لوزارة المالية حتى تسدد عنهم قيمة الفواتير، كما تعهد بذلك رئيس الوزراء أكثر من مرة.

10. إعادة النظر في سياسة توزيع النفقات الحكومية؛ بحيث يتم زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، حتى تساهم السياسة المالية في خلق التوازن الاجتماعي. مما يتطلب إيلاء هذه القطاعات اهتماماً أكبر كونها تمس شريحة الفقراء بالذات، كما أن الإنفاق في هذه المجالات يأتي في سياق دعم الصمود، وتعزيز الجبهة الداخلية.

11. التأكيد على قيام وزارة الصحة بدورها، ولكن لا بد من إعادة النظر فيما يخص تقديم الخدمات الصحية لمستحقيها خاصة لا يزال هناك بعض الإشكاليات التي تعترض تقديم هذه الخدمة حيث لا زالت الوساطة والمحسوبية تلعب دوراً في التحويلات الخارجية بتحويل أشخاص للعلاج في الخارج دون اتباع الإجراءات المقررة في هذا الشأن ودون أن تستدعي حاجتهم لذلك. إضافة إلى غياب الرقابة على تقارير العلاج في الخارج. من ناحية أخرى هناك غياب للعدالة والمساواة في توزيع خدمات العلاج على المستشفيات الخاصة في فلسطين، وهناك تعميم بخصوص

هذا الأمر ولكنه لم يطبق. وهناك العديد من المقترحات في هذا المجال:

- مراجعة قائمة الأدوية الأساسية وحذف أية أدوية مرتفعة الثمن ولها بدائل من نفس العائلة العلاجية تؤدي نفس الغرض.

- على وزارة الصحة حث المصانع المحلية على زيادة مساهمتها بتغطية أدوية القائمة الأساسية حيث أن تغطية مصانع الأدوية لا زالت متواضعة (لا تتجاوز 40% من أصناف القائمة) وإزالة كل العوائق البيروقراطية والتي تمنع المصانع المحلية من تسجيل أصناف جديدة.

- تطبيق قرار وزير الصحة والصادر بتاريخ 16.1.2011 بتحديد سقف ربح المستوردين ب 7.5% حيث أنه لوحظ أن بعض الأصناف الدوائية المستوردة أسعارها أعلى من الأسعار بدول الجوار.

- وضع نظام تأمين صحي شامل يكون دور الحكومة فيه متركز على تأمين الرعاية الأولية والإشراف على سلامة التنفيذ ورعاية تأمين العائلات الأقل حظاً.

12. هناك ازدواجية في تعامل الحكومة مع المساعدات الخارجية. حيث تعلن أنها ستتخلى عنها، ولكن بنفس الوقت تعتمد عليها بشكل كبير؛ كما لوحظ أن انخفاض المساعدات تم تعويض معظمه بالاقتراض من المصارف المحلية. مما يشكل عبئاً إضافياً على الموازنة العامة، وسيؤدي إلى زيادة الضرائب. وبالتالي، إذا كانت الحكومة مجبرة بالتخلي عن المساعدات الخارجية فعلى الشعب الفلسطيني تحمل تبعات ذلك بدفع الضرائب. ولكن إذا كانت السلطة الفلسطينية مخيرة في الاعتماد على المساعدات، فعلى الحكومة الاعتماد عليها ووضع خطة للبحث عن السبل الكفيلة للتخلص منها.

13. قبل قيام الحكومة بفرض قانون ضريبة جديد لا بد من إعادة النظر في تركيبة القطاع الخاص الفلسطيني، فنحو 98.6% من المنشآت العاملة في القطاع الخاص تعامل معاملة الأفراد وهي عبارة عن مشاريع صغيرة ومتوسطة تتطلب الدعم الحكومي والمساندة في زيادة الإنتاج وتسويقه. كما أن الحكومة مطالبة بجهد آخر تجاه الشركات الكبيرة وخاصة المساهمة العامة بالعمل على إلزامها بمبادئ الحوكمة. كما أن على الحكومة العمل على حل مشكلات تسجيل الأراضي وفرزها وتطويرها

لتسهيل عملية الاستثمار وحل المشكلات الاجتماعية الناجمة عن الميراث ومن شأن كل ذلك أن يحفز القطاع الخاص على زيادة الإنتاج وتحقيق أرباح أعلى. ومن ثم يتم فرض ضريبة جديدة من شأنها أن تساعد على زيادة إيرادات السلطة الفلسطينية.

14. تنفيذ التوصيات التي تبلور عن الحوار حول السياسة المالية لمراقبة الأزمة المالية.

15. توريد كافة بنود الإيرادات غير الضريبية إلى الموازنة العامة، والتي قد تسهم في تخفيض عجز الموازنة المزمّن مثل أرباح الهيئة العامة للبترو، وأرباح صندوق الاستثمار الفلسطيني، وأرباح الشركات التي تساهم فيها السلطة الفلسطينية، وغيرها.

16. الالتزام بقواعد العمل والموازنة المعتمدة لكل وزارة بحيث لا يجري أي انفاق خارج الموازنة المرصودة.

17. دعم وتشجيع المنتج الوطني سواءً على صعيد المستهلك العادي أو لمشتريات وعطاءات السلطة الوطنية لما في ذلك من تعزيز لعملية جباية الضرائب.

18. متابعة قضايا الفساد المالي واسترداد أموال الدولة.

19. هناك حاجة ماسة إلى زيادة مستوى الشفافية في بعض بنود الموازنة العامة:

- توضيح ماهية النفقات التشغيلية الأخرى حيث تذكر رقم مجمع دون أي تفصيل، وكذلك توضيح الفرق بين بندي بدل التنقل والسفر في مهمات رسمية. كما أن من الضروري العمل على ترشيد الإنفاق في البند الأخير رغم قلة أهميته في دعم الموازنة العامة، ولكن له من تأثير إيجابي على خلق شعور لدى المواطنين بقيام الحكومة بترشيد النفقات.

- وضع جدول بمحتويات الموازنة العامة لتسهيل الاطلاع عليها.

- الشفافية والمساءلة في إدارة الدين العام، وذلك بتوضيح أدوار الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين وأهدافها ومسؤوليتها، وإسناد مهمة تدقيق الحسابات إلى مدققين خارجيين على أساس سنوي، ثم الإفصاح العام عن بيانات مراجعة الحسابات الخاصة بعمليات إدارة الدين.

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة

ضمن جهود أمان الرامية لتعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة المال العام وخاصة الموازنة العامة. عملت أمان عام 2010 على إنشاء الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة مثلاً لعدد من المنظمات الأهلية القطاعية الفلسطينية وهي: مؤسسة أمان، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، جمعية الهيدرولوجيين، مركز العمل التنموي - معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، مركز إبداع المعلم، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، شبكة المنظمات الأهلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية - ماس، مركز القدس للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والاغاثية الزراعية، بالإضافة الى عدد من الخبراء الماليين والاقتصاديين. وقد قام هذا الفريق خلال العامين الماضيين بمراجعة الموازنة العامة ووضع ملاحظات عليها وإصدار ورقة موقف تم توزيعها إبان جلسات المساءلة التي عقدتها أمان لوزير المالية لمناقشة موازنات 2010-2011. كما قام الفريق بتحليل السياسة المالية للسلطة الفلسطينية وإصدار ورقة موقف حولها قدمها الفريق في جلسات الحوار الوطني بشأن الأزمة المالية للسلطة.

يقوم ائتلاف أمان بأعمال السكرتاريا لهذا الفريق ويقدم الدعم اللوجستي والفني له في ظل امكانيات مالية ضئيلة وغير مستقرة. حيث يقوم بالدعوة للاجتماعات وتحضير أجندة الاجتماعات والمحاضر وأية أوراق ووثائق خاصة تلك المتعلقة بالموازنة العامة. كما يقوم بتشكيل حلقة وصل بين الفريق والجهات الرسمية وعلى رأسها وزارة المالية. وقد شارك الفريق بدعم من أمان في عدد من الورشات التدريبية لتأهيله في مجال قراءة الموازنة العامة بالإضافة إلى المشاركة في لقاء إقليمي للمنظمة الدولية لشراكة الموازنة (International Budget Partnership) بمشاركة مدير دائرة الموازنة في وزارة المالية تمخض عنه إصدار موازنة المواطن الفلسطيني للعام 2011.

يؤمن الفريق الأهلي بضرورة اطلاع المواطن على الموازنة العامة والمشاركة في اعدادها ومتابعة تنفيذها. ليتمكن من الرقابة على إدارة الانفاق الحكومي والإيرادات والمال العام. الأمر الذي من شأنه أن يعزز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في عمليات الحكم. كما يعزز الشفافية والمساءلة في الحكم الرشيد الذي نطمح له في فلسطين.



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع شارل ديغول
هاتف: 082884767 / فاكس: 082884766

رام الله: شارع الإرسال - عمارة الريماوي ط1
هاتف: 022974949 / 022974948 / فاكس: 022989506

ص.ب: 69647، القدس: 95908

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2012