

## مقدمة

تسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة وتحليل واقع تنفيذ الموازنة العامة للعام 2017<sup>1</sup> خلال النصف الأول من العام بالاستناد إلى التقرير المالي لشهر حزيران<sup>2</sup>، إضافة إلى مقارنة بعض البنود مع ذات الفترة من العام الماضي 2016 بالاعتماد على قانون الموازنة لعام 2016<sup>3</sup> والتقرير المالي لشهر حزيران 2016، مع تسليط الضوء على بعض النفقات المطلوب تقليصها، استنادا إلى أهم التوصيات التي برزت في تقرير النقشف والترشيد\_ ائتلاف أمان عام 2015.

### تتكون الورقة من ثلاثة فصول:

- **الفصل الأول:** يعالج ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناظمة، بدءا مما ورد من أحكام في القانون الأساسي بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، واحترامها لمعايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.
- **الفصل الثاني:** عرض وتحليل بنود الموازنة العامة 2017، من خلال تحليل مقرن مع ما تحقق فعليا في النصف الاول من موازنة 2017.
- **الفصل الثالث:** استعراض للاستخلاصات.

وتقوم هذه الورقة على تحليل البيانات على أساس الإلتزام، وتتعلق بالتحليل باعتبار ان الموازنة العامة انعكاس للسياسات المالية التي أقرت بقرار من مجلس الوزراء المنعقد في تاريخ 2017/1/31 لتكثيف جهودها للارتقاء بأدائها المالي عبر أربعة محاور متزامنة تتعلق بـ:

**أولاً:** سياسات الإيرادات، وذلك من خلال توسيع القاعدة الضريبية، وتوحيد إجراءات جباية الضرائب، وتنظيم قطاع التبغ، وإنشاء مراكز للتدقيق الضريبي والجمركي، وتطوير وتحديث البرامج المعمول بها في دوائر الإيرادات، وتعزيز الشراكة وبناء جسور الثقة مع المؤسسات ذات العلاقة، كما سيتم البدء بتعديل الرسوم التي لا تمس المواطن بشكل مباشر.

**ثانياً:** سياسات الإنفاق، وذلك من خلال الاستمرار في المحافظة على مستوى التوظيف نفسه في القطاع العام، والتركيز على المشاريع التطويرية الممولة من الخزينة، والاستمرار في إصدار أنونات الدفع الحكومية لسداد مستحقات القطاع الخاص، والعمل على إصلاح القطاع الصحي وتصويب نظام التحويلات الطبية، وخلق فرص عمل جديدة بدعم المشاريع الصغيرة بالشراكة مع وزارة العمل والمؤسسات المصرفية، ودعم صمود المواطنين في القدس.

<sup>1</sup> قانون الموازنة العامة السنة المالية 2017

<sup>2</sup> التقرير المالي لشهر حزيران 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2017/7/30

<sup>3</sup> قانون الموازنة العامة، السنة المالية 2016

ثالثا: تعزيز الشراكة مع الجهات المانحة وذلك بتوحيد قنوات الاتصال وتوحيد المعلومات والتمويل من خلال القنوات الحكومية الرسمية، وتوجيه الدعم الدولي لينسجم مع أجندة السياسات الوطنية، وحث المانحين على تعزيز التنسيق فيما بينهم لضمان عدم التقاطع والتضارب بين برامجهم المختلفة.

رابعا: الإسراع في عملية إصلاح موازنة البرامج والأداء وذلك من خلال التركيز على عدد معين ومختار من الوزارات.

## الفصل الأول

### الجوانب القانونية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2017

يراجع هذا الفصل ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية النافذة، بدءاً مما ورد من أحكام في القانون الأساسي، وفي قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، واحترامها لمعايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.

بالإطلاع على ما صدر عن وزارة المالية من بيانات متعلقة بموازنة العام 2017، ومقارنة ذلك مع قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998<sup>4</sup>، والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. لم يتم التقيد بالمواعيد القانونية لإعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2017، إذ أنه لم يتم تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي في بداية شهر تشرين ثاني/ نوفمبر 2017 وفقاً لأحكام المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة. (إن تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام 2016). حيث تم تقديم المشروع خلال شهر كانون ثاني لعام 2017، وتم عرضه خلال لقاء جمع ممثلي من القطاع الخاص ومن القطاع الأهلي (لم يحقق هذا اللقاء النهج التشاركي في إعداد الموازنة العامة).

2. اعتمدت تقديرات ومقارنات بنود الموازنة العامة 2017 على أرقام بنود الموازنة العامة 2016 (المتحققة فعلاً وليست المخططة) والتي أشارت تقارير الفريق إلى وجود انحرافات كبيرة فيها، وأضحت تلك الأرقام هي مرجعية تقديرات بنود موازنة 2017، على الرغم من أن بعض بنود الموازنة المتحققة لعام 2016 نتجت عن بعض الاتفاقيات والتي كانت لمرة واحدة فقط.

3. لم يتم إصدار موازنة المواطن حتى الآن!

4. لم يتضمن قانون الموازنة العامة للعام 2017، جدولاً يوضح الديون والقروض (قصيرة الأجل، أو طويلة الأجل) المترتبة على السلطة الفلسطينية، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها. كما لم يتم توضيح مساهمات السلطة الفلسطينية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية، علماً أن هذه المعلومات يجب تقديمها بالاستناد إلى المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

5. غياب الحساب الختامي (تقرير الحساب الختامي) لموازنات الأعوام: 2012، 2013، 2014، 2015، وبالطبع لن يصدر الحساب الختامي لموازنة 2016 قبيل إصدار السنوات السابقة، مما يجعل عملية المساءلة الفعلية على ما تم إنفاقه مشلولة كلياً، ولن يتم التحقق من مدى الالتزام بقوانين الموازنات المقررة دون إصدار الحساب الختامي المدقق من ديوان الرقابة المالية والإدارية.

<sup>4</sup>قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

## الفصل الثاني

### عرض وتحليل تنفيذ بنود الموازنة العامة 2017 بعد مضي نصف عام

يعرض هذا الفصل واقع تنفيذ الموازنة العامة لعام 2017 بعد مضي نصف العام، ويقدم تحليلاً للبيانات الفعلية المتحققة بعد نصف العام بالمقارنة مع خطة الموازنة العامة، ومع البيانات المتحققة لنصف العام السابق (2016).

كما يستند التحليل في هذا الفصل، على السياسات المالية المعلنة في القرار بقانون الموازنة العامة لعام 2017، وعلى القرارات التي اتخذت خلال النصف الأول من هذا العام، يوضح مدى التوافق أو الانحراف ما بين المخطط والمتحقق.

وسيتم في هذا الفصل عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2017 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن:

- عرض وتحليل بيانات الإيرادات خلال نصف العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات النفقات العامة والقضايا ذات الصلة، خلال نصف العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات صافي الاقتراض خلال نصف العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات العجز المالي والمنح والمساعدات والمتأخرات والتمويل البنكي خلال نصف العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات الدين العام وقضايا ذات الصلة في موازنة العام 2017.
  - عرض وتحليل مخصصات مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي.
  - عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة 2017:
1. الاحتياطات المالية.
  2. موازنة المجلس التشريعي.
  3. النفقات التحويلية.

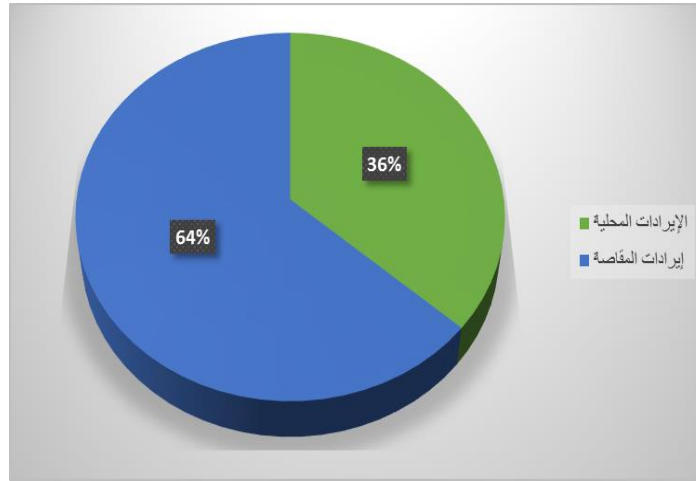
## أولاً: تحليل الإيرادات

يتشكل إجمالي الإيرادات العامة من البنود التالية: الإيرادات المحلية والمقدرة بـ (5,041) مليون شيقل، الإيرادات من خلال المقاصة (8,780) مليون شيقل. وبالاستناد إلى قانون الموازنة العامة لعام 2017، فمن المتوقع أن يبلغ إجمالي الإيرادات العامة (13,821) مليون شيقل، أي بزيادة قدرها 18% عن المخطط لعام 2016، والذي تم تقديره بـ (11,630) مليون شيقل.

كما توقع قانون الموازنة العامة أن تبلغ قيمة صافي الإيرادات<sup>5</sup> (13,451) مليون شيقل أي بزيادة قدرها 20% عن المخطط للعام 2016، وما يقارب المتحقق لعام 2016 والذي بلغ (13,598) مليون شيقل، علماً بأن أمان قد أشارت في تقريرها السابق عام 2016 إلى أن خصوصية زيادة الإيرادات المتحققة لعام 2016 كانت نتيجة لتحويل اسرائيل مبلغ (600) مليون شيكل إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، كمستحقات سابقة، تبعاً للمخالفات المالية "بديل التأمين الصحي للعاملين الفلسطينيين داخل أراضي الـ48"، ورفد الخزينة العامة بمبلغ (558.1) مليون شيكل، كدفعة أولى من رسوم تجديد ترخيص شراكة الاتصالات الفلسطينية وجوال، بالإضافة إلى تحسين الجباية، سواء كان ذلك على مستوى الضرائب المحلية أو تحسين إجراءات المقاصة مع الجانب الإسرائيلي، وزيادة اعتماد قطاع غزة على البضائع والسلع القادمة من اسرائيل والخاضعة للضرائب المختلفة، والتي تدخل ضمن إيرادات المقاصة.

### شكل رقم (1)

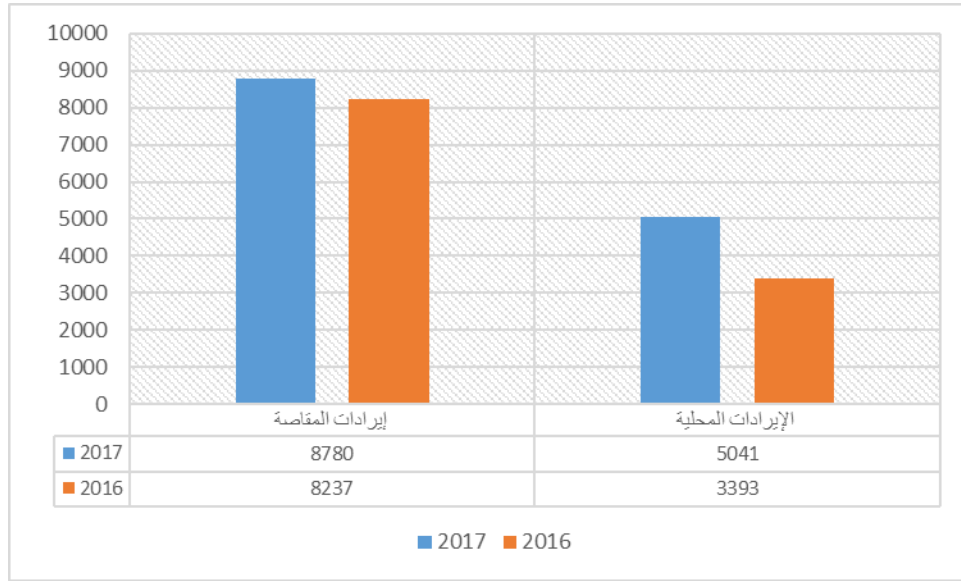
#### نسب الإيرادات في الموازنة المقدرة 2017



<sup>5</sup> صافي الإيرادات = إجمالي الإيرادات مطروح منه الإرجاعات الضريبية

## شكل رقم (2)

مقارنة مصدر الإيرادات في الموازنة المقدرة 2017، مع الموازنة المقدرة 2016 "المبلغ بالمليون شيقل"



من خلال الشكل رقم (2) يمكن الاستدلال بأن التوقع في زيادة الإيرادات، يأتي من الزيادة في الإيرادات المحلية، حيث من المتوقع أن تبلغ قيمة الإيرادات المحلية حوالي (5,041) أي بزيادة قدرها 48% عن المخطط لعام 2016.

### الإيرادات المحلية:

تتشكل الإيرادات المحلية من الإيرادات الضريبية، والإيرادات غير الضريبية، وأرباح السلطة من استثماراتها. وبحسب توقعات الموازنة العامة لعام 2017 والواردة في قانون الموازنة العامة "من المتوقع للإيرادات الضريبية المحلية أن ترتفع بنسبة 31% خلال 2017، مقارنة بعام 2016 وذلك بسبب إصلاح قطاع التبغ والذي سيبدأ العمل به مع بداية شهر أبريل"<sup>6</sup>.

### إيرادات المقاصة:

وهي الضرائب التي تجبها إسرائيل وتحولها للسلطة الفلسطينية، وتتكون إيرادات المقاصة من ستة بنود وهي: الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، وضريبة المحروقات، وضريبة الدخل، وضرائب أخرى.

<sup>6</sup> قانون الموازنة العامة السنة المالية 2017، توقعات الموازنة العامة.

وبحسب توقعات الموازنة العامة لعام 2017، والواردة في قانون الموازنة العامة "من المتوقع لإيرادات المقاصة أن تزيد بنسبة 4% عام 2017 مقارنة بعام 2016، بسبب جهود الحكومة المستمرة في تبادل المعلومات، بالإضافة إلى أن إعادة تفعيل اللجنة الاقتصادية المشتركة ستعود بالفائدة خلال 2017.

جدول رقم (1): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المتحقق مع المقدّر لنصف العام 2017، ومقارنة الإيرادات المحلية،

المقاصة، الإرجاعات الضريبية المتحققة مع المقدرة لنصف العام 2017

| المخطط لنصف العام 2017 | المتحقق لنصف العام 2017 |                              |
|------------------------|-------------------------|------------------------------|
| <b>6725.5</b>          | <b>6656.2</b>           | <b>إجمالي صافي الإيرادات</b> |
| 2520.5                 | 2409.1                  | الإيرادات المحلية            |
| 4390                   | 4429.1                  | إيرادات المقاصة              |
| 185                    | 182                     | الإرجاعات الضريبية (-)       |

يلاحظ من الجدول المرفق أن إجمالي صافي الإيرادات يقارب المخطط حيث تشكل قيمة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة لنصف العام (2017) 49% من إجمالي صافي الإيرادات لعام 2017. وبالنظر إلى الإيرادات المحلية فقد شكلت ما قيمته 48% من المخطط، في حين شكلت إيرادات المقاصة 50% من المخطط لكافة العام. وتعزى أحد أسباب الزيادة في الإيرادات الضريبية، إلى دفع المواطنين والتجار للضرائب المختلفة في بداية العام للاستفادة من الخصومات والعروض، وبالتالي فإن الإيرادات من الضرائب تكون بمستوى أعلى في الأشهر الثلاثة الأولى من العام. ومن خلال تحليل مبنى الإيرادات الضريبية المحلية فيتضح أن المخطط لعام 2017 والبالغ (3,141) أعلى من المخطط لعام 2016 (2,193)، ويتضح أن هناك قراراً في تحسين الجباية المحلية، فعلى سبيل المثال فإن الإيرادات المتوقعة لعام 2017 من مكوس السجائر (830) مليون شيفل في حين قدرت لعام 2016 ب (204) أي بزيادة 300%، إلا أن المتحقق لنصف العام 2017 بلغ ما نسبته 10% من المخطط، نتيجة لقرار تحسين قطاع التبغ مع بداية شهر أبريل. وبحسب تقرير البنك الدولي<sup>7</sup> فإن زيادة الإيرادات الضريبية المتوقعة عن قطاع التبغ، ستكون نتيجة لمنح ترخيص لإنشاء شركة محلية في الضفة الغربية لإنتاج التبغ للتصدير إلى قطاع غزة.

## ثانياً : تحليل النفقات

تم تقدير إجمالي النفقات العامة وصافي الإقراض في موازنة العام 2017 (16,147) مليون شيقل، أي بارتفاع بحوالي 6% عن موازنة العام 2016 المقدرة (15,212) مليون شيقل.

جدول رقم (2): مقارنة إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض المقدرة لعام 2017 مع إجمالي النفقات وصافي الإقراض المقدرة لعام 2016

| المقدر لعام 2017 | المقدر لعام 2016 | نسبة الزيادة |                                      |
|------------------|------------------|--------------|--------------------------------------|
| 16147            | 15212            | 6%           | إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض |
| 8093             | 7,662.00         | 6%           | الرواتب والأجور                      |
| 768              | 723              | 6%           | المساهمات الاجتماعية                 |
| 2035             | 2,056.00         | -1%          | استخدام السلع والخدمات               |
| 3781             | 3,599.00         | 5%           | نفقات تحويلية                        |
| 65               | 54               | 20%          | نفقات رأسمالية                       |
| 455              | 269              | 69%          | فائدة                                |
| 950              | 850              | 12%          | صافي الإقراض                         |

يتضح من خلال الجدول أن هناك زيادة في النفقات المخصصة للرواتب والأجور المقدرة لعام 2017 بقيمة 6% عن المقدرة لعام 2016، بالرغم من أن سياسات الإنفاق المعلنة في قانون الموازنة العامة لعام 2017 تقتضي بأنه "من المتوقع لفاتورة الرواتب أن تزيد بنسبة 3.2% بسبب الزيادة القانونية السنوية وعلاوة الغلاء المعيشة. إلا أن الحكومة ستستمر في سياسات صفر توظيف إلا في حالة تغيير في السياسات"

جدول رقم (3): اجمالي النفقات الجارية وصافي الاقتراض في موازنة العام 2017 مقارنة مع ما تحقق فعلياً في  
نصف العام 2017 على أساس الالتزام (مليون شيقل)

| المتحقق لنصف العام 2017 | المقدر لنصف العام 2017 | المقدر لعام 2017 | نسبة المتحقق من<br>المقدر لكافة العام |                                       |
|-------------------------|------------------------|------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 7981.2                  | 8073.5                 | 16147            | 49%                                   | إجمالي النفقات الجارية وصافي الاقتراض |
| 3953.4                  | 4046.5                 | 8093             | 49%                                   | الرواتب والأجور                       |
| 386.3                   | 384                    | 768              | 50%                                   | المساهمات الاجتماعية                  |
| 929.2                   | 1017.5                 | 2035             | 46%                                   | استخدام السلع والخدمات                |
| 1827.4                  | 1890.5                 | 3781             | 48%                                   | نفقات تحويلية                         |
| 25.5                    | 32.5                   | 65               | 39%                                   | نفقات رأسمالية                        |
| 141.2                   | 227.5                  | 455              | 31%                                   | فائدة                                 |
| 544.3                   | 475                    | 950              | 57%                                   | صافي الاقتراض                         |
| 174                     | 0                      |                  |                                       | مدفوعات مخصصة                         |

\*المدفوعات المخصصة هي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الاملاك، و50% من ضرائب النقل والمواصلات.

بشكل عام يتضح من خلال الجدول المرفق أن إجمالي النفقات المتحقق بعد نصف عام يشكل 49% من المخطط له بمعنى أنها لم تتجاوز المقدر، علماً بأن إجمالي النفقات المقدرة أصلاً مرتفعة، ومرتفعة بنسبة 6% عما كانت عليه عام 2016.

ومن خلال التدقيق في بعض البنود يتضح أن نفقات الرواتب والأجور لم تنخفض كما كان متوقعاً بناءً على تحليل بعض المعطيات والقرارات التي تم اتخاذها خلال النصف الأول من العام.

كما أن النفقات الرأسمالية بعد مضي 6 أشهر من العام لم تتجاوز 40%، والنفقات الرأسمالية المخططة لعام 2017 ارتفعت عن المخطط لعام 2016 بنسبة 20%، وهذا يأتي في ظل الحديث عن خطة التقشف والترشيد، وتوقع الفجوة المالية المقدرة بحوالي 3 مليار شيقل.

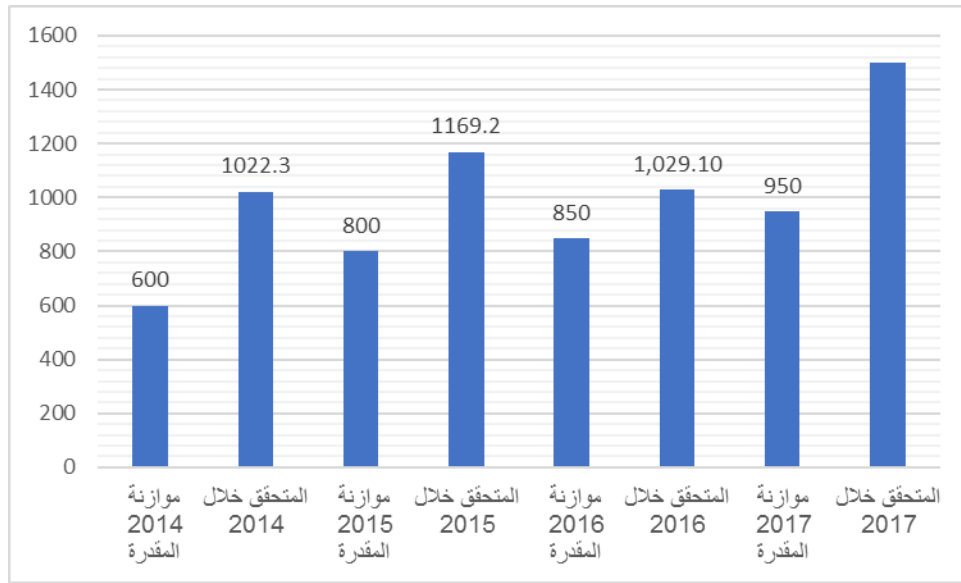
كما يلاحظ أن بند صافي الاقتراض تجاوز المتوقع لنصف العام، حيث شكلت قيمة هذا البند 57% من المتوقع لكافة العام 2017.

### ثالثاً: صافي الإقراض

قَدَّر صافي الإقراض في موازنة العام 2017 بـ (950) مليون شيقل، في حين قَدَّر في موازنة العام 2016 بمبلغ (850) مليون شيقل، وفي موازنة العام 2015 قَدَّر بـ (800) مليون شيقل. أي انه في ارتفاع مطرد. ويتضح من الشكل المرفق ارتفاع الانفاق الفعلي على هذا البند مقارنة بالقيمة المقدرة على مدار الثلاث أعوام السابقة.

شكل رقم (3)

مقارنة بند صافي الإقراض ما بين المقدّر والمتحقّق للأعوام 2014\_2017



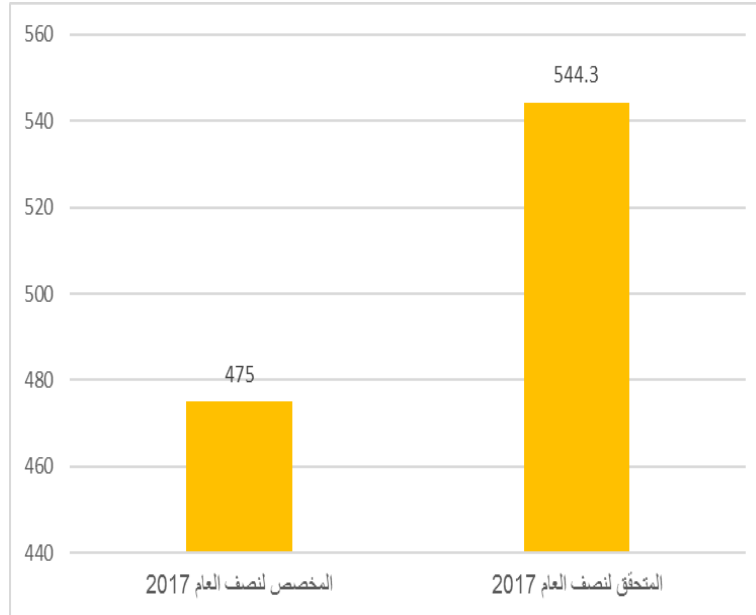
جدول رقم (4) بند «صافي الاقراض» في النصف العام من موازنة العام 2017 المقدرة، مقارنة مع ما تحقق فعلياً

في نصف العام 2017 على أساس الالتزام (مليون شيقل)

| صافي الإقراض | المخصص لعام 2017 | المخصص لنصف العام 2017 | المتحقق لنصف العام 2017 | الانحراف عن المخطط | نسبة الانحراف |
|--------------|------------------|------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|
|              | 950              | 475                    | 544.3                   | 69.3               | 14%           |

#### شكل رقم (4)

بند «صافي الاقتراض» في النصف العام من موازنة العام 2017 المقدرة، مقارنة مع ما تحقق فعلياً في نصف العام 2017 على (مليون شيكل)



يلاحظ من الجدول والشكل أعلاه أن هناك تصاعداً في قيمة صافي الاقتراض، وما تم إنفاقه خلال النصف الأول من العام يشكل (57%) من كامل المخصص لصافي الاقتراض على مدار موازنة العام 2017 بأكمله، وبزيادة قيمتها (69.3) مليون شيكل، أي بانحراف قدره (14%) عن المخطط لنصف العام.

لا توجد معلومات وتفصيلات كافية لبنود صافي الاقتراض ضمن قانون الموازنة العامة للعام 2017 ولا يوجد تفاصيل خلال نصف العام ضمن التقرير الشهري، والذي بلغ (544.3) مليون شيكل، وعلى أي البنود صرف، وذلك لضمان شفافية الموازنة العامة، خاصة وأن الإنفاق الفعلي يفوق المخصص كما يظهر في التحليل السابق، وتوجد ضرورة لإعلام المواطنين على طبيعة المخالفات بين الحكومة والبلديات في هذا الشأن.

## رابعاً: العجز والمتأخرات

توقعت الموازنة العامة 2017 عجزاً مالياً (قبل التمويل) بلغت قيمته (4,335) مليون شيقل وهو أقل من العجز الذي تم توقعه لعام 2016 والبالغ (5,388) نتيجة لتوقع الحكومة لإيرادات أعلى بنسبة 20% من الإيرادات المتوقعة لعام 2016.

كما توقعت الموازنة أنه سيتم سداد جزء من هذا العجز من خلال المنح والمساعدات المالية، والتي قدرّت في موازنة العام 2017 بمبلغ (2,496) مليون شيقل بانخفاض بقيمة (1,385) عن التي تم تقديرها لعام 2016 (3,881) علماً بأن قيمة المساعدات التي تحققت (2,905) مليون شيقل أي ما نسبته حوالي 75% من المتوقع.

أبقت الموازنة لعام 2017 على مبلغ (1,838) مليون شيقل كفجوة تمويلية، يضاف إليها المبلغ المخصص لسداد صافي المتأخرات والبالغ (1,170) مليون شيقل، لتصبح الفجوة التمويلية (3,008) مليون شيقل. أي بواقع 250 مليون شيقل شهرياً.

جدول رقم (5): المنح والمساعدات ما بين المتحقق والمقدر لعام 2017

| المتحقق لنصف العام 2017 | المقدر لنصف العام 2017 | المقدر لعام 2017 | نسبة المتحقق من المقدر |
|-------------------------|------------------------|------------------|------------------------|
| 1175.1                  | 1248                   | 2496             | 47%                    |
| 923.3                   | 975                    | 1950             | 47%                    |
| 251.8                   | 273                    | 546              | 46%                    |
| المنح والمساعدات        |                        |                  |                        |
| الدعم الخارجي للموازنة  |                        |                  |                        |
| التمويل التطويري        |                        |                  |                        |

ويظهر الجدول المرفق أن المنح والمساعدات المتحققة لنصف العام، تقارب المقدر لنصف العام، وهذا مؤشر جيد، يشير إلى احتمالية تحقق المبلغ المقدر كاملاً مع نهاية العام. تظهر بيانات الموازنة العامة 2017 المتحققة بعد نصف عام، أن متأخرات النفقات بلغت (872.6) مليون شيقل.

## خامساً: الدين العام

بلغ الدين العام مع مطلع العام 2017 مبلغ (9,559.2) مليون شيكل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية الى انخفاض الدين العام في نهاية شهر حزيران 2017 حيث بلغ (8,733.5). ويعتبر هذا الانخفاض والبالغة قيمته (825.7) مليون شيكل مؤشرا جيدا، ولكن لا يمكن عزله عن نفقات المتأخرات والبالغة (872.6) مليون شيكل، وعن ديون صندوق التقاعد المتراكمة. علما بأن قيمة المتأخرات المعلن عنها لا تعكس بالضرورة الرقم الفعلي والمتوقع أن يكون أكثر من ذلك، نتيجة لعدم الاتفاق على تعريف احتساب رقم المتأخرات، وتعدد الإجراءات في عمليات التدقيق والمحاسبة الداخلية على فواتير المتأخرات.

جدول رقم (6) مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون اول 2016 – حزيران 2017 - مليون شيكل

| البند       | كانون أول 2016 | حزيران 2017 | نسبة الانخفاض |
|-------------|----------------|-------------|---------------|
| الدين العام | 9559.2         | 8733.5      | -8.63         |

### صندوق التقاعد والدين العام

بلغت قيمة المساهمات الاجتماعية المتحققة بعد نصف عام من موازنة 2017 على اساس الالتزام (386.3) مليون شيكل وهي ضمن المخطط، ولكن بمراجعة الاساس النقدي نجد انه قيمة المساهمات الاجتماعية بلغت (120) مليون شيكل فقط، أي بنسبة (31%) من الالتزام، وهذا يطرح من جديد سؤالا حول الشفافية في جدلية (صندوق التقاعد - الدين العام - المتأخرات).

وفي ظل السياسات المعلنة حول تحويل 20 مليون شيكل شهريا لصندوق التقاعد، والذي تحقق فعلا على مدار الأشهر السابقة، يمكن التوقع بأن قيمة المساهمات الاجتماعية المحولة فعليا مع نهاية عام 2017 ستبلغ (240) مليون شيكل، أي ما نسبته 31% من المخطط لعام 2017 والمقدر ب (768) مليون شيكل. وبالتالي سيتم إضافة 528 مليون شيكل إلى ديون صندوق التقاعد، والتي بلغت وبحسب التقديرات (5.6) مليار شيكل<sup>8</sup> في نهاية العام 2016.

<sup>8</sup> تقرير سياسة الحكومة في تسديد ديون صندوق هيئة التقاعد ومواجهة تحديات استدامة الهيئة، ائتلاف أمان، 2017

## سادساً: مخصصات الوزارات ذات الصلة بالقضايا الاجتماعية

سيتم في دراسة الحالة هذه، مقارنة النفقات العامة للوزارات ومركز المسؤولية الخاصة بالخدمات الاجتماعية (وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة التنمية الاجتماعية)، مع نفقات وزارة الداخلية الامن العام خلال النصف الاول من العام 2017.

**جدول رقم (7): مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية\* (أساس الالتزام) خلال نصف العام 2017**

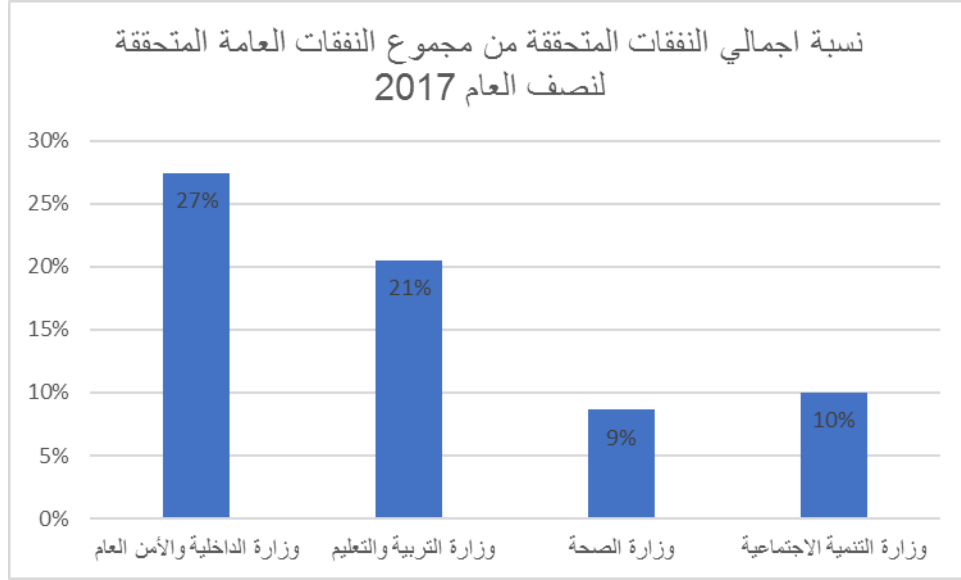
| نسبة اجمالي النفقات المتحققة من مجموع النفقات العامة المتحققة لنصف العام 2017 | الرواتب والأجور المتحققة لنصف العام 2017 | الرواتب والأجور المخصصة لعام 2017 | نسبة المتحقق من المخطط | إجمالي النفقات المتحققة لنصف العام 2017 | إجمالي النفقات المخططة لعام 2017 |                             |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| 27%                                                                           | 1,651,694,000                            | 3,439,000,000                     | 48%                    | 1,956,661,000                           | 4,075,500,000                    | وزارة الداخلية والأمن العام |
| 21%                                                                           | 1,170,722,000                            | 2,300,000,000                     | 42%                    | 1,461,638,000                           | 3,490,170,567                    | وزارة التربية والتعليم      |
| 9%                                                                            | 381,664,000                              | 777,346,000                       | 36%                    | 615,673,000                             | 1,720,773,000                    | وزارة الصحة                 |
| 10%                                                                           | 29,941,000                               | 60,455,000                        | 47%                    | 711,186,000                             | 1,521,430,000                    | وزارة التنمية الاجتماعية*   |
|                                                                               |                                          | 54,362,000                        |                        |                                         | 826,381,000                      | وزارة التنمية               |
|                                                                               |                                          | 6,093,000                         |                        |                                         | 695,049,000                      | مؤسسة رعاية أسر الشهداء     |

\*ملاحظة: الموازنات لمراكز المسؤولية لا تشمل النفقات التطويرية، حيث لم ترد بشكل كمي في كتاب الموازنة

\*ملاحظة: وزارة التنمية الاجتماعية، تشمل وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء

### شكل رقم (5)

مقارنة النفقات الفعلية من مجمل النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال نصف العام 2017 - ألف شيقل



يتضح من خلال الجدول والشكل المرفق أعلاه ما يلي:

- استحوذت وزارة الداخلية والأمن العام على 27% من مجموع النفقات العامة، كما تشكل فاتورة الرواتب والأجور لوزارة الداخلية والأمن العام 84% من إجمالي النفقات المخصصة لها، رغم التوصيات المتكررة للفريق الأهلي بخفض قيمة النفقات الخاصة بهذا البند. وبالتالي لا زالت مخصصات الأمن تستحوذ على النصيب الأكبر من الموازنة، ولا زال بند الرواتب داخل مخصصات الأمن يستحوذ على النصيب الأكبر، هذا في ظل عدم وجود تفاصيل عن المؤسسة الأمنية.

- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 21% من مجموع النفقات العامة. رغم تصريحات وزير التربية والتعليم أن الموازنة لهذا العام وصلت إلى 25% من الموازنة العامة للسلطة، وأن هذه الزيادة جاءت لصالح مشاريع تخص القدس ورياض الأطفال وبرامج تعلم نشط. إلا أن الإنفاق حتى منتصف العام لم يتجاوز الـ 21% من مجموع النفقات، وهذا يؤشر إلى عدم إمكانية الصرف لنهاية العام لتصل إلى 25%. ومن خلال ورقة الفريق الأهلي حول أولويات الإنفاق في قطاع التعليم، والتدقيق على الموازنة المخصصة لوزارة التربية والتعليم، اتضح أن موازنة التربية والتعليم من إجمالي الموازنة العامة وحسب المعايير الدولية من

الموازنات الجيدة، إلا أن الإشكالية تبقى في بنية الموازنة وهيكلتها والتي ما زالت الرواتب والأجور تستحوذ على الحصة الأكبر منها، وعدم وملاءمتها مع الخطط الاستراتيجية لقطاع التعليم.

- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 9% من مجموع النفقات العامة، وبحسب ورقة الفريق الأهلي لأولويات الإنفاق في قطاع الصحة، فإن هذه الموازنة لا تكفي للاحتياجات المطلوبة، ولا زال هناك حاجة لتبني نظام التأمين الصحي شامل، والذي سיהم في توفير موارد مالية أكثر لوزارة الصحة، وتطوير الخدمات الصحية. وهناك ضرورة لوضع خطة تطويرية لتطوير الخدمات التخصصية في مؤسسات الوزارة بهدف تقليل الاعتماد على التحويلات الطبية أو شراء الخدمة من خارج مؤسسات وزارة الصحة من خلال تطوير قدرات الكادر البشري في وزارة الصحة، وتوفير المستلزمات الطبية المتعلقة بالأمراض الأكثر تكلفة أو تحويلا للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة كأمراض الأورام السرطانية وأمراض الدم وجراحة الأعصاب والقلب بوضع مؤشرات واضحة لنسب التقدم على مدى السنوات الخمس القادمة، بغية تقليل التكاليف المتعلقة في هذا البند.
- حصول وزارة التنمية الاجتماعية مضاف إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء على 10% من مجموع النفقات العامة، من خلال تتبع الموازنة العامة وحصة وزارة التنمية الاجتماعية لعام 2017، فقد بلغت موازنة وزارة التنمية 826 مليون شيقل أي ما نسبته 5.45% من الموازنة العامة. ومن خلال تحليل مبنى موازنة وزارة التنمية، لوحظ أن هناك تكاليف وتعويضات محملة على النفقات التحويلية لوزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التنمية الاجتماعية لا تمتلك أي معلومات عنها ولا تخضع لبرامجها، فتبعا لبيانات وزارة المالية، فإنه يتم صرف تعويضات لتعيينات "تفريغات" عام 2005 بقيمة (1,500) شيقل لعدد (11,850)، وبتكلفة سنوية تصل إلى (213,300,000) شيقل، وتم تحميلها على بند التحويلات الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية من قبل وزارة المالية دون العودة لوزارة التنمية الاجتماعية، وهناك تحفظ من قبل وزارة التنمية الاجتماعية على تضمين هذه النفقات على مركز مسؤوليتها. وبناء على ذلك فإن الموازنة الفعلية للتنمية الاجتماعية تشكل فقط 4% من مجمل النفقات العامة. تشكل النفقات التحويلية حوالي 92% منها، في حين 8% تبقى للرواتب والأجور، والبرامج التشغيلية الساعية لتحقيق التنمية.

## سابعاً: عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة

### - الاحتياطات المالية:

تتضمن الموازنة العامة بند الاحتياطات المالية، وقدّرت الموازنة العامة 2017، هذا البند بمبلغ (55) مليون شيقل أي تماماً كالمخصص لعام 2016، وقد تم في النصف الأول من العام 2017، إنفاق فقط (3) مليون شيقل)، تحت هذا البند. بالرغم من الإنفاق الفعلي على هذا البند كان لعام 2016 حوالي 10 مليون شيقل، أي ما نسبته 18% من المخطط، إلا أنه توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تتفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية.

### - المجلس التشريعي الفلسطيني:

قدرت موازنة المجلس التشريعي لعام 2017 ب (56) مليون شيقل، أي أقل من الموازنة المقدرة لعام 2016 والتي كانت (59) مليون شيقل، وأقل من المتحقق فعلاً والذي بلغ (41) مليون شيقل. قدرت النفقات التشغيلية لعام 2017 للمجلس التشريعي المعطل والذي لا ينعقد منذ 11 عام ب (15) مليون شيقل أي ما نسبته 26% من الموازنة المقدرة. وعلى الرغم من أن الإنفاق الفعلي على النفقات التشغيلية لعام 2016 لم يتجاوز (6) مليون شيقل إلا أن التقدير ما زال مرتفعاً. وقد تم خلال النصف الأول للعام 2017 إنفاق مبلغ (19) مليون شيقل على هذا البند، منها (7،5) مليون شيقل للنفقات التحويلية وأقل من (1) مليون شيقل للنفقات التشغيلية.

### - النفقات التحويلية :

عرّفت وزارة المالية الفلسطينية النفقات التحويلية بأنها "النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرف ثالث، كتلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات اسر الشهداء والجرحى ومخصصات الاسرى"<sup>9</sup>. ومن خلال تحليل النفقات العامة المتحققة في نصف العام 2017، فقد بلغت النفقات التحويلية المتحققة (1،827) مليون شيقل، أي ما نسبته (24%) من اجمالي النفقات الجارية.

<sup>9</sup> موازنة المواطن، 2013.

## الفصل الثالث

### الاستخلاصات

- **شفافية الموازنة العامة:** توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وكذلك في تطبيق القانون في عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام، كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003. والأحكام القانونية ذات الصلة في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998. وكذلك في نشر كتاب الموازنة العامة التفصيلي والذي يعتبر جزءا من القانون، او في إعداد ونشر موازنة المواطن. وما زالت إشكالية الحصول الكامل على البيانات الكاملة في وقت قصير وبشكل مباشر قائمة.

- **نهج التشاركية:** على الرغم من عرض مقترح الموازنة على القطاع الخاص والمؤسسات الاهلية ومن ضمنها الفريق الأهلي، الا ان التشاركية بمفهومها الشمولي ما زال منقوصا، حيث توجد ضرورة لمشاركة الحكومة مؤسسات المجتمع المدني في كافة مراحل اعداد الموازنة وفي توفير البيانات الخاصة بالموازنة العامة ووثائقها.

- **الإيرادات:** الإيرادات المتحققة في النصف الأول دون المقدّر لذات الفترة، من غير المتوقع ان ترتفع تلك الإيرادات بشكل دال، خاصة وان جزء من الضرائب والإيرادات تجبى بداية العام.

- **التمويل الخارجي:** رغم التقديرات المنخفضة للتمويل الخارجي، الا ان المتحقق فعليا ما زال ايضا اقل من المقدّر، وان كان هذا العام بنسب متقاربة، وهذا الامر يخلق مشكلتين، الاولى تتمثل بزيادة العجز في الموازنة العامة، والثانية تتمثل في مصير الخطط والبرامج وخاصة التطويرية والتي لم يصل التمويل التطويري الخاص بها.

- **النفقات:** يلاحظ أن إجمالي النفقات المتحقق مقارب للمقدّر رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات واطلاقها خطة لذلك في العام 2017، ووجود فجوة تمويلية تحدثت الحكومة عن ردمها بترشيد النفقات، علما بان الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة اوصى عدة مرات بضبط تلك النفقات، واصدر خطة للترشيد والتشف.

- **صافي الإقراض:** في الأعوام الأخيرة هناك تزايد مضطرد في صافي الإقراض، وعلى الرغم من أن تقديره في العام 2017 أعلى من كل السنوات السابقة وبلغ (950) مليون شيكل، إلا أن المتحقق في نصف العام بلغ أكثر من المقدر وبنسبة دالة.
- **عجز الموازنة العامة:** ما تزال الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، تعاني من خلل هيكلي مزمن؛ يتمثل في وجود عجز كبير ناتج عن وجود فجوة كبيرة فيما بين جانبي الموازنة العامة النفقات والإيرادات بسبب تراكم تصاعدي لقيمة النفقات سنة بعد أخرى. وتراجع الدعم المالي للموازنة العامة من المنح والمساعدات الخارجية، وعدم فعالية خطة التقشف والترشيد الحكومية.
- **الدين العام:** هناك تحسن في الدين العام، واستطاعت الحكومة تخفيضه خلال نصف العام، وهذا توجه إيجابي، ولكن لا يمكن تقييم ذلك بمعزل على دراسة ديون الحكومة لصندوق التقاعد، والمتأخرات.
- **صندوق التقاعد:** توجد مشكلة حقيقية في شفافية صندوق التقاعد، ومستوى الديون المستحقة له، واليات الحكومة لسداد تلك الديون. ويلاحظ أن هناك فرقاً كبيراً بين مساهمات الحكومة في صندوق التقاعد على أساس الالتزام والاساسي النقدي.
- **مخصصات الأمن:** ما زالت تستحوذ على حصة الأسد من الموازنة العامة، كما ما يزال بند الرواتب والاجور فيها يستهلك ويستنزف الحصة الأكبر من نفقات الأمن ويفوق بكثير «مجموع موازنات» الصحة والتنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء معاً، ولا توجد تفصيلات عن نفقات وزارة الداخلية والأمن سوى بنود رئيسية عامة عن مبنى النفقات.
- **توزيع مخصصات الموازنة العامة:** هناك تشوّه واضح في توزيع مخصصات الموازنة العامة، حيث يوجد تضخم للنفقات في قطاعات على حساب قطاعات أخرى، كما أن بند الرواتب والاجور ما زال يستحوذ على حصة الأسد من الموازنة العامة، إضافة إلى أن النفقات التطويرية تعاني من شح كبير خاصة المتعلقة بالتنمية الاجتماعية.

- موازنة وزارة التنمية الاجتماعية: يوجد خلل متراكم منذ عدة سنوات في موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ويتمثل في دمج مركز المسؤولية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية مع مركز المسؤولية الخاص بمؤسسة رعاية اسر الشهداء، وتصنيف المركزين تحت مسمى وزارة "التنمية الاجتماعية"، وبالتالي تضخيم الموازنة المخصصة لمركز مسؤولية "التنمية الاجتماعية" بشكل مضلل، وغير حقيقي. إضافة الى ان المخصص لوزارة التنمية الاجتماعية لا يلبي الاحتياج، ولا يتناغم مع خطتها الاستراتيجية.

- هيكل الموازنة العامة : على الرغم من اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية لموازنة البرامج، الا ان هيكل الموازنة العامة، ما زال ضمن اطار موازنة البنود، خاصة التقارير المالية الصادرة عن وزارة "المالية والتخطيط"، وهي بنود مجملة مقسمة الى (رواتب واجور، مساهمات اجتماعية، استخدام السلع والخدمات، النفقات التحويلية، النفقات الرأسمالية، النفقات التطويرية) وهي بنود تحمل ارقاما صماء دون تفصيلات او دون الربط بالبرامج او مدى تحقيق الاهداف، وهذا الامر يؤدي الى تغييب بمبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة.

وفي جميع الأحوال يعتبر موضوع التأخير الطويل في تقديم الحسابات الختامية من قبل وزارة المالية إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي، وعدم قدرة الديوان التدقيق في الحسابات في الوقت المناسب، وتحفظه على ما تم تدقيقه، إضافة إلى شلل المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة، على أي انحراف في الموازنة، الإشكال والتحدي لضمان الإدارة الرشيدة للمال العام.