



ورقة بحثية حول

«مجالات خفض الإنفاق وزيادة الإيرادات لمواجهة الأزمة المالية الراهنة»

سلسلة تقارير رقم 283





ورقة بحثية حول

**«مجالات خفض الإنفاق وزيادة الإيرادات لمواجهة الأزمة
المالية الراهنة»**

نيسان، 2024

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الدكتور نصر عبدالكريم لقيامه بإعداد هذه الورقة، ومن الدكتور عزمي الشعبي و فريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم ومراجعتهم وتحريرهم هذه الورقة.

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

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كآتي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. مجالات خفض الإنفاق وزيادة الإيرادات لمواجهة الأزمة المالية الراهنة. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الورقة، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الورقة بعد نشرها.

تعاني السلطة الفلسطينية أزمة مالية مزمنة، منذ نشأتها في العام 1994. تطال تداعيات هذه الأزمة مختلف مجالات الحياة في الأراضي الفلسطينية. أعدّ العديد من التقارير والأوراق البحثية عن طبيعة الأزمة، وأسبابها الذاتية والموضوعية، وانعكاساتها على حياة المواطن، والمجتمع الفلسطيني على حدّ سواء. لذلك؛ لن نضرد أو نخصّص مساحةً من هذا التقرير لتناول الأزمة المالية البنيوية، ولكن سنتناولها (أيّما لزم) في سياق التقرير محلّ الإعداد.

الجديد في الأزمة المالية الراهنة، ومقتضيات تناولها، يتمثل في تعمّق الأزمة، والعجز الماليّ، وطول أمدها المتزامن مع استمرار الاحتلال. ويمكن القول أن الأزمة المالية انتقلت إلى كونها أزمة سيولة خانقة وليس فقط فجوة تمويلية اعتيادية. إذ تشير البيانات إلى تجفيف معظم الروافد الرئيسة لخزينة السلطة الفلسطينية. فقد عمدت حكومة الاحتلال إلى اقتطاع جزء من أموال «المقاصة»، بحجّة إصرار الحكومة الفلسطينية على دفع رواتب لأسر الشهداء والأسرى للعام الخامس على التوالي، بحوالي 50 مليون شيكل شهرياً، واقتطاع نحو 2 مليون شيكل بحجّة تعويض إسرائيليين، بناءً على قرارات محاكم إسرائيلية، إضافة إلى اقتطاع 916 مليون دولار سنوياً، بحجّة أنّه يتمّ إنفاقها على قطاع غزة، في إطار سياسية الحكومة الإسرائيلية بالفصل التام بين الضفة والقطاع، إثر العدوان الإسرائيليّ، في السابع من تشرين الأول/ أكتوبر 2023.

كردّ فعل طبيعيّ على الإجراءات الإسرائيلية، امتنعت الحكومة الفلسطينية، منذ ذلك التاريخ، ولفترة طويلة، عن استلام أموال المقاومة، تحديداً بعد الاقتطاع الأخير (الخاصّ بقطاع غزة)، ما تسبّب في عجز أعمق عن تسديد رواتب الموظفين العموميين، وتغطية النفقات التشغيلية والتطويرية، المقرّة والمعتمدة في الموازنة العامّة، وضعف تقديم الخدمات الأساسية مثل: الصحة والتعليم. وقد رافق هذا العجز استمرار في الإنفاق من خزينة السلطة، في بعض المجالات والأوجه (غير الضرورية)، التي سترد لاحقاً في التقرير. ما يتطلّب مراجعة عميقة؛ لتجنّب استمرار الإنفاق دون فاعلية، خصوصاً في ظلّ تعمّق الأزمة المالية، وانحسار فرص وآفاق حلها في المدى المنظور. رغم استئناف استلام السلطة جزءاً من أموال المقاومة، لا تزال الأزمة قائمة. فقد استلمت السلطة 407.2 ملايين شيكل (114 مليون دولار)، حسبما أعلنت الحكومة النرويجية، بتاريخ 2024/2/29، وذلك بعد اتفاق في وقت سابق من الشهر ذاته؛ لمنع انهيار السلطة الفلسطينية، ولضمان حصول الفلسطينيين على الخدمات الأساسية، ودفع رواتب المعلمين والعاملين في مجال الصحة¹.

ورغم تبني الحكومة أجندة الإصلاح الماليّ والإداريّ، التي تمّ تقديمها في مؤتمر المانحين، في أيار 2022، فإنّ الحكومة لم تتمكن (حتى اللحظة)، من تنفيذ هذه الإصلاحات، أو تفعيل ما تعهّدت به من ترشيد الإنفاق في موازنة العام 2023، التي تمّ الإعلان عنها في شهر نيسان 2023، التي شملت سياسات إصلاحية، تتعلق بمراجعة الهياكل الإدارية لخفض الرواتب والأجور، وإصلاح المنظومة الصحيّة، وخفض صافيّ الإقراض². ولا تختلف أسباب الإخفاق في إنجاز هذه الخطة عن سابقتها من البرامج والخطط الموضوعية، فمن غير الواضح أنّه تتوفّر إرادة سياسية حاسمة، تتبثق عنها سياسات، وتوفير إمكانيّات؛ للقيام بالأنشطة، والإجراءات، والمقومات؛ لتنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها. كما اتخذ مجلس الوزراء الفلسطيني قرارات مهمّة، خلال شهر تشرين الثاني/ نوفمبر، تتعلّق بترشيد النفقات التشغيلية للدوائر الحكومية، تحديداً فيما يتعلّق بمصاريف السفر، والتنقل، وأية مصاريف يمكن توفيرها؛ لمواجهة الأزمة المالية، وتمّ اعتبار الموازنة موازنة طوارئ، دون أن يحدّد حالة طوارئ، أو المجالات التي سيشملها.

1. <https://www.aljazeera.net/ebusiness> 29/2/2024

2. انظر: بشارة: الرواتب تجاوزت صافيّ الإيرادات والوضع المالي مرشّح لمزيد من التناقض (al-ayyam.ps).

عمل ائتلاف أمان في السنوات الماضية على مساعدة الحكومة؛ لتبني خطط وإجراءات تتعلق بترشيد الإنفاق، وذلك من خلال إعداد بعض الدراسات والتقارير، مثل: تقرير ترشيد الإنفاق العام، وتقدير الفجوات في الوظيفة العامة، وتقدير التسرب المالي، وتقدير النظام الضريبي، والعلاقة المالية مع الجانب الإسرائيلي. وفي ظل استمرار الأزمة المالية وتعمقها، تأتي هذه الورقة لتحديد مجالات تخفيض الإنفاق العام وأوجه ضبطه، والبحث في فرص زيادة الإيرادات؛ لمواجهة العجز والأزمة المالية، والتحديات القائمة، وتقليص حجم الديون المتراكمة. الجدير بالاشارة أن الإجراءات المستهدفة ترتبط بمؤثرين رئيسين: أولهما: البعد القانوني، المتمثل باتساق الإجراءات مع القانون، وعدم تجاوزه - الالتزامات التعاقدية المسبقة للحكومة، بحيث لا تترتب على الإجراءات الحكومي أيّة مساءلة، أو مخالفة قانونية، أو إدارية. أما البعد الثاني، فيراعي الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، بحيث لا تمس الإجراءات المستهدفة الاستحقاقات الاجتماعية، خصوصاً للفئات المهمشة، والاكثر احتياجاً، إضافة إلى ضرورة عدم زيادة الأعباء المالية والاقتصادية على مختلف القطاعات الاقتصادية. وعليه تهدف الورقة إلى:

1. تحديد المجالات التي يمكن وقف الإنفاق عليها وتأجيله، وضبط الإنفاق في مجالات أخرى.
2. تحديد مجالات وفرص بالإمكان زيادة الإيرادات العامة من خلالها.
3. تقديم مقترحات محدّدة للآليات اللازمة لمواجهة الأزمة المالية.

1.3 منهجية إعداد الورقة:

يستند إعداد الورقة إلى الخطوات الآتية:

1. جمع المعلومات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة وتحليلها، ومنها تقارير ائتلاف أمان.
2. مقابلات فردية مع ذوي العلاقة والمختصين.
3. تقديم توصيات قابلة للتطبيق، واقتراح آليات للضغط والمناصرة؛ لتبنيها وتنفيذها.
4. إعداد مسودة أولى من الورقة، وعرضها في ورشة عمل مع الأطراف ذات العلاقة، وتطويرها بناءً على النقاش.

1.4 محاور الورقة:

تشتمل الورقة على المحاور الآتية:

1. الإطار العام للورقة، ويشتمل على الهدف من الورقة، ومنهجيتها.
2. توصيف الأزمة المالية الراهنة: الملامح والأسباب.
3. المعالجات الممكنة في جانبي النفقات والإيرادات.
4. الخاتمة.

2. الأزمة المالية الراهنة: الأسباب والملاج

تتصف الأزمة المالية الراهنة بأنها الأشد عمقاً وتعقيداً، منذ تأسيس السلطة الفلسطينية؛ حيث إنّها متشعبة، وتؤثر سلباً على مختلف مكونات المجتمع الفلسطيني. جدير بالذكر أن السلطة الفلسطينية تواجه أزمة مالية خانقة، ليست وليدة الحرب على غزة، بل تمتد أسبابها وتداعياتها على مدار العقود الثلاثة الأخيرة. وقد سبق أن أشار أكثر من تقرير صدر عن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، إلى أنّ سياسات الحكومات الفلسطينية (خاصة الثامنة عشرة)، في العقد الأخير تبنت تأجيل معالجة أزمة عجز الموازنة، وموضوع الديون المتراكمة، وصافي الإقراض، وترحيل الأزمة، بالهروب إلى الأمام، بدل معالجة الإيرادات والنفقات ومراجعتها - بصورة موضوعية. وكذلك حذرت التقارير الدورية، الصادرة عن البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، من أزمة مالية عصبية، في حال عدم المبادرة عاجلاً إلى اتخاذ إجراءات طارئة للتخفيف من حدة الأزمة. وقد اشتملت التوصيات الصادرة عن هاتين المؤسستين على توجيه دعوات إلى السلطة الفلسطينية؛ لمواصلة العمل بالإجراءات اللازمة لضبط أوضاع المالية العامة؛ بغية الحد من العجز المالي، ودعوات أخرى إلى المجتمع الدولي؛ لزيادة دعمه الموازنة العامة؛ ومناشدة إسرائيل للتخفيف من قبضة سياساتها وممارساتها التقييدية، التي تحكّم الخناق على الاقتصاد الفلسطيني. يُشار إلى أنّ التقييم الذي يجريه البنك الدولي حول تنفيذ هذه التوصيات، يكشف أن مستوى التقدم في هذا الإطار يبقى ضئيلاً باستمرار³.

تزداد الأزمة المالية الفلسطينية استفحالاً؛ بسبب محدودية الخيارات المتاحة للسلطة، كي تتمكن من إدارة هذه الأزمة، ففي الماضي، عند مواجهة أزمات مالية، كانت السلطة الفلسطينية تلجأ تقليدياً إلى ثلاثة إجراءات في السياسات: مناقشة المانحين والدول العربية لتقديم دعم إضافي لموازنتها، وتطبيق بعض الإجراءات التقشفية، وزيادة الاستدانة الداخلية، وتبني تعهدات بزيادات مالية لمجموعات من العاملين، على أن تدفع في المستقبل. لكن هذه المرة، أمام السلطة هامش محدود جداً للتحرك على الجبهات الثلاث. وما يزيد من عمق هذه الأزمة هو جذورها ومسبباتها الراسخة، منذ ثلاثة عقود، والتي من أبرزها:

- استمرار الاحتلال الإسرائيلي وممارساته القمعية، وتقييد حركة الأفراد والتجارة: من خلال نشر مئات الحواجز، واستمرار مصادرة الأراضي الفلسطينية؛ لبناء المستوطنات، وللأغراض العسكرية، ومصادرة الموارد الطبيعي، مثل الموارد المائية في الضفة الغربية، واحتكار بيع المياه والكهرباء والبترول للسوق الفلسطينية، إلى جانب السيطرة على الغاز الطبيعي والنفط والمعادن، والسيطرة على المعابر والحدود.
- صعوبة استغلال المناطق (ج) والاستثمار فيها: بسبب القيود والعراقيل، التي تضعها إسرائيل في وجه النشاط الاقتصادي؛ بحجة حماية أمن المواطنين الإسرائيليين. وتشكّل المنطقة (ج) حوالي 60% من أراضي الضفة الغربية.
- استمرار قيود اتفاق باريس الاقتصادي، دون تغيير منذ ثلاثين عاماً؛ الذي أثر سلباً على الاقتصاد الفلسطيني وهيكله، «والمحصلة النهائية لمخرجات اتفاق باريس الاقتصادي، هو إجماع الدراسات والتقارير والبيانات الإحصائية كافة، على أن أداء الاقتصاد الفلسطيني قد تراجع تراجعاً حاداً في السنوات العشر الأخيرة، إذ زادت اختلالاته الهيكلية، وأدت إلى تشوهات اقتصادية متداخلة ومتعددة، وأضعفت من قدرته الإنتاجية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والأونكتاد، وتقارير متنوعة)⁴.
- ضعف دور السياسة المالية: إذ يُعدّ اتفاق باريس المرجع الرئيس لهذه السياسة، خاصة تلك المتعلقة

3. السمهوري، محمد (2019)، القرار الذي اتخذته إسرائيل باقتطاع جزء من العائدات التي تجمعها بالنيابة عن الفلسطينيين تسبّب بالتسريع في وقوع أزمة مالية تحكّم خناقها على الاقتصاد الفلسطيني، في حين أن الخيارات المتاحة للخروج من الأزمة محدودة. <https://carnegieendowment.org/sada/79060>

4. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (1) الانفكاك الاقتصادي عن إسرائيل: التحديات ومتطلبات النجاح، رام الله - فلسطين، ص 4.

بالإيرادات العامة (الضرائب)، ومواجهتها المحدّات الخارجية، المتمثلة في الإجراءات الإسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني واقتصاده، وكذلك المحدّات الداخلية، المتمثلة في المساعدات الدولية، والخصائص الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، وموارده الشحيحة⁵.

• ضعف الحوكمة في القطاع العام: جميع مؤشرات الحوكمة في القطاع العام في فلسطين ضعيفة، وقيمتها في السالب⁶، خلال الفترة 2000-2022.

• غياب المساءلة (تعطّل المجلس التشريعي) بعد العام 2007: وحتى تاريخه كسلطة صاحبة اختصاص أصيل في سنّ التشريعات، وفقاً للمنظومة القانونية في فلسطين، وجرى تعطيل البرلمان بشكل كامل، وصولاً إلى إقالته، في نهاية العام 2018، بعد رأي استشاري للمحكمة الدستورية. ما أدى إلى نقل اختصاص التشريع قسراً إلى الرئيس الفلسطيني، بموجب المادة 43 من القانون الأساسي. يضاف إلى ذلك إقرار الموازنة العامة بعيداً عن النقاش، ومشاركة القطاعات الأخرى، لا سيّما القطاع الخاص، والمجتمع المدني.

لقد أدت هذه الأسباب إلى استمرار الأزمة المالية والاقتصادية، وعدم شفافية سياسات الإصلاح المالي المعلنه مما عمّق تبعية الاقتصاد الفلسطيني إلى الاقتصاد الإسرائيلي، وصعوبة الانفكاك عنه، والانكشاف للقرارات والإجراءات الإسرائيلية، والخلل الهيكلي في كل من الاقتصاد، وتركيبه الموازنة العامة، وضعف الاستثمار وتشوّهه، وتفاقم نسبي الفقر والبطالة. وبالنتيجة، تفاقمت الأزمة المالية الراهنة، التي يمكن إجمال أبرز ملامحها في شقين: الأول: له علاقة بالمؤثرات الخارجية، والآخري: له علاقة بالسياسة المالية، أو السلوك المالي، وهيكل الموازنة العامة، سواءً أكان ذلك في جانب النفقات أو الإيرادات.

• المؤثرات الخارجية للأزمة المالية:

انكماش الاقتصاد: تراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 33%، إذ تراجع بشكل حاد في قطاع غزة، خلال الربع الرابع من العام 2023، بنسبة تجاوزت 80%، رافقه ارتفاع معدّل البطالة إلى 74%، نتيجة انهيار شبه كامل لكافة الأنشطة الاقتصادية، كما طال هذا التراجع كذلك اقتصاد الضفة الغربية بنسبة 22%، مع ارتفاع معدّل البطالة إلى 29%، كما كانت نسبة الانخفاض بنحو الثلث في كل من إجمالي الاستهلاك والاستثمار، والصادرات والواردات، مقارنة مع الفتره نفسها من العام السابق. زد على ذلك ارتفاعاً حاداً في مستوى الأسعار في قطاع غزة، بنسبة تجاوزت 30%، وارتفاعاً غير مسبوق في مستويات الفقر في فلسطين. وارتفع مؤشر أسعار المستهلك 6% في فلسطين، في العام 2023، مقارنة بالعام 2022؛ ما أثار سلباً على إنفاق الأسر الفلسطينية⁷.

خسائر القطاع الخاص بسبب عدوان الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة⁸: أدّى العدوان إلى توقف عجلة الإنتاج لغالبية المنشآت، إذ تُقدر خسارة الإنتاج بنحو 2.3 مليار دولار أمريكي، خلال 4 أشهر (تشرين الأول/2023 - كانون الثاني 2024)، كما يتّضح في الجدول (1)، بما يعادل 19 مليون دولار أمريكي يومياً، باستثناء الممتلكات والأصول، ونتجت هذه الخسارة عن أنّ نحو نصف المنشآت توقفت عن الإنتاج أو تراجع إنتاجها⁹، وتشير التقديرات إلى أنّ حوالي 29% من منشآت الضفة الغربية تأثرت إنتاجها بالتراجع، أو توقف عن الإنتاج، بواقع 35 ألف منشأة، فيما توقف العمل في معظم منشآت قطاع غزة؛ كما تعطلت غالبية العمالة في قطاع غزة، التي

5. عبد الرزاق، عمر (2016)، تقييم السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله - فلسطين.

6. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

7. https://www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx.

8. [pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx](https://www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx).

9. بلغ عدد المنشآت في فلسطين العام 2023 نحو 176 ألف منشأة، موزعة بواقع 56 ألف منشأة في قطاع غزة، و120 ألف منشأة في الضفة الغربية.

تقدّر بأكثر من 153 ألف عامل، باستثناء العاملين في قطاعات الصحة والإغاثة الإنسانية، كما تأكلت القاعدة الإنتاجية؛ حيث فقدت القطاعات الاقتصادية في الضفة الغربية خلال الأربع أشهر الأولى من العدوان 27% من إنتاجها، مقارنة بخسارة تقدر بحوالي 1.5 مليار دولار أمريكي. مقابل أن قطاع غزة خسر ما نسبته 86% من إنتاجه، بما يعادل 810 ملايين دولار أمريكي.

جدول (1): قيمة خسائر القطاعات الاقتصادية من الإنتاج بسبب عدوان الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة خلال الفترة (1/2024-10/2023) في فلسطين* حسب المنطقة

(القيمة بالألف دولار أمريكي)

القطاع	قيمة الإنتاج الاعتيادي قبل عدوان الاحتلال الإسرائيلي (أربعة أشهر)			قيمة الإنتاج خلال عدوان الاحتلال الإسرائيلي (أربعة أشهر)			قيمة الخسائر خلال الأشهر الأربعة الأولى من عدوان الاحتلال الإسرائيلي		
	الضفة الغربية	قطاع غزة	فلسطين	الضفة الغربية	قطاع غزة	فلسطين	الضفة الغربية	قطاع غزة	فلسطين
الصناعة	1,939,910	221,430	2,161,340	1,382,623	6,159	1,388,782	557,286	215,270	772,557
الإنشاءات	74,267	11,135	85,240	50,267	0.0	50,267	24,000	11,135	35,135
الخدمات والفروع الأخرى	3,511,860	711,691	4,223,551	2,606,852	128,397	2,735,248	905,009	583,294	1,488,303
المجموع	5,526,037	944,256	6,470,293	4,039,742	134,551	4,174,291	1,486,295	809,700	2,295,995

*: البيانات لا تشمل ذلك الجزء من محافظة القدس، الذي ضمه إسرائيل إليها عنوة، بعيد احتلالها الضفة الغربية العام 1967.

المصدر: pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx.

كما قدرت وزارة الاقتصاد الوطني¹⁰ أن حجم الخسائر اليومية المقدرة للحرب الإسرائيلية على الشعب الفلسطيني تصل إلى حوالي 24 مليون دولار يومياً على مستوى فلسطين. وأن أكثر القطاعات تضرراً هو القطاع السياحي، الذي يعمل فيه أكثر من 40 ألف مواطن عامل بشكل مباشر وغير مباشر. وأن 85% من المنشآت الاقتصادية تراجع أداؤها، مؤكدة أن المشاريع الصغيرة، والمتناهية الصغر هي الأكثر معاناة؛ بسبب الوضع الحالي، وذلك لعدم القدرة على التنقل بين المحافظات؛ بسبب الحواجز، واعتداءات المستوطنين، وتراجع القوة الشرائية لدى المواطن. كما تراجع تسجيل الشركات بنسبة 75%، مقارنة مع شهر تشرين الأول، في العام 2023، مقارنة مع العام 2022، وفي قطاع الصناعة، هناك تراجع بلغ 90%، كما تراجع متوسط العاملين في 41% من المنشآت الاقتصادية في الضفة الغربية بنسبة 54%، من إجمالي عدد العاملين، نتيجة التدهور الاقتصادي في مختلف القطاعات الاقتصادية. إن 77% من المنشآت تعاني صعوبة في التنقل وتوزيع البضائع بين المدن، نتيجة الاقتحامات والإغلاقات، التي تنفذها سلطات الاحتلال، علاوة على تراجع المبيعات الشهرية لنحو 97% من المنشآت، لا سيما القطاعات التجارية، مثل: بيع المواد الغذائية بالتجزئة، والأثاث والمفروشات، والملابس، والأحذية، والأدوات والأجهزة الكهربائية.

تراجع حجم العمالة عن العمل في إسرائيل: تشير المعطيات كافة إلى أن توقف العمالة عن العمل في إسرائيل، قد يمتد لفترة زمنية طويلة، بعد أن أعلنت إسرائيل إغلاق المعابر كافة حتى إشعار آخر، ما أدى إلى ارتفاع نسبة البطالة على مستوى فلسطين، ما بين 42.4% إلى 52.7%، وارتفاعها في الضفة الغربية إلى 22.8% إلى 38.4%، كما سيؤثر ذلك على المالية العامة، وفقاً للتأثيرات الآتية¹¹:

10. <https://pnn.ps/news/683511>.

11. حبيب حن، حبيب (2023)، ملخص اقتصادي حول الحرب على غزة العدد 5 - 15/11/2023 استنتاجات أولية لأثر توقف العمالة في إسرائيل على المؤشرات الاقتصادية الفلسطينية الكلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله - فلسطين.

1. انخفاض ضريبة الدخل على أجور العمال في إسرائيل من نحو 1.69% من إيرادات المقاصة 194 مليون شيكل في العام 2022 إلى ما يقارب 46 مليون شيكل حتى نهاية آذار 2024.

2. سيؤدّي تراجع إجمالي واردات السلع بنحو 10% إلى 20% إلى تراجع إيرادات السلطة بنحو 7% إلى 14% بالمتوسط.

3. ضريبة القيمة المضافة المحلية، إذ سيؤدّي تراجع الإنفاق الاستهلاكي النهائي للأسر المعيشية بنحو 10% إلى 15% إلى تراجع تحصيلات إجمالي صافي إيرادات السلطة الفلسطينية بنحو 0.9% إلى 1.3%.

في محاولة للحد من التأثيرات العميقة لتوقف العمل في داخل الأراضي المحتلة، بذلت الحكومة ممثلة بوزارة العمل (جهة الاختصاص) بعض الإجراءات، وتقديم تسهيلات بنكية لنحو 220 مشروعاً صغيراً، وتوفير مخصصات بقيمة 700 شيكل للعمال الغزيين العالقين في الضفة الغربية، إضافة إلى مساعدات عينية¹².

انخفاض المنح والمساعدات الخارجية: يتبين أن هناك انخفاضاً واضحاً في المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة بشقيها: (تمويل الخزينة، وتمويل المشاريع التطويرية). فمنذ نشوء السلطة الفلسطينية، تدفقت المساعدات والمنح الخارجية؛ للنهوض بمؤسسات الدولة ومؤسساتها، حيث بلغت 530 مليون دولار في العام 1998، أي حوالي 40% من إجمالي الموازنة، في حين بلغت 1,763 مليون دولار في العام 2008، أي حوالي 56% من إجمالي الموازنة، تلا ذلك انخفاض نسبي في قيمة المساعدات، إلى أن أصبحت في العام 2018 حوالي 675 مليون دولار، أي ما نسبته حوالي 13.5% فقط من إجمالي الموازنة¹³، وبلغت 350 مليون دولار في العام 2022، أي بنسبة نحو 7% من إجمالي الموازنة¹⁴. وانخفاضها إلى نحو 206 مليون دولار في العام 2023 أي نحو 4.3% من إجمالي الموازنة العامة. إضافة إلى ارتهان التمويل الخارجي باشتراطات وأجندات محددة من المانحين، كذلك، فإن التمويل العربي بقي محدوداً ومتذبذباً، ولا يشكل شبكة أمان عربية لدعم الموازنة العامة. إن تراجع الدعم الخارجي أثر بشكل مباشر على الخدمات الاجتماعية، وعلى برامج الحكومة المختلفة، الموجهة للقطاع الاجتماعي، خاصة أن البرامج التطويرية، تعتمد بشكل رئيسي على التمويل التطويري الخارجي. يلقي كل ذلك ظلالاً قاتمة على مستقبل الدعم الخارجي¹⁵. وهناك بعض البيانات التي وردت في مؤتمر صحفي لوزير المالية، ومن أبرز ما جاء فيه: أن خصم إسرائيل يطال ثلثي المبلغ المتحصل شهرياً بذرائع مختلفة، إذ بلغ مجموع ما اقتطعه الاحتلال خلال العام 2023 وحده إلى 4.3 مليار شيقل، ما يعمق الأزمة المالية العامة.

يتراوح المبلغ الإجمالي للمقاصة ما بين 2700-3000 مليون شيقل في الربع، ولكنها انخفضت بشكل ملموس في الربع الرابع 2023 إذ بلغت 1970.9 مليون شيكل أي نحو 66.3% من قيمتها مقارنة مع الربع الثالث 2023 (2969.0 مليون شيكل)؛ بسبب تبعات السياسة الاقتصادية المعادية، التي اتبعتها الحكومة الإسرائيلية تجاه السلطة، إذ تقطع إسرائيل 275 مليون شيقل شهرياً؛ بذريعة أن هذا المبلغ يعادل حصة غزة من المقاصة، و252 مليون شيقل بزعم إصرار السلطة الوطنية على دفع مستحقات الأسرى وعائلات الشهداء، و60 مليون شيقل بذريعة ديون شركة كهرباء محافظة القدس. وتضاف هذه الاقتطاعات إلى سلسلة طويلة من الاقتطاعات منذ سنوات طويلة؛ بزعم الخصم عن خدمات الكهرباء، والصحة، والصرف الصحي، التي بلغت خلال السنوات العشر الأخيرة قرابة 6 مليارات دولار.

كما أن من أبرز تبعات الحرب، أن أصبح إجمالي متأخرات رواتب الموظفين مع نهاية العام الماضي نحو فاتورة الرواتب لشهرين في المتوسط، ومع شهر كانون الثاني، بلغت قيمة متأخرات رواتب الموظفين حوالي 3.2 مليار

12. مقابلة مع الدكتور محمد الأعرج، مدير عام خدمات التشغيل في وزارة العمل. أجريت المقابلة بتاريخ 7/4/2024.

13. عفانة، مؤيد (2020)، واقع المنح والمساعدات الخارجية الموازنة العامة 2019-2010. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.

14. <https://www.pmf.ps/documents/accounts/monthly/2022/Dec-2022.ar.pdf>.

15. عفانة، مؤيد (2020)، مرجع سابق.

شيكل. وتتوقع وزارة المالية أن التراجع في الحركة التجارية يتراوح ما بين 40-50% ما سيؤدي إلى مزيد من التراجع في المبالغ المتحصلة من المقاصة، وإلى انخفاض حاد في الإيرادات، التي تجبها الحكومة ذاتياً، وإذا استمرت الأمور على ما هي عليه حالياً، ودون وجود دعم خارجي، فإن علينا التعايش مع دخل يغطي 20-30% من النفقات، خلال الأشهر المقبلة، إذا ما استمرت سياسة الحكومة في الإدارة التقليدية للنفقات، وتحصيل الإيرادات.

رغم أهمية بيانات المالية العامة، في ظل الظروف الراهنة، سواء للمواطن العادي أو لموظف القطاع العام، أو للمنشآت على اختلاف أنواعها؛ فإن وزارة المالية قد توقفت عن نشر البيانات المالية على موقعها الإلكتروني منذ بدء الحرب على غزة وحتى إعداد المسودة الأولى من الدراسة في بداية شهر آذار الماضي، ولكنها نشرتها مؤخراً حين الانتهاء من المسودة الأخيرة للدراسة.

وبحسب سيناريو الأساس، أو استمرار الوضع الراهن لتبؤات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، يُتوقع أن يشهد الاقتصاد تراجعاً حاداً في أدائه بنسبة 5%، خلال العام 2024¹⁶، نتيجة العدوان الذي لن تتوقف تداعياته على قطاع غزة، الذي دُمّر أكثر مبانيه وبنيتة التحتية، بل تتجاوزته إلى الضفة الغربية، لتطال معظم قطاعاته وأنشطته الاقتصادية. إضافة إلى توقع:

1. تراجع الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري والصادرات، وتراجع القيمة المضافة للأنشطة الاقتصادية. وأن يرافق هذا التراجع ارتفاع حاد في معدلات البطالة (35.1%) في العام 2024 مقارنة مع 30.7% في العام 2023.
2. استمرار اقتطاع جزء من المقاصة بالمستوى نفسه، الذي كان قبل العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة للعام 2023، الذي سيؤثر سلباً على قدرة الحكومة على الإيفاء بالتزاماتها تجاه القطاع الحكومي، والموردين من القطاع الخاص.
3. تراجع في حجم إيرادات ضريبة الدخل، والقيمة المضافة (المحلية والمقاصة)، نتيجة حالة من الركود الاقتصادي.
4. بقاء مستوى المساعدات الخارجية الداعمة لموازنة فلسطين بالحد الأدنى، كما كانت في العام 2023.
5. توقّف شبه كامل في المشاريع التطويرية.

• المؤثرات المتعلقة بالسياسة المالية أو السلوك المالي، وهيكل الموازنة العامة للأزمة المالية:

في جانب النفقات: إن اتباع سياسة عشوائية في الإنفاق، دون الاستناد إلى ضوابط أو قواعد معتمدة وشفافة، أدى إلى زيادة حدة الأزمة وتفاقمها من حين لآخر. ويمكن تلخيص أبرز ملامح نتائج هذه السياسة على النحو الآتي¹⁷:

- ازدياد الإنفاق الجاري في معظم السنوات الماضية، وبوتيرة أسرع من زيادة الإيرادات. فمثلاً ارتفع من 2.8 مليار دولار العام 2010، إلى نحو 5.22 مليار دولار في العام 2023¹⁸. ومعظم هذه الزيادة كان في بند الرواتب والأجور، وبند النفقات التشغيلية الأخرى غير الرواتب، وتحديد النفقات التحويلية.

16. https://www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx.

17. عبد الكريم، نصر (2021)، تقرير محدث حول الأزمة المالية للسلطة "الواقع والخيارات الصعبة للحد منها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.

18. <https://www.pmf.gov.ps/documents/accounts/monthly/2022/Dec-2022.ar.pdf>.

- جدير بالإشارة إلى أن انخفاضاً حاداً طرأ على الإنفاق الجاري في النصف الثاني (مقارنة بالنصف الأول) من العام 2023 نتيجة سياسة الاحتلال (احتجاز المقاصة) وتراجع مصادر تمويل الموازنة. إذ تشير البيانات إلى انخفاض الإنفاق من 4020 مليون شيكل إلى 2907 مليون شيكل متراجعا بنحو 28%.
- لم يطرأ أيّ تغيير يُذكر على هيكل النفقات العامة، إذ بقيت هذه النفقات جاريةً في معظمها (تراوحت بين 88%-95%) من إجمالي الإنفاق، وغير مرنة في توزيعها.
- التجاوز المستمر للنفقات الفعلية والمصروفة نقداً على النفقات المخطّط لها، وتعدّ هذه حالةً مستمرةً في تاريخ الموازنات الفلسطينية، ويُعدّ ذلك مؤشراً سلبياً على التخطيط، النابع من حالة عدم اليقين بحجم الإيرادات، التي يمكن تحصيلها، ما يعكس مدى الصعوبات التي تواجه الحكومة للوفاء بالتزاماتها، خاصة أن نمو وتيرة النفقات أكبر من الإيرادات¹⁹.
- الارتفاع المستمر في بند صافي الإقراض، الذي بدأ بنحو 173 مليون دولار في العام 2003، ليتجاوز 1.34 مليار شيكل في العام 2023. ومن غير الواضح أن المسؤولين عن ملف صافي الإقراض جديون في خفض هذا البند ومعالجته، فقد ارتفع في الربع الرابع بنسبة 9%، كما تجاوز الإنفاق الفعلي في هذا البند خلال العام 2023 ما تم التخطيط له في الموازنة بنسبة 6%. رغم كبر حجمه، فإن المشكلة في بند صافي الإقراض من شقين: الأول: يتعلق بمبدأ الشفافية، إذ لا توجد تفصيلات عنه سوى أرقام صمّاء، رغم أهمية هذا البند وحساسيته، والشق الآخر: يتعلّق بكم الانحراف الكبير فيه عن المخطّط بنسبة نحو 30%، ورغم الجهود المبذولة لمعالجة هذا الملف، وتخفيض قيمة صافي الإقراض، خصوصاً في مجال عجز الهيئات المحلية عن تسديد كامل فاتورة الكهرباء والمياه، فإن التراجع الكبير في قدرة الهيئات المحلية على التحصيل (نحو 40%)، لم يساعد في تحقيق الهدف المنشود في خفض الإنفاق في بند صافي الإقراض²⁰.
- لم يختلف التوزيع القطاعي للنفقات كثيراً عبر السنوات؛ فلا تزال حصّة القطاع الاقتصادي مثلاً تتراوح بين 3%-5%، وفي معظمها نفقات جارية، وليست تنموية، بينما حظي القطاع الزراعي بنحو 1%، مقارنة بقطاع الحكم، خصوصاً القطاع الأمني، الذي يستحوذ على 21%، والقطاع الاجتماعي بنسبة 43%.
- استمرّ الإنفاق على فاتورة الرواتب بالارتفاع من سنة لأخرى، رغم من اتّباع قاعدة الصفر في صافي التبعينات، إذ ارتفع هذا الإنفاق من حوالي 1.4 مليار دولار في العام 2005، وتراوح ما بين 2.2-1.7 مليار دولار، في الفترة 2015-2021. وبلغ 2.6 مليار دولار في العام 2023.
- اتّباع سياسة توسّعية في الإنفاق التشغيلي، مثل: الإيجارات، ونفقات السفر، والامتيازات الوظيفية، بشكل لا يتناسب مع الإمكانيات، والموارد المتاحة، ما أسهم في تفاقم العجز عاماً بعد آخر. وقد وصل حجم هذا الإنفاق إلى 1.5 مليار شيكل في العام 2015، وقدر في موازنة العام 2023 بنحو 2.7 مليار شيكل، فيما تم صرف 1.14 مليار شيكل.
- الملفت في بيانات الربع الرابع من العام 2023، وخلال الأزمة العميقة في موازنة السلطة، فقد ارتفع بند الإنفاق على السلع والخدمات (جزء من النفقات التشغيلية) من 273 مليون شيكل إلى أكثر من 321 مليون شيكل. وفي ذلك إشارة إلى تناقض واضح بين السياسات المعلنة للسلطة الهادفة للتشفي وضبط الإنفاق من جهة وبين الممارسات الفعلية على الأرض.
- تقلّصت الموازنة التطويرية بشكل كبير في السنوات الأخيرة (8-6%) من الموازنة العامة، كما أن نسبة الصرف الفعلي لهذه الموازنة بقيت تتراوح بين 60%-70%؛ لاعتمادها بشكل كامل على المساعدات الدولية.
- الارتفاع المستمر في عدد التحويلات الطيبة، وكلفتها على خزينة السلطة؛ إذ وصل عددها إلى نحو 110.8 ألف تحويلية في العام 2022، كلفت خزينة السلطة نحو مليار شيكل. ويكتنفها وجود صعوبات رئيسة تسهم

19. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) (2023)، ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (4) تخفيض النفقات الحكومية: ما هي السياسات المتاحة أمام الحكومة؟ رام الله - فلسطين.

20. مقابلة مع السيد رائد شرباتي، المكلّف بإدارة ملف صافي الإقراض في وزارة الحكم المحلي. أجريت المقابلة بتاريخ 7/4/2024.

في استمرار الظواهر السلبية، وتضعف أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة ملف التحويلات الطبية، أبرزها: غياب نظام صحي شامل وتضامني، واستمرار تدخل جهات ومؤسسات (غير وزارة الصحة) بموضوع التحويلات الطبية، وضعف أدوات الرقابة الداخلية والخارجية وإجراءاتها عليها. ويبدو بحسب بعض التحليلات²¹ أن التزايد في عدد التحويلات وتكلفتها، سيتضاعف إلى ثلاثة أمثال ما هي عليه حالياً، أي يُتوقع في العام 2028 أن يصل عدد التحويلات إلى نحو 308 آلاف تحويلة، بتكلفة 2.7 مليار شيكل.

في جانب الإيرادات: هناك زيادة في الإيرادات العامة، ولكن ليس بالقدر الكافي لخفض العجز في الموازنة الجارية بشكل ملموس. ولا تغطي هذه الإيرادات إلا حوالي 70% من إجمالي النفقات الجارية. كما أن النمو في الإيرادات يعتمد على المقاصة، وهذا يحد من الاستقلالية المالية. تدلّ الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً، على التحسّن في الجباية، وأن المجتمع الفلسطيني يسهم بشكل متزايد في تغطية الإنفاق العام. - رغم تحسّن في الجباية الضريبية، فإن السياسة الضريبية لا تزال تعاني من بعض أوجه القصور، لعل أهمّها: الفشل في توسيع القاعدة، أو الوعاء الضريبي بشكل مُرضٍ، إذ بقيت هناك قطاعات وشرائح واسعة دون ملفات ضريبية. إضافة إلى الفشل في الحد من ظاهرتي التهرب والتسرّب الضريبي، اللتان تقدّرهما وزارة المالية ما بين 500 - 600 مليون دولار سنوياً²². أضف إلى ذلك، فقد أشار مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية إلى أنه من الصعوبة بمكان في الفترة الحالية، زيادة الإيرادات الضريبية المحلية؛ نظراً لتراجع الأنشطة الاقتصادية (الوعاء الضريبي)²³.

شهد الربع الرابع من العام 2023 تراجعاً ملحوظاً في صافي الإيرادات المحلية مقارنة بالربع السابق، حيث انخفض من 1,732 مليون شيكل إلى أقل من 980 مليون شيكل. المسبب الرئيسي للتراجع مرده انخفاض الإيرادات الضريبية بنحو 40%.

إيرادات المقاصة بدورها انخفضت في الربع الرابع بنحو 34% بسبب تراجع الأداء الاقتصادي وانخفاض حاد في الاستيراد. وهذا يؤدي بالنتيجة لعجز في الموازنة العامة على اعتبار أن إيرادات المقاصة هي مصدر هام لتمويل النفقات العامة. ولكن، مع استمرار تعنتت سلطات الاحتلال واستخدامها ملف المقاصة كأداة ضغط سياسية، فإن أموال المقاصة المحتجزة بلغت خلال الربع الرابع 1,112.3 مليون شيكل، تسببت بخلق أزمة سيولة عميقة للسلطة الفلسطينية. ما اضطرها للجوء لمصادر تمويل أخرى كالاستدانة من المصارف وتأجيل مستحقات مزودي الخدمات والسلع للسلطة.

إنّ نمو الإيرادات الضريبية والجمركية، يؤشر على التحسّن في الجباية، وأنّ المواطن الفلسطيني يسهم بشكل متزايد في تغطية الإنفاق العام. وهو ما يجب أن يترافق مع سياسة تشاركية، وأن تتمتع الموازنة العامة بالشفافية، وتعزيز حقّ المواطن في مساءلة الحكومة عن السياسات العامة، والمشاركة فيها. ورغم أنّ وزارة المالية التزمت بنشر موازنة المواطن في العامين 2022 و2023، فإنّ الظروف الصعبة الحالية تستدعي نشر موازنة المواطن (بشكل ربعي أو شهري)؛ لتوضيح الوضع المالي في ظلّ هذه الظروف، كما يجدر تنظيم مؤتمرات صحفية، ولقاءات تلفزيونية توضّح حقيقة وضع المالية العامة؛ وأن ذلك من شأنه أن يطمئن المواطن أين تنفق الرسوم والضرائب التي يدفعها، وأن يزيد من ثقة المواطن بالحكومة.

21. فلاح، بلال، ومشعل، جهاد، وبيطاوي، وفاء (2020): تقييم القطاع الصحي الفلسطيني: دراسة تحليلية على المستوى الكلي. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). رام الله - فلسطين.

22. عبد الكريم، نصر (2021)، مرجع سابق.

23. مقابلة مع السيد عماد أبو صبيحة، مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية. أجريت المقابلة بتاريخ 7/4/2024. أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.

التسرب المالي: يبلغ حجم التسرب المالي، والخسائر التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ضمن العلاقة مع الجانب الإسرائيلي سنوياً نحو 509 ملايين دولار، موزعةً كما يأتي: 30 مليون دولار بالاستيراد غير المباشر، من خلال تسرب ضريبة الجمارك والشراء والمكوس والرسوم، و40 مليون دولار نتيجة الفروقات في العمولة الإدارية، و152 مليون دولار نتيجة التسرب الجمركي، و22 مليون دولار نتيجة عدم تحويل ضريبة المغادرة، و223 مليون دولار نتيجة عدم تحويل ضريبة الدخل على العمال في إسرائيل، وعدم تحويل ضريبة المعادلة على كل العمال، و20 مليون دولار نتيجة عدم تحويل ضرائب الدخل والقيمة المضافة والأملاك وغيرها عن الإسرائيليين في المناطق «ج»²⁴. ويتبين أنّ النظام الضريبي الفلسطيني بشكله الحالي يُعد بيئة خصبةً لاستمرار التسرب المالي، مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ الجزء الأكبر من التسرب لا تملك السلطة الفلسطينية -حتى الآن- الإمكانيات للسيطرة عليه وردعه، هو التسرب الناتج عن العلاقة مع إسرائيل. كما تبين أنّ البيئة القانونية المحلية المتعلقة بظاهرة التسرب المالي قاصرة عن معالجة أسبابه؛ إذ يكتنف العديد منها بعض الغموض والتعقيد، وهي غير قادرة على الاستجابة للمتغيرات والمستجدات الطارئة، في مجال أساليب التهرب الضريبي، والتهرب الجمركي. كما أنّ بيئة العمل في المؤسسات والأجهزة الرقابية والأمنية، المكلفة بتطبيق القانون، تبدو غير ملائمة ومحدودة الفعالية، في محاربة التسرب المالي، في ظل ضعف الإمكانيات المادية والبشرية واللوجستية، التي تُعدُّ ضروريةً لمجابهة هذه الظاهرة²⁵.

تأسيس مؤسسات جديدة في ظل الأزمة المالية: اتخذت قرارات بتأسيس هيئات ومؤسسات جديدة في ظل الأزمة المالية، ومنها مثلاً: قرار مجلس الوزراء بتاريخ 2/11/2020م إنشاء «شركة مياه فلسطين»؛ لتكون شركة حكومية²⁶، وقرار مجلس الوزراء بتاريخ 6/9/2021م إنشاء شركة فلسطين للغاز الطبيعي، شركة عامة حكومية²⁷، وقرار مجلس الوزراء بتاريخ 3/7/2023 إنشاء مركز الاستجابة الموحد للطوارئ (911) رقم (79) لسنة 2023م²⁸، وهو مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، والشروع بتأسيس متحف الزيت والزيتون «الريف الفلسطيني»، إذ صدر قرار رئاسي بتاريخ 5/7/2023 بتشكيل لجنة لإنشائه، والمرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2024م بشأن المؤسسة الوطنية لتوثيق تاريخ فلسطين، وحفظ الذاكرة، وهي مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري²⁹، وقرار مجلس الوزراء بتاريخ 5/2/2024 بإنشاء «الهيئة الإشرافية لمقدمي خدمات الثقة»³⁰، التي من شأنها أن تزيد من الأعباء المالية. ولا ينسجم تأسيس مؤسسات جديدة مع الأزمة المالية، التي تؤثر على قدرة الحكومة في الإيفاء بالتزامات أساسية.

24. أبو هنطش، إبراهيم (2020)، أشكال التسرب المالي والخسائر التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ضمن العلاقة مع الجانب الإسرائيلي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.

25. المرجع السابق نفسه.

26. الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/3ae2109f-0cd1-43d7-a779-4e3db2c97182>

27. الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/c01fd6fc-0f76-4b63-9271-a94c560b6fc2>

28. <https://maqam.najah.edu/media/uploads/2023/10/legislations/%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A6.pdf>

29. <https://maqam.najah.edu/media/uploads/2024/03/legislations>

30. <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/d901507b-3399-4a9b-addf-aba51ca20b82>

3. المعالجات الممكنة في جانبي النفقات والإيرادات

في كل مرة كانت فيها الحكومة تستشعر خطر تفاقم الأزمة المالية؛ بسبب حجز إسرائيل أموال المقاصة، أو بسبب تراجع منسوب المساعدات الخارجية، كانت تسارع إلى الإعلان عن نيتها التقشف في الإنفاق، أو تحسّن الجباية الضريبية. لكن هذه المحاولات أو الجهود لم تُثمر نتائج فعلية تجاه تخفيض عجز الموازنة بشكل مستدام لأسباب متعددة، أبرزها الفشل في تخفيض الإنفاق بشكل جوهري؛ بسبب غياب رؤية وخطة مدروسة، أو لضعف تأثير وزن النفقات المستهدفة في هيكل النفقات الجارية³¹.

من جانب آخر، فإنه لا بدّ من الإقرار بأن الاستدامة المالية يصعب تحقيقها بمعزل عن تحفيز النمو الاقتصادي، وهذا مرهون برفع القيود على النشاط الاقتصادي الفلسطيني، وهو ما أكّده البنك الدولي³²، الذي بيّن أن رفع النمو الاقتصادي بنسبة 7%، سوف يؤدي إلى تخفيض فاتورة الرواتب بنسبة 5%، مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي، وأن المشكلة المزمنة في موازنة السلطة، تتمثل في عدم توسيع القاعدة الضريبية، وعدم تقليص فاتورة الرواتب، ومشكلة الإنفاق العام على الصحة، ومشكلة صافي الإقراض³³.

تؤكد تقارير أخرى³⁴ أن قدرة السلطة الفلسطينية على مجابهة تداعيات هذه الأزمة محدودة جداً؛ لأنها لا تمتلك الموارد، أو القدرة المالية للقيام بذلك، واستمراريتها بالقيام بمسؤولياتها الإدارية بات رهناً لقرارات الاحتلال، ومدى استعداد الدول المانحة لتوفير الدعم لها في وقت يحتاج فيه قطاع غزة المنكوب إلى جميع الموارد المتاحة وأكثر. وما يزيد الأمر صعوبة هو عدم اليقين من إيرادات المقاصة، أي امتناع إسرائيل عن تحويلها. لكن حتى في حال تحويلها، فإن التحليل يشير إلى تراجع إيرادات المقاصة والإيرادات المحلية؛ بسبب انكماش الطلب في ظل الظروف الحالية، وبالتالي، تراجع القدرة المالية للسلطة الفلسطينية. رغم ذلك، فإن زيادة الإنفاق الاستهلاكي الحكومي، بالأخص التحويلات الاجتماعية للأسر الفقيرة والمهمشة، بات أمراً ضرورياً للحد من استنزاف الناتج المحلي الإجمالي، ومساعدة الفئات الأكثر تأثراً بالأزمة.

تكتسب الأزمة المالية الراهنة اهتماماً أكبر بسبب تبعاتها الاقتصادية والمالية الكبيرة وغير المسبوقة؛ ولذلك توجب على الحكومة أن تعيد النظر في منهجية العمل، وأن تتخذ القرارات والسياسات على مبدأ الشراكة مع القطاعات الأخرى، ويتجلى الأثر الأكبر لهذه الأزمة بتداعياتها على المستوى الإنساني، وزيادة عدد الأسر التي أصبحت عاجزة عن تلبية متطلبات الحياة الأساسية بشكل كلي في قطاع غزة، وتراجع حاد في الاداء الاقتصادي في الضفة الغربية. لذلك لا بد من تكاتف جهود كافة القطاعات للعمل سوياً للتغلب على هذه الأزمة.

3.1 في جانب الإنفاق:

فيما يأتي أبرز المجالات التي يمكن ضبط الإنفاق فيها وتخفيضه، بالإشارة إلى أنه أينما ورد اقتراح فإنه يشمل القطاعين المدني والعسكري في السلطة الفلسطينية:

➤ على المدى القصير

1. تجميد قرارات مجلس الوزراء والمراسيم الرئاسية كافة، التي أُسست بموجبها مؤسسات جديدة.

31. عبد الكريم، نصر (2021)، مرجع سابق.

32. World Bank (2015), State Building through better public expenditures – a reform agenda for the PA. Ad Hoc liaison.

33. صندوق النقد الدولي (2018)، تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي، سياسة المالية العامة الداعمة للنمو- إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

34. حبيب حن، حبيب (2023)، مرجع سابق.

2. البدء بتتقية فاتورة الرواتب، والحدّ من الهدر في الموارد المالية، سواءً من خلال التوقف عن التوظيف عبر بند العقود الخاصة والاستشارات أو/ ومعالجة ظاهرة الموظفين الوهميين، عبر التوقف عند دفع رواتب لموظفين ليسوا على رأسهم عملهم.
3. تجميد الإنفاق على بنود غير ضرورية، مثل: بدلات السفر، والمهمات الخارجية، والنفقات الرأسمالية: كالمركبات الحكومية، والمعدات غير الضرورية. وتجميد بعض المشاريع التطويرية.
4. توفير العناصر البشرية المؤهلة، والأنظمة المحاسبية المطلوبة لتدقيق فواتير العلاج في المشافي الإسرائيلية ومتابعتها، بما يسهم في منع التلاعب في تكاليف العلاج، وترشيد الإنفاق.
5. تفعيل فوريّ لأدوات الرقابة الداخلية والخارجية وإجراءاتها على أداء الدوائر المختصة في ملف التحويلات الطبية.
6. أن يتمّ نشر موازنة المواطن في الفترة منذ بدء الحرب على غزة، وتوضيح تفاصيل الوضع الماليّ للسلطة الفلسطينية، وتنظيم مؤتمرات صحفية، ولقاءات تلفزيونية، توضّح حقيقة وضع المالية العامة؛ وأن ذلك من شأنه أن يطمئنّ المواطن أين تنفق الرسوم والضرائب التي يدفعها، وأن يزيد من ثقة المواطن بالحكومة.
7. المضيّ قدماً في تطبيق الحكومة الإلكترونية؛ لما لها من تأثير إيجابي على خفض النفقات، ورفع جودة الخدمات، وتسهيل الوصول إليها، التي تتسجم مع خطط التنمية المستدامة وأهدافها.
8. الوقف الفوريّ لظاهرة التحويلات الطبية الاستثنائية، إلّا وفقاً للأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء.
9. ضرورة أن تتأى السلطة الوطنية الفلسطينية بالخدمات الاجتماعية عن أية مخاطر تمويلية ما أمكن؛ نظراً لأهمية تلك الخدمات، وأثرها الكبير على الفئات الفقيرة والمهمّشة.

➤ على المدى المتوسط

1. دعم قطاعي الزراعة والصناعة، وذلك من خلال تشجيع الاستثمار في هذين القطاعين؛ ما يتطلّب بداية تعديل قانون تشجيع الاستثمار، والمحفّزات المقدّمة للمشاريع الصناعية والزراعية، خاصة الصغيرة منها. وتعديل قانون ضريبة الدخل؛ لتخفيف الأعباء الضريبية على المنشآت العاملة الصناعية والزراعية.
2. تصويب الوضع القائم بخصوص النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2009، بخصوص مناقشته من جديد ونشره في الجريدة الرسمية.
3. ضرورة إعادة هيكلة المؤسسات والأجهزة المنوط بها تطبيق القانون، والحدّ من التسرّب المالي. ومن أبرز هذه المؤسسات، الإدارات العامة للضريبة في وزارة المالية، وجهاز الضابطة الجمركية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس. وأن تتضمّن إعادة الهيكلة؛ وجود أنظمة ولوائح واضحة، ومساندة لعمل هذه المؤسسات، ورفد تلك المؤسسات بالكوادر البشرية والاحتياجات المالية واللوجستية اللازمة في تنفيذ مهامّها، والقيام بدورها.
4. إقرار رزمة القوانين المحلية المحفزة للاستيراد المباشر، والإنتاج المحلي والتصدير، ووضع قيود فنية ذكية على الواردات من إسرائيل، ووضع قيود قانونية وفنية للاستيراد من خلال التجار الإسرائيليين.
5. اعتماد وزارة المالية منهجية تخطيط مرنة للموازنة العامة، تراعي المخاطر المنتظمة وغير المنتظمة، التي تحيط بالواقع الفلسطيني، وجسر الفجوة في الموازنات المقدّرة والإنفاق الفعلي، خاصة النفقات التطويرية الممولة خارجياً.

6. من خلال البيانات المتعلقة بتركيبة النفقات، فإنه يتضح أنه يمكن حصر مشكلة تضخم النفقات في ثلاثة بنود أساسية في الموازنة، وهي: فاتورة الرواتب، وفاتورة التحويلات الطبية، وفاتورة صافي الإقراض، والنفقات الأمنية؛ لذلك تقترح بعض الدراسات³⁵ التغلب على ذلك من خلال ما يأتي:

أولاً: التطبيق العملي والعملي لخطة الإصلاح التي أعلنت عنها وزارة المالية لمعالجة فاتورة الرواتب المتمثلة في:

- تنظيم المناصب الحكومية، ووضع لائحة بشأن التقاعد المبكر لموظفي القطاع العام.
- إعادة هيكلة الهيئات الحكومية والموظفين في عصر الاقتصاد الرقمي.
- اعتماد مبدأ التميز والأداء في مختلف الوظائف الحكومية وتطبيقه.
- اعتماد مبدأ كفاءة وجودة الإنفاق، ورفع إنتاجية الإنفاق العام، بناءً على النتائج والأداء والتقييم العملي والعلمي لأداء الموظفين.
- إعادة النظر في قانون الخدمة المدنية والعسكرية بما يتعلق بسلم الرواتب في المؤسسات المدنية والأمنية، التي يمكن اعتبار بعضها شكلية من حيث الأداء. ويشمل ذلك أيضاً قانون تقاعد الوزراء، والمحافظين، وأعضاء المجلس التشريعي.
- تنقية فاتورة الرواتب من خلال إنهاء ما تبقى من ظاهرة الموظفين غير العاملين. وفي هذا السياق، يجب إتمام تسكينهم على هياكل مراكز المسؤولية الحيوية، وإمّا إحالة بعضهم إلى التقاعد المبكر، و/أو إنهاء خدمات بعضهم الآخر، بعد دراسة ملفاتهم بعناية.
- اعتماد سياسة ممنهجة لتدوير الموظفين؛ أي نقل بعضهم إلى مراكز مسؤولية أخرى، على أساس الحاجة، ومواءمة المؤهلات والخبرات.
- وقف العمل بسياسة تعيين موظفين على عقود عمل مؤقتة، أو مستشارين وخبراء، من خلال الاستثناءات، وقصر ذلك على قاعدة توفر مخصصات أو اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة لهذا الغرض.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتزام مراكز المسؤولية بتنفيذ القرارات الحكومية، التي تقضي بتخفيض الامتيازات الوظيفية من بدلات وعلاوات ومخصصات، ما يتطلب إلغاء هامش الاستثناء الممنوح للوزير المعني.

ثانياً: التخلص أو الحد من صافي الإقراض، الذي يُعدّ دخلياً على الموازنة، ويسهم في تضخم النفقات؛ لذلك لا بدّ من:

- وضع قوانين ومعايير صارمة للهيئات المحلية، واتّباع طرق تكنولوجية حديثة لتحصيل فواتير الكهرباء والمياه.
- التطبيق العملي للخطة التي حدّتها الحكومة لمجموعة من التدخلات الهادفة لمعالجة بند صافي الإقراض، وتدقيق التحويلات الطبية لإسرائيل، وأهمها إنشاء وحدة مؤسسية متخصصة ومشاركة بين وزارة الحكم المحلي، ووزارة الصحة؛ لمعالجة القضايا المتعلقة بصافي الإقراض كافة ومتابعتها.
- في مجال معالجة فاتورة التحويلات الطبية: إعادة النظر في رسوم الخدمات الصحية، ورسوم التامين الصحي، ورفعها إلى الحدّ المقبول، وخاصة للفئات التي لا تتأثر؛ أي تقسيم المنتفعين إلى ثلاث فئات، ووضع جدول رسوم لكل فئة؛ وذلك لرفع مستوى التغطية، أو زيادة إيرادات وزارة الصحة. من جانب آخر، كذلك، ضرورة التطبيق العملي لخطة إصلاح نظام الرعاية الصحية. وإقرار قانون يعتمد نظام تأمين صحي شامل كفوّ وفعال ومتوازن، من حيث الموارد والتغطيات.

35. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) (2023)، مرجع سابق.

7. في مجال الإنفاق على الأمن:

- إعادة النظر على ضوء الواقع المعيش لعدد الأجهزة والمؤسسات الأمنية، وحجم كل منها، يجب ترشيد جميع الأجهزة الأمنية، باستثناء الشرطة، والضابطة الجمركية.
- ترشيد عدد العاملين في كل جهاز على حدة، وفقاً للمهام المنوطة به. إذ من المناسب تدوير عدد كبير منهم إلى جهاز الشرطة، أو الضابطة الجمركية، بعد تأهيلهم لذلك.
- إلغاء سريان اللائحة المالية الاستثنائية للأجهزة الأمنية لسنة 2010، والإسراع في إصدار نظام ماليّ خاصّ بالإنفاق على الأمن، بحيث يراعي قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ونظم المساءلة.
- ضرورة تقيّد مسؤولي الإنفاق في الأجهزة الأمنية بأحكام قانون المشتريات والعطاءات واللوازم العامّة.
- تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية، وإعداد موازنات تفصيلية للأجهزة الأمنية، كل على حدة، باعتبار كل منها مركز مسؤولية منفصلاً، ومن ثمّ إدراجها في موازنة موحّدة، حسب تبعيتها الإدارية.

➤ على المدى البعيد:

- لتعزيز التوجهات الرامية للانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيليّ، والتحوّل إلى الاستيراد المباشر، وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطينيّ، لإيجاد بدائل محلية عن الواردات من إسرائيل. وفيما يأتي أبرز هذه المقترحات:
- من المهمّ توفير متطلبات وظروف إنشاء صندوق للضمان الاجتماعيّ؛ للبدء بتحويل مستحقات العاملين الفلسطينيين في إسرائيل لذلك الصندوق.
- ضرورة تفعيل التفاهات، التي وصلت إلى مراحل متقدمة بين الجانبين الفلسطينيّ والإسرائيليّ، في العام 2012، بشأن آلية المقاصّة، واعتماد حجم التجارة الفعليّ، وليس فواتير المقاصّة التي يمتلكها كل طرف.
- ينبغي القيام بحملة منظمّة في المحافل الدولية، مستندة إلى المعلومات والأدلة؛ لممارسة ضغوط سياسية ودبلوماسية على إسرائيل؛ لفضح خروقاتها المتكررة للاتفاقات السياسية والاقتصادية مع الفلسطينيين.
- عطفاً على المعالجات المقترحة، فإنّه يمكن تقدير حجم خفض الإنفاق كما يتبين في الجدول (1) بنحو 2062.5 مليون شيكل سنوياً. ويمكن تقسيم التخفيضات المقترحة إلى قسمين: أولهما مرتبط بإرادة الحكومة، وهو ضمن إمكانيّاتها، أمّا الثاني، فيرتبط إلى حدّ ما بمتغيرات وعوامل خارج إمكانيّات الحكومة. مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تناول هذا الرقم بحذر شديد؛ لأنّه مبنيّ جزئياً على بيانات تقديرية وافتراسات، وهو خاضع للزيادة أو النقصان، حسب توقّر البيانات، أو تغيّر الافتراضات. ويتطلّب التوصل إلى رقم دقيق، توفر بيانات تفصيلية يصعب الحصول عليها؛ نظراً لضعف الشفافية في الموازنة العامّة.

جدول (1): تقدير حجم انخفاض النفقات وفقاً للبيانات المالية والتوصيات المقترحة في الدراسة

احتمالية التحقق	بند النفقات	نسبة الانخفاض المتوقعة
مرتفعة وخاضعة لإرادة الحكومة وتقع ضمن إمكانياتها	النفقات التطويرية	تأجيل (تجميد) العمل بالمشاريع غير الملحة (20% من إجمالي النفقات التطويرية الممولة من الخزينة، المقدرة بنحو 2139 مليون شيكل في العام 2023)
	النفقات التشغيلية	تخفيض 5% من النفقات التشغيلية (2719 مليون شيكل في العام 2023، من شأنه توفير 136 مليون شيكل)
متوسطة وتخضع لمتغيرات خارج إرادة الحكومة وإمكانياتها	التدقيق على التحويلات الطبية	التدقيق على التكاليف الفعلية والتكاليف الموثقة = 436 مليون شيكل https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download.pdf
	الرواتب والأجور	تطبيق خطة الإصلاح للعام 2022 (خض رواتب الموظفين بنسبة 30% $0.3 \times 550 = 165$ مليون شيكل شهرياً وبشكل تدريجي، بواقع 10% سنوياً (55 مليون شهرياً))
صافي الإفراض	الإرادة السياسية، والتخطيط الجيد، والتنسيق بين ذوي العلاقة، والجدية في التطبيق يخفض 30% = 400 مليون شيكل	

3.2 المعالجات الممكنة في جانب الإيرادات

هناك العديد من المقترحات في جانب الإيرادات، يمكن إجمالها بما يأتي:

➤ على المدى القصير:

1. تأجيل المزايا (الإعفاءات والاستثناءات الضريبية والجمركية)، التي تتمتع بها المشاريع الاستثمارية بموجب قانون تشجيع الاستثمار لفترة قادمة. فوفقاً للموقع الإلكتروني لهيئة تشجيع الاستثمار والمدن الصناعية³⁶ بلغ عدد المشاريع المستفيدة من المزايا والإعفاءات نحو 412 مشروعاً في مختلف المجالات. وعلى فرض أن متوسط رأس مال المشروع هو 5 ملايين دولار (حوالي ملياري دولار لجميع المشاريع)، وأن نسبة الربح السنوية هي 10% (200 مليون دولار)، يتم إعفاؤها من ضريبة الدخل 15%، فإن تقديرات الإيرادات التي يمكن تحصيلها من المشاريع، تبلغ نحو (30 مليون دولار سنوياً).
2. تكثيف التنسيق بين وزارتي المالية، والاقتصاد الوطني فيما يتعلق بالسلع الأساسية (الغذائية)، الخاضعة لنظام كوتا السلع، التي يتم استيرادها معفاة من الرسوم الجمركية. بحيث يتم التأكد من وصول تلك السلع إلى المستهلك بأسعار مخفضة، مستفيدة من الإعفاءات، التي يتمتع بها المستوردون. وخلاف ذلك، يجب وقف الإعفاءات الجمركية، التي يستفيد منها المستوردون، في حال عدم التزامهم بخفض الأسعار.
3. إلزام كبار المكلّفين بالتسديد المبكر (الفوري) للضريبة عن أرباحهم المتوقعة عن العام الحالي، ما يوفر سيولة فورية.
4. حث الشركات على تكثيف المسؤولية الاجتماعية، وتوجيهها للجهود الإغاثية والصحية؛ وتنزيلها من الضرائب.
5. أن تقوم الحكومة بدعم من المجتمع الدولي، بإدخال خطة «دخل أساسي طارئ»، شامل غير مشروط، كجزء لا يتجزأ من برنامج «تعافى» متماسك. والاقتراح هنا، أن يتم إنشاء صندوق تبرعات؛ للمساعدة في جمع عدة ملايين من الدولارات اللازمة لتمويل مشروع تجريبي صغير للدخل الأساسي في منطقة واحدة مختارة؛ لاختبار أفضل السبل لإدخال دخل أساسي طارئ وتنفيذه لجميع المقيمين العاديين³⁷.

36. http://www.pipa.ps/ar_company.php

37. ستاندنج، جاي (2024)، دخل طارئ لفلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله - فلسطين.

6. بذل الجهود الممكنة لحث المجتمع الدولي على زيادة الدعم المالي والإنساني لقطاع غزة أساساً، وإلى الضفة الغربية.
7. تقييم نظام الرسوم المفروضة في فلسطين، بحيث يمكن رفع قيمة مجموعة كبيرة من الرسوم المنخفضة لتشكّل مصدراً هاماً للإيرادات المحلية من غير الضرائب. حيث رصدت دراسة تطبيق حوالي 2183 رسماً يدفعها المواطنون. جزء منها بحاجة لتخفيضه بما يخدم الفئات المهمشة والمحتاجة، وجزء آخر كبير من الرسوم يمكن رفعها بسهولة وهي تمس خدمات غير أساسية³⁸.
8. تحفيز المكلفين على الاستفادة من الحوافز الضريبية: هناك العديد من الحوافز مثل: المعاملة الضريبية للخسائر المرحلة من السنوات الماضية، واستخدام طريقة الاستهلاك المعجل في الاحتساب، والإعفاءات الدائمة والمؤقتة، والأسعار الضريبية التمييزية، وحوافز تتعلق بالتصدير والاستيراد، وحوافز تتعلق بآلية التحصيل، وأوقات السداد.
9. حث البنوك على القيام بدور أكثر فاعلية، من خلال تأجيل أقساط القروض، سواءً أكانت للحكومة، أم لموظفي القطاع العام. علماً أنّ سلطة النقد قد أصدرت في شهر آذار/2024 تعليمات للمصارف³⁹ بشأن تأجيل الأقساط للموظفين، ولكن يمكن أن يتم تطبيق ذلك على قروض الحكومة كذلك.

➤ على المدى المتوسط

1. سنّ قانون فلسطيني عصري للتعامل مع ملف ضريبة الأملاك، بالتوازي مع استكمال مشروع تسوية الأراضي.
2. تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل، بحيث يصبح 4 شرائح ضريبية على الأفراد، تتراوح بين 5% - 20%، وفرض ثلاث شرائح ضريبية على الشركات، تتراوح بين 15% - 25%، يمكن أن يؤدي ذلك إلى ارتفاع الإيرادات بنسبة 3.37%، (بلغت الإيرادات المتحققة 938.2 مليون شيكل في العام 2022 مضروباً بنسبة 3.37%)، أي بزيادة نحو 31.6 مليون شيكل.
3. وضع استراتيجيات مقترحة لتطوير منظومة ضريبة الدخل بدولة فلسطين تتناول: تطوير التشريعات الضريبية المتعلقة بضريبة الدخل، وتطوير أداء ضريبة الدخل، وتطوير مجال الممولين/المكلفين بدفع ضريبة الدخل، وتطوير التحاسب الضريبي، وتطوير بيئة النشاط الاستثماري.
4. التنسيق مع الدول العربية لاستيعاب أكبر جزء من العاملين في إسرائيل، بموجب معايير ومدد زمنية محدّدة لحين تجاوز الأزمة الراهنة. مع الأخذ بعين الاعتبار التفكير بحلول مؤقتة أخرى، وحلول استراتيجية؛ لتشغيل هؤلاء العمال في الاقتصاد المحلي، أو محاولة التخفيف من التداعيات الاجتماعية، التي تصاحب توقفهم عن العمل.
5. حشد الموارد المالية (محلية وأجنبية، استثماراً عاماً وخاصاً ومنحاً خارجية) للاستثمار في المشاريع التنموية، التي تسهم في الانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي، وزيادة حصّة المنتج الوطني، ومن المشاريع المقترحة: مصنع للإسمنت، ومصنع لمنتجات الحديد والصلب، ومصفاة بترول، ومشاريع طاقة متجدّدة، وتوليد كهرباء، ومصنع للأعلاف، ومشاريع مياه وآبار، ومؤسسات صحيّة متطورة، تضم التخصصات كافة، والموارد البشرية المؤهلة؛ لتخفيض فواتير العلاج، والتحويلات الطبية.

38. وزارة المالية (2018)، تقييم منظومة الرسوم في فلسطين. دراسة غير منشورة، رام الله - فلسطين.

39. <https://www.pma.ps/Portals/0/Users/002/02/2/Legislation/Instructions/Banks/2024/6.pf?ver=2024-03-05-124819-140×tamp=1709635762385>.

6. الاستفادة من الظرف الحالي، المتمثل بتسليط الأضواء على ملف أموال المقاصصة، باعتبارها مركز اهتمام المجتمع الدولي المعني بالشأن الفلسطيني، وبسبب التداعيات الخطيرة على الواقع الفلسطيني. وفي هذا السياق، يجب على صانع القرار الفلسطيني استثمار الظرف الحالي؛ لإدراج موضوع التسرب المالي، وضرورة تصويب آلية التقاص باتجاه وقف التسرب المالي، وصياغة علاقة تعاقدية مبنية على تحقيق المصلحة الفلسطينية.

7. الاستفادة من الصلاحيات التي منحها بروتوكول باريس (المادة 10/أ)، لاستيراد المشتقات النفطية من دول مجاورة غير إسرائيل. وزيادة مشاريع ربط الكهرباء للمناطق الفلسطينية من الأردن ومصر. ومن شأن هذه الخطوات تقليل فاتورة الاستيراد من إسرائيل، والحد من ظاهرة التسرب المالي.

8. اتباع السياسات الآتية لإصلاح نظام ضريبة الدخل:

8.1 إمكانية توسيع التصاعدية في الشرائح وتعزيزها: من خلال المكلفين المسجلين، أو غير المسجلين، أو إضافة مكلفين جدد إلى منظومة ضريبة الدخل. ويتطلب ذلك توافقاً عاماً بين مكونات المجتمع الفلسطيني، ولا بد من إشراك المؤسسات الأكاديمية، والنقابية، والاتحادات المهنية، والغرف التجارية، ومؤسسات المجتمع المدني، في تحديد الأهداف المنشودة.

8.2 تحسين الكفاءة الضريبية، ومحاربة التهرب الضريبي: من خلال تجريم التهرب الضريبي، والعمل على توفير جهاز تنفيذي فعال خاص بالمتابعات والملاحقات الضريبية، وتطوير القضاء؛ لتمكينه من معالجة قضايا التهرب الضريبي.

8.3 تتوقع الحكومة⁴⁰ أن ترتفع الإيرادات من ضريبة القيمة المضافة المحلية بنسبة 10% في العام 2024، نتيجة لإقرار قرار بقانون ضريبة القيمة المضافة؛ أي تزداد بنحو 621 مليون شيكل في العام 2024. لكن هذا البند مرتبط بإقرار القانون الجديد المقترح لضريبة القيمة المضافة قيد التوقيع من رئيس السلطة الفلسطينية⁴¹.

➤ على المدى الطويل:

1. تفعيل السياسة المالية: من خلال تغيير الفلسفة التي تقوم عليها السياسة المالية الفلسطينية (برامج إصلاح مالية)؛ لتصبح فعلاً أداة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

2. إثارة موضوع المعابر الفلسطينية دولياً؛ بهدف السيطرة عليها فلسطينياً، خاصة ما يخص العلاقات التجارية مع العالم.

3. حيث إنه لا يمكن تعديل بروتوكول باريس من الناحية القانونية إلا برضا واتفق الطرفين، فإن الإمكانية الوحيدة المتاحة هي المطالبة بتنفيذ بنود البروتوكول، والمطالبة بانعقاد اجتماعات اللجنة الاقتصادية المشتركة، ولجانها الفنية⁴².

4. من البدائل العملية الأخرى، التي يمكن اللجوء إليها، مسألة انضمام فلسطين إلى منظمة التجارة العالمية⁴³.

40. غانم، أمجد (2023). دراسة استكشافية لضريبة القيمة المضافة المحلية في فلسطين وتأثيرها على إيرادات الخزينة العامة. رام الله - فلسطين. ص 28.

41. مقابلة مع السيد عماد أبو صبيحة، مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية. أجريت المقابلة بتاريخ 7/4/2024.

42. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) (2019)، مرجع سابق.

43. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، 2015، اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية 2013: التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية، الأمم المتحدة.

5. وجوب سريان اتفاقية تيسير التجارة على الإقليم الفلسطيني المحتل، بصرف النظر عن كون فلسطين عضواً في اتفاقية منظمة التجارة العالمية أم لا. التي من شأن تطبيقها على التجارة الفلسطينية إزالة كثير من القيود التي تفرضها إسرائيل على التجارة الفلسطينية⁴⁴.

6. إن ضمان امتثال إسرائيل لاتفاقية تيسير التجارة وتطبيقها على التجارة الخارجية الفلسطينية، يتطلب سلسلة من التبادل؛ لتخليصها من الهيمنة الإسرائيلية الحصرية أحادية الجانب، ونقلها إلى الأبعاد الثنائية، والمتعددة التي تقتضيها⁴⁵. ومن متطلبات ذلك، بلورة "شراكة تجارية" مع دول صديقة (مثل تركيا، والأردن، ومصر، والمغرب، والسعودية) بصفتها أعضاء في منظمة التجارة العالمية، حيث تشكل هذه الشراكة مدخلاً لطرح الملفات الخلافية. كما أن التزامات إسرائيل القانونية في إطار اتفاقية تيسير التجارة للعام 2013، تقضي بمعاملة تدفقات التجارة الخارجية الفلسطينية معاملة تجارتها نفسها، بينما انتهاكاتها العديدة والمتكررة تلحق أضراراً بتجارتها مع عدد من الدول الصديقة⁴⁶.

يبين الجدول (2) حجم الإيرادات التي يمكن زيادتها خلال سنة بنحو 1.35 مليار شيكل، بناءً على البيانات المتوفرة، التي يمكن قياسها؛ لأن باقي المقترحات تحتاج إلى بيانات دقيقة. ويمكن تقسيم الزيادة المستهدفة في الإيرادات إلى قسمين: الأول: يخضع لإمكانات الحكومة وإرادتها، والقسم الثاني: يرتبط بمؤثرات وعوامل خارج إمكانات الحكومة.

جدول (2): تقدير حجم الزيادة في الإيرادات وفقاً للبيانات المالية، والتوصيات المقترحة في الدراسة

احتمالية التحقق	بند الإيرادات	فرص زيادة الإيرادات
مرتفعة وخاضعة لإرادة الحكومة وتقع ضمن إمكانياتها	إعفاءات قانون تشجيع الاستثمار	تأجيل الاعفاءات للمستثمرين (تقديري)
	تحصيل جزء من ضريبة الدخل مقدماً	تحصيل ضريبة الدخل السنوية المستحقة على كبار المكلفين مقدماً (تم تقديرها بنسبة 10% من إجمالي ضريبة الدخل الكلية) 10% من 860
متوسطة وتخضع لمتغيرات خارج إرادة الحكومة وإمكانياتها	التسرب المالي	الحد بنسبة 20% من التسرب المالي، المقدر بنحو 1,340 مليون
	التهرب الضريبي	الحد بنسبة 20% من التهرب الضريبي، المقدر بنحو 1,238 مليون شيكل
	ضريبة القيمة المضافة	ارتفاع إيرادات ض.ق.م بنسبة 10%، في العام 2024، أي ما قيمته حوالي 621 مليون شيكل في العام 2024
	ضريبة الدخل	ارتفاع الإيرادات بنحو 32 مليون شيكل، نتيجة لتعديل الشرائح الضريبية

44. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، 2015، مرجع سابق.

45. هديل محاجنة، 2021، سبل مواجهة اتفاقية باريس وقرصنة أموال المقاصة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

46. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2019، مرجع سابق.

هدفت هذه الورقة إلى تحديد مجالات ضبط الإنفاق العام وتخفيضه، وزيادة الإيرادات؛ لمواجهة العجز والأزمة المالية الراهنة. أشارت الورقة إلى أن الأزمة المالية الراهنة تتصف بأنها الأشد عمقاً وتعقيداً، منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، وهي ليست وليدة الحرب على غزة. وقد حذّر معظم التقارير من أزمة مالية عصبية، في حال عدم المبادرة عاجلاً إلى اتخاذ إجراءات طارئة؛ للتخفيف من حدة الأزمة. إن استمرار الأسباب الرئيسة للأزمة المتمثلة بإجراءات الاحتلال، والخلل الهيكلي في الموازنة، وغياب المساءلة، ستقلل من فرص معالجتها في المدى القصير.

أعلنت الحكومة أكثر من مرة نيتها اتباع سياسة وإجراءات التقشف لمواجهة الأزمة المالية، ولكن نوايا الحكومة وإجراءاتها لم تثمر نتائج فعلية تجاه تخفيض عجز الموازنة بشكل مستدام لأسباب متعددة، أبرزها: الفشل في تخفيض الإنفاق بشكل جوهري؛ بسبب غياب رؤية وخطة مدروستين، أو لضعف تأثير وزن النفقات المستهدفة في هيكل النفقات الجارية.

إن قدرة السلطة الفلسطينية على مجابهة تداعيات هذه الأزمة محدودة جداً؛ ذلك لأنها لا تمتلك الموارد أو القدرة المالية للقيام بذلك، واستمراريتها بالقيام بمسؤولياتها الإدارية بات رهناً لقرارات الاحتلال، ومدى استعداد الدول المانحة لتوفير الدعم لها، وفي وقت يحتاج فيه قطاع غزة المنكوب إلى جميع الموارد المتاحة وأكثر. وما يزيد الأمر صعوبة عدم اليقين من إيرادات المقاصة، أي امتناع إسرائيل عن تحويلها. قدمت الورقة العديد من التوصيات، التي يمكن العمل عليها في المديت القصيرة والمتوسطة والطويلة. وحيث إن الأزمة المالية الراهنة لها تبعاتها الاقتصادية والمالية الكبيرة وغير المسبوقة؛ فإنه يجب على الحكومة أن تعيد النظر في منهجية العمل، وأن تتخذ القرارات والسياسات على مبدأ الشراكة مع القطاعات الأخرى.

يمكن فرز النفقات في الموازنة العامة إلى صنفين: أولاً: نفقات تعاقدية لا يمكن وقفها بشكل فوري نتيجة ارتباطها بتعاقدات من غير القانوني إلغاؤها أو تجميدها، وثانياً: نفقات غير مرتبطة بعقود لا يترتب على وقفها، أو تأجيلها التزامات قانونية أو إدارية. وفي هذا السياق، يمكن خفض الإنفاق في مجالات عديدة أهمها: النفقات التشغيلية المرتبطة بمهمات السفر، والنثرية، ومشتريات الحكومة من السلع الرأسمالية، وقف التوظيف على بند العقود والاستشارات، والعلاج الفوري لظاهرة الموظفين الوهميين. إضافة إلى التجميد الفوري لعدد من المشاريع التطويرية غير العاجلة. من جهة أخرى، فإن الإيرادات تقسم بدورها إلى قسمين: الأول: إيرادات يمكن الاستعجال بتحصيلها قبل استحقاقها، مثل: ضرائب الدخل على الشركات الاحتكارية، والبنوك، وشركات التأمين، وباقي كبار المكلفين. ويشمل هذا القسم من الإيرادات كذلك الإعفاءات والمزايا، التي يستفيد منها المستثمرون بموجب قانون تشجيع الاستثمار، وهذه يمكن تأجيلها، أو وقفها في الوقت الراهن.

- أبو هنطش، إبراهيم (2020)، أشكال التسرب المالي والخسائر التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ضمن العلاقة مع الجانب الإسرائيلي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.
- بشارة: الرواتب تجاوزت صافي الإيرادات والوضع المالي مرشح لمزيد من التفاقم (al-ayyam.ps).
- حبيب حن، حبيب (2023)، ملخص اقتصادي حول الحرب على غزة العدد 5 - 15/11/2023 استنتاجات أولية لأثر توقف العمالة في إسرائيل على المؤشرات الاقتصادية الفلسطينية الكلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله - فلسطين.
- ستاندنج، جاي (2024)، دخل طارئ لفلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله - فلسطين.
- السمهوري، محمد (2019)، القرار الذي اتخذته إسرائيل باقتطاع جزء من العائدات التي تجمعها بالنيابة عن الفلسطينيين تسبب بالتسريع في وقوع أزمة مالية تحكم خناقها على الاقتصاد الفلسطيني، في حين أنّ الخيارات المتاحة للخروج من الأزمة محدودة. <https://carnegieendowment.org/sada/79060>.
- صندوق النقد الدولي (2018)، تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي، سياسة المالية العامة الداعمة للنمو - إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.
- عبد الرازق، عمر (2016)، تقييم السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله - فلسطين.
- عبد الكريم، نصر (2021)، تقرير محدث حول الأزمة المالية للسلطة «الواقع والخيارات الصعبة للحد منها»، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.
- عفانة، مؤيد (2020)، واقع المنح والمساعدات الخارجية الموازنة العامة 2019-2010. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.
- غانم، أمجد (2023). دراسة استكشافية لضريبة القيمة المضافة المحلية في فلسطين وتأثيرها على إيرادات الخزينة العامة. رام الله - فلسطين. ص 28.
- فلاح، بلال، ومشعل، جهاد، وبيطاوي، وفاء (2020): تقييم القطاع الصحي الفلسطيني: دراسة تحليلية على المستوى الكلي. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله - فلسطين.
- محاجنة، هديل (2021)، سبل مواجهة اتفاقية باريس وقرصنة أموال المقاصة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) (2019)، ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (1) الانفكاك الاقتصادي عن إسرائيل: التحديات ومتطلبات النجاح. رام الله - فلسطين.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) (2023)، ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (4) تخفيض النفقات الحكومية: ما هي السياسات المتاحة أمام الحكومة؟، رام الله - فلسطين.
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، 2015، اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية 2013: التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية، الأمم المتحدة، جنيف.

- <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/3ae2109f-0cd1-43d7-a779-4e3db2c97182>
- <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/c01fd6fc-0f76-4b63-9271-a94c560b6fc2>
- <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/d901507b-3399-4a9b-addf-aba51ca20b82>.
- <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>
- <https://maqam.najah.edu/media/uploads/2023/10/legislations/%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A6.pdf>.
- <https://maqam.najah.edu/media/uploads/2024/03/legislations>.
- <https://pnn.ps/news/683511>
- <https://pnn.ps/news/683511>
- https://www.pcbs.gov.ps/pcbs__2012/PressAr.aspx
- https://www.pcbs.gov.ps/pcbs__2012/PressAr.aspx
- https://www.pcbs.gov.ps/pcbs__2012/PressAr.aspx
- <https://www.pmf.ps/documents/accounts/monthly/2022/Dec-2022.ar.pdf>
- <https://www.pmf.ps/documents/accounts/monthly/2022/Dec-2022.ar.pdf>
- World Bank(2015)), State Building through better public expenditures – a reform agenda for the PA. Ad Hoc liaison.



الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة: ائتلاف عددٍ من المنظمات الأهلية الفلسطينية التي عملت على تنسيق جهودها الرامية لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في إدارة المال العام وبشكل خاص الموازنة العامة. ويتبنى الفريق منهج عمل يقوم على الشراكة الفاعلة مع جميع المعنيين في مجال إدارة المال العام بمن فيهم وزارة المالية والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة في عملية التخطيط؛ لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- تعزيز الشفافية من حيث نشر المعلومات الخاصة بالسياسة المالية والإنفاق الحكومي والإيرادات العامة، وتعزيز موقع ترتيب فلسطين على المؤشر الدولي لشفافية الموازنة.
- تعزيز نظم المساءلة حول النفقات والإيرادات العامة.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات المالية للسلطة الفلسطينية وتحديد أولويات الإنفاق والتطوير والخطط الوطنية القطاعية بما يخدم مصالح المواطن الفلسطيني ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
- رفع وعي المواطن الفلسطيني بأحكام قانون الموازنة السنوي وطرق المشاركة في وضع السياسات المالية والرقابة عليها لتمكينه من المساءلة حولها.
- تقديم توصيات لمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة بإدارة المال العام بهدف تحسين إدارة المال العام؛ وذلك من خلال عملية التحليل الدوري للموازنة العامة والإجراءات المالية المتخذة من قبل وزارة المالية التي يقوم بها الفريق الأهلي.

تم تأسيس الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة عام 2011، ويضم في عضويته عدداً من المنظمات الأهلية القطاعية وهي: ائتلاف أمان (السكرتاريا التنفيذية للفريق الأهلي)، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم، مركز العمل التنموي - معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيات، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر)جامعة بيرزيت(، مركز دراسات التنمية IDS، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، مؤسسة قادر للتنمية الاجتماعية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مؤسسة مساواة، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بنیان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية - بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.