



ورقة موقف حول:

قانون الموازنة للعام 2024

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

آب 2024

بعد مضي 7 أشهر على السنة المالية، وبعد انتهاء فترة تمديد العمل بموازنة العام 2023 نهاية شهر تموز/يوليو استثناءً لما هو وارد في قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998، أصدر الرئيس قراراً بقانون بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2024، بتاريخ 2024/7/22 الذي تمّ تنسيبه من مجلس الوزراء .

إنّ الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة يؤكد أنه على الرغم من مواقفه السابقة الراضية لهذه المخالفات الدستورية والتشريعات الناظمة لإعداد وإقرار الموازنة العامة، إلاّ أنه لم يتم عرض ونقاش مشروع الموازنة على المجتمع المدني خلافاً لتعهدات الحكومة الحالية بتبني سياسة الانفتاح والمشاركة.

حدد القرار بقانون بشأن الموازنة العامة للعام 2024، أربعة مبادئ أساسية تنظم عمل الموازنة، هي:

- 1) اعتماد توقعات متحفظة تحاكي انخفاض الناتج المحلي الإجمالي والدخل المتوقع.
- 2) اعتماد مبدأ التقنين النقدي وتحديد أسس الإنفاق بناءً على الأولويات المحددة من قبل الحكومة.
- 3) توفير السيولة المطلوبة للحفاظ على الاستقرار في القطاع الصحي والتربوي والأمني.
- 4) استمرار العمل على جدول تشكيلات 2023 مع الحفاظ على سياسة توظيف موظف واحد مقابل متقاعدتين اثنتين، ووقف التعيينات على موازنة 2024.

تبنّت الحكومة سياسات كانت الحكومة السابقة قد استهدفت معظمها، مثل الاستمرار في إصلاح منظومة الإيرادات، وتصويب نهج منح الإعفاءات الضريبية، وتوطين الخدمة الطبية، وترشيد رسوم التأمين الصحي، وتقليل التحويلات الطبية، وإصلاح المنظومة الطبية، وخفض بند صافي الإقراض، بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات التقشفية لتقليص النفقات، ومنها مراجعة وتعديل الهياكل الإدارية لخفض نفقات الرواتب والأجور، ووقف الاستملاكات وشراء السيارات، وخفض النفقات التشغيلية والرأسمالية، ودمج وإلغاء المؤسسات غير العاملة.

قُدّرت الموازنة للعام 2024 بقيمة 19.4 مليار شيقل، بانخفاض نسبته 7.6% عن الموازنة المقدّرة للعام 2023 (التي قُدّرت بما قيمته 21 مليار شيقل) إذ تمّ تقدير:

• **النفقات الجارية والرأسمالية،** قُدرت قيمة هذه النفقات بـ 17.8 مليار شيقل، أي أقل مما تمّ تحقيقه للعام 2023 بقيمة 500 مليون شيقل.

(1) **الرواتب والأجور،** قُدرت قيمة الرواتب والأجور (بدون احتساب أشباه الرواتب) بـ 8.4 مليار شيقل بنسبة 44% من إجمالي النفقات، أي أعلى من المتوقع للعام 2023 بقيمة 113 مليون شيقل، كما قُدرت المساهمات الاجتماعية بـ 830 مليون شيقل بنسبة 4% من إجمالي النفقات، علماً أنّ المساهمات الاجتماعية هي المساهمات المترتبة على الحكومة لصالح الموظفين، التي يُفترض تحويلها إلى صندوق التقاعد، لضمان استدامته وتحويل مستحقات المتقاعدين.

(2) **النفقات التشغيلية،** قُدرت هذه النفقات بقيمة 2.5 مليار شيقل بنسبة 13% من إجمالي النفقات، وبانخفاض نسبته 21% عن النفقات التشغيلية المتحققة للعام 2023 التي بلغت 3.1 مليار شيقل.

(3) **النفقات التحويلية،** تمّ تقدير هذه النفقات بقيمة 3.2 مليار شيقل بنسبة 17% من إجمالي النفقات، وكانت أعلى من المتوقع للعام 2023 بنسبة 6%.

(4) **صافي الإقراض،** تمّ تقدير قيمة صافي الإقراض بـ 1.2 مليار شيقل، بما يشكل 6% من إجمالي النفقات، إلا أنه كان أقل من المتوقع للعام 2023 الذي بلغت قيمته 1.3 مليار شيقل.

(5) **نفقات أخرى،** تشمل النفقات الرأسمالية، ودعم الوقود، والفوائد، والدفعات المخصصة، وهي تشكل 8% من إجمالي النفقات.

• **النفقات التطويرية:** قُدرت قيمة النفقات التطويرية بـ 1.5 مليار شيقل أي ما نسبته 8% من إجمالي النفقات، وأعلى من المتوقع للعام 2023 بـ 165 مليون شيقل. علماً أنه سيتمّ تمويل النفقات التطويرية بـ 968 مليون شيقل من الخزينة العامة مقابل 545 مليوناً سيتمّ تمويلها من المنح والمساعدات الخارجية.

الإيرادات:

تم تقدير صافي الإيرادات في قانون الموازنة للعام 2024 بما قيمته 13.9 مليار شيقل، أي أقل من المتوقع للعام 2023 بنسبة 21.4%، وذلك نتيجة تراجع الوضع الاقتصادي الناتج عن حرب الإبادة، والعُدوان الإسرائيلي المستمر على قطاع غزة والضفة الغربية، إضافة إلى قرصنة الاحتلال المستمرة لأموال المقاصة التي تشكل 66% من الإيرادات. تتشكل الإيرادات من إيرادات متأتية عن طريق المقاصة يُقدَّر أن تبلغ 9.3 مليار شيقل، بالإضافة إلى الإيرادات المحلية المقدَّرة بقيمة 4.7 مليار شيقل، وتشمل الإيرادات الضريبية المتحصلة محلياً التي تقدَّر قيمتها بـ 3.03 مليار شيقل، و1.29 مليار شيقل كإيرادات غير ضريبية، بالإضافة إلى التحصيلات المخصصة التي تبلغ قيمتها 382 مليون شيقل.

العجز في الموازنة للعام 2024 والدين العام

تبعاً للظرف الحالي والتحديات الجسيمة التي تعصف بالسلطة الفلسطينية وتحد من قدرتها على المجابهة، وبناءً على التقديرات بانخفاض الإيرادات على ضوء التحديات الراهنة، قُدِّرَ العجز في الموازنة قبل المنح بقيمة 5.4 مليار شيقل، فيما قُدِّرت قيمة المنح والمساعدات بـ 2.5 مليار شيقل، أي أعلى من المقدَّر للعام 2023 بقيمة مليار شيقل، وبالتالي ستبلغ قيمة العجز بعد المنح 2.9 مليار شيقل، تُضاف إليها قيمة الاقتطاعات الإسرائيلية غير القانونية المقدَّرة بـ 3.8 مليار، لتصبح قيمة العجز الإجمالية 6.8 مليار شيقل.

بلغ إجمالي الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة قرابة 11 مليار دولار¹، أي ما يقارب 42 مليار شيقل، تشمل:

- الدين العام، الذي بلغ نهاية العام 2023 ما قيمته 13.6 مليار شيقل، بارتفاع نسبته 9% عن العام 2022، وينقسم إلى 8.8 مليار شيقل دين محلي، و4.7 مليار شيقل دين خارجي.
- المتأخرات: بلغ الرصيد التراكمي للمتأخرات نهاية العام 2023 ما قيمته 13.7 مليار شيقل تشمل متأخرات القطاع الخاص البالغة 4.5 مليار شيقل، و9.2 مليار شيقل تشمل متأخرات الموظفين، ومتأخرات حصة الحكومة وحصة الموظف لصالح هيئة التقاعد.

¹ الواقع المالي للحكومة الفلسطينية، وكالة الأنباء الرسمية (وفا)، بتاريخ 2024/5/5، <https://www.wafa.ps/Pages/Details/94857>.

- **صندوق التقاعد:** بلغت قيمة الالتزامات المترتبة على الحكومة لصالح هيئة التقاعد الفلسطينية 11 مليار شيقل.
- **التزامات مالية أخرى:** تشمل الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة لصالح الصناديق وغيرها من الالتزامات.

الموازنة المقدرة لوزارات الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية والأمن:

- **وزارة الصحة:** قُدرت موازنة وزارة الصحة بقيمة 2.4 مليار شيقل بنسبة 14.3% من إجمالي النفقات، منها 42% فاتورة الرواتب والأجور، و49% نفقات تشغيلية تدرج ضمنها تكلفة التحويلات الطبية، إضافة إلى 8% نفقات تطويرية و2% نفقات رأسمالية. وبالرغم من المحاولات العديدة لخفض فاتورة التحويلات الطبية، وأجندات وخطط الإصلاح لخفض هذا البند، إلا أن ذلك لم يتم، وتجاوزت التكلفة المليار شيقل فعلياً، أي أن النفقات التشغيلية لوزارة الصحة تذهب لصالح دفع تكاليف التحويلات الطبية، وشراء الأدوية.
- **وزارة التربية والتعليم العالي:** قُدرت موازنة وزارة التربية والتعليم العالي بقيمة 3.5 مليار شيقل بنسبة 20.5% من إجمالي النفقات، يذهب أكثر من 90% منها لفاتورة الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية.
- **وزارة التنمية الاجتماعية:** قُدرت موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بقيمة 570 مليون شيقل، بنسبة 3% من إجمالي النفقات. وهي أقل من المقدّر للعام 2023 الذي تمّ تقديره بـ (827) مليون شيقل، نظراً إلى خفض موازنة برنامج المساعدات النقدية، إذ قُدرت بـ 250 مليون شيقل، أي قرابة نصف المقدّر العام الماضي (تمّ تقديره خلال العام 2023 بـ 144 مليون دولار، أي قرابة 500 مليون شيقل)، علماً بأنه لم يتمّ خلال العام 2023 سوى صرف دفعتين من أصل 4 دفعات للعائلات الفقيرة، التي يبلغ عددها (120) ألف أسرة، نحو 75% منها في قطاع غزة، كما يتوقع أن يتمّ خلال العام الجاري صرف دفعتين فقط.
- **وزارة الداخلية والأمن الوطني:** قُدرت موازنة وزارة الداخلية والأمن الوطني بـ 3.7 مليار، وهي ما زالت تستحوذ على النصيب الأكبر من الموازنة بنسبة 21%، تذهب في معظمها كرواتب وأجور للعاملين في الأجهزة الأمنية البالغ عددهم قرابة 53 ألف موظف.

وعلى ضوء المعطيات السابقة، يتحفظ الفريق الأهلي على التأخر في إقرار قانون الموازنة بلا أي مسوغ دستوري وخلافاً للأحكام الواردة في قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998، خاصة وأن الظروف الطارئة أضحت سمة للحالة الفلسطينية، لاسيما استمرار قرصنة الاحتلال لأموال المقاصة، وما يتبعه من تردٍ للأوضاع الاقتصادية. ويعتبر الفريق الأهلي أن إعداد الموازنة وإقرارها قبل مشاركة ممثلي المجتمع المدني يتعارض مع سياسة الحكومة المعلنة باتباع النهج التشاركي. ويرى الفريق الأهلي ما يلي:

- أن استمرار حالة حلّ المجلس التشريعي، وتجاهل إجراء الانتخابات العامة، والتجاوز المستمر لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة 1998 يعيق نجاح خطط إصلاح إدارة المال العام، ويضعف فرص تحقيق الأهداف الاستراتيجية الخاصة به.
- تمّ اتخاذ إجراءات من قبل الحكومة خلال العام الجاري تجاه خفض النفقات التشغيلية، وتمّ ضبط الإنفاق في بعض المجالات التي تشمل الوقف التام لشراء الأثاث والمركبات الجديدة، وضبط النفقات في استخدام خطوط الاتصالات ومصاريف السفر والإيجارات، إلا أن الضبط في هذه المجالات غير كافٍ لمعالجة أزمة عجز الموازنة، والمطلوب توسيع نطاق خفض الإنفاق وضبطه، ومعالجة القضايا الجوهرية في الموازنة العامة، التي تستنزف النصيب الأكبر من الموازنة وتشمل فاتورة الرواتب وأشباه الرواتب في القطاعين المدني والأمني، والتحويلات الطبية، وبند صافي الإقراض.
- يرى الفريق الأهلي أن الحكومات المتعاقبة لم تنجح في خفض فاتورة الرواتب، وتقليص عدد الموظفين، وإنما على النقيض من ذلك ما زالت فاتورة الرواتب ترتفع بشكل مطرد، الأمر الذي يدل على عدم وجود آليات مدروسة لمعالجة هذا الأمر.
- تشير التقارير الصادرة عن الفريق الأهلي إلى أن هناك حالة من الفوضى تعتري إدارة ملف الموظفين في القطاع العام، إذ لا توجد أرقام واضحة ومنشورة، وهناك اختلافات عديدة بين أعداد الموظفين²، الأمر الذي يتطلب الإسراع

² الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). الفجوات في الوظيفة العامة "أعداد الموظفين ومستوى الرواتب في مراكز المسؤولية"، 2023.

في إقرار قانون جديد للخدمة المدنية، يعالج كثيراً من الثغرات والإشكاليات التي يعانيها القطاع العام، ويسهم في تحسين واقع الموظفين العموميين وتطوير أدائهم، والعمل على إقرار قانون التقاعد المبكر لترشيق الإدارة العامة.

- مسألة خفض صافي الإقراض تحتاج وضع خطة عملية تعالج تراكم ديون الهيئات المحلية والشركات الموزعة التي تعمل على تحصيل رسوم خدماتها من الكهرباء والماء بشكل مسبق من المواطنين، خاصة وأن صافي الإقراض بلغ مستويات قياسية بلغت 912 مليون شيكل في 6 أشهر فقط من العام 2024.

- يتحفظ الفريق الأهلي على سبل الإصلاح في النظام الصحي التي لم تتضمن تصويب نظام التأمين الصحي، من خلال العمل على إقرار قانون التأمين الصحي الشامل والإلزامي، الذي يعتبره الفريق أمراً أساسياً لإصلاح النظام الصحي، وأن أي محاولات للإصلاح مع الإبقاء على نظام التأمين الصحي الحالي لن تسهم في الخروج من هذه المعضلة.

- يحتاج العجز المتوقع في الموازنة حملات ضغط دولية قانونية تطالب بالحق الفلسطيني في استعادة الأموال المجمدة من قبل الاحتلال، خاصة وأنها بلغت نحو 6 مليارات شيقل، وبالضغط على الاحتلال للالتزام ببروتكول باريس والبندي (35) الذي أكد عدم جواز خصم أي مبلغ من عائدات المقاصة، إلا بتوفير فواتير يتم الإفصاح عنها عند التقاص، إلا أن الاحتلال يتجاهل هذا البندي ويمعن في استخدام أموال المقاصة كأداة عقابية.