ورقة عمل تحليلية:

الموازنة العامة 2016 بين الواقِع والمُخَطّط

وذلك خلال النصف الاول من العام 2016

أيلول 2016

مقدمة

تتكون ورقة العمل التحليلية هذه من ثلاثة فصول:

- **الفصل الأول** : يعالج ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناظمة، بدأ مما ورد من أحكام في القانون الأساسي بقانون 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 2016، من خلال تحليل مقارن مع ما تحقق فعليا في النصف الاول من موازنة 2016.
- **الفصل الثالث** : استعراض للاستخلاصات والتوصيات.

حيث تسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة الموازنة العامة للعام 2016 والتي اعتمدها السيد الرئيس في 2016/1/8[1]، ومقارنتها مع ما تحقق فعلياً في منتصف العام، اي من شهر كانون ثاني ولغاية شهر حزيران 2016، اضافة الى مقارنتها مع ذات الفترة من العام الماضي 2015، كلما اقتضت الضرورة ذلك.

وتجدر الاشارة إلى أن التحليل في هذه الورقة مبني على أساس أرقام الايرادات والنفقات على أساس الالتزام، كما ينطلق هذا التحليل باعتبار الموازنة العامة هي الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية الفلسطينية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدرة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية. كما تعبّر الموازنة العامة عن توجهات الحكومة وبرامجها وسياساتها المستقبلية في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والتنموية.

واعتمدت ورقة العمل التحليلية على بيانات وزارة المالية والمحدثة بتاريخ 21 تموز 2016[2] والتي حصل عليها الباحث من وزارة المالية مباشرة من خلال موقعها الرسمي على الانترنت.[3] ومن خلال وثائق الموازنة العام الاخرى، ومن ضمنها التقرير المالي التراكمي لشهر كانون أول 2015[4]، والقرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.

---

[1] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[2] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/7/21.
[3] http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/merged_2016+june+laaast+final+arab.pdf
[4] التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/1/17.

الفصل الأول

الجوانب القانونية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2016

يراجع هذا الفصل ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناظمة، بدأ 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.

بالاطلاع على ما صدر عن وزارة المالية من بيانات متعلقة بموازنة العام 2016، ومقارنة ذلك مع قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998[5]، والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. لم يتم التقيد بالمواعيد القانونية لإعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2016، حيث لم يتم تقديم مشروع الموازنة الى المجلس التشريعي في بداية شهر تشرين ثاني/ نوفمبر 2015 وفقاً لأحكام المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة[6]. (إن تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام 2015).

2. لم يتضمن مشروع الموازنة 2016 قائمة بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تنوي السلطة الوطنية الفلسطينية تحقيقها كلياً أو جزئياً من خلال مشروع الموازنة، ولا الاعتبارات التي حكمت أولويات الإنفاق وحجومها، علما بأنه تم اصدار ذلك في "كتاب الموازنة العامة" والذي صدر عن وزارة المالية الفلسطينية في 2016/6/22، ولم يكن متزامنا مع اقرار القرار بقانون.

3. تم اعتماد السيد الرئيس للموازنة العامة بقرار بقانون في الموعد المحدد، حيث نصت الاحكام القانونية على ان موعد اقرار الموازنة العامة واعتمادها كقانون هو نهاية العام السابق لعام الموازنة،[7] أي في 2015/12/31، وتم ذلك عملياً في 2016/1/8، من خلال قرار بقانون صادر عن السيد الرئيس، وهذا لا يعني ان الموازنة تمت نقاشها واقرارها في المجلس التشريعي

[5] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
[6] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (3/أ)
[7] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (3/ج)

وفقا للقانون وانفاذا للمادة رقم (3) من قانون الموازنة العامة، لم تأخذ الموازنة حق المجتمع المدني والمواطن (أكبر مصدر ايرادات للموازنة العامة) بالاطلاع عليها قبل اقرارها، وافتقدت الى النهج التشاركي الذي اعلنت الحكومة مررا وتكرارا التزامها به.

4. اصدرت الحكومة موازنة المواطن، ولكن في شهر 2016/6، وباللغة الانجليزية فقط[8]، وهذا يخالف الهدف منها، فمن اسس اصدارها ان تكون بلغة مبسطة وموجهة للمواطن، فهل الهدف منها فقط اشارة للدول المانحة بالتزام وزارة المالية بإصدارها؟

5. لم يتضمن قانون الموازنة العامة للعام 2016، على الجداول المؤكد عليها في نص المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية[9]، ومنها:
   أ. جدول يوضح الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام.
   ب. جدول يوضح ما للسلطة الفلسطينية وما عليها من ديون أو قروض (داخلية) قصيرة أو طويلة الأجل، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها.
   ت. جدول يوضح مساهمات السلطة الفلسطينية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية.

ما أعلن عنه من مشروع الموازنة العامة 2016 لم يظهر سوى البيانات الرئيسة، دون الكشوفات أو البيانات التفصيلية، والتي تم اصدرها في وقت متأخر جدا، بعد مضي نصف عام من عمر الموازنة.

6. غياب الحساب الختامي لموازنات الاعوام : 2011، 2012، 2013، 2014، وبالطبع لن يصدر الحساب الختامي لموازنة 2015 قبيل اصدار السنوات السابقة، مما يجعل عملية المساءلة الفعلية على ما تم انفاقه مشلولة كليا، ولن يتم التحقق من مدى الالتزام بقوانين الموازنات المقرة دون اصدار الحساب الختامي المدقق من ديوان الرقابة المالية والادارية، فلا

[8] موقع وزارة المالية والتخطيط- موازنة المواطن 2016
http://www.pmof.ps/documents/10192/654283/2016CitizensBudget.pdf
[9] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم 21.

يعقل ان يكون الحساب الختامي المدقق للعلم 2011 وما تلاه، لم يصدر بعد 5 سنوات ، مما يفقد عملية المساءلة قيمتها ومضمونها.

خلاصة 1 :

توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون 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.[10] والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998. او في نهج الشفافية والمشاركة المجتمعية في دورة اعداد الموازنة العامة، او في توفّر البيانات الخاصة بالحسابات الختامية للموازنات السابقة او التقرير المدقق.

هيكل الموازنة العامة :

وعلى 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 ارقام صمّاء دون تفصيلات او دون الربط بالبرامج او مدى تحقيق الاهداف، وهذا الامر يؤدي الى تغييب مبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة، وهنا توجد ضرورة ملحة ان تشمل التقارير المالية تفاصيل مرتبطة بالبرامج. **من اجل شفافية اكبر، ستوفر مدخلا لترشيد النفقات، وتطبيق خطة التقشف بشكل فعّال.**

[10] القانون الأساسي المعدل للعام 2003، مادة رقم (61).

الفصل الثاني

عرض وتحليل الموازنة العامة 2016 بعد فترة نصف العام

يتناول هذا الفصل شرح وتفصيل وتحليل بنود الموازنة العامة 2016، ومقارنة ما ورد في مشروع الموازنة العامة، وما تحقق فعليا بعد مضي **نصف فترة الموازنة**، وتم الاعتماد على البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية في تقريرها النصفي 2016، والمعلن على موقع وزارة المالية الفلسطينية.[11]

وقد تم اعتماد منهجية علمية دقيقة في جمع البيانات المالية، حيث تم جمع التقارير الشهرية المالية الدورية الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية من خلال التواصل الالكتروني والشخصي مع وزارة المالية الفلسطينية : الادارة العامة للموازنة العامة، للحصول على التقارير والبيانات المطلوبة الدقيقة والمحدثة ، اضافة الى التقرير نصف سنوي الصادر بتاريخ 2016/7/21.

وسيتم في هذا الفصل عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2016 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن :

- عرض وتحليل لبيانات **الايرادات** المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات **المنح والمساعدات** المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات **النفقات العامة** والقضايا ذات الصلة، المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات **صافي الاقراض** المقدّرة خلال العام 2016.
- عرض وتحليل لبيانات **العجز المالي** و**المتأخرات والتمويل البنكي** المقدّر خلال العام 2016.
- عرض وتحليل بيانات **الدّين العام** وقضايا ذات الصلة في موازنة العام 2016.
- عرض وتحليل مخصصات **مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي.**
- عرض وتحليل **لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة** 2016:

1. الاحتياطات المالية.
2. موازنة المجلس التشريعي.
3. تخصيص مراكز المسؤولية.
4. النفقات التحويلية.

[11] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/7/21.
http://www.pmof.ps/documents/10180/813287/merged_2016+june+laaast+final+arab.pdf

أولا : تحليل الإيرادات

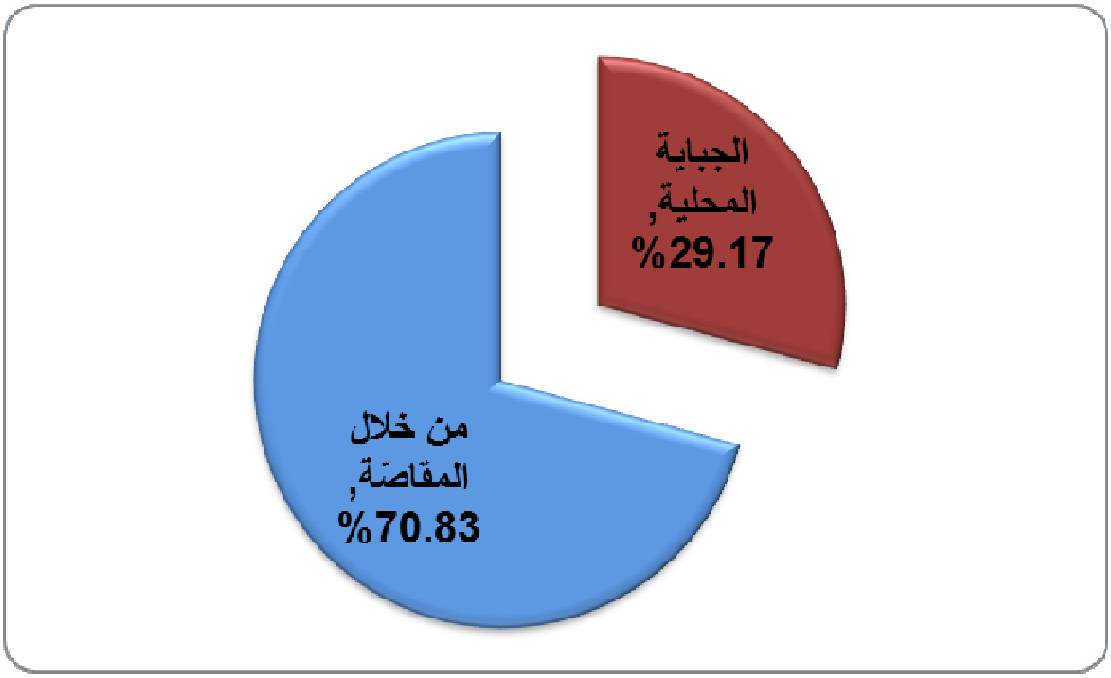
توقعت الموازنة العامة 2016 أن يبلغ إجمالي الإيرادات العامة نحو **(11,630)**[12] مليون شيكل، أي بزيادة قدرها 5.17% عن المخطط في موازنة العام 2015، والذي قدّر بـ **(11,058)**[13] مليون شيكل، وتتشكل الإيرادات المحلية من بندين اساسيين :

- جباية محلية، وقدّرت في موازنة العام 2016 بقيمة **3,393** مليون شيكل
- إيرادات من خلال المقاصّة، وقدّرت في موازنة العام 2016 بقيمة **8,237** مليون شيكل.
- في حين تشكل الارجاعات الضريبية مبلغ (**441**) مليون شيكل.
-

وبالتالي تبلغ قيمة صافي الايرادات في الموازنة المقدّرة 2016 **(11,189)** مليون شيكل، في حين قدّرت قيمة صافي الايرادات في موازنة العام 2015 بـ **(10,658)** مليون شيكل، (أي ما يقارب 5%).

شكل رقم (1)

نسب بنود الايرادات العامة في الموازنة العام المقدّرة 2016



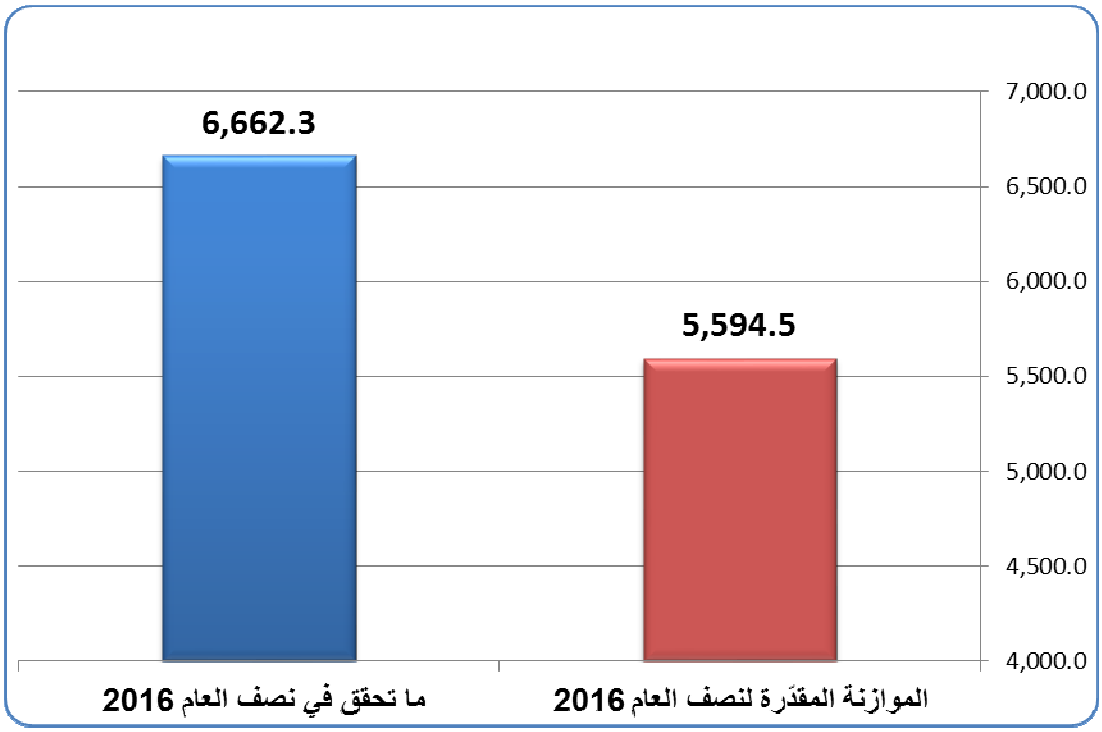
[12] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[13] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30

- **الإيرادات المحلية:**

وتتكون من جزأين: الأول هي الإيرادات التي تجبيها الحكومة الفلسطينية مباشرة، وهي الإيرادات الضريبية، والإيرادات غير الضريبية، وأرباح السلطة الفلسطينية من استثماراتها. والجزء الثاني وهو غير مباشر ويتمثل في إيرادات المقاصة وهي الضرائب التي تجبيها إسرائيل وتحولها للسلطة الفلسطينية، وتتكون إيرادات المقاصة من ستة بنود وهي: الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، وضريبة المحروقات، وضريبة الدخل، وضرائب أخرى.

شكل رقم (2)

مقارنة اجمالي صافي الايرادات في النصف الاول من موازنة العام 2016 المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في النصف الاول من موازنة العام 2016 (مليون شيكل)[14]



ويلاحظ من خلال الشكل رقم (2) ان اجمالي صافي ايرادات الموازنة العامة بعد نصف عام، كانت اعلى من المخطط، وحققت (6,662.3) مليون شيكل، في حين كان المخطط لفترة نصف العام (5,594.5) مليون شيكل.

[14] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول رقم (1)، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

أي انه تم تحقيق (60%) من اجمالي صافي ايرادات الموازنة العامة لكامل العام 2016 بعد نصف عام، أي بزيادة قدرها (19.01%) عن المخطط لنصف العام.

ومن خلال تحليل مبنى الايرادات نلاحظ ان هناك زيادة عن المقدّر في كل من الايرادات المحلية وايرادات المقاصّة، وينبع ذلك من عدة اسباب :

- تحسين الجباية، ان كان ذلك على مستوى الضرائب المحلية او تحسين اجراءات المقاصّة مع الجانب الاسرائيلي.
- اغلاق الانفاق ما بين قطاع غزة وجمهورية مصر العربية، الامر الذي ادى الى وقف تدفق البضائع والسلع عبر الانفاق، واقتصارها على القادمة من اسرائيل والخاضعة للضرائب المختلفة، والتي تدخل ضمن ايرادات المقاصّة.
- دفع المواطنين والتجار للضرائب المختلفة في بداية العام للاستفادة من الخصومات والعروض، وبالتالي فان الايرادات من الضراب تكون بمستوى اعلى في الاشهر الثلاثة الاولى من العام.

ويظهر الجدول رقم (1) المرفق ايرادات المقاصّة في النصف الاول من العام 2016[15]، مقارنة بذات الفترة من العام 2015[16]، وبالموازنة المقدرة للمقاصّة في النصف الاول من العام 2016[17].

جدول رقم (1)

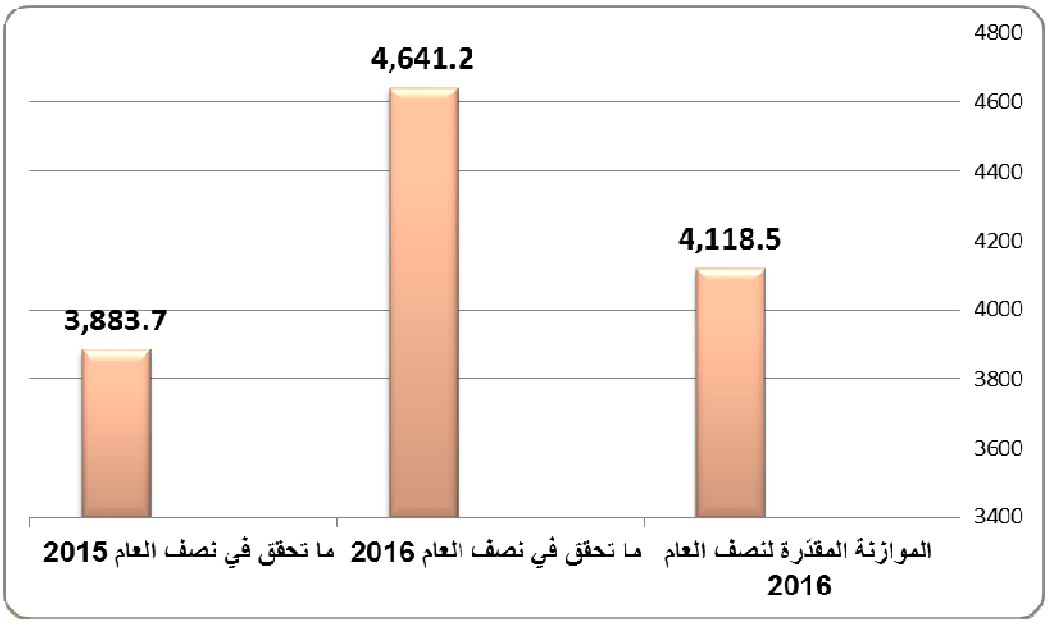
بيانات مقارنة لإيرادات المقاصّة في النصف الاول من موازنة العام 2016 المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في النصف الاول من موازنة العام 2016 ، والمتحقق في النصف الاول من موازنة العام 2015(مليون شيكل)[18]

البند	الموازنة المقدّرة لنصف العام 2016	ما تحقق في نصف العام 2016	ما تحقق في نصف العام 2015
ايرادات المقاصّة	4,118.5	4,641.2	3,883.7

[15] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21
[16] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/7/28
[17] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[18] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

شكل رقم (3)

بيانات مقارنة لإيرادات المقاصّة في النصف الاول من موازنة العام 2016 المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في النصف الاول من موازنة العام 2016 ، والمتحقق في النصف الاول من موازنة العام 2015(مليون شيكل)



خلاصة 2: يوجد ارتفاع في اجمالي صافي الايرادات في النصف الاول من العام 2016، ان كان ذلك مقارنة بالمقدّر في موازنة العام 2016، او مقارنة بالمتحقق فعليا في موازنة العامة 2015، وهذه مؤشرات جيدة ان استمرت لنهاية العام. وان كان من المبكر تقييمها دون ارتباطها بالسياق الاقتصادي العام.

ثانيا : المنح والمساعدات الخارجية

ما تزال المساعدات والمنح تشكل أحد المصادر الرئيسة والهامة لإيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية والتي من الصعوبة بمكان الاستغناء عنها، وما زال تقديم هذه المساعدات مرتهن للظروف السياسية التي تمر بها الأراضي الفلسطينية. ولذلك، فإن عدم وصول أي جزء من هذه المساعدات أو تأخر وصولها كما حدث في موازنة العام 2015، والموازنات التي من قبلها، سيؤدي حتماً إلى حصول عجز في الموازنة العامة وسيؤدي ذلك إلى آثار سلبية كبيرة مالياً واقتصادياً كما حصل في تنفيذ الموازنات العامة السابقة.

ويظهر جدول رقم (2) مقارنة التمويل الخارجي المخصص لدعم الموازنة او للنفقات التطويرية في مشروع موازنة العام 2016 مقارنة مع ما تحقق فعليا في النصف الاول من موازنة العام 2016 (مليون شيكل)

جدول رقم (2)

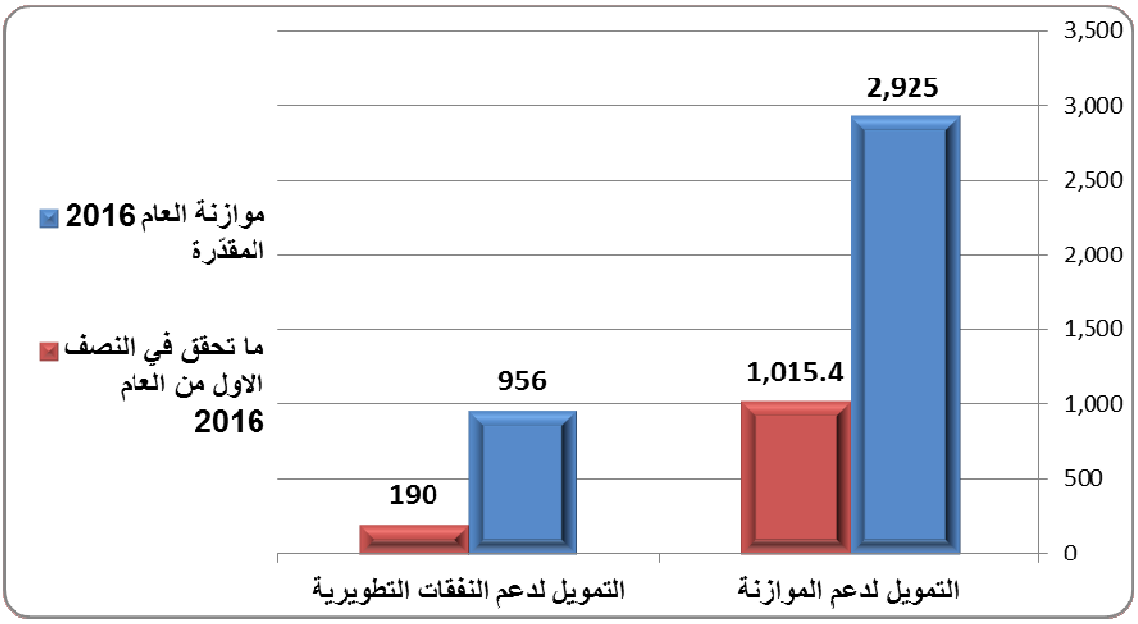
مقارنة التمويل الخارجي لدعم الموازنة والنفقات التطويرية في النصف الاول من موازنة العام 2016 المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في النصف الاول من موازنة العام 2016 (مليون شيكل)[2019]

البند	موازنة العام 2016 المقدّرة	ما تحقق في النصف الاول من العام 2016	نسبة المتحقق في نصف العام من الموازنة المقدرة للعام 2016
التمويل لدعم الموازنة	2,925	1,015.4	34.71%
التمويل لدعم النفقات التطويرية	956	190	19.87%

[19] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[20] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول رقم (1)، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

شكل رقم (4)

مقارنة التمويل الخارجي لدعم الموازنة والنفقات التطويرية في النصف الاول من موازنة العام 2016 المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في النصف الاول من موازنة العام 2016 (مليون شيكل)



يلاحظ من الجدول رقم (2) والشكل رقم (4) أنه وكما جرت العادة على مدار السنوات السابقة، فان التمويل الخارجي لكل من الموازنة والنفقات التطويرية، لم يصل بالنسب المتوقعة:

- حيث يظهر من البيانات ان نسبة **34.37**% من التمويل الخاص بدعم الموازنة للعام 2016 قد تحقق في النصف الاول من العام.
- وتظهر البيانات ان ما تحقق من التمويل التطويري لم يتجاوز نسبة (**20**%) من المخطط، رغم مضي 6 اشهر من عمر الموازنة العامة 2016.

خلاصة 3: رغم التقديرات المنخفضة للتمويل الخارجي، الا ان ما يصل منه ما زال ايضا المتحقق منه اقل بكثير من المقدّر، 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.

ثالثا : تحليل النفقات

بلغت قيمة اجمالي النفقات العامة وصافي الاقراض في موازنة العام 2016 المقدّرة (15,212)[21] مليون شيكل، اي بارتفاع، وان كان طفيف، عن موازنة العام 2015 المقدّرة، والتي بلغت (15,085)[22] مليون شيكل، والجدول رقم (2) المرفق يوضح تفاصيل النفقات المقدّرة.

جدول رقم (3)

مقارنة اجمالي النفقات الجارية وصافي الاقراض في موازنة العام 2016 مقارنة مع ما تحقق فعلياً في نصف العام 2016 على أساس الالتزام (مليون شيكل)[23]

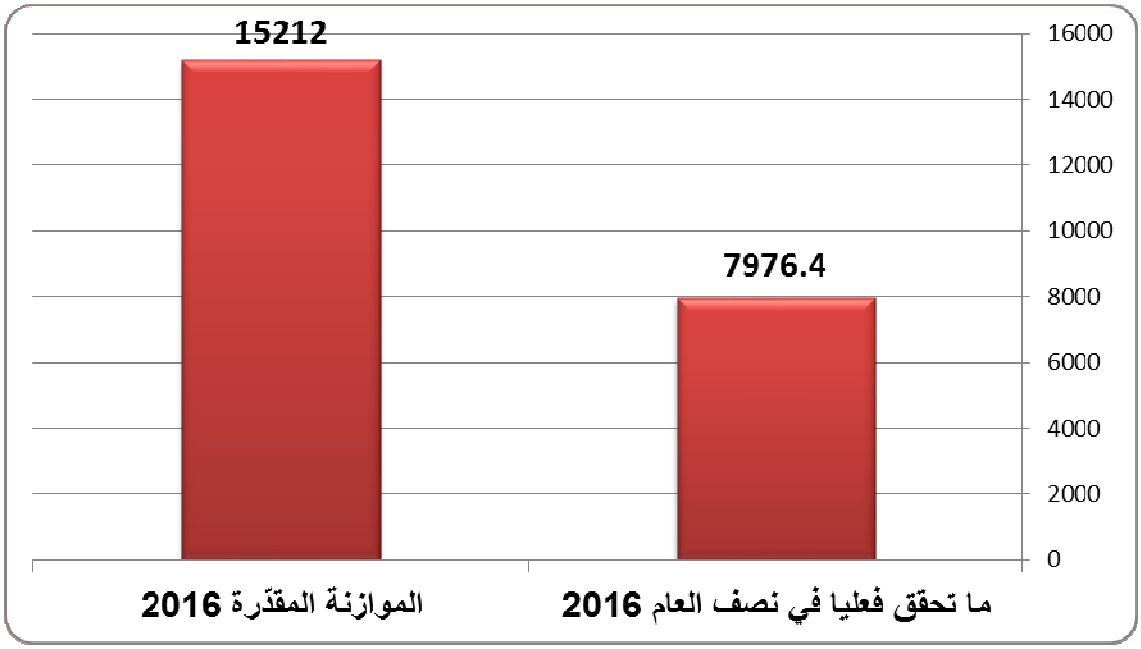
البند	ما تحقق فعليا في نصف العام 2016	الموازنة المقدّرة 2016	نسبة المتحقق بعد نصف العام 2016
	مليون شيكل	مليون شيكل	%
اجمالي النفقات	**7,976.4**	**15,212.0**	52.43%
الرواتب والاجور	3,856.3	7,662.0	50.33%
المساهمات الاجتماعية	371.2	723.0	51.34%
استخدام السلع والخدمات	1,080.8	2,056.0	52.57%
نفقات تحويلية	1,812.0	3,599.0	50.35%
نفقات رأسمالية	13.4	54.0	24.81%
فائدة	80.2	269.0	29.81%
صافي الاقراض	**521.9**	**850.0**	**61.40%**
مدفوعات مخصصة	**240.6**		

*المدفوعات المخصصة هي ضرائب وايرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الاملاك، و 50% من ضرائب النقل والمواصلات.

[21] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[22] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30
[23] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول رقم (1)، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

شكل رقم (5)

مقارنة اجمالي النفقات في موازنة العام 2016 المقدّرة مقارنة مع ما تحقق في النصف الاول من موازنة العام 2016 (مليون شيكل)



يتبين من الجدول رقم (3) والشكل رقم (5) ما يلي :

- ارتفع اجمالي النفقات المتحقق بعد نصف عام وبلغ (52.43) من المخطط له لكامل العام في موازنة العامة 2016، حيث تم فعليا انفاق (7,976.4) مليون شيكل من اصل (15،212) مليون شيكل كامل النفقات المقدرة للعام 2016، وهي نسبة اكبر من المخصصة لنصف العام، كل هذا في ظل اطلاق الحكومة لخطة التقشف والترشيد، ووجود فجوة تمويلية في موازنة العام 2016.
- ارتفعت النفقات الخاصة بالسلع والخدمات الى (52.57%) من كامل مخصصاتها للعام 2016 خلال 6 اشهر. رغم انها بند مستهدف في خطة التقشف الحكومية.
- بند صافي الاقراض بلغ خلال نصف العام 2016، نسبة (61.40%) من المخصصات المالية للعام 2016 بأكمله، وبمبلغ (521.90) مليون شيكل.
- كان هناك انخفاض في النفقات الرأسمالية، عن المقدّر، ولكن انخفاض غير مؤثر في مجمل النفقات، كون المخصص للنفقات الرأسمالية لكامل العام هو (54) مليون شيكل فقط.

خلاصة 4:

يلاحظ أن اجمالي النفقات المتحقق في ارتفاع، وارتفع عن نسبة الـ (50%) في فترة نصف الموازنة 2016، رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات واطلاقها خطة لذلك في العام 2016، علما بان اجمالي النفقات وبما فيها النفقات التشغيلية "السلع والخدمات" لم تنخفض بل بالعكس ارتفعت، كل ذلك في ظل عجز الموازنة العامة 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 والتقشف.

ومن اجل ان لا يتكرر ذات سيناريو الاعوام 2014 و 2015 في موازنة 2016، فان الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة يوصي باعتماد أسس خطة التقشف والترشيد التي اعدها الفريق.

رابعا : صافي الإقراض

قدّر صافي الاقراض في موازنة العام 2016 بـ (850)[24] مليون شيكل، في حين قدّر في موازنة العام 2015 بمبلغ (800)[25] مليون شيكل، وفي موازنة العام 2014[26] قدّر بـ (600) مليون شيكل. أي انه في ارتفاع مطرد.

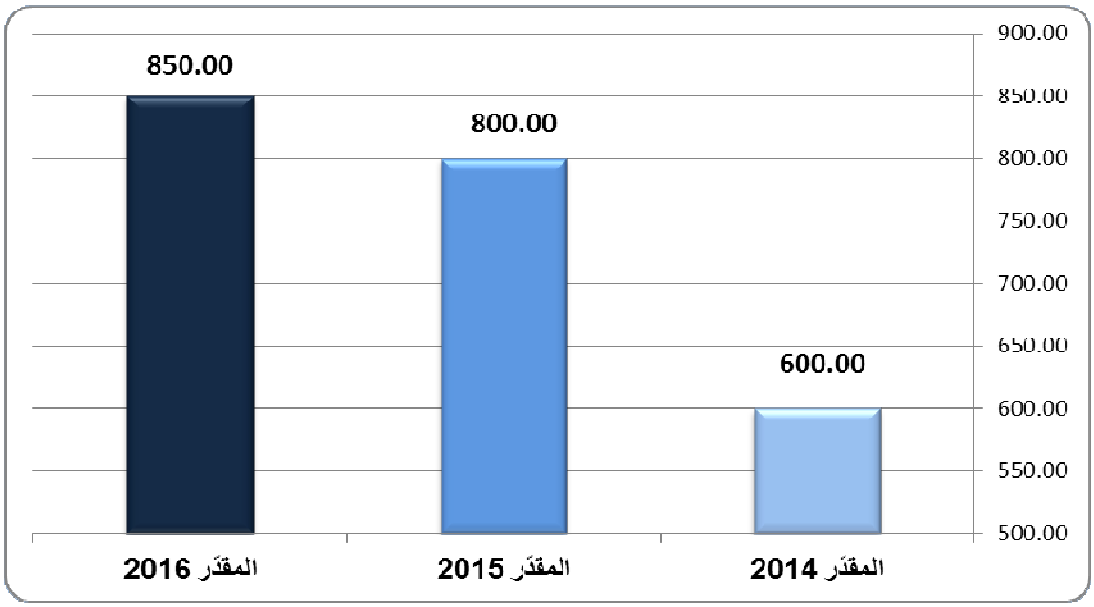
جدول رقم (4)

مقارنة (صافي الاقراض) المقدّر خلال الاعوام 2014-2016 "مليون شيكل"

البند	المقدّر في موازنة 2014	المقدّر في موازنة 2015	المقدّر موازنة العامة 2016
صافي الاقراض	600.00	800.00	850.00

شكل رقم (6)

مقارنة (صافي الاقراض) المقدّر خلال الاعوام 2014-2016 "مليون شيكل"

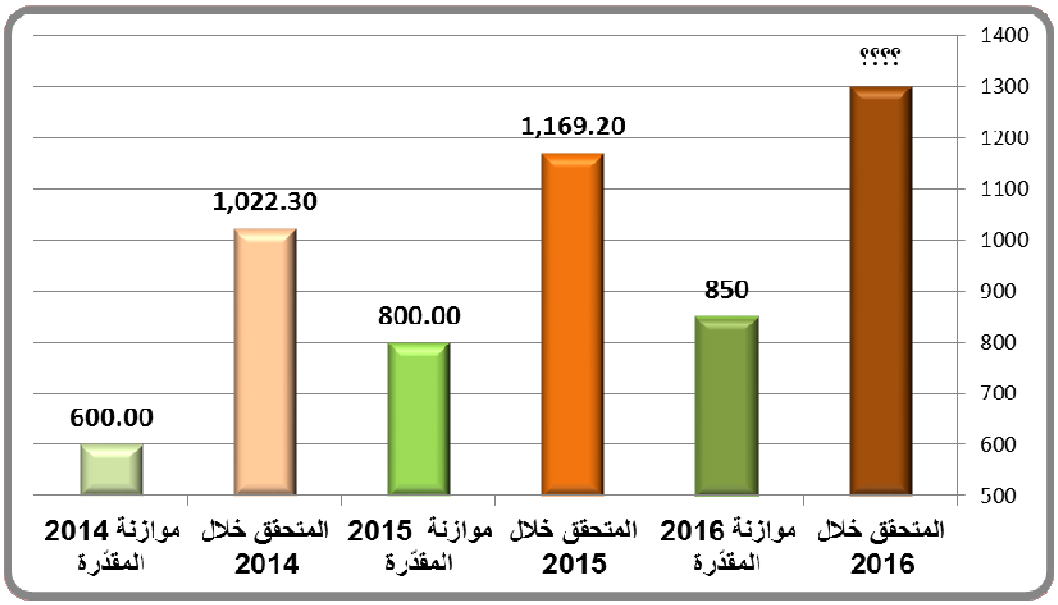


[24] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[25] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30
[26] قانون الموازنة العامة 2014، وزارة المالية الفلسطينية.

وعلى الرغم من المخصصات الكبيرة لصافي الاقراض في الموازنات المختلفة للأعوام الماضية، الا ان ما يتم انفاقه فعليا اعلى بكثير عن المخصص كما يظهر في الشكل المرفق:

شكل رقم(7)

بند «صافي الاقراض» المُقدّر في موازنة العام 2016[27]، مع المتحقق في العام 2015[28] مع الموازنة المقدّرة للعام 2015[29] ، ومع المتحقق في العام 2014[30] مع الموازنة المقدّرة للعام 2014[31] (مليون شيكل)



جدول رقم (5)

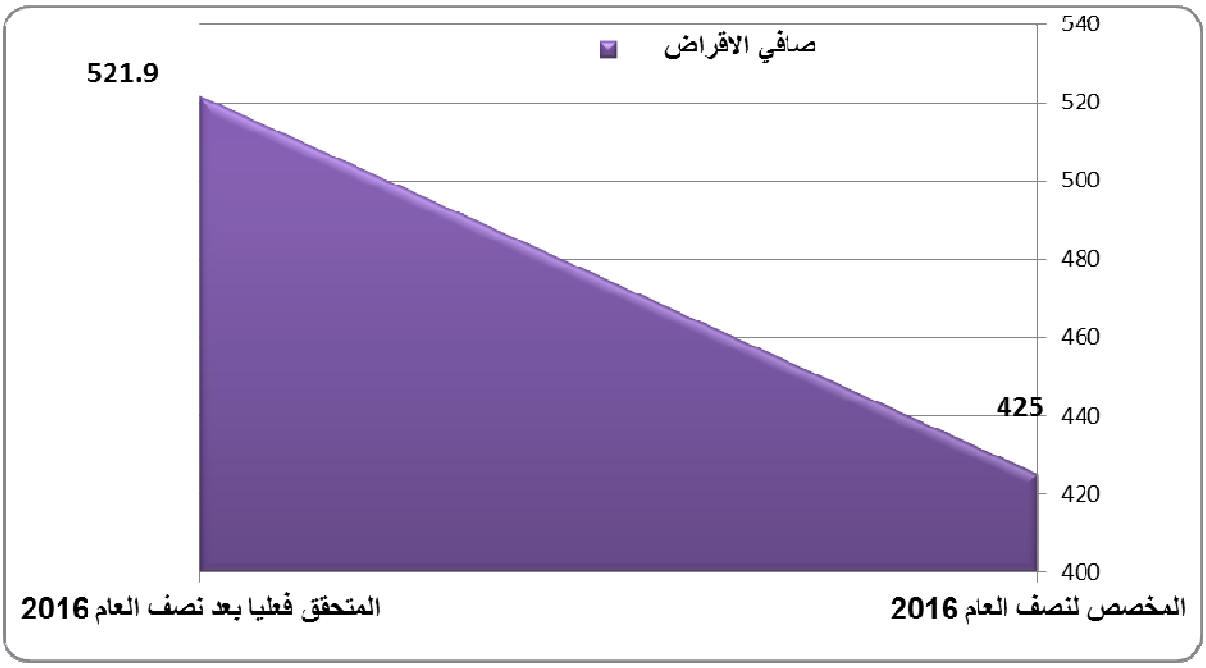
مقارنة بند «صافي الاقراض» في النصف العام من موازنة العام 2016 المقدّرة، مقارنة مع ما تحقق فعلياً في نصف العام 2016 على أساس الالتزام (مليون شيكل)[32]

البند	المخصص في موازنة العام 2016	المخصص لنصف العام 2016	المتحقق فعليا بعد نصف العام من الموازنة	الانحراف عن الموازنة المخصصة	نسبة الانحراف
	مليون شيكل	مليون شيكل	مليون شيكل	مليون شيكل	%
صافي الاقراض	850	425	521.9	96.9	22.80%

[27] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[28] التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/1/17.
[29] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30
[30] التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2015/1/20.
[31] قانون الموازنة العامة 2014، وزارة المالية الفلسطينية..
[32] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

شكل رقم (8)

مقارنة بند «صافي الاقراض» في النصف العام من موازنة العام 2016 المقدّرة، مقارنة مع ما تحقق فعلياً في نصف العام 2016 على (مليون شيكل)[33]



يلاحظ من الجدول رقم (5) والشكل رقم (8) ما يلي :

- مشكلة استمرار تصاعد قيمة صافي الاقراض ما زالت مستمرة، وتزداد وتيرتها عاما بعد عام، فما تم انفاقه خلال 6 اشهر بلغ حوالي (61.4%) من كامل المخصص لصافي الاقراض على مدار موازنة العام 2016 بأكمله، وبزيادة قيمتها (96.9) مليون شيكل، أي بانحراف قدره (22.4%) عن المخطط لنصف العام.
- لا توجد معلومات وتفصيلات كافية لبنود صافي الاقراض خلال نصف العام والذي بلغ (521.9) مليون شيكل، وعلى أي البنود صُرف، وذلك لضمان شفافية الموازنة العامة، خاصة وأن الانفاق الفعلي يفوق المخصص بكثير كما يظهر في التحليل السابق، وتوجد ضرورة لإعلام المواطنين على طبيعة المخالصات بين الحكومة والبلديات في هذا الشأن.

[33] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

خلاصة 5 :

صافي الاقراض له تأثير واضح على الموازنة العامة، وفي الاعوام الاخيرة به تزايد مضطرد، وتحيط به حالة غموض كبيرة، وهو مصدر لاستنزاف الموازنة العامة دون تفاصيل، وفي كل عام تكون قيمته اكبر من المخصص وبشكل غير طبيعي ودال احصائيا... لذا توجد ضرورة لمعرفة اين تذهب هذه الملايين والتي فاقت في العامين 2014 و 2015 المليارّ شيكل، وبلغت لغاية 2016/6/30 (521.9) مليون شيكل!!! وبالتالي من المتوقع ان يزيد صافي الاقراض المتحقق فعليا في موازنة عام 2016 عن المليار شيكل. وترشيده امر هام جدا في خطة التقشف والترشيد لسد عجز الموازنة.

توصية :

صافي الاقراض بند يجب ان لا يكون في الموازنة العامة، وهو استنزاف غير منطقي للموازنة العامة، وهنا توجد ضرورة لإيضاح سبب عدم قدرة الحكومة على لجم جماح "صافي الاقراض" رغم ضرورة ذلك، وهذا ما أكدته ايضا الحكومة ووزارة المالية في كل محفل، واعلنت صراحة التزامها بتخفيضه! وتوجد ضرورة لمساءلة وزارتي المالية والحكم المحلي عن سبب ذلك، وتفعيل مبدأ الشفافية في هذا البند، وعن طبيعة التسويات مع البلديات والهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء وغيرها، ويجب التشدد في التعامل مع هذا الملف الهام نظرا لأثره الكبير في تحقيق خطة التقشف وترشيد النفقات.

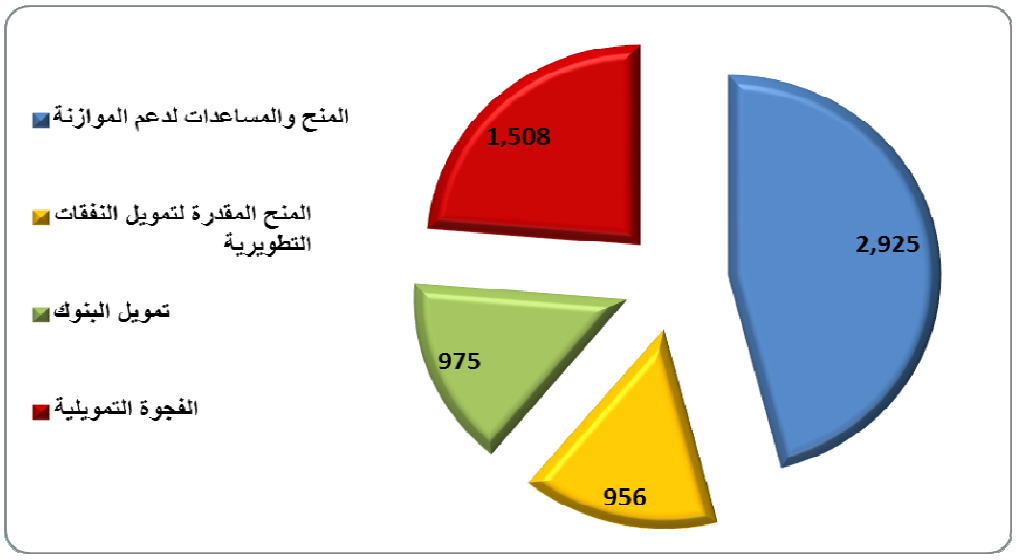
خامسا : العجز والمتأخرات

توقعت الموازنة العامة للعام 2016 أن يبلغ العجز الاجمالي قبل التمويل (5,388) مليون شيكل، منها (4,023) مليون شيكل عجز جاري، بالإضافة الى (409.5) مليون شيكل نفقات تطويرية من الموازنة العامة، و (955.5) مليون شيكل للتمويل التطويري[34].

كما تشير بيانات الموازنة العامة 2016 الى ان صافي التمويل من البنوك (975) مليون شيكل لسداد صافي المتأخرات، وابقى مقترح موازنة 2016 على مبلغ **(1,508)** مليون شيكل كفجوة تمويلية! واعلنت الحكومة ***"انها ستتخذ اجراءات تقشفية لتغطية الفجوة التمويلية، من خلال خفض النفقات الشهرية بمبالغ تتناسب والفجوة التمويلية"***[35]، وعلى الرغم من ان موازنة العام 2015، تضمنت ذات الفجوة التمويلية، واعلنت الحكومة في حينها " انها ستتخذ اجراءات تقشفية لتغطية الفجوة التمويلية"، الان ذلك لم يتم تبعا بيانات وزارة المالية الفلسطينية المعلنة في تقريرها الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2015[36]، ولم تُؤتِ خطة الحكومة أُكُلها. ويظهر الشكل رقم (1) العجز المقدّر، والبدائل المقترحة في الموازنة لسد العجز.

شكل رقم (9)

مُكونات عجز الموازنة العامة 2016، وبدائل السداد (بالميون شيكل)



[34] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[35] جلسة مجلس الوزراء رقم (82) بتاريخ : 2015/12/2
http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/AR/ViewDetails?ID=30679
[36] التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/1/17.

وتظهر بيانات الموازنة العامة 2016 المتحققة بعد نصف عام، أن متأخرات النفقات بلغت (819.8) مليون شيكل.

خلاصة 6 وتوصية:

في ضوء تضمّن موازنة العام 2016 لعجز مالي مركّب، وفي ضوء وجود فجوة تمويلية كبيرة نسبيا، وفي ظل اعلان الحكومة عن خطة تقشف، وعمليا تم الاعلان عن تلك الخطة في موازنة العام 2015، دون نتائج ذات اثر ملموس، حيث لم تُؤتِ خطة الحكومة أُكُلها، لذا يوصي الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة باعتماد برنامج ترشيد وتقشف بمنهجية علمية قائمة على رؤية تحليلية من اجل ردم الفجوة التمويلية في موازنة العام 2016، وتشارك في بلورة البرنامج جميع الاطراف ذات العلاقة بما فيها الفريق الاهلي لشفافية الموازنة، خاصة في ظل ازمة مالية متصاعدة تعاني منها الموازنة العامة، ووجود عجز مزمن فيها، وضرورة العمل على ترشيد النفقات بشكل علمي- عملي وله اثر واضح على تخفيض النفقات وبالتالي العجز المالي.

تمويل البنوك (الاقتراض من البنوك):

قّدر التمويل البنكي في الموازنة العامة 2016 بـ (975) مليون شيكل، ولكن لم يتم التوضيح ما هي الاليات او الضمانات، او قيمة الفوائد المترتبة على ذلك، ولم يتم نشر سوى رقم مقابل تمويل البنوك وهذا يخالف مبدأ الشفافية.

ومن خلال مراجعة قرارات مجلس الوزراء خلال النصف الاول من العام 2016، يلاحظ انه تمّ الاقتراض اكثر من مرة من البنك العربي، كما يظهر في عدة قرارات شهرية منها القرار رقم (17/108/01/م.ر/ح.و)[37] بتاريخ 2016/6/21، والذي "يجدد" التسهيلات القائمة لحساب تسهيلات الجاري مدين الممنوح لوزارة المالية والتخطيط من البنك العربي، بمبلغ (**248**) مليون شيكل، وبنسبة فائدة (**6.9%**)، أي ان الفائدة المدفوعة للبنك العربي في الشهر الواحد تبلغ (**14.26**) مليون شيكل.[38]

[37] http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Decree/GOV_17/29062016110113.pdf

[38] (248 مليون شيكل × 6.9% فائدة سنوي ÷ 12 شهر)

اضافة الى قرار مجلس الوزراء رقم (17/109/3/م.و/ر.ح)[39] بتاريخ 2016/6/28، والقاضي بالحصول عل قرض تجسيري من البنك العربي بقيمة (**30**) مليون دولار، وبنسبة فائدة قدرها (**3.5**%).

وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (17/109/01/م.و/ر.ح)[40] بتاريخ 2016/6/28، والقاضي بفتح اعتماد مالي في حساب الجاري مدين لدى بنك فلسطين، بقيمة (60) مليون شيكل، بنسبة فائدة (5%).وغيرها من القرارات.

خلاصة 7:

يبدو ان الاقتراض من البنوك اضحى بند ثابت في الموازنات العامة، لذا توجد ضرورة لنشر تفاصيل كاملة عن الاقتراض من البنوك، وما هي الفوائد التي تدفع مقابلها، وما هي رؤية الحكومة لسداده؟ ومع أي البنوك يتم ووفق أي شروط؟ خاصة في ظل وجود اكثر من اتفاقية مع البنوك في العام 2016، وبنسب فائدة مختلفة، وفارقة احصائيا، كلها اسئلة هامة توجد ضرورة لتوضيحها من قبل الحكومة من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة.

خلاصة 8 :

تضمنت الموازنة العامة 2016 فجوة تمويلية بقيمة 1,508 مليون شيكل، بواقع 125.66 مليون شيكل شهريا، فما هي الاليات او الخطوات التي ستتبعها وزارة المالية لردم تلك الفجوة؟

خاصة وان اجمالي النفقات بعد مضي نصف عمر الموازنة ارتفع عن المخطط، الذي يعاني من عجز، وبالتالي ما هي الحلول لتراكم العجز تلو العجز!

[39] http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Decree/GOV_17/11072016111152.pdf
[40] http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Decree/GOV_17/11072016110654.pdf

سادسا: الديّن العام

تشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية الى انخفاض الدين العام في نهاية شهر حزيران 2016، حيث كان مجموع الدين العام في شهر كانون اول 2015 **(9,908.1)**[41] مليون شيكل، وبلغ في شهر حزيران 2016 **(9,739.1)**[42] مليون شيكل، والجدول المرفق يظهر بيانات مقارنة للدين العام :

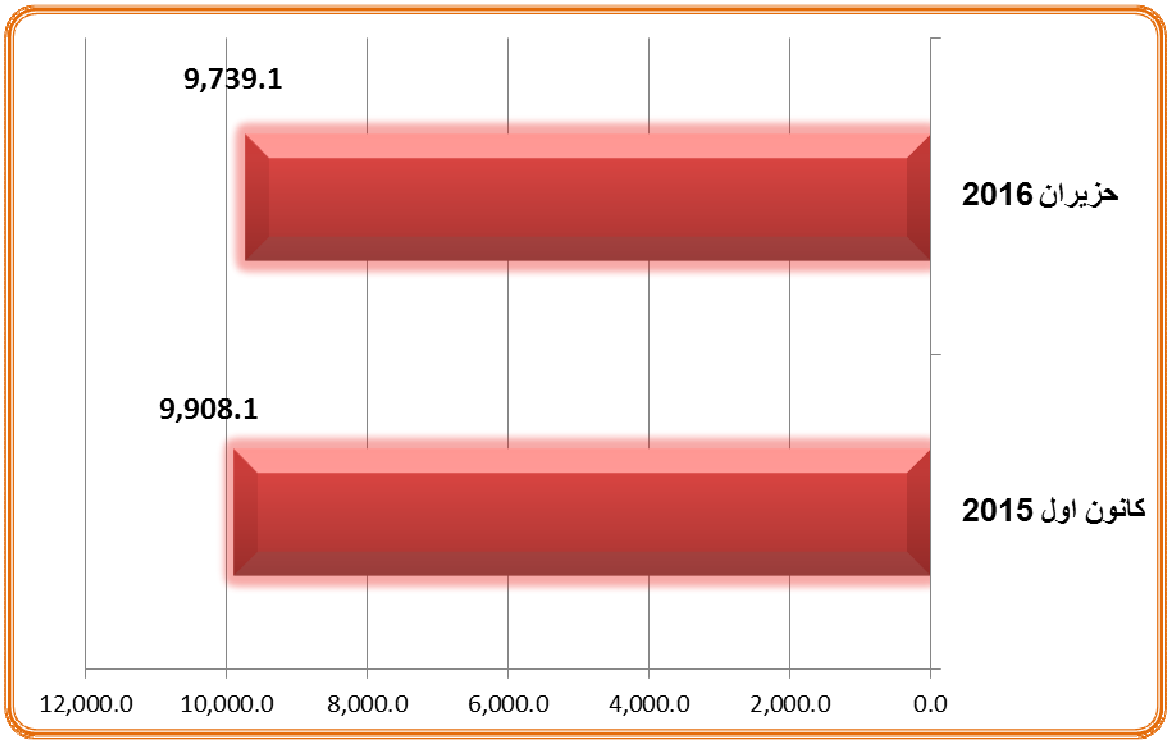
جدول رقم (6)

مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون اول 2016 – حزيران 2017– مليون شيكل[43]

البند	كانون اول 2015	حزيران 2016	نسبة الانخفاض
الديّن العام	**9,908.1**	**9,739.1**	-1.71%

شكل رقم (9)

مقارنة الدين العام في الاشهر من كانون اول 2016 – حزيران 2016 "مليون شيكل"



[41] التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/1/17.
[42] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول (7أ) ،الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.
[43] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول (7أ) الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

خلاصة 9:

ما زالت مشكلة الدّين العام قائمة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى الرغم من حديث الحكومة ووزارة المالية عن تخفيض الديّن العام كهدف من اهدافها، الان ان ذلك لم يتحقق في النصف الاول من موازنة 2016، الا بنسبة ضئيلة بلغت (1.71%)

صندوق التقاعد والديّن العام

بلغت قيمة المساهمات الاجتماعية المتحققة بعد نصف عام من موازنة 2016 على اساس الالتزام (**371.2**)[44] مليون شيكل وهي ضمن المخطط، ولكن بمراجعة الاساس النقدي نجد انه قيمة المساهمات الاجتماعية بلغت (**130.0**)[45] مليون شيكل فقط، أي بنسبة (**35%**) من الالتزام، وهذا يطرح من جديد سؤال حول الشفافية في جدلية (صندوق التقاعد– الديّن العام – المتأخرات)

خلاصة وتوصية:

لم تتضمن الموازنة العامة 2016 تفاصيل عن صندوق التقاعد والمعاشات، ومستوى الاقتراض من الصندوق من قبل الحكومة، وتوجد ضرورة كبيرة لتعزيز شفافية صندوق التقاعد، ونشر التقارير السنوية الخاصة به، خاصة بعد ما رود في تقرير للبنك الدولي في شهر 2016/9 على ان نسبة اقتراض الحكومة من صندوق التقاعد بلغ (1.6) مليار دولار[46].

[44] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول رقم (1)، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.
[45] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول رقم (2)، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.
[46] تقرير البنك الدولي عن الواقع الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة – 2016/9/19

سابعا : 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 التنميّة الاجتماعية)، مع نفقات وزارة الداخلية الامن العام خلال النصف الاول من العام 2016.

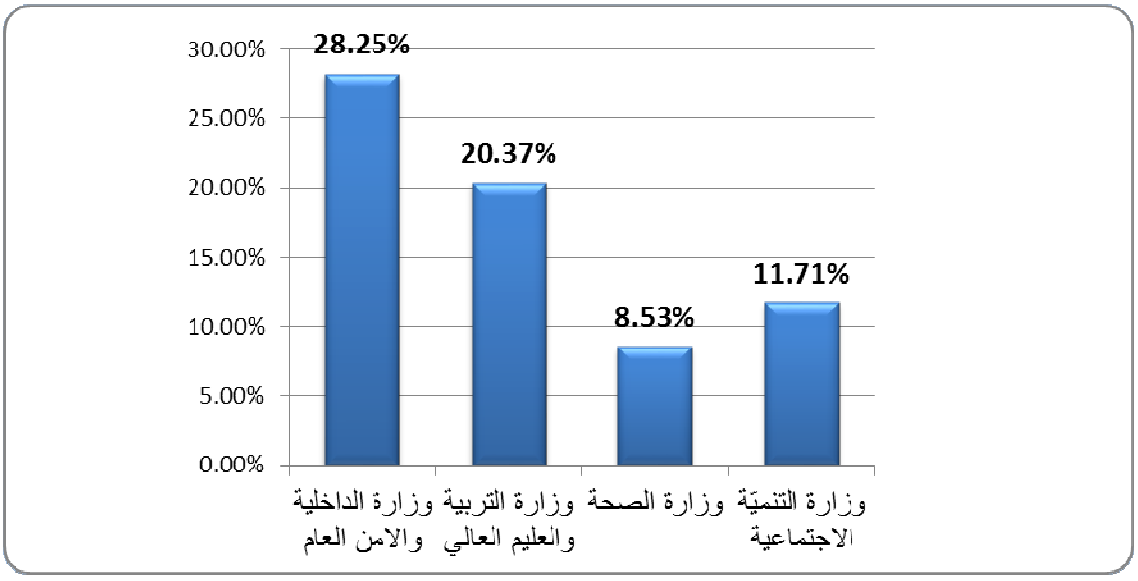
جدول رقم (7)

مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية (اساس الالتزام) خلال نصف العام 2016– ألف شيكل[47]

البند	اجمالي النفقات المخصصة	الرواتب والاجور المخصصة	نسبة النفقات من مجموع النفقات العامة
	الف شيكل	الف شيكل	%
وزارة الداخلية والامن العام	1,954,746	1,635,333	%28.25
وزارة التربية والعليم العالي	1,409,718	1,121,950	%20.37
وزارة الصحة	590,595	378,313	%8.53
وزارة التنميّة الاجتماعية	810,044	29,765	%11.71

شكل رقم (10)

مقارنة النفقات الفعلية من مجمل النفقات حسب مراكز المسؤولية (اساس الالتزام) خلال نصف العام 2016– ألف شيكل



[47] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول رقم (5ب) الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

يتضح من خلال الجدول رقم (7) والشكل رقم (10) ما يلي :

- استحواذ وزارة الداخلية والأمن العام على 28.25% من مجموع النفقات العامة، كما تشكل فاتورة الرواتب والأجور لوزارة الداخلية والأمن العام 83.65% من اجمالي النفقات المخصصة لها.
- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 20.37% من مجموع النفقات العامة، وهي نسبة اعلى من المخطط، وساهم في ذلك دفع مخصصات المعلمين المتراكمة منذ العام 2013.
- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 8.53%، من مجموع النفقات العامة.
- حصول وزارة التنميّة الاجتماعية على حوالي 11.71%، من مجموع النفقات العامة.
- وزارة الداخلية استحوذت على موازنة تقارب مجموع موازنتي وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة.

خلاصة 10:

ما زالت مخصصات الامن تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، واستحوذت خلال النصف الاول من موازنة العام 2016 على نفقات تقارب مجموع كل من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة الفلسطينية، كما ما يزال بند الرواتب والاجور فيها يستهلك ويستنزف الحصة الاكبر من نفقات الامن ويفوق بكثير «مجموع موازنات» وزارتي الصحة والتنميّة الاجتماعية معا.

ولا توجد تفصيلات عن نفقات وزارة الداخلية والامن سوى بنود رئيسية عامة عن مبنى النفقات.

ثامنا : عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة

- **الاحتياطات المالية :**

تتضمن الموازنة العامة بند الاحتياطات المالية، وقدّرت الموازنة العامة 2016، هذا البند بمبلغ (55) مليون شيكل، وقد تم في النصف الاول من العام 2016، انفاق (5,790)[48] مليون شيكل ، تحت بند نفقات تحويليّة.

توصية :

توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تنفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية، حتى وان كان المنفق فعليا خلال النصف العام من عمر الموازنة مبلغ ضئيل نسبيا.

- **المجلس التشريعي الفلسطيني:**

بلغت موازنة المجلس التشريعي الفلسطيني للعام 2016 (59.507)[49] مليون شيكل، منها (16.193) مليون شيكل نفقات تشغيلية، كل هذا في ظل تعطل وشلل المجلس التشريعي منذ ما يقارب العشر سنوات، في ظل عجز الموازنة العامة، وارتفاع نسب البطالة والفقر.

وقد تم خلال النصف العام 2016 انفاق مبلغ (23.62)[50] مليون شيكل، على بند المجلس التشريعي الفلسطيني، منها (4.48) مليون شيكل نفقات تشغيلية ، و(8.88) مليون شيكل نفقات تحويلية.

فهل توجد اولوية لتلك النفقات في ظل خطة ترشيد وتقشف؟ وما هي بنود صرف تلك النفقات في ظل تعطل المجلس التشريعي؟

واين تصرف تلك النفقات التحويلية والتي بلغت حوالي 9 مليون شيكل في ستة أشهر؟

[48] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، جدول (5ب) الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.
[49] قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
[50] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016،جدول (5ب) الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.

- **النفقات التحويلية :**

عرّفت وزارة المالية الفلسطينية النفقات التحويلية بأنها "النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرفا ثالثا، كتلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات اسر الشهداء والجرحى ومخصصات الاسرى"[51]. ومن خلال تحليل النفقات العامة المتحققة في نصف العام 2016، فقد بلغت النفقات التحويلية المتحققة (1،812)[52] مليون شيكل، أي ما نسبته (25.12%) من اجمالي النفقات الجارية.

وبالتالي فان النفقات التحويلية تشكل ثاني اكبر بند للنفقات بعد الرواتب والاجور، وهي موجودة عمليا في معظم مراكز التكلفة وليس فقط في مراكز التكلفة التابعة للقطاع الاجتماعي، فعلى سبيل المثال بلغت في موازنة المجلس التشريعي (21) مليون شيكل، وبلغت في موازنة سلطة الطاقة (55) مليون شيكل، وفي موازنة مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية اكثر من (623) مليون شيكل.[53] وتبعا لموازنة العام 2016، فان بند النفقات التحويلية، موجود ومعتمد في (15) مركز مسؤولية من أصل (50) مجمل عدد مراكز المسؤولية.

توجد ضرورة لشفافية اكبر لهذا البند وتوضيح مكوناته التفصيلية، وتخصيصه في مركز مسؤولية يمكن مساءلتها عنه، توضيح اوجه صرفه، من اجل العمل على ترشيد الانفاق فيه اذا كان لجهات غير المستحقة له.

- **تخصيص مراكز المسؤولية**

تضمنت الموازنة العامة في السنوات الاخيرة دمج مخصصات مالية في مراكز مسؤولية غير مسؤولة عنها، ولا تملك تفاصيل عن تلك المخصصات، وهذا يؤدي الى خلط كبير في مساءلة تلك المراكز عن مخصصاتها، وايضا في مبدا الشفافية في الانفاق العام، فعلي سبيل المثال، وتبعا لبيانات وزارة المالية الفلسطينية، فان وزارة الشؤون الاجتماعية ما زالت تتحمل نفقات تحويلية لقضايا خارج اختصاصها، ومنها تعويضات مالية منتظمة لتعيينات عام 2005، والتي استنفذت في موازنة العام 2013، مبلغ (213,219,384)[54] شيكل، وما زالت تلك المخصصات محملّة على مركز المسؤولية الخاص بالشؤون الاجتماعية في الموازنات اللاحقة.

---

[51] موازنة المواطن، 2013.
[52] التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/7/21.
[53] جداول كشف ابعاد مشروع موازنة العام 2016- الادارة العامة للموازنة العامة – وزارة المالية والتخطيط.
[54] موازنة المواطن، 2013.

الفصل الثالث

الاستخلاصات والتوصيات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج **بالاستخلاصات** التالية :

- من خلال تحليل مبنى النفقات العامة المتحققة في نصف العام 2016، يُلاحظ ان اجمالي النفقات قد ارتفع عن المُخطط، وهذا يضع علامة استفهام كبيرة حول اطلاق الحكومة لخطة تقشف وترشيد للنفقات، لردم الفجوة التمويلية والتي بقيت مفتوحة، وفي ظل تراجع الدعم الخارجي للموازنة العامة، صحيح ان العام لم ينتهِ بعد، ولكن ما يتوفر من معلومات حتى نصف العام يعتبر مؤشر سلبي على جدوى تلك الخطة.

- يوجد ارتفاع جيد في الايرادات بتصنيفاتها المختلفة والمتحققة بعد نصف عام من الموازنة العامة 2016، وهذا جيد، ولكن واكبه ايضا ارتفاع في النفقات، او على الاقل لم يتم تخفيضها من اجل ردم الفجوة التمويلية.

- توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، وكذلك مشكلة 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. والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية 1998. وفي تراجع مستوى الشفافية ونهج المشاركة المجتمعية في دورة اعداد 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.

- في ضوء تضمّن موازنة العام 2016 لعجز مالي مركّب، ووجود فجوة تمويلية كبيرة نسبيا، وفي ظل اعلان الحكومة عن خطة تقشف، وعمليا تم الاعلان عن تلك الخطة في موازنة العام

2015، دون نتائج ذات اثر ملموس، حيث لم تُؤتِ خطة الحكومة أُكُلها، توجد ضرورة باعتماد خطة الترشيد والتقشف التي سبق وان حدد اسسها الفريق بمنهجية علمية قائمة على رؤية تحليلية من اجل ردم الفجوة التمويلية في موازنة العام 2016.

- هناك تشوّه واضح في مبنى الموازنة العامة، حيث يوجد تضخم للنفقات في قطاعات على حساب قطاعات اخرى، كما ان بند الرواتب والاجور ما زال يستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، اضافة الى ان النفقات التطويرية تعاني من شح كبير خاصة المتعلقة بالقطاع الاجتماعي والذي يضم الوزارات الثلاث الاكثر تماس مع المواطنين (التربية والتعليم، الصحة، التنميّة الاجتماعية)، اضافة الى ان وجود مخصصات مالية مرتفعة جدا للنفقات التحويلية في اكثر من قطاع يخلق حالة من التداخل والضبابية في التعامل مع هذا البند الحيوي.

- تم تخفيض الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية لدعم الموازنة وكذلك للنفقات التطويرية، وهذا توجّه واقعي من الحكومة، وتبعا لتحليل المتحقق فعليا بعد نصف عام من الموازنة 2016، فان هذه المبالغ لم تصل بشكل كامل كما هو في المخطط، فما هي بدائل الحكومة في حال لم تصل تلك الاموال، وخاصة ان النفقات التطويرية تعتمد عليها بشكل كبير.

- يلاحظ أن بند الرواتب والأجور ما زال يثقل كاهل الموازنة العامة، وبحاجة الى "تنقية" وشفافية ووضوح اكبر، من اجل ترشيد النفقات، خاصة وانه يشكل الوزن النسبي الاكبر للنفقات في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحيط به هالة من الغمض خاصة في اعداد الموظفين خارج التشكيلات الادارية المعتمدة، او مقدار امتيازات وارتفاع بعض الرواتب لفئات معينة.

- توجد ضرورة لمعرفة بنود وتفصيلات المبلغ المنفق على صافي الإقراض والذي بلغ في نصف العام 2016 (521.9) مليون شيكل، وعلى أي البنود صُرف؟ وذلك لضمان شفافية الموازنة. علما بأن هذا البند له تأثير واضح على الموازنة العامة، وفي الاعوام الاخيرة به تزايد مضطرد، وتحيط به حالة غموض كبيرة، وهو مصدر لاستنزاف الموازنة العامة دون تفاصيل،

وفي كل عام تكون القيمة الفعلية اكبر من المخصص وبشكل غير طبيعي، وتتنافى مع خطة الترشيد.

- **شفافية الاقتراض من البنوك:** يبدو ان الاقتراض من البنوك اضحى بند ثابت في الموازنات العامة، لذا توجد ضرورة لنشر تفاصيل عن الاقتراض من البنوك، وما هي الفوائد التي تدفع مقابلها، وما هي رؤية الحكومة لسداده؟ ومع أي البنوك سيتم ووفق أي شروط؟ خاصة وان هناك اكثر من اتفاقية مع اكثر من بنك وبنسب فائدة مختلفة. كلها اسئلة هامة توجد ضرورة لتوضيحها من قبل الحكومة من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة.

- **الديّن العام– المتأخرات– ديون صندوق التقاعد والمعاشات:** يلاحظ أن هناك إشكالية في شفافية الموازنة فيما يتعلق بتفاصيل عن اليات التعامل مع ثلاث قضايا مرتبطة معا وهي (الديّن العام– المتأخرات– والتحويلات لصندوق التقاعد والمعاشات) كون العلاقة بين القضايا الثلاث عضوية ومترابطة، ولها تأثير كبير على الواقع الفلسطيني، وعلى مستقبل المشهد الاقتصادي الفلسطيني.

- **مخصصات الامن** : ما زالت مخصصات الامن تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، وفي ذات الوقت فان مخصصات الوزرات ذات الشأن الاجتماعي تعاني من تشوّه في هيكليها وتوزيع نسب بنودها، وخاصة في ظل نسب النفقات التطويرية التي تؤول الى الصفر كما هو الحال في وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة، كذلك فان موازنة الشؤون الاجتماعية مضخمة بشكل مضلل، بسبب تضمينها على نفقات تحويلية تشكل معظم موازنتها، ولا تملك الوزارة حقيقة تحكم بتلك النفقات ومنها على سبيل المثال لا الحصر مخصصات تفريغات عام 2005.

- **صندوق التقاعد والمعاشات** : توجد ضرورة لشفافية اكبر لبند الاحتياطات المالية، خاصة وانه يتم انفاق الملايين تحت هذا المسمى دون توضيحات، سوى انها نفقات تحويلية، وتعزيز نهج الترشيد والتقشف فيها.

- توجد ضرورة كبيرة لشفافية اكبر فيما يتعلق بالوضع المالي لصندوق التقاعد والمعاشات، وحجم مديونية الحكومة، ولا يجوز ترحيل المشكلة عاما بعد عام دون شفافية كاملة لتلك العلاقة، خاصة وان الاعوام السابقة لم تتضمن انتظام في تحويل الدفعات الشهرية لهيئة التقاعد والمعاشات، كما توجد ضرورة لتوفير بيانات كاملة عن مستويات الاقتراض من صندوق التقاعد واليات السداد تبعا لحجم المديونية، لضمان ديمومة الصندوق، خاصة وان تسييل اصول الصندوق يضرب صميم فكرة الاستثمار فيه. خاصة وان تقرير البنك الدولي لسهر 2016/9 يشير الى ان ديون السلطة الوطنية الفلسطينية المستحقة لصندوق التقاعد والمعاشات بلغ (1.6) مليار دولار.

- 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 ارقام صمّاء دون تفصيلات او دون الربط بالبرامج او مدى تحقيق الاهداف، وهذا الامر يؤدي الى تغييب بمبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة.

- ان المجلس التشريعي الفلسطيني، ورغم تعطله، وحالة الشلل التي يعاني منها منذ العام 2007، الا انه ما زال يستهلك من الموازنة العامة، وبنسب كبيرة نسبيا، خاصة في بنود (النفقات التشغيلية والتحويلية) .

التوصيات

1. لا بد من التشدد والالتزام باحترام أحكام القانون الاساسي والملزم للجميع بما فيه وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة الفلسطينية بكافة مراحلها، وتقديم المشروع للمجلس التشريعي قبل شهرين من بداية العام الجديد، وكافة الاحكام القانونية الواردة في قانون الموازنة العامة.

2. ضرورة إتاحة الفرصة لنقاش مجتمعي حول الموازنة العامة قبل اقرارها، واحترام الحكومة لالتزاماتها بنهج الشراكة مع المجتمع المدني، خاصة وان اكبر مورد للموازنة العامة في فلسطين هو المواطن نفسه.

3. إتاحة الفرصة لمشاركة الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة في مراجعة مشروع الموازنة، تنفيذاً لسياسة السلطة الوطنية بإشراك الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، للاستفادة من الخبرات التراكمية لديهم.

4. ضرورة اعادة النظر في مبنى الموازنة العامة وتوزيع المخصصات للقطاعات المختلفة، وايلاء اهتام اكبر للقطاع الاجتماعي، واعادة توزيع الموازنات تبعا للبرامج فيها، وبما يحقق التنمية الاجتماعية.

5. ضرورة اعتماد برنامج مخطط للترشيد والتقشف والذي دعا اليه الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة بمنهجية علمية موضوعية تشاركية.

6. ضرورة توفير شفافية كاملة في بند النفقات التحويلية، نظرا لوزنه النسبي الكبير في مكونات الموازنة، وتماسّه المباشر مع الفئات الاكثر تهميشا والاقل حظا في المجتمع، وضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تنفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية.

7. توجد ضرورة لاستمرار تنقية بند الرواتب والاجور.

8. توجد ضرورة لإيضاح سبب عدم قدرة الحكومة على لجم جماح "صافي الاقراض" رغم ضرورة ذلك، وهذا ما أكدته ايضا الحكومة ووزارة المالية في كل محفل، واعلنت صراحة التزامها بتخفيضه، وتوجد ضرورة لمساءلة وزارتي المالية والحكم المحلي عن سبب ذلك، وتفعيل مبدأ الشفافية في هذا البند، وعن طبيعة التسويات مع البلديات والهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء وغيرها.

9. ضرورة ان تتضمن تقارير موازنة 2016، تفاصيل عن اليات التعامل مع ثلاث قضايا مرتبطة معا وهي (الديّن العام– المتأخرات– والتحويلات لصندوق التقاعد والمعاشات).

10. توجد ضرورة ان تتضمن تقارير الموازنة العامة 2016 (ملحق) بإجمالي الايرادات المتحصلة والنفقات الخاصة بقطاع غزة، والنفقات التطويرية، وذلك من اجل شفافية اكبر للموازنة العامة، وتوفير معلومات دقيقة ورسمية عن حجم الانفاق الرسمي في قطاع غزة.

11. توجد ضرورة ان تتضمن تقارير الموازنة العامة تفصيلات عن رواتب ومكافآت موظفي القطاع العام من الفئات الخاصة والخبراء والمستشارين واعدادهم، والتي لا تخضع رواتبهم لقانون الخدمة المدنية، وملحقاته المالية، من اجل شفافية هذا البند، وإعادة النظر في امتيازات كبار المسئولين وسلم رواتب موظفي القطاع العام، وخاصة في القطاع الامني، وتقليص الفجوة بين الفئات لتحقيق العدالة الاجتماعية، وادراجه بشكل جدّي في خطة ترشيد النفقات والتقشف.

المراجع

(مرتبة حسب ورودها في ورقة العمل التحليلية)

- قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.
- التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/7/21.
- التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2016/1/17.
- قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
- موازنة المواطن 2016 – وزارة المالية والتخطيط

http://www.pmof.ps/documents/10192/654283/2016CitizensBudget.pdf

- القانون الأساسي المعدل للعام 2003، مادة رقم (61).
- قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30؟
- التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/7/28
- قانون الموازنة العامة 2014، وزارة المالية الفلسطينية.
- التقرير المالي التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2015/1/20.
- جلسة مجلس الوزراء رقم (82) بتاريخ : 2015/12/2
- http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/AR/ViewDetails?ID=30679
- قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (17/108/01/م.ر/ح.و) بتاريخ 2016/6/21.

http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Decree/GOV_17/29062016110113.pdf

- قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (17/109/3/م.و/ر.ح) بتاريخ 2016/6/28.

http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Decree/GOV_17/11072016111152.pdf

- قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (17/109/01/م.و/ر.ح) بتاريخ 2016/6/28.

http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Decree/GOV_17/11072016110654.pdf

- تقرير البنك الدولي عن الواقع الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة – 2016/9/19.

- جداول كشف ابعاد مشروع موازنة العام 2016- الادارة العامة للموازنة العامة – وزارة المالية والتخطيط.

- موازنة المواطن 2013.

- موقع وزارة المالية الفلسطينية ، http://www.pmof.ps

الموازنة العامة 2016 بين الواقِع والمُخَطّط

وذلك خلال النصف الاول من العام 2016

تم اعداد هذه الورقة ضمن مشروع: من اجل سياسات مالية داعمة للتنمية