



ورقة موقف حول:

مشروع الموازنة العامة 2018

إعداد

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

شباط 2018

مقدمة

ينص قانون الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998، والقانون الأساسي الفلسطيني، والمعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، على نشر وثائق الموازنة العامة في مواعيدها، ما يعني نشر قانون الموازنة العامة بتاريخ 1 كانون ثاني للعام 2018، ويعتبر عدم نشر قانون الموازنة حتى اليوم تجاوزا لكافة القوانين والأحكام والأعراف ذات العلاقة.

أطلعت وزارة "المالية والتخطيط" الفلسطينية الوزراء على مقترح الموازنة العامة 2018، في اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 2018/2/6، واطلعت كذلك ممثلي بعض الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي منتصف شهر شباط الجاري، ولاحقا اطلعت بعض رجال الأعمال من القطاع الخاص وممثلي الدول المانحة وموظفي وزارة المالية ومجلس الوزراء.

لم تتح وزارة المالية الفرصة لاطلاع مؤسسات المجتمع المدني وبشكل خاص الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، والذي يضم في صفوفه معظم المؤسسات الأهلية المتخصصة قطاعيا ذات العلاقة بالموازنة العامة. وبالرغم من الالتزامات التي قطعتها الحكومة على نفسها في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، بتعزيز الشفافية، وبحكومة أكثر انفتاحا على المواطن، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات، الا أن ما يحدث لا يعكس ولا يظهر أن هناك أية بوادر لتطبيق هذه الالتزامات المعلن عنها، وخصوصا في ظل غياب المجلس التشريعي، بل وعلى العكس من ذلك، تدعي الحكومة انها تشارك وتطلع المجتمع المدني وتستشير في عملية التخطيط وهو ما لا يحدث فعليا وان حدث في بعض الحالات فيكون التشارك شكليا وانتقائيا لبعض المؤسسات الأهلية.

كما يستمر هذا التوجه في ظل الأوضاع السياسية الحرجة والهجمة على المشروع الوطني والشعب الفلسطيني عموما من قبل جهات متعددة، وآفاق المصالحة المعقدة والتي تتطلب أوسع نقاش جذّي بشأن تنفيذ قرارات المجلس المركزي المتعلقة بإعادة النظر بالعلاقات مع الجانب الإسرائيلي، بما فيها المالية والاقتصادية وما يتطلب ذلك من انعكاس على الموازنة العامة.

إن الفريق الأهلي ومن باب المسؤولية الوطنية؛ وتأكيدا على حق المواطنين في الاطلاع على المعلومات، وحق المواطنين دافعي الضرائب في المشاركة في نقاش الموازنة العامة وتحديد الاولويات التي على راسها تعزيز الصمود والاستفادة القصوى من امكانياتنا المحدودة، سيقوم الفريق بنشاط واسع في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة لمناقشة مشروع الموازنة لعام 2018، إضافة إلى انه سيقوم بنشر ملاحظات هامة عن مدى التزام وزارة المالية والتخطيط في تنفيذ موازنة عام 2017، وبيدأ الفريق هذه النشاطات بالإعلان عن موقفه من مشروع الموازنة العامة 2018 إزاء بعض الجوانب التي تم الإعلان عنها أمام بعض ممثلي القطاع الخاص والدول المانحة.

أولا:

- يؤكد الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة على عدم التزام وزارة "المالية والتخطيط" بمبادئ الشفافية في إعداد الموازنة العامة وبالأحكام القانونية الواردة في القانون الاساسي الفلسطيني، وقانون الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998 في إعداد مشروع موازنة 2018. حيث لم يتم التقيد بالموعد القانوني لتقديم مشروع قانون الموازنة العامة وفقاً لأحكام

القانون الاساسي الفلسطيني، وقانون الموازنة العامة، الأمر الذي أدى إلى عدم إقرارها في الموعد المحدد، ما يلحق الضرر بخطط الوزارات والمؤسسات الرسمية.

- تضمن مشروع الموازنة العامة 2018، 3 سيناريوهات "خطط" للموازنة العامة 2018 وهي:
 1. موازنة الأساس - تشمل الوضع القائم في المحافظات الجنوبية.
 2. موازنة إضافية - محافظات جنوبية.
 3. موازنة موحدة - تشمل (موازنة الأساس + الموازنة الإضافية)ويطالب الفريق الأهلي الحكومة بتبني السيناريو المتضمن موازنة موحدة، انعكاساً للإرادة الجدية في تحقيق إنهاء الانقسام، ولا يرى وجود مخاطر مالية في حال حصول عقبات أو تأخير في توحيد السلطة.
- اعتمدت تقديرات ومقارنات بنود الموازنة العامة 2018 على ارقام بنود الموازنة العامة 2017 (المتحققة فعلاً وليست المخططة) والأصل أن يتم مقارنة مقترح قانون الموازنة 2018 بقانون الموازنة العامة 2017 وليس المتحقق الفعلي لموازنة 2017.
- تضمن سيناريو (خطة) الموازنة الإضافية للمحافظات الجنوبية، وسيناريو (خطة) الموازنة الموحدة (دمج 20 ألف موظف من قطاع غزة)، والسؤال الهام: كيف تم تحديد هذا الرقم؟ وعلى أي أساس؟ وما هي المعايير المعتمدة؟ علماً بأن اللجنة الإدارية القانونية الخاصة بموظفي غزة لم تصدر توصياتها بعد. وما هي الإجراءات لإنهاء عمل البقية والبالغ عددهم ما يقارب 25 ألف موظف. حيث ان تحديد هذا الرقم يعكس سياسة الحكومة المعلنة بأن مهمتها الاساسية هي توفير الرواتب وليس اي امور اخرى.
- تضمن سيناريو (خطة) موازنة الأساس فجوة تمويلية بلغت (1,737) مليون شيكل، وتضمن سيناريو (خطة) الموازنة الإضافية للمحافظات الجنوبية عجزاً قدره (1,954) مليون شيكل، وتضمن سيناريو (خطة) الموازنة الموحدة فجوة تمويلية قدرها (3,692) مليون شيكل، بعد التمويل الخارجي بشقيه (دعم الموازنة والتمويل التطويري) وهي الفجوة التمويلية الأكبر في تاريخ الموازنات العامة، كل هذا في ظل عجز مزمن وتراكمي في الموازنة العامة، وضعف في الاقتصاد الفلسطيني، وقد تضمن مشروع الموازنة العامة 2018 جملة اقتراحات حكومية للتعامل مع الفجوة التمويلية، منها تعديل النظام الضريبي، والمطالبة بالحقوق المالية من الجانب الإسرائيلي، واستمرار النقش في النفقات. وهنا فإن الفريق الأهلي يحذر من زيادة العبء الضريبي ورفع الرسوم على الخدمات الأساسية التي تقدم للمواطنين الفلسطينيين لأنها تضر بالاستقرار وتعزيز الصمود ويشجع تبني سياسة ضريبية عادلة وتصاعديّة وحازمة في مواجهة التهرب والتجنب الضريبي. كما أن الفريق الأهلي يشجع تبني سياسة الضغط على الجانب الإسرائيلي لمنع التسرب المالي الذي لا يتعامل فيه الجانب الإسرائيلي بشفاافية، ويطالب مجدداً بإعادة النظر وبشكل ثوري في نفقات السلطة بتبني خطة شاملة تتلاءم وطبيعة مرحلة ما بعد قرارات المجلس المركزي التي تتبنى سياسة المقاومة الشعبية ومتطلباتها. مع الإشارة إلى أن الزيادة المستمرة في النفقات لا تعكس ادعاءات الحكومة بالنقش.
- إن الفريق الأهلي وإذ يدعم هذه التوجهات والإجراءات الحكومية لردم الفجوة التمويلية، إلا أنه ينظر بعين الخطورة إلى وجود فجوة مالية بهذا الحجم، الأمر الذي يهدد المركز المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويؤثر حتماً على الخطط والبرامج الحكومية.

- لم تُشر البيانات المتوفرة حول الموازنة العامة 2018، لأي توجهات لزيادة دعم العائلات الفقيرة، خاصة في ظل بيانات جهاز الاحصاء المركزي عن نسبة الفقر المرتفعة، ومعدلات البطالة، كما لم تتضمن المبادئ الرئيسية للموازنة العامة تفاصيل عن دعم العائلات الفقيرة، وإنما نخشى بالفريق الاهلي ان تقوم الحكومة بزيادة مخصصات برنامج التمكين لوزارة التنمية الاجتماعية على حساب برنامج المساعدات النقدية للأسر الفقيرة، ونرى أنه لا بد من زيادة مخصصات البرنامجين بشكل متوازٍ دون المساس بحقوق الفقراء خاصة في قطاع غزة.
- اشار مقترح لموازنة الى توجه الحكومة لتخفيض فاتورة العلاج بالخارج، وهو ما يتماشى مع توصيات الفريق الاهلي الا أن هذا التخفيض يجب أن لا ينعكس على مخصصات وزارة الصحة، وإنما يطالب الفريق الاهلي بزيادة مخصصات وزارة الصحة، وخاصة الموازنة التطويرية.
- لم يُشر مقترح الموازنة العامة الى ان هناك توجهات لإعادة تنظيم واقع المؤسسات الامنية في محاولة للسيطرة على نفقاتها التي تشكل ما يقارب 26% من موازنة 2017، وخاصة النفقات التشغيلية "السلع والخدمات" والتي بلغ الانفاق الفعلي عليها خلال العام 2017 مبلغ (314,479,000) شيكل.

الملاحظات التفصيلية:

الإيرادات:

- تضمن مشروع الموازنة الموحدة توقعاً بأن تصل قيمة صافي الإيرادات العامة (14,405) مليون شيقل أي بزيادة قدرها 14.2% عما تم تحقيقه عام 2017، ويقدم المشروع سيناريوهات يتوقع أن تحقق هذا الرقم، والتي تشمل تعديل على ضريبة الدخل للأفراد والشركات، إن زيادة الإيرادات الضريبية تتطلب خطة واضحة لتوسع الوعاء الضريبي ومعالجة ظاهرة التهرب الضريبي، تشمل مراجعة السياسات المتبعة لتحصيل متأخرات الضرائب، والسياسات المتبعة لمحاسبة المتهربين ضريبياً. إن الفريق الأهلي يشجع سياسة وقف الإعفاءات غير المبررة الناجمة عن استغلال أحكام قانون تشجيع الاستثمار الأمر الذي سهّل ظاهرة التجنب الضريبي.

النفقات:

- تم تقدير إجمالي النفقات الجارية وصافي الاقراض في مشروع الموازنة الموحدة بمبلغ (17,933) مليون شيقل، وبارتفاع قدره 14.2% عن النفقات المتحققة لعام 2017، وبزيادة قيمتها حوالي 2 مليار شيقل، والتي تشمل زيادة الرواتب والأجور بقيمة مليار شيقل في حين زيادة النفقات الأخرى مليار شيقل. ويرى الفريق الأهلي أن هناك ضرورة لتوضيح معايير اختيار الموظفين الذين سيتم إضافتهم، وتوضيح آليات العمل للتعامل مع الموظفين الآخرين. كما يؤكد الفريق الأهلي على ضرورة فلتره وتنقية فاتورة الرواتب، وإعادة النظر في العلاوات والامتيازات. وكما ورد في تقرير فجوة الرواتب الصادر عن الفريق الأهلي، فإن هناك ضرورة لمراجعة وتعديل سلم الرواتب في القوانين المحددة لسلم الرواتب في الخدمة المدنية والعسكرية وموظفي السلك الدبلوماسي والقضاء، وذلك لتقليل الفجوة في الرواتب الأساسية، ومراجعة الامتيازات المالية من رواتب وعلاوات يتلقاها مسؤولو وكبار موظفي المؤسسات العامة غير الوزارية والتي سبق أن وافق كل من ديوان الموظفين العام وديوان الرقابة المالية والإدارية على ضرورة مراجعة ذلك ومنع استغلال المال تحت يافطة الاستقلال المالي حيث وصلت بعض الرواتب إلى أكثر من عشرة آلاف دولار، ناهيك عن الامتيازات الكبيرة والنفقات

غير المعقولة لبلد يبرز تحت الاحتلال. كما أن هناك ضرورة لمراجعة جدول علاوة طبيعة العمل، لتقليص النفقات على هذا البند.

- تم تقدير صافي الاقراض في موازنة العام 2018 بمبلغ (900) مليون شيكل، وهو اقل بنسبة بسيطة عن المقدر عام 2017، علما بأنه يستتزم الموازنة العامة ويجب ألا يكون فيها اصلا، وتوجد ضرورة لكبح جماحه وتخفيضه بشكل أكبر من ذلك، وضرورة العمل بتوصيات الفريق الأهلي التفصيلية الخاصة بصافي الإقراض، والتي تتضمن إجراءات قابلة للتنفيذ للحد منه بعد ان عجزت الحكومة في السنوات الماضية عن انهاء هذه الظاهرة.

- تم تقدير النفقات التطويرية في موازنة الأساس (المحافظات الشمالية) ب (1,873)، أي بزيادة قيمتها 500 مليون شيقل عن المبلغ المنفق عام 2017، في حين تم تقديرها في الموازنة الموحدة، والتي تشمل النفقات التطويرية في قطاع غزة (2,953) مليون شيقل، إلا أن الفريق الأهلي يتساءل كيف سيتم تمويل تلك النفقات، وهل سيتم الاعتماد على التمويل التطويري الذي يعتمد في الاغلب على الدول المانحة أم من خزينة الدولة، كما يؤكد على أن هناك ضرورة لمعرفة الاولويات التي تحكم الانفاق التطويري، وما هي أولويات الإنفاق والبرامج التطويرية المخصصة لقطاع غزة للنهوض والارتقاء به.

الدين العام والمتأخرات:

- كما جرت العادة في السنوات السابقة، لا توجد تفصيلات في مشروع الموازنة العامة 2018 عن الدين العام، ومتأخرات القطاع الخاص، واليات السداد.

- تشير بيانات وزارة المالية والتخطيط إلى أن الدين العام قد بلغ مع نهاية العام 2017 (8,849) مليون شيقل، حيث تم تخفيضه بقيمة (700) مليون عن بداية العام، وهذا مؤشر جيد، إن الالتزام بمبادئ الشفافية يتطلب نشر كافة التفاصيل والجدول المتعلقة بالدين العام بشقيه الداخلي والخارجي والجهات الدائنة وحجم أقساط القروض والفائدة وآليات السداد وغيرها، انفاذا للأحكام القانونية النازمة لهذا الأمر.

- بلغت قيمة متأخرات النفقات (الصافي التراكمي) لعام 2017 مبلغ (2,714.6) مليون شيقل، ما يعكس عودة جديدة للآزمة المالية بين القطاع الخاص ووزارة المالية، حيث أن عدم دفع المستحقات للعديد من الموردين سيؤدي إلى تراجع في الأداء الاقتصادي وتقليص لفرص العمل. ولا يشير مشروع الموازنة إلى كيفية التعامل مع هذه المتأخرات، هل سيتم سدادها ام ترحيلها في بند خاص، علما بأن قيمة المتأخرات المعلن عنها لا تعكس بالضرورة الرقم الفعلي، والمتوقع أن يكون أكثر من ذلك نتيجة لعدم الاتفاق على تعريف احتساب رقم المتأخرات، وتعدد الإجراءات في عمليات التدقيق والمحاسبة الداخلية على فواتير المتأخرات.

صندوق التقاعد العام:

تم تحويل مبلغ 260 مليون شيقل عام 2017 لصالح صندوق التقاعد، أي حوالي 20 مليون شيقل شهريا (في أحد الأشهر تم تحويل 40 مليون شيقل)، إلا ان المبلغ المطلوب وبحسب بيانات وزارة المالية هو (735) مليون شيقل لعام 2017، وبالتالي

سيتم إضافة (475) مليون شيفل إلى ديون صندوق التقاعد، بحيث ستصبح حوالي (6) مليار شيفل قبل تسجيل ديون عام 2018. تتحدث الحكومة عن زيادة المبلغ الذي ستقوم بتحويله شهريا إلى 25 مليون شيفل، أي 300 مليون شيفل سنويا، وهو توجه غير كافٍ لسداد التزامات وزارة المالية تجاه الصندوق. ويرى الفريق الأهلي أن على الحكومة أن تضع خطة حكومية عبر تدخل سياساتي لمعالجة مسألة الديون المتركمة على الخزينة العامة لصالح صندوق التقاعد، ويهدف ضمان ديمومة عمل هيئة التقاعد واستمرار صناديق التقاعد وقدرتها على دفع الرواتب التقاعدية مستقبلا للمشاركين عند وصولهم لسن التقاعد بحيث تتضمن انتظام الدفع الكامل لقيمة الاشتراكات والمساهمات الخاصة بتقاعد العاملين، وبالبالغة ما يقارب 116 مليون شيفل شهريا، وعدم الاكتفاء بدفع 20 مليون شيفل فقط، بدءا من بداية العام 2018، إضافة لوضع خطة لجدولة الديون المتركمة على الخزينة العامة بحيث تدفع على عدد من السنوات من خلال سداد المتأخرات أو الديون، وتؤخذ بالحسبان الفوائد المالية على قيمة الدين وفقا لأحكام القانون. إن عدم الإعلان عن وصول وزارة المالية إلى اتفاق مالي مع هيئة التقاعد كما سبق وأعلنه رئيس هيئة التقاعد د. أحمد مجدلاني يؤكد ويعزز مخاوف الفريق الأهلي من عدم الجدوية في معالجة ديون صندوق هيئة التقاعد.

✓ التعديلات على النظام الضريبي:

تضمن مشروع الموازنة العامة 2018، جملة تعديلات على قانون ضريبة الدخل، تتضمن اعتماد شريحة ضريبية رابعة (20%)، ورفع مبلغ الإعفاء الضريبي، بحيث تشمل التعديلات الافراد والشركات، وتوسيع قاعدة المكلفين، والحد من التهريب الضريبي، وتحفيز الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال تخفيض الضريبة، وغيرها. إن الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة يدعم المقترحات التي تصب في تعزيز العدالة الاجتماعية، ويعتقد أن الحكومة لا زالت لا تمتلك سياسة مالية واضحة بخصوص الضرائب الأمر الذي دفعها لإجراء تعديلات متكررة على القانون خلال فترة بسيطة، وهنا يرى الفريق أنه لا بد من التوافق المجتمعي على سياسة واضحة طويلة الأمد تجاه ضريبة الدخل.

الفجوة التمويلية وخطة التقشف وترشيد النفقات:

- تضمنت موازنة الأساس (المحافظات الشمالية) لعام 2018 فجوة تمويلية قدرها (1,737) مليون شيفل، بينما تضمنت الموازنة الموحدة (والتي تشمل قطاع غزة) فجوة تمويلية قدرها (3,692) مليون شيفل، أي بواقع (307) مليون شيفل شهريا، وتحديث الحكومة عن ردم تلك الفجوة عن طريق عدة إجراءات (10 محاور)، حيث تتوقع أن يتم تحصيل ما مجموعه 600 مليون دولار من خلال تلك الإجراءات (تعديل شرائح ضريبة الدخل، تعليق مؤقت لقانون تشجيع الاستثمار، تفعيل ضريبة الدخل على توزيعات الأرباح، تخفيض 20% من صافي الإقراض، معالجة التحويلات الطبية 10%، التقشف الصارم بما فيها تعديل أو وقف بعض العلاوات، ملفات الفاقد، الرسوم، قانون المالكين والمستأجرين، العلاقة مع المانحين) والتي أقيمت على (426) مليون دولار كفجوة تمويلية، أي (1,532.9) مليون شيفل، بواقع 127 مليون شيفل شهريا. بالرغم من أنه وبعد اتخاذ تلك الإجراءات، أقيمت الموازنة على فجوة قدرها (1,532.9) مليون شيفل، ويتحفظ الفريق الأهلي على المبالغ المتوقع أن يتم تحصيلها، حيث أنها متفائلة جدا.

- تضمن عرض مشروع الموازنة 10 محاور يجب العمل بها مع احتساب الأثر المرجو منها لتقليص الفجوة، والتي شملت تكثيف المطالبة بالحقوق المالية من الجانب الإسرائيلي، من خلال استرداد رسوم التحصيل (3%) ورسوم المعابر،

والتأمين الصحي للعاملين، والعلاقة التجارية مع الجانب الإسرائيلي، وتم احتساب المبلغ المتوقع تحصيله من خلال تلك الإجراءات ب (120) مليون دولار، أي حوالي (420) مليون شيقل، ويرى الفريق الأهلي أن هذا السيناريو متفائل جداً، وتحديدًا على ضوء قرارات المجلس المركزي، والمطالبة بالانفكاك من علاقة التبعية الاقتصادية التي كرسها اتفاق باريس الاقتصادي، الأمر الذي يتطلب وجود استراتيجية وخطة وطنية واضحة للانفكاك، والاعتماد على الذات

وختاماً،،

يطالب الفريق الأهلي اعتماد الحكومة ووزارة "المالية والتخطيط" النهج التشاركي مع مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام ومع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة بشكل خاص.

إن الفريق الأهلي وإذ يؤكد على أن دوره لا يعتبر بديلاً عن دور المجلس التشريعي الفلسطيني في اقرار والرقابة على الموازنة العامة، وبأسف لهذا التعطيل الدستوري والقانوني ويرى في الطريقة التي استخدم فيها اسم الكتل البرلمانية لأغراض إعلامية أسلوباً غير لائق للحكومة أو المجلس لإضفاء المشروعية على إقرار الموازنة العامة، فإنه يؤكد على أهمية دور مؤسسات المجتمع المدني في الشراكة في بلورة وتحديد الأولويات الوطنية، وإدارة المال العام، والرقابة على مدى الالتزام بها، وانسجاماً مع توجهات أجندة السياسات الوطنية.

إن الفريق الأهلي يطالب بإعادة النظر في الموازنة لتأخذ بعين الاعتبار السيناريوهات المتضمنة قرارات فك الارتباط الاقتصادي، وإعادة النظر في بروتوكول باريس، ويطالب بإجراءات جديّة فورية تبدأ بعقد اجتماع عاجل لفريق العمل الوطني للتنمية الاقتصادية والذي شكله سيادة الرئيس بقرار رقم (167) لسنة 2016 بعضوية (وزير المالية والتخطيط، وزير الاقتصاد، وزير الزراعة، وزير الحكم المحلي، رئيس مجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار بكدار، محافظ سلطة النقد، رئيس جمعية رجال الأعمال، رئيس اتحاد الغرفة التجارية، رئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، رئيس مجلس إدارة بال تريد) لدراسة سيناريو فك الارتباط، وتحديد الثغرات في السياسات المتعلقة بذلك، وما يترتب عليها من تغييرات في الإيرادات والنفقات، وإعادة دراسة العلاقات الفلسطينية الإسرائيلية المصرفية.

كما ويطالب الفريق الأهلي الجهات المانحة ووكالات الإغاثة الدولية بزيادة مخصصاتها لدعم الشعب الفلسطيني، وبشكل خاص المؤسسات التي تقدم خدمات عامة للمواطنين.