الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

ورقة عمل تحليلية :

المُوازَنة العَامّة 2015 بَين الوَاقِع والمُخَطَّط

إعداد

الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة

شباط 2016

مقدمة

تتكون ورقة العمل التحليلية هذه من أربعة فصول:

- **الفصل الاول** : يناقش مدى شفافية الموازنة العامة في ضوء نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة من خلال الشراكة العالمية للموازنات IBP.
- **الفصل الثاني** : يعالج ويناقش مدى التزام وزارة المالية بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والقانون الأساسي الفلسطيني، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، ومعايير شفافية الموازنة.
- **الفصل الثالث:** عرض وتحليل بنود الموازنة العامة 2015 ، من خلال تحليل مقارن مع ما تحقق فعليا في العام 2015.
- **الفصل الرابع** : استعراض للاستخلاصات والتوصيات.

وتسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة الموازنة العامة للعام 2015 والتي اعتمدها السيد الرئيس في 2015/6/30[1]، ومقارنتها مع ما تحقق فعلياً بعد انتهاء العام 2015، اي من شهر كانون ثاني ولغاية شهر كانون اول 2015، اضافة الى مقارنتها مع ذات الفترة من العام الماضي 2014، ومع الموازنة المقدّرة 2016، كلما اقتضت الضرورة ذلك.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تحاول مراجعة التطبيق العملي للموازنة العامة والتي توفر مؤشرات هامة حول مستوى الاستدامة المالية لدولة فلسطين، كما أنها جاءت في ظل ظروف سياسية ومالية بعضها قديم وبعضها متجدد والآخر جديد، فدولة فلسطين ما زالت تئن تحت ضغط أزمة مالية مزمنة منذ سنوات، ولا توجد صورة واضحة لحل الازمة المالية، والتي تشير المؤشرات المالية الى تصاعدها بشكل مضطرد.

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

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

معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية. كما تعبر الموازنة العامة عن توجهات الحكومة وبرامجها وسياساتها المستقبلية في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والتنموية.

واخيرا تجدر الاشارة إلى ان التحليل كان باستخدام بيانات وزارة المالية والمحدثة بتاريخ 25 كانون ثاني 2016[2] والتي حصل عليها الباحث من وزارة المالية مباشرة من خلال موقعها على الانترنت.[3] ومن خلال وثائق الموازنة العامة الاخرى، ومن ضمنها القرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30[4]، والتقرير المالي التراكمي لشهر كانون أول 2014[5]، والموازنة المقدرة للعام 2016.[6]

[2] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf
[4] القرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30
[5] التقرير المالي السنوي 2014، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/1/20.
http://www.pmof.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf
[6] قرار بقانون للعام 2016، بشأن الموازنة العامة لسنة 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.

الفصل الأول

نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة

نفذّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنات العامة (IBP)، برنامج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة المفتوحة Open Budget Survey Tracker ، وذلك منذ مطلع شهر تشرين اول (اكتوبر) 2013، والذي يهدف الى تتبع مدى شفافية الموازنة العامة في الدول المستهدفة في البرنامج وعددها (30) دولة، من بينها فلسطين، من خلال متابعة نشر ثماني وثائق اساسية خاصة بالموازنة العامة.

وشراكة الموازنة الدولية، هي مبادرة عالمية تقوم بتتبع مدى شفافية الموازنة العامة في 30 دولة في العالم، من خلال منهجية علمية قيقة وموثقة، وقد حددت مبادرة شراكة الموازنة الدولية International Budget Partnership (IBP) وشركاءها في الدول المختلفة ثماني وثائق أساسية يجب أن تكون متاحة **لضمان الحد الادنى** من شفافية الموازنة العامة من خلال مبادرة الموازنات المفتوحة Open Budget Initiative وهي:

1. بيان ما قبل الموازنة . PRE-BUDGET STATEMENT
2. ملخص مقترح الموازنة . EXECUTIVE'S BUDGET PROPOSAL
3. موازنة المواطن. CITIZENS BUDGET
4. الموازنة العامة المقرّة والمعتمدة. ENACTED BUDGET
5. التقارير الدورية (الشهرية والربعية). IN-YEAR REPORTS
6. التقرير النصف سنوي . MID-YEAR REVIEW
7. تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي». YEAR-END REPORT
8. التقرير المدقق. AUDIT REPORT

منهجية العمل في مسح تتبع الموازنة العامة في فلسطين :

– تحديد وثائق الموازنة الثماني المراد تتبعها، واعداد جدول "أجندة" يتضمن موعد نشر واصدار كل وثيقة تبعا للمعايير الدولية التي تتقاطع مع نصوص القوانين الفلسطينية ذات الصلة (القانون الاساسي الفلسطيني، قانون الموازنة العامة).

- متابعة الصفحة الرسمية لوزارة المالية الفلسطينية www.pmof.ps، لمتابعة نشر وثائق الموازنة العامة الثماني تبعا لمواعيد نشرها الرسمية الواردة في الاجندة.
- التواصل مع وزارة المالية حال تأخر نشر بعض الوثائق .

التقرير الشهري يتضمن 3 حالات للوثائق المطلوبة :

1. **متاحة للجمهور** – Publicly available في حال تم نشرها في الموعد المحدد.
2. **للاستخدام الداخلي فقط** – Internal use only في حال تم اعدادها ولكن لم تنشر بشكل متاح للجمهور.
3. **لم تنشر** – Not produced في حال عدم نشرها، او نشرت ولكن بعد انتهاء فترة نشرها الواردة في الاجندة.

نتائج تتبع شفافية الموازنة العامة 2015

اظهرت نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة الذي نفذه ائتلاف أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة 2015، ان وزارة المالية الفلسطينية نشرت وثيقتين فقط وفق المطلوب من اصل ثماني وثائق من المفترض نشرها، وهي :

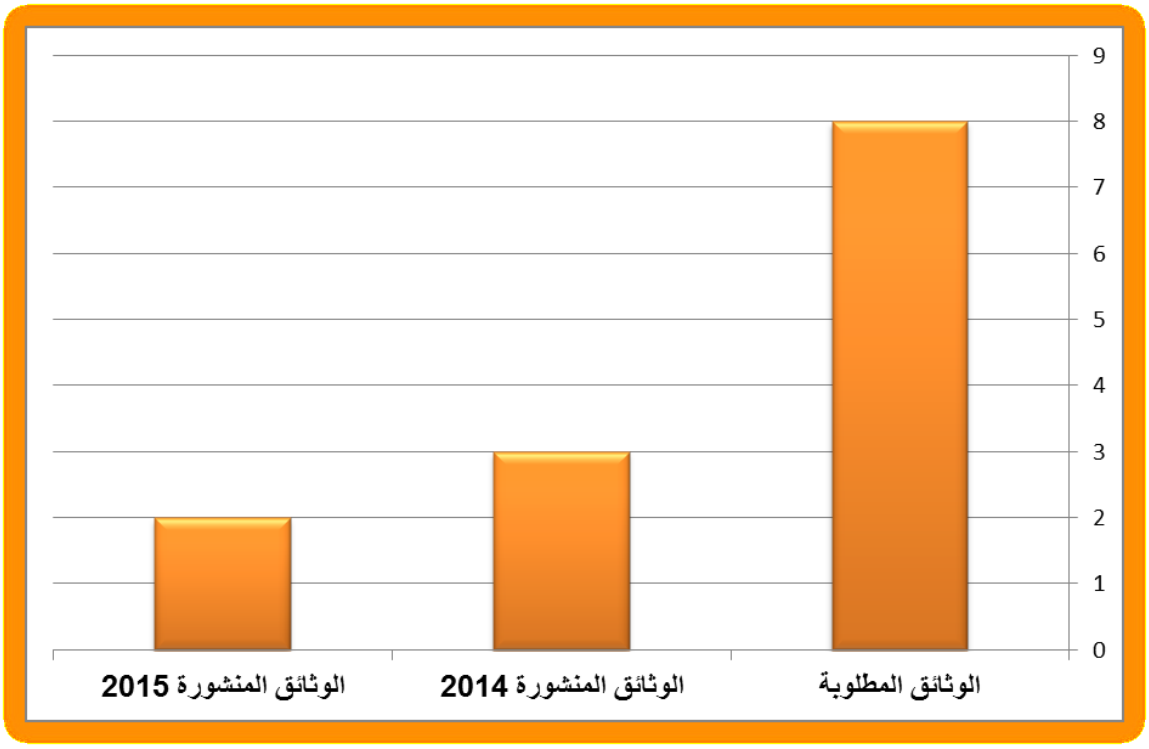
1. التقارير الشهرية والربعية للسنة المالية 2015.
2. تقرير نصف العام 2015، على اعتبار ان التقرير الشهري التراكمي لشهر حزيران يمكن ان يتضمن نصف العام (بتحفظ)[7].

وهذه النتائج غير المرضية، جاءت على الرغم من تواصل أمان المستمر مع الجهات ذات الصلة في وزارة المالية من اجل نشر تلك الوثائق والحصول عليها. وحملات الضغط التي قامت بها امان والفريق الاهلي من اجل ذلك.

[7] التحفظ سببه عدم ادرج تحليل اقتصادي كلي للسياق الاقتصادي العام في التقرير نصف السنوي، وعدك توفر شروحات وصفية، وكذلك عدم ادراج لتوقعات للنصف عام القادم، بما فيها مؤشرات النمو (الانكماش) الاقتصادي وغيرها.

شكل رقم (1)

نتائج تتبع شفافية الموازنة المقارنة 2015



خلاصة 1:

توجد مشكلة في شفافية الموازنة العامة، تتمثل في عدم نشر وزارة المالية للوثائق المتعلقة بالموازنة العامة، وكذلك في تراجع مستوى الشفافية عاما بعد عام.

ونتائج تراجع مستوى الشفافية يؤثر تلقائيا بشكل سلبي وكبير على مفهوم المسائلة المجتمعية، كون مؤسسات المجتمع المدني والفريق الاهلي لا يمتلك البيانات المطلوبة للمساءلة. كذلك يؤثر على صورة فلسطين امام دول العام، وترتيبها على مقياس شفافية الموازنة العامة.

الفصل الثاني

الجوانب القانونية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2015

يراجع هذا الفصل مدى التزام وزارة المالية بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، لما لذلك من أهمية وتأثير على كافة بنود الموازنة العامة.

بالاطلاع على ما صدر عن وزارة المالية من بيانات ووثائق مالية متعلقة بموازنة العام 2015، ومقارنة ذلك مع قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998[8]، والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. لم يتضمن مشروع الموازنة 2015 "خطاب الموازنة العامة" الذي من المفروض أن يوضح السياسات الاقتصادية والمالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. ولم يأتِ مقترح مشروع الموازنة على ذكر الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تنوي السلطة الفلسطينية من خلالها تحقيقها كلياً أو جزئياً، ولا على ذكر الاعتبارات التي حكمت أولويات الإنفاق وحجومها.
2. لم يتم التقيد بالمواعيد القانونية لإعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2015، ولم يتم تقديم مشروع الموازنة الى المجلس التشريعي في شهر تشرين ثاني 2014. فالمادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة العامة تنص على "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية"[9].

   إن تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام 2014.
3. لم يتم اقرار الموازنة العامة في الموعد المحدد، حيث نصت الاحكام القانونية على ان موعد اقرار الموازنة العامة واعتمادها كقانون هو نهاية العام السابق لعام الموازنة،[10] أي في 2014/12/31، أو في الحالة الاستثنائية التي تتيح اقرارها مع نهاية شهر مارس/ آذار.[11] وكلا الاجلين انقضى دون اقرار الموازنة العامة، علما بانه تم اعتماد موازنة طوارئ في

[8] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
[9] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (3/أ)
[10] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (3/ج)
[11] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (4)

2015/3/25، كان للفريق الاهلي تحفظات عدّة عليها.[12] في حين تم اقرار الموازنة العامة 2015 بتاريخ 2015/6/30.[13]

4. لم يتضمن مقترح مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2015، كما هو الحال في الموازنات العامة السابقة، على بعض الجداول المؤكد عليها في نص المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية[14]، وهي:
   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.

5. إن البيانات المتوفرة من مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2015 لم تشر إلى الدين العام بشكل تفصيلي، أو آلية تسديد القروض وغير ذلك. وفي ذلك مخالفة لنص المادة 55 من قانون الموازنة العامة التي نصت على:" تحدد الموازنة السنوية الحدود العليا للاقتراض الجديد من قبل السلطة الوطنية والسحب المكشوف من البنوك المحلية، وتضع أحكاماً محددة لدفع الفوائد وتسديد أصل الدين الذي يدفع خلال السنة مقابل الدين الإجمالي" [15]

خلاصة 2:

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.[16] والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998. او في اقرار الموازنة العامة في موعد اقصاه نهاية العام، وحتى الحالة الاستثنائية التي تتيح اقرار الموازنة العامة حتى نهاية شهر مارس/آذار لم يتم الالتزام بها.

[12] قرار بقانون رقم (3) للعام 2015، بشأن موازنة الطوارئ للسنة المالية 2015.، والصادر بتاريخ : 2015/3/25.
[13] القرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة 2015، والصادر بتاريخ 2015/6/30
[14] قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم 21.
[15] قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم 55.
[16] القانون الأساسي المعدل للعام 2003، مادة رقم (61).

الفصل الثالث

عرض وتحليل الموازنة العامة 2015 (ما بين المخطط والفعلي)

يتناول هذا الفصل شرح وتفصيل وتحليل بنود الموازنة العامة 2015، ومقارنة ما ورد في مشروع الموازنة العامة، وما تحقق فعليا بعد مضي **فترة الموازنة العامة 2015**، وتم الاعتماد على البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية في تقريرها الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2015، والمعلن على موقع وزارة المالية الفلسطينية.[17]

وقد تم اعتماد منهجية علمية دقيقة في جمع البيانات المالية، حيث تم جمع التقارير الشهرية المالية الدورية الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية، جميعها والمتعلقة بالعام 2015، كما عمل الباحث على التواصل الالكتروني والشخصي مع وزارة المالية الفلسطينية : الادارة العامة للموازنة العامة، للحصول على التقارير والبيانات المطلوبة الدقيقة والمحدثة.

وسيتم في هذا الفصل عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2015 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن :

- عرض وتحليل لبيانات الايرادات المتحققة خلال العام 2015، ومقارنتها مع الموازنة المقدّرة.
- عرض وتحليل لبيانات المنح والمساعدات خلال العام 2015، ومقارنتها مع الموازنة المقدّرة.
- عرض وتحليل لبيانات النفقات العامة خلال العام 2015، ومقارنتها مع الموازنة المقدّرة.
- عرض وتحليل لبيانات صافي الاقراض خلال العام 2015، ومقارنته مع الموازنة المقدّرة.
- عرض وتحليل بيانات مقارنة للعجز المالي والمتأخرات.
- عرض وتحليل بيانات الديّن العام.
- عرض وتحليل بيانات مخصصة عن مراكز المسؤولية الخاصة بالخدمات الاجتماعية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- عرض وتحليل بيانات لقضايا خاصة في الموازنة العامة 2015.

[17] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

أولا : تحليل الإيرادات

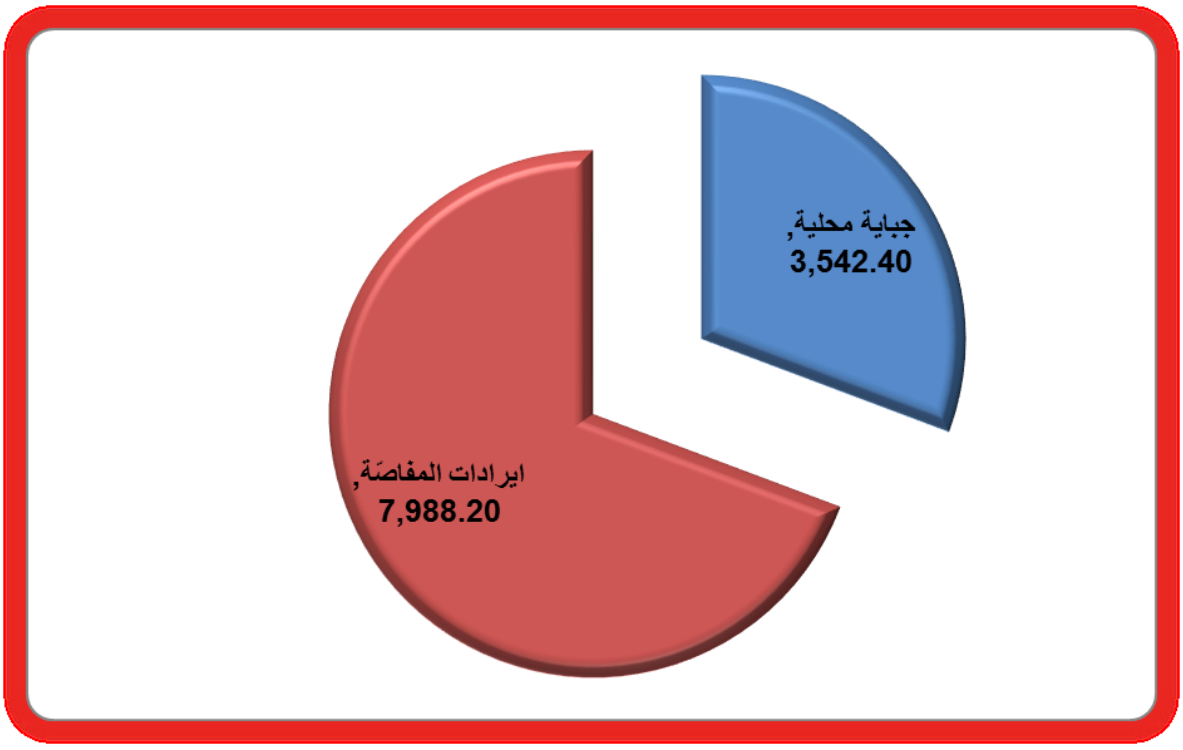
توقعت الموازنة العامة 2015 أن تبلغ صافي الإيرادات العامة للعام 2015 نحو (10,658) مليون شيكل، في حين بلغ صافي الإيرادات العامة المتحقق للعام 2015 (10,931.3) مليون شيكل[18]، أي بزيادة قدرها (2.56%) من المقدّر، وتشكلت الإيرادات المحلية المتحققة في العام 2015 من بندين اساسيين :

- جباية محلية، بقيمة (3,542.4) مليون شيكل، في حين كان المقدّر (3,290) مليون شيكل.
- مقاصّة، بقيمة (7,988.2) مليون شيكل، في حين كان المقدّر (7,768) مليون شيكل.

في حين شكّلت الردّيات الضريبية مبلغ (599.3) مليون شيكل، في حين كان المقدّر (400) مليون شيكل.

شكل رقم (2)

نسب بنود الايرادات العامة المتحققة في الموازنة العام 2015



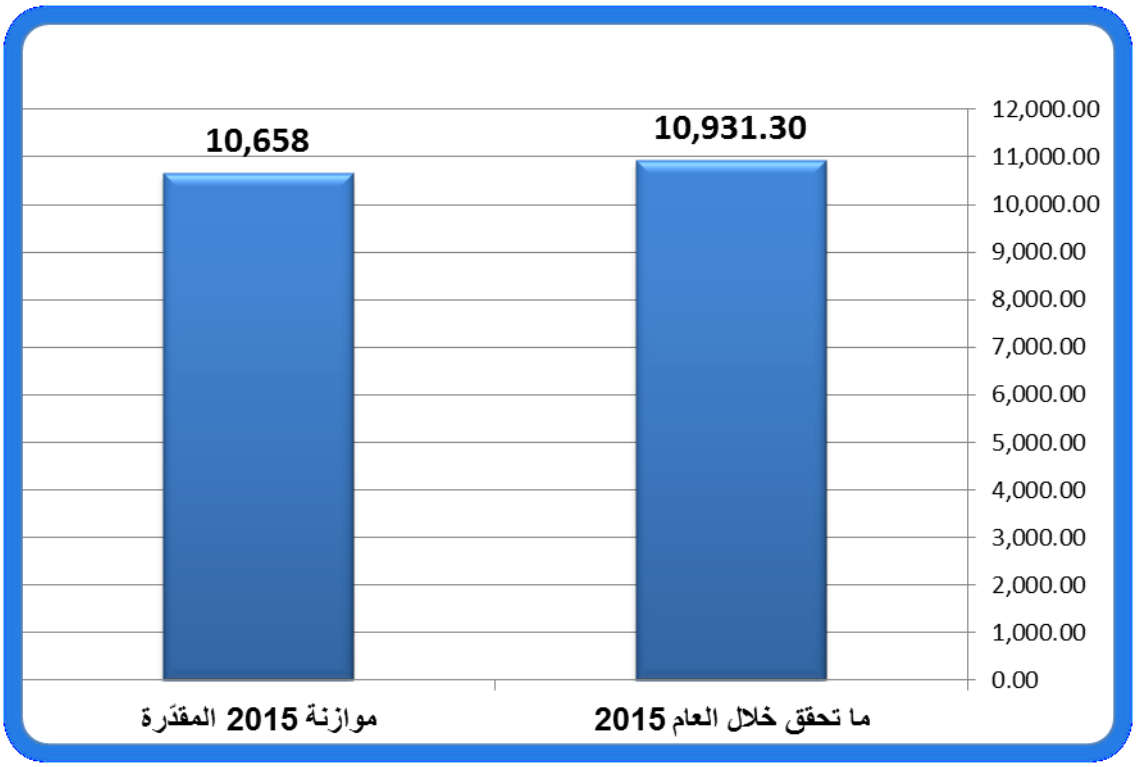
[18] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

- **تحليل 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 (3)[19]

مقارنة اجمالي صافي الايرادات المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)

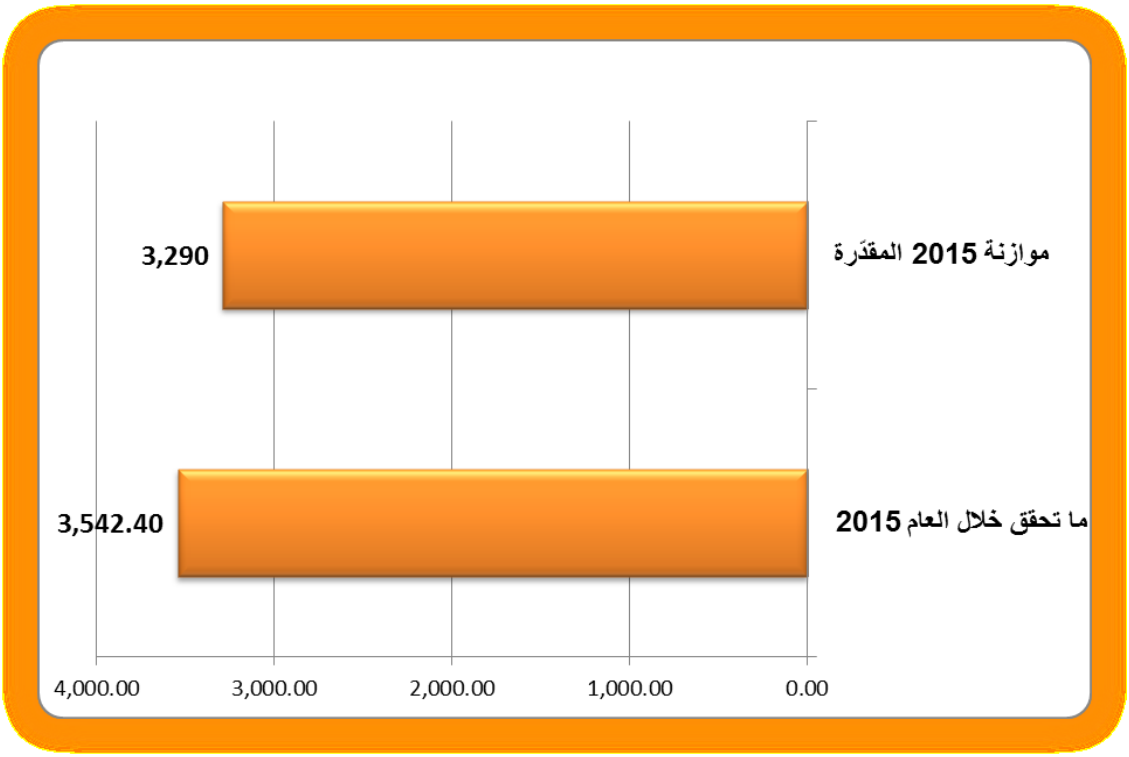


ويلاحظ من خلال الشكل رقم (3) ان صافي ايرادات الموازنة العامة، كانت اعلى من المخطط، وحققت (10,931.30) مليون شيكل، في حين كان المخطط (10,658) مليون شيكل، وبنسبة زيادة بلغت (2.56%) من المخطط.

[19] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

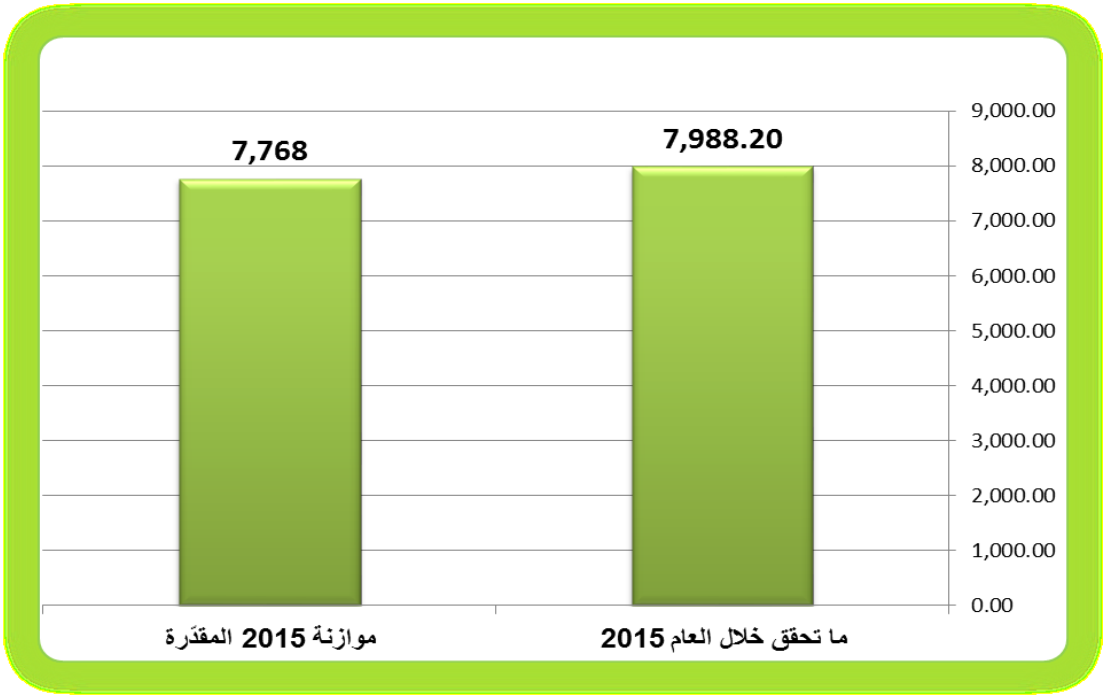
شكل رقم (4)

مقارنة اجمالي الجباية المحلية المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)



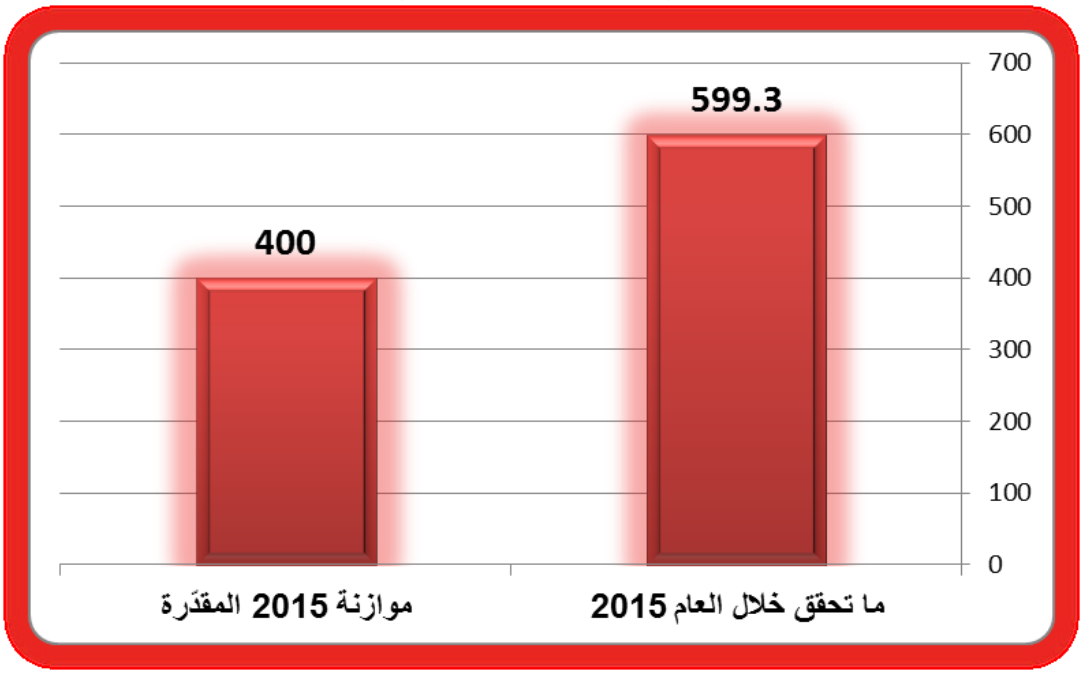
شكل رقم (5)

مقارنة اجمالي ايرادات المقاصّة المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)



شكل رقم (6)

مقارنة الردّيات الضريبية المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)



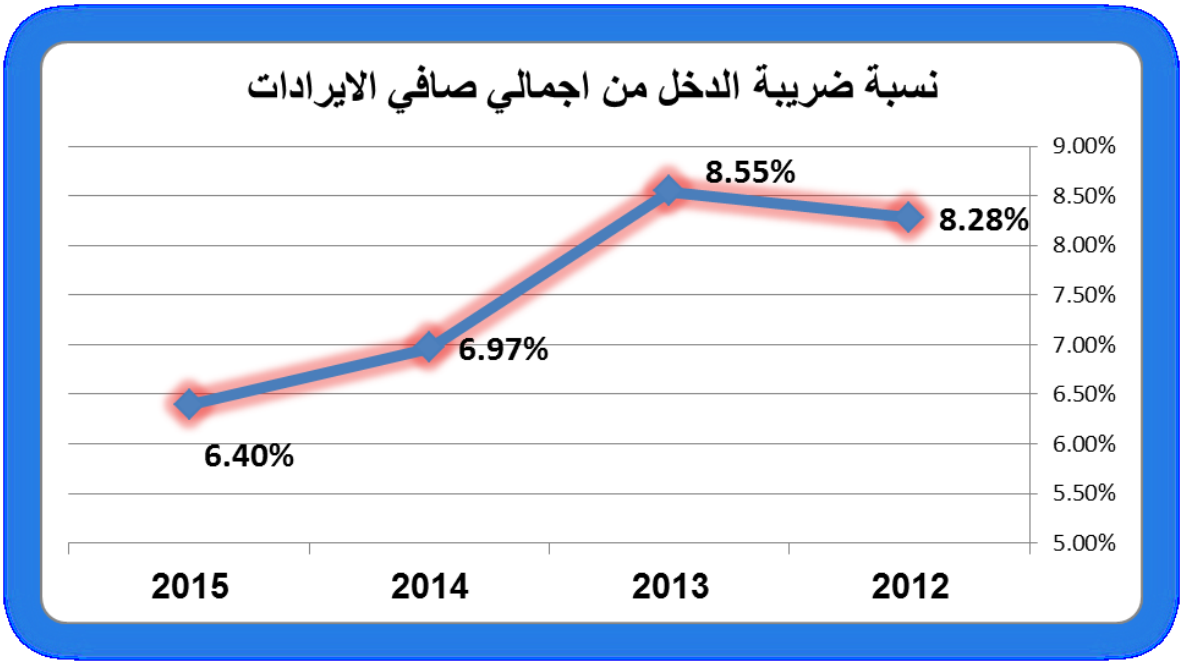
ويلاحظ من خلال الأشكال رقم (4+5+6) ما يلي :

- ارتفاع اجمالي الجباية المحلية المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015، حيث بلغت الجباية المحلية (3,542.40) مليون شيكل، والمقدّر (3,290) أي بنسبة زيادة قدرها (7.67%).
- ارتفاع اجمالي ايرادات المقاصّة المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015، حيث بلغت ايرادات المقاصّة (7,988.20) مليون شيكل، والمقدّر (7,768) أي بنسبة زيادة قدرها (2.83%).
- ارتفاع مبلغ الردّيات الضريبية المتحققة في العام 2015 مع المقدّرة في موازنة العام 2015، حيث بلغت الردّيات الضريبية (599.3) مليون شيكل، والمقدّر (400) أي بنسبة زيادة قدرها (49.83%).
- من خلال تحليل مبنى ايرادات الضرائب المحلية، نلاحظ ان اكبر ايراد كان من ضريبة القيمة المضافة وبقيمة (1,002.9) مليون شيكل من اصل (2,354.1) مليون شيكل، أي بنسبة **(42.6%)**.

من خلال مراجعة مبنى الإيرادات المتحققة في العام 2015، يلاحظ ان ضريبة الدخل بلغت (700.7) مليون شيكل، من اجمالي صافي الايرادات البالغ (10,931.1) مليون شيكل، أي ما نسبته (6.40%)[20] فقط. وهي اقل من النسبة المتحققة عام 2014، والتي بلغت (6.97%)[21]، واقل من نسبتها المتحققة في العام 2013، والتي بلغت (8.55%)[22]، واقل ايضا من نسبتها المتحققة في العام 2012، والتي بلغت (8.28%)[23].

شكل رقم (7)

مقارنة نسبة ضريبة الدخل المتحققة في الأعوام من 2012-2015



والشكل رقم (7) يظهر اثر تطبيق قانون ضريبة الدخل رقم 8 لسنة 2011، وتعديلاته في الاعوام 2012-2014-2015، على الايراد المتحقق منه، وبالتالي على مفهوم العدالة الاجتماعية، حيث تستند فلسفة ضريبة الدخل نظرياً على فرض ضرائب على أصحاب الدخول والأرباح المرتفعة، ويتم استخدام حصيلة تلك الضرائب في تقديم خدمات ومرافق عامة مجانية يستفيد منها الفقراء وذوي الدخول

[20] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf
[21] التقرير المالي السنوي 2014، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/1/20.
http://www.pmof.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf
[22] التقرير المالي السنوي 2013، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2013، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2014/2/11.
http://www.pmof.ps/documents/10180/268204/Dec.2013.Arb.updated.pdf
[23] التقرير المالي السنوي 2012، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2012، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2013/1/16.
http://www.pmof.ps/documents/10180/246011/dec_2012_arb.pdf

المتدنية. وبذلك يجري توزيع غير مباشر للدخل في المجتمع باعتباره هدفاً اجتماعيا يحافظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في أي مجتمع.

خلاصة 3 :

من خلال تحليل واقع الإيرادات المحلية (جباية محلية + مقاصة) يلاحظ ان هناك ارتفاع بالإيرادات من شقيّ الإيرادات المحلية (الجباية المحلية + المقاصّة)، ولكن كان هناك ارتفاع كبير على الردّيات الضريبية وفاق المتوقع بنسبة دالة احصائيا بلغت حوالي (150%) من المقدّر، ولا توجد تفصيلات عن سبب هذا الانحراف.

وفيما يتعلق بالمقاصّة، فانه هناك قضايا هامة يجب العمل على حلّها، وعدم التسليم بالأمر الواقع نظرا لأهميتها واثرها الكبير على الموازنة العامة. وضرورة الشفافية فيها.

ويلاحظ ان ضريبة القيمة المضافة هي اكبر مورد للضرائب المحلية، وهي ضريبة "ظالمة" بمنظور العدالة الاجتماعية لأنها متساوية لكل من الفقير والفني ولكل مستهلك، وترحّل دوما للمستهلك النهائي.

في حين ان ضريبة الدخل، والتي بالأصل يجب ان تحقق اعادة توزيع الثروة لضمان العدالة الاجتماعية، حدث بها انخفاض تبعا لتطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد وتعديلاته، وهذه مؤشرات خطيرة تهدد مفهوم العدالة الاجتماعية والتي تعتبر من اسس فلسفة الضريبة.

ثانيا : المنح والمساعدات الخارجية

يظهر جدول رقم (1) مقارنة التمويل الخارجي المخصص لدعم الموازنة او للنفقات التطويرية في مشروع موازنة العام 2015 مقارنة مع ما تحقق فعليا في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)

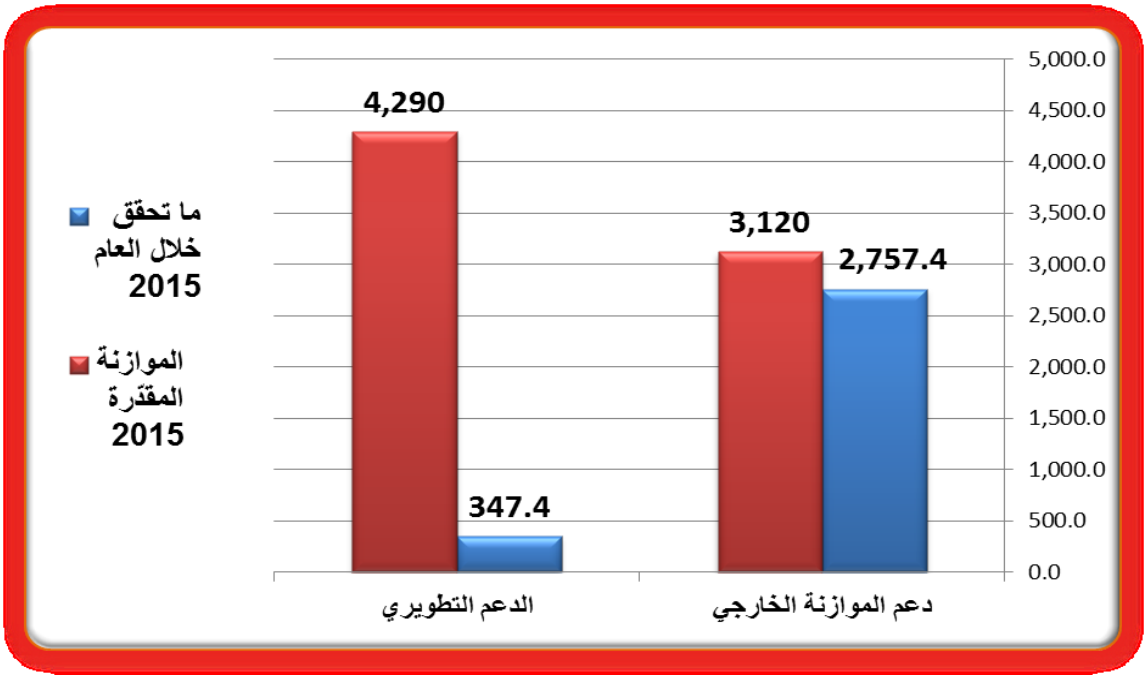
جدول رقم (1)[24]

مقارنة التمويل الخارجي لدعم الموازنة والنفقات التطويرية المتحقق في العام 2015 مقارنة بالمقدّر في موازنة 2015 (مليون شيكل)

البند	ما تحقق فعلياً في العام 2015	الموازنة المقدّرة 2015	نسبة الفعلي من الموازنة
التمويل لدعم الموازنة	2,757.4	3,120	%88.37
التمويل لدعم النفقات التطويرية	347.4	4,290	%8.09

شكل رقم (7)

مقارنة التمويل الخارجي لدعم الموازنة والنفقات التطويرية المتحقق في العام 2015 مقارنة بالمقدّر في موازنة 2015 (مليون شيكل)



[24] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

وتقسم المساعدات الخارجية إلى جزأين: جزء مخصص لدعم الموازنة أو لتمويل النفقات الجارية، وجزء مخصص لتمويل النفقات التطويرية، ومن خلال جدول رقم (1) نلاحظ:

- بالنسبة للجزء الأول يتوقع مشروع الموازنة العامة 2015 أن يتم الحصول على **(3,120)** مليون شيكل، وعمليا تحقق في العام 2015 (2,757.4) مليون شيكل، أي بنسبة **(88.38%)**.
- بالنسبة للمساعدات المخصصة للنفقات التطويرية فقدّرتها موازنة 2015 بمبلغ (4,290) مليون شيكل، وعمليا تحقق **(347.4)** مليون شيكل فقط، أي بنسبة **(8.10%)**.

فهل المشكلة في المانحين ام في المخططين ام في الاجراءات، ام في دمج مخصصات اعمار غزة مع النفقات التطويرية ؟

وقد سبق للفريق الاهلي ان ابدى تحفظات من ادماج نفقات اعمار غزة مع النفقات التطويرية، وخاطب وزارة المالية بذلك، وفرزها في بند خاص ملحق بالموازنة، وبإشراف مخصص.

خلاصة 4:

يلاحظ ان المساعدات والمنح لدعم الموازنة العامة تنخفض عاما بعد عام، وبلغت في العام 2015، (2,757.4) مليون شيكل، أي ما يوازي (707) مليون دولار فقط، والمؤشرات المبنية على تحليل السلاسل الزمنية لا تشير الى تحسن في المنح والمساعدات في السنوات القادمة، لذا توجد ضرورة للعمل على تفعيل خطة ترشيد وتقشف، تجسر الفجوة التمويلية والتي تتسع هوّتها بعدم وصول منح ومساعدات. اما بالنسبة للمنح المخصصة للتمويل التطويري فالنتيجة كانت متوقعة للفريق الاهلي وسبق ان ابدى تحفظه من ادماج اموال اعمار قطاع غزة بالنفقات التطويرية، والتي تشوبها اشكالات عديدة ولم يصل من المقدر سوى (8.1%).

ثالثا : تحليل النفقات

بلغت قيمة اجمالي النفقات الجارية وصافي الاقراض الفعلية في العام 2015 (15,672.6) مليون شيكل، اي بارتفاع قدره 3.89% عن المخطط في موازنة العام 2015، والذي قّدر بمبلغ (15,085) مليون شيكل.

جدول رقم (2)[25]

مقارنة اجمالي النفقات الجارية وصافي الاقراض المتحققة في العام 2015 مقارنة مع المقدّر في موازنة العام 2015 (مليون شيكل)

البند	المتحقق خلال العام 2015	موازنة العام 2015 المقدّرة	نسبة الفعلي من الموازنة العامة
	مليون شيكل	مليون شيكل	%
اجمالي النفقات	**15,672.6**	**15,085**	**103.90%**
- الرواتب والاجور	**7,439.5**	**7617**	**97.67%**
- مساهمات اجتماعية	**701.2**	**683.3**	**102.62%**
- استخدام السلع والخدمات	**2,530.4**	**2225.1**	**113.72%**
- نفقات تحويلية	**3,393.8**	**3446.2**	**98.48%**
- نفقات رأسمالية	**40.7**	**79.5**	**51.19%**
- الفوائد	**178.3**	**233**	**76.52%**
- صافي الاقراض	**1,169.20**	**800**	**146.15%**
مدفوعات مخصصة	**219.7**		

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

يتبين من الجدول رقم (2) ان زيادة النفقات الدالة احصائيا كانت في بندين :

- النفقات الخاصة بالسلع والخدمات "النفقات التشغيلية" ارتفعت الى (113.72%) من الموازنة المقدرة الخاصة بها، وبلغت **(2,530.4)** مليون شيكل، رغم اطلاق الحكومة لخطة التقشف.

[25] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

- بند صافي الاقراض ارتفع خلال العام 2015 الى (113.72%) من الموازنة المقدّرة الخاصة به، وبلغ (1,169.20) مليون شيكل.

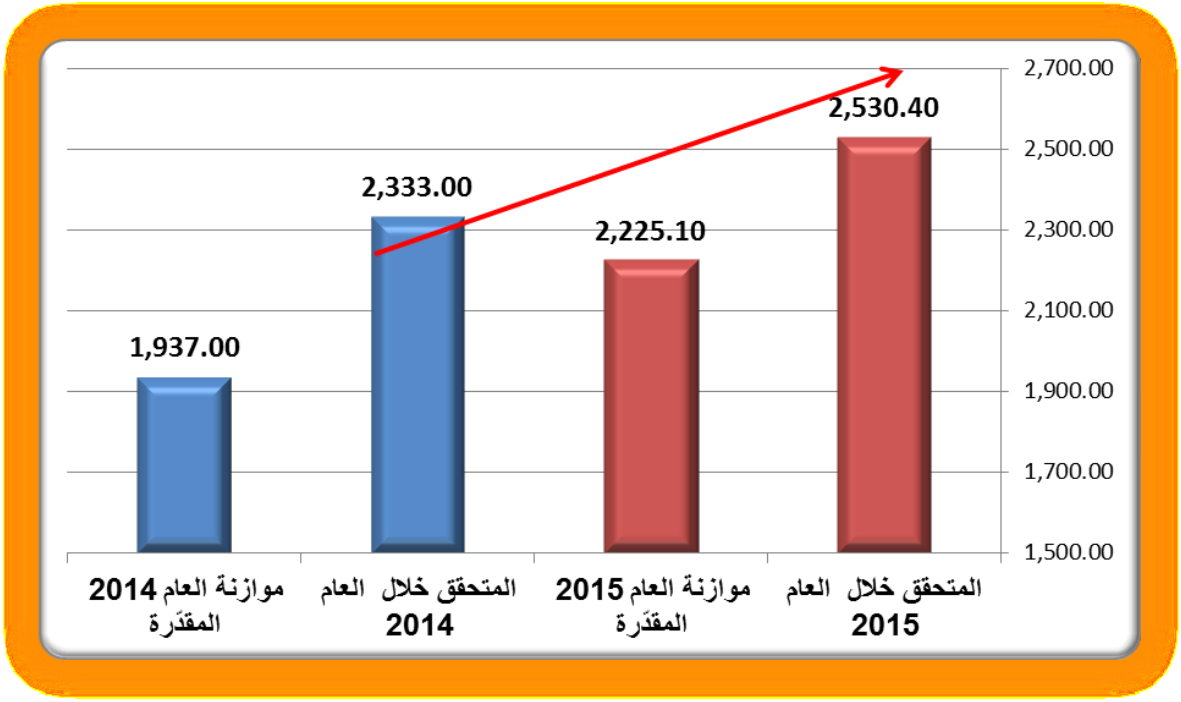
جدول رقم (3)

مقارنة بند «السلع والخدمات» المتحقق في العام 2015 مع الموازنة المقدّرة للعام 2015 ، ومع المتحقق في العام 2014 مع الموازنة المقدّرة للعام 2014 (مليون شيكل)

البند	المتحقق خلال العام 2015	موازنة العام 2015 المقدّرة	المتحقق خلال العام 2014	موازنة العام 2014 المقدّرة
السلع والخدمات	2,530.40	2,225.10	2,333.00	1,937.00

شكل رقم (8)

مقارنة بند «السلع والخدمات» المتحقق في العام 2015 مع الموازنة المقدّرة للعام 2015 ، ومع المتحقق في العام 2014 مع الموازنة المقدّرة للعام 2014 (مليون شيكل)



ويظهر من خلال الجدول رقم (3) والشكل رقم (8) ان هناك ارتفاعا مضطردا في النفقات التشغيلية على مدار العامين 2014 و2015، ونسبة اعلى من المخطط بفروقات دالّة احصائيا، وبغت تلك النفقات اكثر من مليارين ونصف المليون شيكل، كل هذا في ظل اطلاق الحكومة خطة تقشف

واعلانها في كل محفل انها خفّضت النفقات التشغيلية لمراكز المسؤولية المختلفة، علما بان الاجابة الاحصائية تنفي ذلك، بل على العكس، الزيادة في مبنى النفقات الجارية كانت فقط في النفقات التشغيلية.

خلاصة 5:

يلاحظ أن بند "النفقات التشغيلية" السلع والخدمات قد ارتفع عمّا كان مخطط له في موازنة العام 2015 ، وعن السنوات السابقة ايضا، وبنسب دالة احصائيا، رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات التشغيلية واطلاقها خطة لذلك في العام 2015، علما بان النفقات التشغيلية لم تنخفض بل بالعكس ارتفعت وفاقت 2.5 مليار شيكل، في ظل عجز الموازنة العامة، علما بان الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة اوصى عدة مرات بضبط تلك النفقات.

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

رابعا : صافي الإقراض

تم تقدير صافي الاقراض بمبلغ (800) مليون شيكل في الموازنة المقدّرة 2015، أي بزيادة قدرها (33%) عن المقدّر في موازنة العامة 2014 والذي قّدر بـ (600) مليون شيكل، وعلى الرغم من ارتفاع صافي الاقراض المقدّر في العام 2015 عن المقدّر في العام 2014، الا ان صافي الاقراض الفعلي ارتفع بشكل كبير جدا في العام 2015، وبلغ (1,169.20) مليون شيكل، في تكرار لسيناريو العام 2014، والاعوام السابقة، رغم كل المطالبات بلجم صافي الاقراض، وتعهد وزارة المالية بذلك.

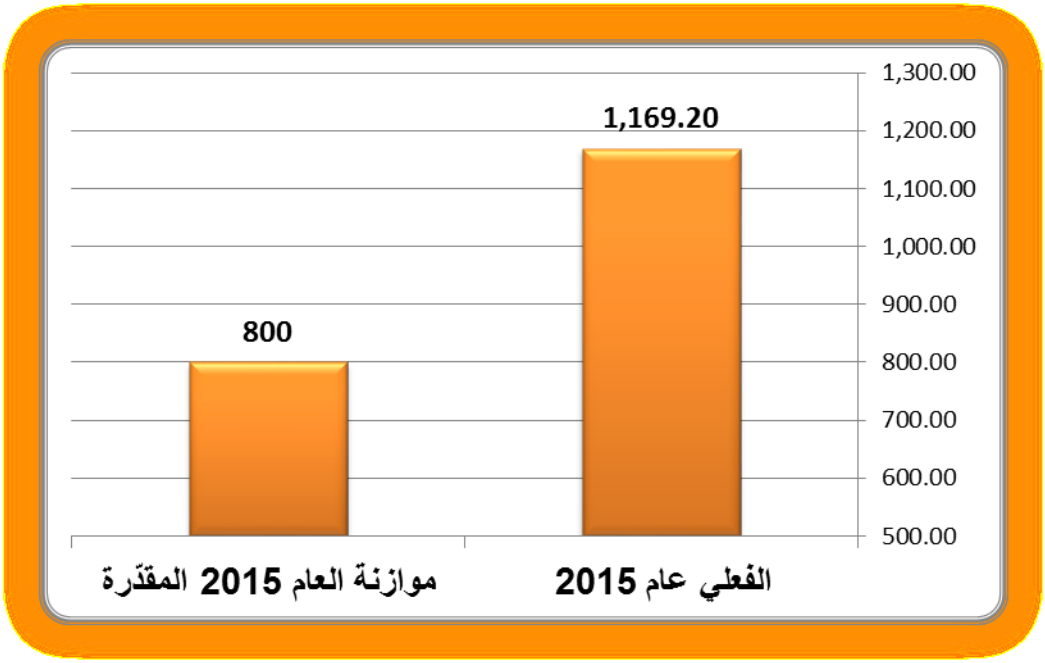
جدول رقم (4)

مقارنة بند «صافي الاقراض» المتحقق في العام 2015 مع الموازنة المقدّرة للعام 2015 ، ومع المتحقق في العام 2014 مع الموازنة المقدّرة للعام 2014 (مليون شيكل)

البند	المتحقق خلال العام 2015	موازنة العام 2015 المقدّرة	المتحقق خلال العام 2014	موازنة العام 2014 المقدّرة
صافي الاقراض	1,169.20	800.00	1,022.30	600.00

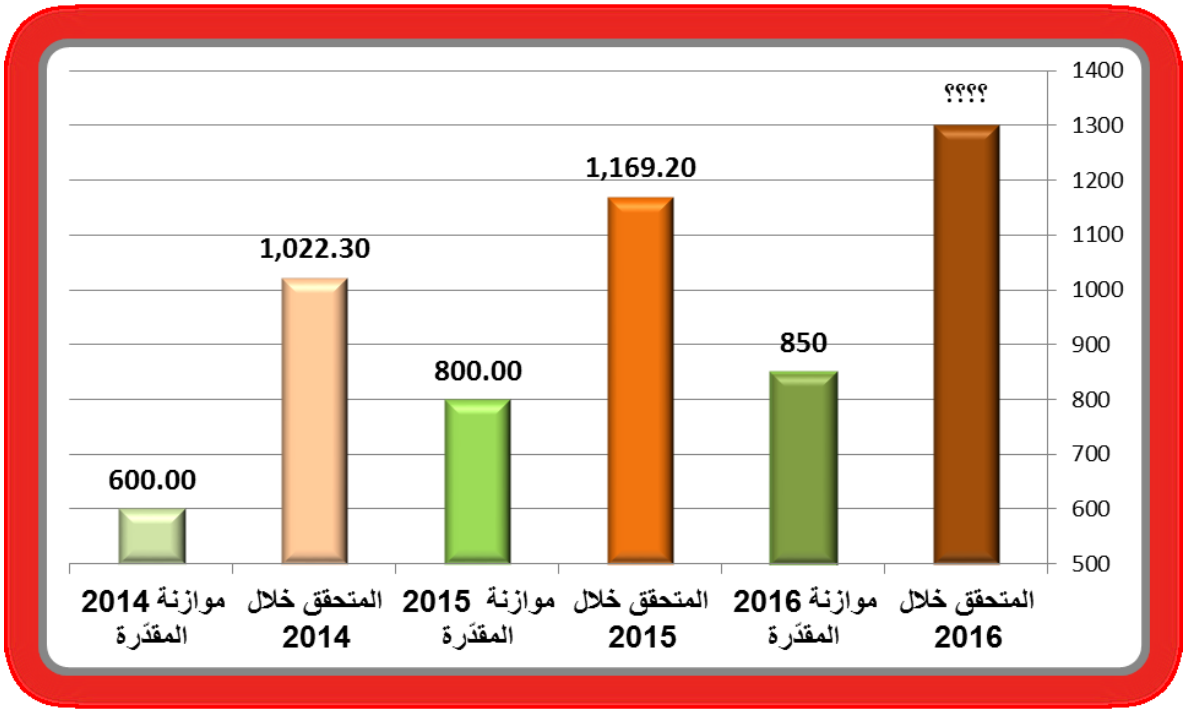
شكل رقم (9)

بند «صافي الاقراض» المتحقق في العام 2015 مع الموازنة المقدّرة للعام 2015 (مليون شيكل)



شكل رقم (10)

بند «صافي الاقراض» المُقدّر في موازنة العام 2016، مع المتحقق في العام 2015 مع الموازنة المقدّرة للعام 2015 ، ومع المتحقق في العام 2014 مع الموازنة المقدّرة للعام 2014 (مليون شيكل)



يلاحظ من الجدول رقم (4) والشكلين رقم (9+10) ما يلي :

- مشكلة صافي الاقراض ما زالت مستمرة، ومتصاعدة عاما بعد عام، ونتذر بمؤشرات سلبية.
- توجد حالة من الغموض كبيرة تحيط بمصطلح صافي الاقراض، وتوجد ضرورة لمعرفة بنود وتفصيلات المبلغ المنفق لصافي الإقراض والبالغ (1,169.20) مليون شيكل، وعلى أي البنود صُرف، وذلك لضمان شفافية الموازنة العامة، وتوجد ضرورة لإعلام المواطنين على طبيعة المخالصات بين الحكومة والبلديات.
- صافي الاقراض اضحى استنزاف للموازنة العامة، ورغم مطالبات الفريق الاهلي المتعددة بلجمه من قبل الحكومة، وتعهد الحكومة بذلك، الا ان النفقات المتحققة على الرض تشير الى عكس ذلك.

- في كل عام على مدار الاعوام الثلاث الماضية يتم تقديره بشكل تصاعدي، رغم ان الاصل ان يقدر بشكل متناقص، ومع ذلك فان الانفاق الفعلي عليه يزداد بشل تصاعدي وبفروقات اكبر بكثير من المقدّر، فكيف ذلك، في ظل خطة تقشف وترشيد حكومية؟

خلاصة 6 :

توجد ضرورة لمعرفة بنود وتفصيلات المبلغ المنفق على صافي الإقراض والذي بلغ (1,169.20) مليون شيكل، في حين كان المقدّر (800) مليون شيكل، وعلى أي البنود تم صرفه، وبناء على أي معايير، 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. وترشيده امر هام جدا في خطة التقشف والترشيد لسد عجز الموازنة.

خامسا : العجز والمتأخرات

بلغ العجز الاجمالي في موازنة 2015 المقدّرة: (8,912) مليون شيكل، منها (4,427) مليون شيكل عجز جاري، و (4,290) مليون شيكل لتمويل النفقات التطويرية. بالإضافة الى 195 مليون شيكل للنفقات التطويرية من الموازنة العامة.

كما تشير بيانات الموازنة العامة 2015 الى ان المنح والمساعدات المتوقعة ستكون (7,410) مليون شيكل، وتم تخصيص مبلغ (1,502) مليون شيكل لمصادر تمويل اخرى، أي بعجز اضافي قيمته 125 مليون شيكل شهريا = 32 مليون دولار.[26] وتحدثت الحكومة بانها ستردم الفجوة التمويلية من خلال خطة تقشف في العام 2015.

وعمليا، فان ما وصل لوزارة المالية الفلسطينية فقط (2,757.4) مليون شيكل من اصل **(3,120)** مليون شيكل، أي بنسبة **(88.38%)**. في حين وصل من المساعدات المخصصة للنفقات التطويرية **(347.4)** مليون شيكل فقط، أصل (4,290) مليون شيكل قدرتها الموازنة العامة 2015، أي بنسبة **(8.10%)**.

كذلك فان فجوة الموازنة العامة 2015 بقيمة (1,502) مليون شيكل، لا توجد أي مؤشرات على ردمها من خلال خطة التقشف، خاصة في ظل تحليل النفقات السابق، بل على العكس ارتفعت النفقات الجارية وصافي الاقراض عن المخطط له.

ولا توجد أي تفصيلات عن كيفيات تعامل الحكومة مع هذا العجز المركب والمتراكم، فالتمويل الخارجي لم يصل حسب المخطط، وترشيد النفقات لم يتم؟

المتأخرات:

قدرت المتأخرات في مشروع الموازنة العامة 2015 بـ (1,170) مليون شيكل، حيث اعتمدت الموازنة على تمويل بنكي لسداد المتأخرات.[27] ولا توجد تفصيلات على أي اساس تم احتساب المتأخرات 1,170 مليون شيكل!! خاصة وان قيمة المتأخرات في نهاية العام 2015 بلغت (2,493.5) مليون شيكل!![28]

[26] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30.
[27] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30.
[28] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

تمويل البنوك:

قدّر هذا التمويل في مشروع الموازنة العامة 2015 بـ (1,170) مليون شيكل[29]، 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.

وقد تم عمليا الحصول على تمويل بنكي بقيمة (634.1) مليون شيكل من اصل (1,170) مليون شيكل، ولكن لا توجد أي توضيحات عن تلك المبالغ، او طبيعة البنوك التي تم الاقتراض منها، او نسب الفائدة التي دفعت او غيرها. مذلك من اجل قضايا الشفافية والمساءلة في انفاق المال العام.

خلاصة 7 :

يوجد عجز مركب في الموازنة العامة 2015، ظهرت ملامحه من خلال عدة مؤشرات، من اهمها عدم وصول المساعدات والمنح الخارجية وفق المخطط، وكذلك عدم ردم الفجوة التمويلية من خلال ترشيد النفقات، بل على العكس ارتفعت النفقات، وحتى تمويل البنوك لك يتم وفق المخطط، وبلغت متأخرات النفقات حوالي 2.5 مليار شيكل في موازنة 2015، فما هي خطوات الحكومة لحل هذه المشكلة المركّبة، وهل سترحل كما هي لموازنة العام 2016؟

وما هي مكونات خطة القشف التي اطلقتها الحكومة، واين كان اثرها، كلها اسئلة برسم الاجابة من وزارة المالية والتخطيط.

[29] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30.

سادسا: الديّن العام

تشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية الى ارتفاع على مجموع الدين العام في نهاية شهر كانون اول 2015، حيث كان مجموع الدين العام في شهر كانون اول 2014 (8,646.1) مليون شيكل، وبلغ في شهر كانون اول 2015 (9,908.1) مليون شيكل، أي بنسبة (14.60%)، والجدول المرفق يظهر بيانات مقارنة للدين العام خلال العام 2015 :

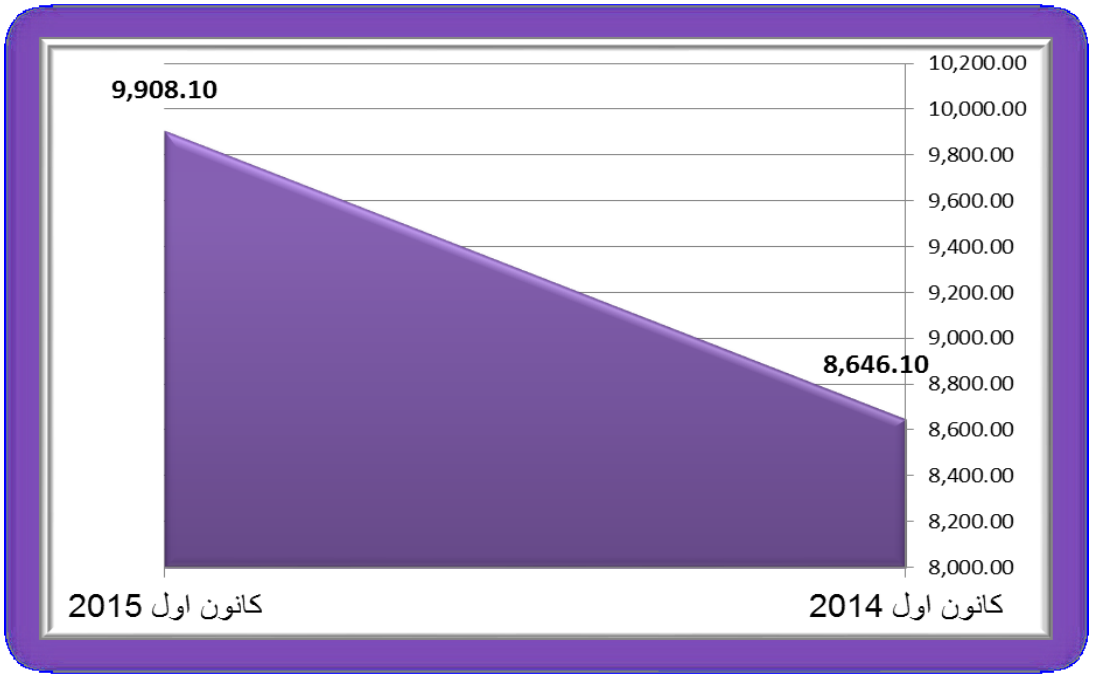
جدول رقم (5)

مقارنة الدين العام خلال الفترة من شهر كانون اول 2014 – حزيران 2015– مليون شيكل[30]

البند	كانون اول 2014	آذار 2015	حزيران 2015	ايلول 2015	كانون اول 2015
	مليون شيكل	مليون شيكل	مليون شيكل	مليون شيكل	مليون شيكل
الدين العام	8,646.1	9,443.9	8,858.7	8,782.2	9,908.1

شكل رقم (11)

مقارنة الدين العام في الاشهر من كانون اول 2014 – كانون اول 2015 "مليون شيكل"



[30] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

جدول رقم (6)

مقارنة مكونات وبنود الديّن العام كانون اول 2014 وكانون اول 2015 – مليون شيكل[31]

البند	كانون اول 2014 مليون شيكل	كانون اول 2015 مليون شيكل
مجموع الدين العام	**8,646.1**	**9,908.1**
أ. الدين المحلي	**4,399.4**	**5,726.8**
– قروض البنوك	2,460.9	3,119.8
– تسهيلات بنكية	1,180.5	1,692.7
– قروض هيئة البترول	705.7	862.0
– قروض مؤسسات عامة اخرى	52.3	52.3
ب. الدين الخارجي	**4,246.7**	**4,181.3**
– المؤسسات المالية العربية	2,421.7	2,414.8
– المؤسسات الدولية والاقليمية	1,356.4	1,317.6
– القروض الثنائية	468.6	448.9

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 لك لم يتحقق في العام 2015، بل على العكس من ذلك الهدف، ارتفع الديّن العام مع نهاية شهر كانون اول 2015، مقارنة بنهاية العام 2014، من (8,646.1) مليون شيكل الى (9,908.1) مليون شيكل، أي بزيادة قدرها (1,262) مليون شيكل، وبنسبة زيادة قدرها 14.60% من مجمل الديّن العام.

وتوجد ضرورة لمعرفة ارتباطات الدين العام بصندوق التقاعد والمعاشات، ومدى الاقتراض من هذا الصندوق، خاصة في ظل حديث وزارة المالية عن وجود اشكالية في صندوق المعاشات، والنقص فيه.

[31] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

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 الشؤون الاجتماعية)، مع نفقات وزارة الداخلية الامن العام خلال النصف الاول من العام 2015.

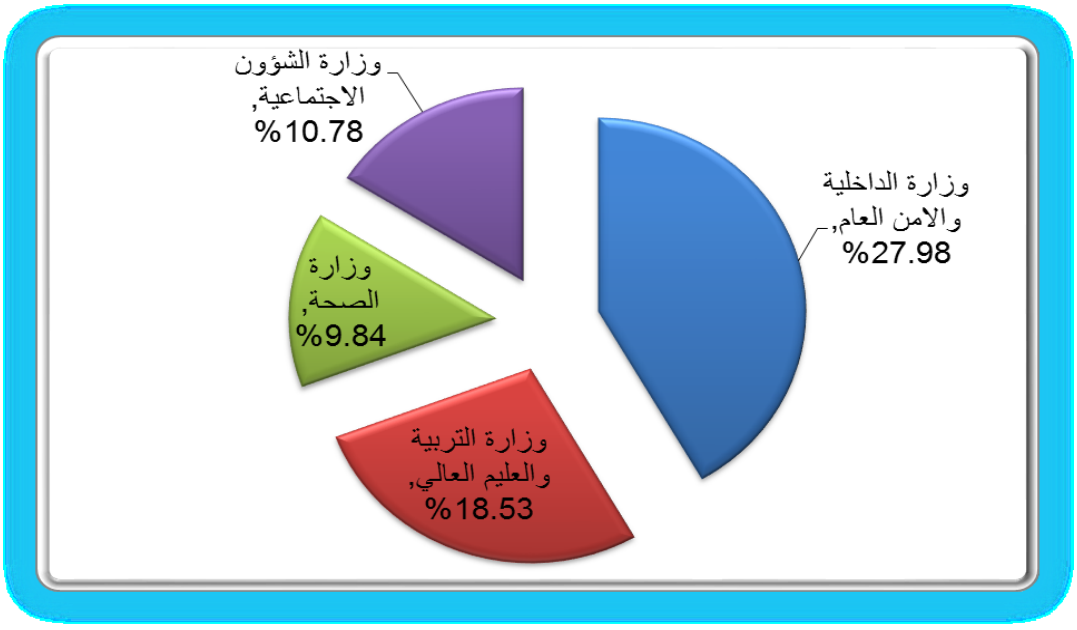
جدول رقم (7)

مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية (اساس الالتزام) خلال العام 2015- ألف شيكل[32]

البند	اجمالي النفقات المخصصة	الرواتب والاجور المخصصة	نسبة النفقات من مجموع النفقات العامة
	الف شيكل	الف شيكل	%
وزارة الداخلية والامن العام	3,847,418	3,129,027	%27.98
وزارة التربية والعليم العالي	2,547,530	2,034,697	%18.53
وزارة الصحة	1,352,943	722,114	%9.84
وزارة الشؤون الاجتماعية	1,482,055	74,610	%10.78

شكل رقم (12)

مقارنة النفقات الفعلية حسب مراكز المسؤولية (اساس الالتزام) خلال العام 2015- ألف شيكل



[32] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

يتضح من خلال الجدول رقم (7) والشكل رقم (12) ما يلي :

- استحواذ وزارة الداخلية والأمن العام على حوالي 28% من مجموع النفقات العامة، كما تشكل فاتورة الرواتب والأجور لوزارة الداخلية والأمن العام 81.33% من اجمالي النفقات المخصصة لها.
- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 18.53% من مجموع النفقات العامة.
- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 9.84%، من مجموع النفقات العامة.
- حصول وزارة الشؤون الاجتماعية على حوالي 10.78%، من مجموع النفقات العامة.
- وزارة الداخلية استحوذت على موازنة تقارب مجموع موازنتي وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة، و تقترب من مجموع موازنتي التربية والتعليم العالي ووزارة الشؤون الاجتماعية.

ومن اجل دراسة مبنى النفقات الفعلية في الوزرات ذات الشأن الاجتماعي، تم تحليل بنود تلك النفقات الفعلية وفق الجدول المرفق :

جدول رقم (8)

مقارنة بنود النفقات في الوزارات ذات الشأن الاجتماعي (اساس الالتزام) خلال العام 2015- ألف شيكل[33]

البند	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	سلع وخدمات	نفقات تحويلية	نفقات رأسمالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل
وزارة التربية والعليم العالي	2,076,490	203,059	150,928	24,944	82	92,027	**2,547,530**
وزارة الصحة	722,114	63,358	527,127	0	175	40,170	**1,352,944**
وزارة الشؤون الاجتماعية	74,610	5,951	6,968	1,364,655	140	29,731	**1,482,055**

[33] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

جدول رقم (9)

مقارنة نسب بنود النفقات في الوزارات ذات الشأن الاجتماعي (اساس الالتزام) خلال العام 2015- ألف شيكل[34]

البند	رواتب واجور	مساهمات اجتماعية	سلع وخدمات	نفقات تحويلية	نفقات رأسمالية	نفقات تطويرية	اجمالي النفقات
	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل	الف شيكل
وزارة التربية والعليم العالي	%81.51	%7.97	%5.92	%0.98	%0.003	%3.61	%100
وزارة الصحة	%53.37	%4.68	%38.96	%0.00	%0.01	%2.97	%100
وزارة الشؤون الاجتماعية	%5.03	%0.40	%0.47	%92.08	%0.01	%2.01	%100

ومن خلال الجدولين رقم (8+9) نلاحظ ان موازنة وزارة التربية والتعليم تتركز في جانب الرواتب، في حين ان النفقات التشغيلية "استخدام السلع والخدمات" استحوذت على حصة الاسد من موازنة وزارة الصحة، اما موازنة الشؤون الاجتماعية فقط استهلكت معظمها النفقات التحويلية، وكان نصيب النفقات التطويرية منخفض بباقي النفقات.

خلاصة :

ما زالت مخصصات الامن تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، واستحوذت خلال العام 2015 على نفقات تقارب مجموع كل من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة الفلسطينية، كما ما يزال بند الرواتب والاجور لوحده فيها يستهلك ويستنزف الحصة الاكبر من نفقات الامن ويفوق بكثير «مجموع موازنات» وزارة الصحة والشؤون الاجتماعية معا.

كما ان النفقات التطويرية في الوزارات ذات الشأن الاجتماعي متدنية، وبذلك تتجه الموازنة للتركز على الرواتب والاجور والنفقات التشغيلية، وليس التنمية والاستثمار.

[34] التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf

ثامنا : عرض وتحليل بيانات لقضايا خاصة في الموازنة العامة 2015

- **الاحتياطات المالية:**

قدّرت الاحتياطات المالية في موازنة العام 2015، بمبلغ (55) مليون شيكل[35]، وتم فعليا انفاق مبلغ (26.655) مليون شيكل خلال العام 2015، جميعها وردت تحت بند نفقات تحويلية، ولم يتم ذكر أي تفاصيل عن تلك النفقات او مدى اولويتها، وهذا يخالف مبادئ الشفافية وامكانيات المساءلة.

- **الرواتب والاجور :**

يشير جدول صادر عن وزارة "المالية والتخطيط" في نهاية العام 2015، ومحدثّة بياناته لنهاية تشرين ثاني 2015، الى ان عدد الموظفين في القطاع العام بلغ (155,473) موظف، منهم (65,558) عسكري.[36]

واعتمادا على هذا الجدول الصادر عن وزارة "المالية والتخطيط" والمتضمن اعداد الموظفين بدقة ولغاية نهاية تشرين ثاني 2015، ومن خلال بيانات التقرير المالي الشهري التراكمي لوزارة المالية الفلسطينية المحدث لغاية 2015/12/29 [37]، يمكن احتساب متوسط الرواتب والاجور من خلال المعادلة التالية :

- فاتورة الرواتب لشهر 2015/11 ÷ عدد الموظفين (تحديث شهر 2015/11)= متوسط الرواتب في القطاع العامة (بشقيه المدني والامني)
- 614.9 مليون شيكل ÷ 155,473 موظف = (**3,955**) شيكل.

ومن خلال اجراء معادلات على اشهر اخرى، كانت القيمة بذات السياق، فهل فعلا متوسط الرواتب والاجور الشهرية في القطاع العام حوالي 4 الاف شيكل؟

سؤال مفتوح برسم الاجابة من وزارة المالية والتخطيط.

---

[35] قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30.
[36] لمحة عن الاداء المالي 2015، وزارة المالية، كانون اول 2015.
[37] التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf

الفصل الرابع

الاستخلاصات والتوصيات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية :

- إن اعداد مشروع الموازنة العامة 2015 جاء في ذات سياق إعداد الموازنات العامة السابقة، وبذات الخلل الهيكلي "البنيوي" فيها، حيث تركز الموازنة العامة على البنود والأرقام وليس البرامج واليات التنفيذ والعمل.

- حدوث تراجع وانتكاسة في النهج التشاركي لوزارة المالية مع الخبراء والأكاديميين ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، حيث امتنعت الوزارة عن عقد لقاءات تشاورية مع الوزارات او المجتمع المدني.

- توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وفقا للأحكام القانونية ذات الصلة، ان كان في عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام، او في موعد اقرار الموازنة العامة .

- تبعا لمعايير شراكة الموازنات العامة IBP، فان الوثائق الاساسية التي يجب ان تنشرها الحكومة والمتعلقة بالموازنة العامة غير منشورة، وهي : بلاغ الموازنة العامة، مقترح الموازنة العامة، موازنة المواطن، الموازنة المقرّة، التقرير الختامي، التقرير المدقق. وهذا الامر سيؤثر بشكل سلبي وكبير على شفافية الموازنة العامة في فلسطين مقارنة بالدول الاخرى حتى الاقل شفافية في العالم.

- من خلال تحليل واقع الإيرادات المحلية (جباية محلية + مقاصة) يلاحظ ان هناك ارتفاع بالإيرادات من شقيّ الإيرادات المحلية (الجباية المحلية + المقاصّة)، ولكن كان هناك ارتفاع كبير على الردّيات الضريبية وفاق المتوقع بنسبة دالة احصائيا بلغت حوالي (150%) من المقدّر، ولا توجد تفصيلات عن سبب هذا الانحراف، وفيما يتعلق بالمقاصّة، فانه هناك قضايا هامة يجب العمل على حلّها، وعدم التسليم بالأمر الواقع نظرا لأهميتها واثرها الكبير على الموازنة العامة. وضرورة الشفافية فيها.

- يلاحظ ان ضريبة القيمة المضافة هي اكبر مورد للضرائب المحلية، وهي ضريبة "ظالمة" بمنظور العدالة الاجتماعية لأنها متساوية لكل من الفقير والفني ولكل مستهلك، وترحّل دوما للمستهلك النهائي، في حين ان ضريبة الدخل، والتي بالأصل يجب ان تحقق اعادة توزيع الثروة لضمان العدالة الاجتماعية، حدث بها انخفاض تبعا لتطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد وتعديلاته، وهذه مؤشرات خطيرة تهدد مفهوم العدالة الاجتماعية والتي تعتبر من اسس فلسفة الضريبة.

- يلاحظ ان المساعدات والمنح لدعم الموازنة العامة تنخفض عاما بعد عام، وبلغت في العام 2015، (2,757.4) مليون شيكل، أي ما يوازي (707) مليون دولار فقط، والمؤشرات المبنية على تحليل السلاسل الزمنية لا تشير الى تحسن في المنح والمساعدات في السنوات القادمة، لذا توجد ضرورة للعمل على تفعيل خطة ترشيد وتقشف، تجسر الفجوة التمويلية والتي تتسع هوّتها بعدم وصول منح ومساعدات. اما بالنسبة للمنح المخصصة للتمويل التطويري فالنتيجة كانت متوقعة للفريق الاهلي وسبق ان ابدى تحفظه من ادماج اموال اعمار قطاع غزة بالنفقات التطويرية، والتي تشوبها اشكالات عديدة ولم يصل من المقدر سوى (8.1%).

- اجمالي النفقات ارتفع عن المقدّر، والملاحظ ان بند "النفقات التشغيلية" السلع والخدمات قد ارتفع عمّا كان مخطط له في موازنة العام 2015 ، وعن السنوات السابقة ايضا، وبنسب دالة احصائيا، رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات التشغيلية واطلاقها خطة لذلك في العام 2015، علما بان النفقات التشغيلية لم تنخفض بل بالعكس ارتفعت وفاقت 2.5 مليار شيكل، في ظل عجز الموازنة العامة، علما بان الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة اوصى عدة مرات بضبط تلك النفقات.

- توجد ضرورة لمعرفة بنود وتفصيلات المبلغ المنفق على صافي الإقراض والذي بلغ (1,169.20) مليون شيكل، في حين كان المقدّر (800) مليون شيكل، وعلى أي البنود تم صرفه، وبناء على أي معايير، 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. وترشيده امر هام جدا في خطة التقشف والترشيد لسد عجز الموازنة.

- يوجد عجز مركب في الموازنة العامة 2015، ظهرت ملامحه من خلال عدة مؤشرات، من اهمها عدم وصول المساعدات والمنح الخارجية وفق المخطط، وكذلك عدم ردم الفجوة التمويلية من خلال ترشيد النفقات، بل على العكس ارتفعت النفقات، وحتى تمويل البنوك لك يتم وفق المخطط، وبلغت متأخرات النفقات حوالي 2.5 مليار شيكل في موازنة 2015، فما هي خطوات الحكومة لحل هذه المشكلة المركّبة، وهل سترحل كما هي لموازنة العام 2016؟ وما هي مكونات خطة القشف التي اطلقتها الحكومة، واين كان اثرها؟ كلها اسئلة برسم الاجابة من وزارة المالية والتخطيط.

- 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 لك لم يتحقق في العام 2015، بل على العكس من ذلك الهدف، ارتفع الديّن العام مع نهاية شهر كانون اول 2015، مقارنة بنهاية العام 2014، من (8,646.1) مليون شيكل الى (9,908.1) مليون شيكل، أي بزيادة قدرها (1,262) مليون شيكل، وبنسبة زيادة قدرها 14.60% من مجمل الديّن العام. وتوجد ضرورة لمعرفة ارتباطات الدين العام بصندوق التقاعد والمعاشات، ومدى الاقتراض من هذا الصندوق، خاصة في ظل حديث وزارة المالية عن وجود اشكالية في صندوق المعاشات، والنقص فيه.

- ما زال الامن يحتل حصة الاسد من الموازنة العامة، وبلغ الانفاق الفعلي عليه حوالي 28% من اجمالي النفقات، وبمبلغ يوازي نفقات وزراتي التربية والتعليم العالي والصحة مجتمعة.
- قدّرت الاحتياطات المالية في موازنة العام 2015، بمبلغ (55) مليون شيكل، وتم فعليا انفاق مبلغ (26.655) مليون شيكل خلال العام 2015، جميعها وردت تحت بند نفقات تحويلية، ولم يتم ذكر أي تفاصيل عن تلك النفقات او مدى اولويتها، وهذا يخالف مبادئ الشفافية وامكانيات المساءلة.

- من خلال تحليل فاتورة الرواتب والاجور، وجد ان متوسط الرواتب الشهري لموظفي القطاع العام بشقيه المدني والعسكري بلغ حوالي 4 الاف شيكل، فهل هذه قيمة حقيقية ان هناك اسباب اخرى لهذه القيمة؟

التوصيات

في ضوء التحليل السابق، فإن الفريق الاهلي لشفافية الموازنة العامة يقترح التوصيات التالية:

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، وأن تستند هذه الموازنة على السياسة العامة المعلنة من قبل السلطة الفلسطينية.

2. ضرورة الإفصاح عن البيانات المالية التفصيلية، حيث أن غيابها فيه مخالفة للقانون ونصوصه الصريحة، وكذلك غيابها يشكل تراجعا في مستوى شفافية الموازنة العامة.

3. ضرورة واهمية العمل على معالجة الثغرات والاشكالات المتعلقة بالمقاصّة واجراءاتها، والتي تهدر سنويا مئات ملايين الشواكل، وعدم التسليم بالأمر الواقع.

4. ضرورة أن تحدد الحكومة خطوات قابلة للقياس لتنفيذ خطة التقشف وترشيد النفقات العامة، خاصة مع ارتفاع الانفاق الحكومي بشكل عام في العام 2015، وارتفاع كبير على النفقات التشغيلية عن المخطط في العام 2015، رغم اطلاق خطة التقشف.

5. توجد ضرورة لبتني الحكومة لخطة التقشف والترشيد التي اعدها الفريق الاهلي، كونها اعدت بناء على تحليل علمي ومنهجية قائمة على دراسة معمقة، وفي ظل عدم تحقيق اهداف خطة التقشف الحكومية.

6. تبني سياسة حازمة وشفافة بشأن خفض بند صافي الإقراض، والحد من استنزاف موازنة السلطة الفلسطينية من خلاله، والكشف عن اسباب تضخمه بشكل مطرد، خاصة ان موازنة 2015 اقرت مخصص لصافي الاقراض اكثر بنسبة 33.3% عمّا ما كان عليه المخصص في موازنة 2014، وتم خلال العام 2015 انفاق 146.15% من المقدّر.

7. إعادة النظر في بند الرواتب والاجور ودراستها بشكل معمق، ودعوة ديوان الرقابة للقيام بواجبه في تنقية بند الرواتب والاجور، واعادة دراسة مدى التزام الموظفين بالتشكيلات الادارية المعتمدة.

8. ضرورة ان توفير تفاصيل عن اليات التعامل مع ثلاث قضايا مرتبطة معا وهي (الديّن العام- المتأخرات- والتحويلات لصندوق التقاعد والمعاشات)، خاصة في ظل ارتفاع كل من الدين العام والمتأخرات في موازنة العام 2014، وحيث الحكومة عن الاقتراض من صندوق التقاعد والمعاشات.

9. توجد ضرورة لدعم ورفع مخصصات النفقات التطويرية في مراكز المسؤولية ذات الشأن الاجتماعي من اجل دعم النمية الاجتماعية.

10. توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تنفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية.

المراجع

(مرتبة حسب ورودها في ورقة العمل التحليلية)

- قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015، الصادر بتاريخ 2015/6/30.
- التقرير المالي السنوي 2015، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2016/1/25.
- http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Dec.+2015+v.pdf
- التقرير المالي السنوي 2014، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/1/20.
- http://www.pmof.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf
- قرار بقانون رقم (3) للعام 2015، بشأن موازنة الطوارئ للسنة المالية 2015.، والصادر بتاريخ : 2015/3/25.
- قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
- القانون الأساسي المعدل للعام 2003.
- قرار بقانون للعام 2016، بشأن الموازنة العامة لسنة 2016، الصادر بتاريخ 2016/1/8.قانون رقم (7) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.
- التقرير المالي نصف السنوي، تقرير شهر حزيران 2015، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/7/28.
- التقرير المالي السنوي 2014، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2014، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2015/1/20.
- http://www.pmof.ps/documents/10180/332541/Dec.2014.Arb.pdf
- التقرير المالي السنوي 2013، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2013، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2014/2/11.

- http://www.pmof.ps/documents/10180/268204/Dec.2013.Arb.updated.pdf
- التقرير المالي السنوي 2012، تقرير شهر كانون اول التراكمي 2012، الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ 2013/1/16.
- http://www.pmof.ps/documents/10180/246011/dec_2012_arb.pdf
- لمحة عن الاداء المالي 2015، وزارة المالية، كانون اول 2015.
- التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 2015/12/29
- http://www.pmof.ps/documents/10180/586396/Nov.+2015.pdf
- موقع وزارة المالية الفلسطينية ، http://www.pmof.ps