



التقرير النصف سنوي للموازنة العامة 2018

أيلول 2018

الملخص التنفيذي

يهدف هذا التقرير إلى تسليط الضوء على واقع تنفيذ الموازنة العامة 2018 خلال النصف الأول من العام، وفحص مدى التزام الحكومة بالسياسات المالية المعتمدة، ينقسم التقرير إلى 3 فصول، يراجع الفصل الأول مدى التزام الحكومة بأحكام التشريعات الناظمة، في حين يقدم الفصل الثاني استعراضا وتحليلا لواقع الإيرادات والنفقات والعجز والديون والمنح والمساعدات، والفصل الثالث يقدم الاستخلاصات.

أولاً: خلص التقرير إلى أنه لا زال هناك إشكالية في إشراك المجتمع المدني والمواطن في تحديد الأولويات ولا زال هناك إشكالية في تحقيق مبدأ الشفافية، والإفصاح عن المعلومات في الوقت المناسب.

ثانياً: أظهر التقرير أن هناك فجوة ظاهرة بين السياسات المعلن عنها ومدى تطبيقها، وهناك أيضاً إشكالية في وضع سياسات مالية عامة، دون تحديدها ضمن إطار زمني واضح وأدوات دقيقة لتحقيقها، الأمر الذي أدى إلى ضعف المضي في تحقيق تلك السياسات.

ثالثاً: أشار التقرير إلى إشكاليات بنيوية في آلية توزيع الموازنة، حيث لا زالت موازنة وزارة الداخلية والأمن العام تستحوذ على الحصة الأكبر منها بالرغم من التحسن الذي حصل (نسبة موازنة وزارة الداخلية والأمن العام 21%).

رابعاً: أظهر التقرير أن ترشيد النفقات والذي ظهر خلال البيانات المعلنة، لم يكن ترشيداً في النفقات التشغيلية، وترشيداً للنفقات الاستهلاكية، والتي قد يكون منها ما هو ترفي إلى حد ما. وأظهر التقرير عدم وجود خطة مترابطة شفافة بشأن التقشف وخفض النفقات.

خامساً: أظهر التقرير أنه تم خفض فاتورة الرواتب والأجور، إلا أن هذا التحفيض نتج بسبب إحالة 24 ألف موظف إلى التقاعد المبكر خلال العام الماضي والعام الحالي.

سادساً: خلص التقرير إلى أن هناك أزمة مستمرة في مسألة الديون المتراكمة (الدين العام 8.6 مليار شيقل، ديون صندوق التقاعد 7 مليار شيقل، المتأخرات 1.2 مليار شيقل)، في ظل العجز المزمن والمستمر، وعدم النجاح في خفض صافي الإقراض بشكل جدي مما يدل على عدم التقدم في إصلاح نظام التأمين الصحي وموضوع الكهرباء، الأمر الذي يستدعي تبني سياسة مالية شفافة بشأن سداد ديون صندوق هيئة التقاعد، إضافة إلى انتظام دفع المتأخرات

للقطاع الخاص، بالترافق مع زيادة التوسع الأفقي للضريبة وتحسين فعالية الجباية ووقف التجنب والتهرب الضريبي، ومكافحة حادة لظاهرة تهريب التبغ.

سابعاً: خلص التقرير إلى أن واقع تنفيذ الموازنة لا يعكس تغيرات ذات معنى بالعلاقة مع الجانب الإسرائيلي، كما يظهر من الإيرادات والمخالصة في حسابات المقاصة

ثامناً: أظهر التقرير أن ما تحصيله من مساعدات ومنح خلال النصف الأول من العام، أن هدف الحكومة باعتماد مبدأ الرغبة بالعودة إلى المستوى الذي كان سائداً عام 2012 من قبل المانحين مبدأ غير قابل للتنفيذ، الأمر الذي يدفع مواجهة الأزمة المالية (العجز) بطرق ارتجالية تلحق الضرر بمصالح القطاعات الاجتماعية والخدمات العامة

تاسعاً: وكالعادة لم تلتزم الحكومة بالمواعيد النظامية والملزمة التي حددها قانون الموازنة في الإعداد والتقديم والإقرار والمصادقة والنشر والمتابعة.

عاشراً: لا تعكس المعطيات المنشورة من إيرادات ونفقات مباشرة أو تحويلية ما يتم تحصيله من قطاع غزة أو إنفاقه، الأمر الذي أتاح الفرصة للأطراف المتنازعة (السلطة وحماس) إلى استخدام الأرقام بدون الاستناد إلى ما تظهره نتائج الإيرادات والنفقات المنشورة.

مقدمة

تسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة وتحليل واقع تنفيذ الموازنة العامة للعام 2018¹ خلال النصف الأول من العام بالاستناد إلى التقرير المالي لشهر حزيران².

تتكون الورقة من ثلاثة فصول:

- **الفصل الأول:** يعالج ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناظمة، واحترامها لمعايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.
- **الفصل الثاني:** عرض وتحليل لما تم تنفيذه خلال النصف الأول من العام ومقارنتها مع بنود الموازنة العامة 2018
- **الفصل الثالث:** استعراض للاستخلاصات.

وتقوم هذه الورقة على تحليل البيانات على أساس الإلتزام، وتتعلق بالتحليل باعتبار ان الموازنة العامة انعكاس للسياسات المالية المعلن عنها ضمن قانون الموازنة العامة 2018، لتكثيف جهودها للارتقاء بأدائها المالي من خلال عدة محاور متزامنة تتعلق بـ:

أولاً: سياسات الإيرادات، "الاستمرار في استراتيجية التوسع الأفقي للالتزام الضريبي، وتعظيم الإيرادات، الارتقاء في كفاءة وفعالية الأداء الضريبي، وتبني منظومة ضريبية عادلة ومتجانسة، وإجراء تعديل على النظام الضريبي (تحديدا تعديلات على قانون ضريبة الدخل)، والحد من التهرب والتجنب الضريبي، والاستمرار في تصويب منظومة تجارة التبغ والوقود والرسوم، وتكثيف المطالبة بالحقوق المالية من الطرف الإسرائيلي.

ثانياً: سياسات الإنفاق، وذلك من خلال الاستمرار في المحافظة على مستوى التوظيف نفسه في القطاع العام، والتركيز على المشاريع التطويرية الممولة من الخزينة، والعمل على معالجة صافي الإقراض وتخفيضه، التقشف الصارم وتعديل العلاوات، العمل على إصلاح القطاع الصحي وتوطين الخدمات الطبية، والاستمرار في أدونات الدفع المسبق للقطاع الخاص، والإسراع في سداد مستحقته، تسديد مديونية هيئة التقاعد

¹ قانون الموازنة العامة السنة المالية 2018

² التقرير المالي لشهر حزيران 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2018/7/23

ثالثاً: تطوير العلاقة مع الدول المانحة، وذلك من خلال بذل الجهد للعودة إلى مستوى الدعم المالي كما كان عليه عام 2012 أي مليار دولار سنوياً، والعمل مع الدول العربية الشقيقة لتوفير الدعم المالي، ووضع خطة عمل للتعامل مع الدول المانحة وحثهم على زيادة الدعم المقدم.

الفصل الأول

الجوانب القانونية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2017

بمراجعة مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية النازمة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. لم يتم التقيد بالمواعيد القانونية لإعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2018، إذ أنه لم يتم تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي في بداية شهر تشرين ثاني/ نوفمبر 2017 وفقاً لأحكام المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة. حيث تم تقديم المشروع متأخراً، وتم عرضه خلال لقاء جمع ممثلي بعض الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي منتصف شهر شباط الجاري
2. 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 قطاعياً ذات العلاقة بالموازنة العامة. وبالرغم من الالتزامات التي قطعتها الحكومة على نفسها في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، بتعزيز الشفافية، وبحكومة أكثر انفتاحاً على المواطن، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات، إلا أن ما يحدث لا يعكس ولا يظهر أن هناك أية بوادر لتطبيق هذه الالتزامات المعلن عنها، حيث ما تم لاحقاً إطلاع بعض رجال الأعمال من القطاع الخاص وممثلي الدول المانحة على مشروع الموازنة.
3. لم يتضمن قانون الموازنة العامة للعام 2017، جدولاً يوضح الديون والقروض (قصيرة الأجل، أو طويلة الأجل) المترتبة على السلطة الفلسطينية، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها. كما لم يتم توضيح مساهمات السلطة الفلسطينية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية، علماً أن هذه المعلومات يجب تقديمها بالاستناد إلى المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
4. تم إصدار موازنة المواطن، الأمر الذي يتماشى ومعايير الشفافية الدولية، واستجابة لمبدأ حق المواطن بالاطلاع على الموازنة العامة، والمساءلة حول تفاصيلها، ومتابعة إدارة الإنفاق الحكومي والمال العام، إلا أنه لم يتم إصدار التقرير النصف سنوي. ناهيك عن استمرار غياب الحساب الختامي المنشور (تقرير الحساب الختامي) لموازنات الأعوام: 2013، 2014، 2015، 2016

الفصل الثاني

عرض وتحليل تنفيذ بنود الموازنة العامة 2018 بعد مضي نصف عام

يعرض هذا الفصل واقع تنفيذ الموازنة العامة لعام 2018 بعد مضي نصف العام، ويقدم تحليلاً للبيانات الفعلية المتحققة بالمقارنة مع خطة الموازنة العامة، ومع البيانات المتحققة لنصف العام السابق (2017).

كما يستند التحليل في هذا الفصل، على السياسات المالية المعلنة في القرار بقانون الموازنة العامة لعام 2018، وعلى القرارات التي اتخذت خلال النصف الأول من هذا العام، يوضح مدى التوافق أو الانحراف ما بين المخطط والمتحقق.

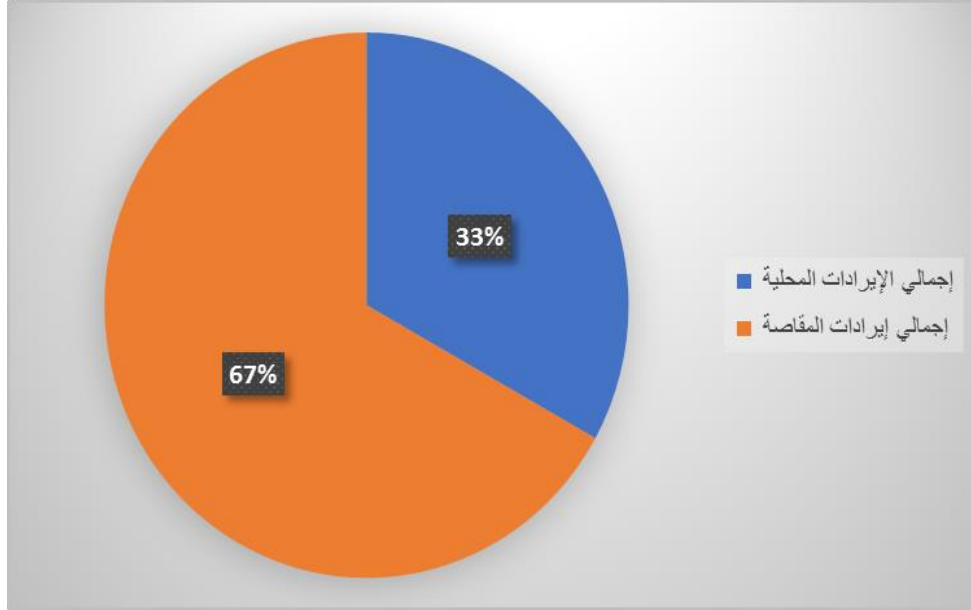
وسيتيم في هذا الفصل عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2018 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن:

- عرض وتحليل بيانات الإيرادات خلال نصف العام 2018 ومقارنتها مع المقدرة.
 - عرض وتحليل بيانات النفقات العامة والقضايا ذات الصلة، خلال نصف العام 2018 ومقارنتها مع المقدرة.
 - عرض وتحليل بيانات صافي الاقتراض خلال نصف العام 2018 ومقارنتها مع المقدرة.
 - عرض وتحليل بيانات العجز المالي والمنح والمساعدات والمتأخرات والتمويل البنكي خلال نصف العام 2018 ومقارنتها مع المقدرة.
 - عرض وتحليل بيانات الدين العام وقضايا ذات الصلة في موازنة العام 2018.
 - عرض وتحليل مخصصات مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي.
 - عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة 2018:
1. الاحتياطات المالية.
 2. موازنة المجلس التشريعي.
 3. النفقات التحويلية.

أولاً: تحليل الإيرادات

شكل رقم (1)

نسب الإيرادات في الموازنة المقدرة 2018



* إجمالي الإيرادات المحلية المقدرة: الإيرادات المحصلة من الحكومة الفلسطينية، 4.5 مليار شيقل

* إجمالي إيرادات المقاصة المقدرة: الإيرادات المحصلة بواسطة الجانب الإسرائيلي، 9.1 مليار شيقل

جدول رقم (1): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المتحقق مع المقدّر لنصف العام 2018، ومقارنة الإيرادات المحلية،

المقاصة، الإرجاعات الضريبية المتحققة مع المقدرة لنصف العام 2018، المبلغ بالمليون شيقل

موازنة 2018	نسبة المتحقق من الموازنة	المقدر لنصف العام 2018	المتحقق لنصف العام 2018	
13691	48%	6845.5	6552.9	إجمالي صافي الإيرادات
4533	58%	2266.5	2614.5	إجمالي الإيرادات المحلية
9158	43%	4579	3978.3	إجمالي إيرادات المقاصة
187	21%	93.5	39.9	الإرجاعات الضريبية

يلاحظ من الجدول المرفق أن إجمالي صافي الإيرادات يقارب المخطط حيث تشكل قيمة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة لنصف العام (2018) 48% من إجمالي صافي الإيرادات لعام 2018. وفي النظر إلى الإيرادات المحلية فقد ارتفعت عن المقدر لنصف العام بحوالي 400 مليون شيفل مما يشير إلى تحسن أداء الحكومة في جباية الإيرادات، وتعزى أحد أسباب الزيادة في الإيرادات الضريبية، إلى دفع المواطنين والتجار للضرائب المختلفة في بداية العام للاستفادة من الحوافز الضريبية (الخصومات والعروض)، وبالتالي فإن الإيرادات من الضرائب تكون بمستوى اعلى في الأشهر الثلاثة الأولى من العام. أما بالنسبة إلى إيرادات المقاصة فقد شكلت 43% من المخطط لكافة العام.

جدول رقم (2): مقارنة إيرادات الضرائب المحلية المتحققة خلال النصف الأول من العام مع المقدر لذات الفترة،

المبلغ بالمليون شيفل

المتحقق خلال النصف الأول 2017	المتحقق خلال النصف الأول 2018	
1486.4	1569.2	إيرادات الضرائب المحلية
501.5	499.5	ضريبة الدخل
523.8	637.1	ضريبة القيمة المضافة
365.9	315.4	الجمارك
2.2	2.1	مكوس المشروبات
82.1	104.6	مكوس السجائر
10.8	10.5	ضريبة الأملاك

ومن خلال تحليل مبنى الإيرادات الضريبية المحلية فيتضح أن ضريبة القيمة المضافة والتي بلغت خلال النصف الأول من العام (637.1) مليون شيفل، تشكل أكبر مصدر للإيرادات الضريبية، حيث شكلت 40% من إجمالي الإيرادات الضريبية البالغة 1,569 مليون شيفل خلال النصف الأول من العام. كما ارتفعت عما تم تحقيقه لنصف عام 2017 ب (113) مليون شيفل.

وفي النظر إلى ضريبة الدخل، فيتضح من خلال البيانات أن المتحقق في النصف الأول من العام الحالي يقارب ما تم تحقيقه لذات الفترة من العام الماضي، مما يعني أنه لم يطرأ أي تغيير على الإيرادات المتأتية من ضريبة الدخل واء على الشركات أو الأفراد، وبالتالي فإن السياسات المععلن عنها نحو التعديل الضريبي، لم يتم العمل فيها، ولم يتم إقرارها، كما ان إجمالي إيرادات الضرائب المتحققة خلال النصف الأول من العام أيضا مقارب لما تم تحقيقه لذات الفترة من العام الماضي، بزيادة 6%، نتيجة لزيادة الإيرادات المتأتية من ضريبة القيمة المضافة.

إلا أن الإيرادات المتحققة من مكوس السجائر قد بلغت خلال النصف الأول من العام 104 مليون شيقل، أي مقارب لما تم تحقيق في النصف الأول من العام الماضي، إلا أن توجه الحكومة والمعلن عنه نحو الاستمرار في تصويب منظومة تجارة التبغ والوقود والرسوم، وزيادة الإيرادات المتأتية من هذا القطاع، لم تظهر خلال النصف الأول من العام. علما بأنه لم يعلن عن قيمة الإيرادات المتوقعة لعام 2018 من كل نوع من أنواع الضرائب، وبالتالي لم يتم الإعلان عن المتوقع للإيرادات المتوقعة من مكوس السجائر، على عكس ما تم خلال العام الماضي، حيث تم التوقع بأن يصل مكوس السجائر إلى 830 مليون في حين أن المتحقق لعام 2017 لم يتجاوز 25% من المتوقع.

السياسات المالية المتعلقة بزيادة الإيرادات:

جاء قانون الموازنة لعام 2018 بسياسات مالية تهدف إلى زيادة الإيرادات، ويشكل عام لم يظهر أثر لتطبيق السياسات المعلنة، فعلى سبيل المثال كان هناك مقترح بتعديل قانون ضريبة الدخل على الشركات والأفراد، إلا أنه وبعد مضي نصف العام اتضح أنه لم يصدر أي تعديل على قانون ضريبة الدخل، ومن خلال تتبع الإيرادات الضريبية لم يظهر أي أثر لزيادة إيرادات ضريبة الدخل.

كما جاء قانون الموازنة باستراتيجية البسط الأفقي، بما يعني زيادة قاعدة المكلفين، إلا أن تحليل إيرادات ضريبة الدخل لا تظهر ذلك، بالرغم من زيادة الإيرادات المتأتية من ضريبة القيمة المضافة.

كما أتت السياسات المالية بمحاصرة ظاهرة التهرب الضريبي والتجنب الضريبي، والتي أشار الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة أن إلى أن حجم ما تخسره الخزينة بسبب التهرب الضريبي والتسرب الجمركي قد يصل إلى 35% من مجموع الإيرادات الضريبية، أي ما يقارب 500 مليون دولار سنويا، أي ما يعادل حوالي 1.8 مليار شيقل، مما يستدعي عملا فورياً لوقف هدر المال في هذا الجانب. وبالرغم من أن هناك زيادة في الإيرادات المتأتية من ضريبة القيمة المضافة خلال النصف الأول من العام، مقارنة بما تحقق في النصف الأول من العام الماضي بحوالي 100 مليون شيقل، والي يشير إلى تحسن في جباية الضرائب، وتحسن في الإجراءات إلا أنها لا تعكس بشكل جدي السياسات المعلنة باتجاه محاربة ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي.

كما أتت الحكومة بسياسات نحو تصويب منظومة تجارة التبغ والوقود والرسوم، ومن خلال تتبع الإيرادات المتحققة من مكوس السجائر قد بلغت خلال النصف الأول من العام 104 مليون شيقل، أي مقارب لما تم تحقيق في النصف الأول من العام الماضي، وبالتالي لم يظهر انعكاسات جلية لمحاربة ظاهرة تهريب التبغ، وزيادة الإيرادات من هذا القطاع.

وبالرغم من أن هناك خطة لتنظيم قطاع التبغ والحد من التهريب، وخلق منتج قادر على المنافسة، وزيادة إيرادات الخزينة العامة، إلا أن الأرقام المتحققة لا تشير إلى تنفيذ هذه الخطة.

وفي النظر إلى تصويب منظومة الرسوم، فيتضح من خلال البيانات زيادة إيرادات الرسوم المحلية بحوالي 111 مليون شيقل عما تحقق في نصف العام 2017، وهذا مؤشر على أداء الحكومة في زيادة الإيرادات من الرسوم وتحديد الرسوم المتأتية من رخص مزاولة المهنة.

وخلال العام 2017 وبداية العام الجاري أصدر الرئيس قرارات تتعلق بشأن التشريعات المتعلقة بالإعفاء الضريبي ورسوم الخدمات في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة) حيث صدر قرار بقانون رقم (10) لسنة 2017 بتاريخ 20 نيسان 2017، مستند على المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 14 حزيران 2007 والذي يقضي بإعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم، مع إضافة بعد الاستثناءات من الإعفاءات، بما يعني أن المرسوم السابق سنة 2007 كان قد منح إعفاءات أكثر من القرار بقانون 2017 والتي تمثلت في الاستثناءات من الإعفاءات. وبعد مضي 8 أشهر من إصدار القانون، أصدرت الرئيس قرار بقانون آخر يلغي ما جاء به القرار الأول بتاريخ (27 كانون أول 2017)، حيث جاءت المادة (1) من القرار بإلغاء العمل على التشريعات المتعلقة بقرار قانون رقم (10) لسنة 2017، أي القرار السابق، وإلغاء مرسوم رقم 18 لسنة 2017.

إن المعطيات السابقة تشير إلى تحبط الحكومة في اتخاذ القرارات، وتحديدًا فيما يتعلق بقطاع غزة، كما أن التقارير الصادرة عن وزارة المالية لا تشير إلى الإيرادات المتأتية من قطاع غزة، الأمر الذي قد يساهم في تتبع أثر تلك القرارات، إلا أن وجود عدة قرارات خلال عام واحد متناقضة يشير إلى التخبط في اتخاذ القرار، واحتماليات وجود للمناكفات السياسية في اتخاذ القرارات المتعلقة في السياسات المالية. الأمر الذي لا ينسجم مع هوية الحكومة والمفترض أن تتخذ القرارات السياسية المالية بمعزل عن المناكفات السياسية، وأن تتخذها بعد إجراء الدراسات والفحص لأثر تلك السياسات على الواقع الاقتصادي والاجتماعي.

كما أعلنت الحكومة عن توجهها إلى تكثيف المطالبة بالحقوق المالية من الطرف الإسرائيلي، إلا أنه لا يوجد مؤشرات واضحة تشير إلى تكثيف المطالبات المالية، فعلى سبيل المثال لم يظهر أي تحسن في الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة تحاكي السياسات المالية المعلن عنها.

ثانياً: تحليل النفقات

جدول رقم (3): إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض في موازنة العام 2018 مقارنة مع ما تحقق فعلياً في

نصف العام 2018 على أساس الالتزام (مليون شيقل)

المتحقق لنصف العام 2018	المقدر لنصف العام 2018	نسبة المتحقق من المقدر لكافة العام 2018
7385.2	16179	46%
3268.9	7878	41%
292.4	764	38%
1046.2	2086	50%
2022.7	4932	41%
17.1	78	22%
114.5	305	38%
444.3	900	49%
179.1		

* المدفوعات المخصصة هي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الاملاك، و50% من ضرائب النقل والمواصلات.

بشكل عام يتضح من خلال الجدول المرفق أن إجمالي النفقات المتحققة بعد نصف العام تشكل 46% من المخطط لكافة العام، وبالتالي فهذا يدل على أداء جيد والالتزام بالنفقات المقدرة وعدم تجاوزها. ومن خلال التدقيق في البنود المكونة لإجمالي النفقات، فيتضح أن بند الرواتب والأجور المتحقق انخفض عن المقدر لنصف العام بقيمة 671 مليون شيقل، بسبب تقليص أعداد الموظفين بإحالة حوالي 24 ألف موظف إلى التقاعد. حيث يظهر تقليص فاتورة الرواتب من خلال النظر إلى الرواتب والأجور³ المقدرة لعام 2018 والمنخفضة بحوالي 200 مليون شيقل عما كان مقدر لعام 2017⁴، وإلى الرواتب والأجور المتحققة في النصف الأول من العام والمنخفضة بقيمة 671 مليون شيقل عن المقدر للنصف الأول من العام. وبالرغم من أن إحالة الموظفين كان خلال عام 2017، إلا أن تقدير فاتورة الرواتب والأجور لعام 2018 أعلى من الفاتورة الفعلية، نظراً لأن أحد أهم أولويات وزارة المالية توفير الرواتب، وبالتالي يتم تقديره بشكل أعلى لضمان تسديدها. وهذا ما يفسر انخفاض قيمة فاتورة الرواتب للنصف الأول من العام. كما يتضح من خلال التدقيق في النفقات التحويلية المتحققة لنصف العام أنها انخفضت عن المقدر لنصف العام بقيمة 444 مليون شيقل، علماً بأن تقديرها أصلاً مرتفع.

³ إن إحالة الموظفين يمس الحقوق المكتسبة للعاملين، ويمس بالتشريعات التقاعدية التي تنظم وتحدد إجراءات وآليات استحقاق التقاعد للموظف العام

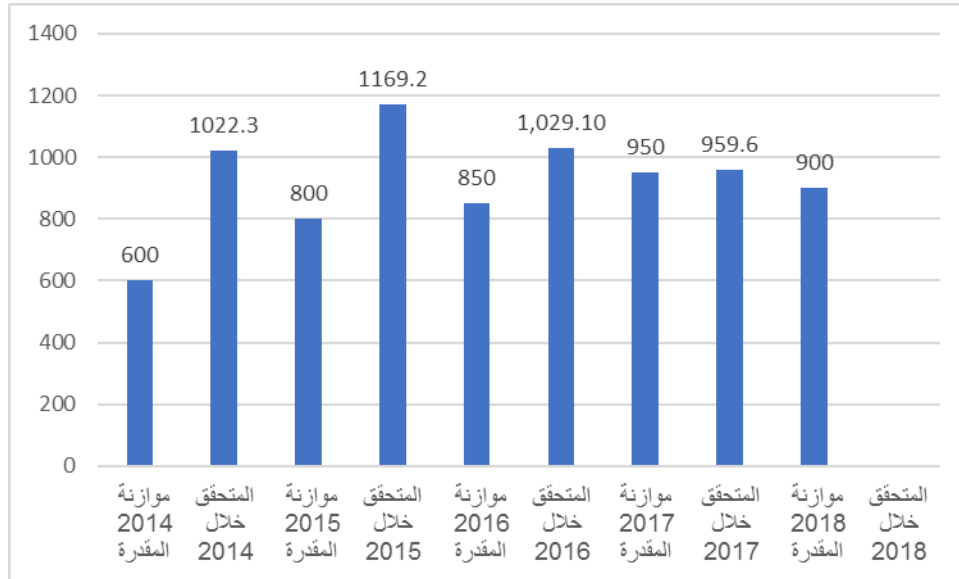
⁴ فاتورة الرواتب المقدرة لعام 2017 (8,093) مليون شيقل في حين أن الرواتب المتحققة لعام 2017 (7,631) مليون شيقل

في حين أن النفقات التشغيلية (استخدام السلع والخدمات) لوحظ بأنها بلغت 50% من النفقات المقدرة لها لكافة العام، بمعنى أنها لم تتخفص، علماً بأن إن كان هناك توجه نحو ترشيد النفقات فلا بد من أن ينعكس على النفقات التشغيلية، والتي قدرت للعام 2018 بقيمة (2,086) مليون شيقل أي بارتفاع طفيف عما تم تقديره لعام 2017 والبالغ (2,035) مع العلم بأن النفقات التشغيلية على مدار الأربع أعوام الماضية كانت أعلى من المقدر، بالرغم من إعلان الحكومة توجهها نحو ترشيد النفقات، الأمر الذي يشير إلى النفقات التشغيلية المتحققة حتى نهاية العام قد تتجاوز المبلغ المقدر.

ثالثاً: صافي الإقراض

شكل رقم (2)

مقارنة بند صافي الإقراض ما بين المقدر والمتحقق للأعوام 2014_2018



جدول رقم (4) بند «صافي الإقراض» في النصف العام من موازنة العام 2018 المقدر، مقارنة مع ما تحقق فعلياً

في نصف العام 2018 على أساس الالتزام (مليون شيقل)

صافي الإقراض	المخصص لعام 2018	المخصص لنصف العام 2018	المتحقق لنصف العام 2018

444.3	450	900	
-------	-----	-----	--

يلاحظ من الجدول، أن المنفق فعلياً خلال النصف الأول من العام يقارب المقدّر وهذا مؤشر جيد يشير على التزام الحكومة في الموازنة المقدّرة، إلا أنه لا توجد معلومات وتفصيلات كافية لبنود صافي الإقراض ضمن قانون الموازنة العامة للعام 2018 ولا يوجد تفاصيل خلال نصف العام ضمن التقرير الشهري، والذي بلغ (444.3) مليون شيقل، وعلى أي البنود صُرف، وذلك لضمان شفافية الموازنة العامة، وتوجد ضرورة لإعلام المواطنين على طبيعة المخالصات بين الحكومة والبلديات في هذا الشأن.

رابعاً: النفقات التطويرية

توقعت الموازنة العامة لعام 2018 أن تبلغ النفقات التطويرية (1,909) مليون شيقل أي بزيادة قدرها 300 مليون شيقل عما قدرت لعام 2017. حيث خصص هذا العام ما قيمته 355 مليون دولار لتمويل النفقات التطويرية من حساب الخزينة العامة (أي بزيادة 165 مليون دولار عما كان مخصص من الخزينة لعام 2017)، أي ما يعادل (1,278) مليون شيقل، أي ما نسبته 66% من النفقات التطويرية.

جدول رقم (5) النفقات التطويرية المقدّرة والمنفقة فعلياً لعام 2018، المبلغ بالألف شيقل

النفقات التطويرية المنفقة في النصف الأول من العام (تشمل دعم الموازنة التطويرية)	النفقات التطويرية المقدّرة لعام 2018 (لا تشمل دعم الموازنة)	
577000	1278760	إجمالي النفقات التطويرية
8220	50571	مكتب الرئيس
68505	58000	وزارة الداخلية والأمن الوطني
8737	257605	وزارة المالية والتخطيط
15876	80000	وزارة الأشغال العامة والإسكان

64406	70381	وزارة الحكم المحلي
590	66300	وزارة الزراعة
115231	272000	وزارة التربية والتعليم
28481	22200	وزارة الصحة
1236	37360	وزارة العمل
26454	8250	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
106803	26000	سلطة المياه

توزعت النفقات التطويرية (1,278) مليون شيقل التي سيتم تغطيتها من خزينة الدولة على مراكز المسؤولية، ويظهر الجدول مراكز المسؤولية التي استحوذت على 74% من النفقات التطويرية. فمثلا قدرت قيمة النفقات التطويرية لوزارة المالية ب 25 مليون شيقل أي ما نسبته 20% من إجمالي النفقات التطويرية الممولة من الخزينة العامة، كما قدرت أيضا النفقات التطويرية لوزارة التربية والتعليم ب 27 مليون شيقل أي بنسبة 21% من إجمالي النفقات التطويرية الممولة من الخزينة العامة.

أما وزارة الصحة والتي من المفترض أن تستحوذ على نصيب أعلى من النفقات التطويرية، وذلك للمضي قدما نحو تحسين الخدمات الصحية الحكومية وتوطين الخدمة، والتخفيف من التحويلات إلى الخارج، إلا أن نصيبها فقط 1.7% من النفقات التطويرية.

أظهر قانون الموازنة أن الحكومة ستنغطي ما نسبته 66% من الموازنة التطويرية، وفي النظر إلى إجمالي الإنفاق التطويري المتحقق خلال النصف الأول من العام (577) مليون والمتأتي من الخزينة العامة (379) مليون شيقل، بالإضافة إلى التمويل الخارجي (197) مليون شيقل، قد بلغ 33% من إجمالي النفقات التطويرية المقدرة (1909) مليون شيقل، وبالتالي فإن البيانات المعطاة تشير إلى أن الحكومة لم تلتزم بإنفاق مساهمتها المقدرة لنصف العام، والبالغة 639 مليون شيقل، حيث أن المنفق من الحكومة (379) مليون شيقل يشكل فقط 60% من المقدر لنصف العام، أي 29% من المخطط لكافة العام.

خامسا: العجز والمتأخرات

قدر العجز الإجمالي لعام 2018 قبل التمويل بقيمة (4,584) مليون شيقل، على أن يتم سداد جزء من هذا العجز من خلال المنح والمساعدات المالية والمقدرة بقيمة (2,790) مليون شيقل. في حين بلغ العجز الإجمالي خلال النصف الأول من العام (572.8) مليون شيقل أي أقل من المقدر⁵ للنصف الأول من العام، بالرغم من انخفاض التمويل الخارجي المتوقع. حيث لم يتجاوز التمويل المتحقق 30% من التمويل المقدر لكافة العام. ويعود الانخفاض في قيمة العجز الإجمالي نتيجة لانخفاض النفقات وتحقيق الإيرادات المتوقعة، إلا أن وكما تم الإشارة سابقاً أن تخفيض النفقات كان نتيجة لإحالة 24 ألف موظف إلى التقاعد المبكر.

جدول رقم (6): العجز في الموازنة العامة ما بين المقدر والفعلي للنصف الأول من العام، المبلغ بالمليون شيقل

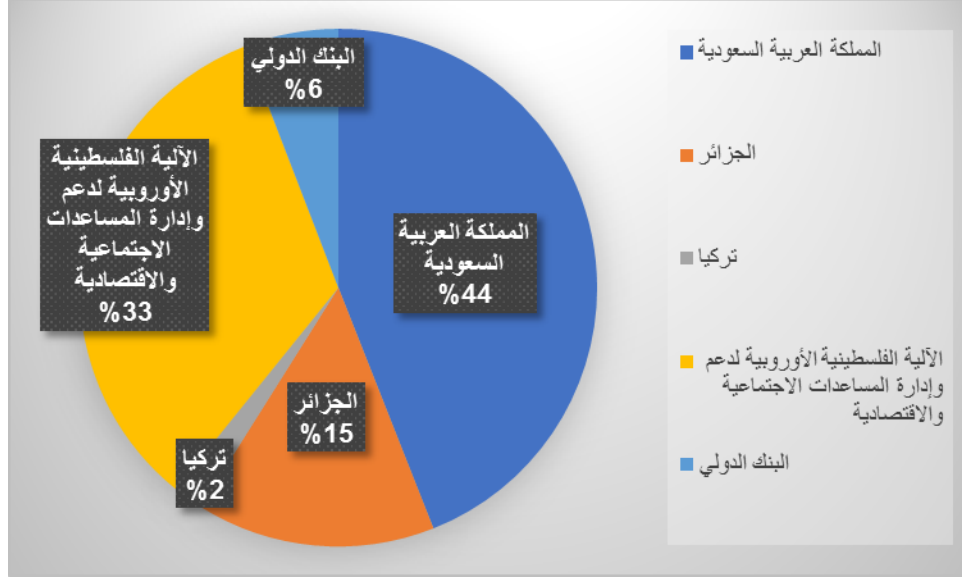
العجز	الموازنة العامة لعام 2018	المقدر للنصف الأول من العام	المتحقق للنصف الأول من العام
	1794	897	572.8

جدول رقم (7): المنح والمساعدات ما بين المتحقق والمقدر لعام 2018

	الموازنة العامة لعام 2018	المتحقق للنصف الأول من العام	نسبة المتحقق من المقدر للعام 2018
إجمالي التمويل	2790	836.8	30%
الدعم الخارجي للموازنة	2160	639	30%
التمويل التطويري	630	197.8	31%

الشكل رقم (3) مصادر الدعم الخارجي للموازنة لعام 2018

⁵ بدون احتساب المبلغ المخصص لسداد صافي المتأخرات.



ويظهر الجدول المرفق أن المنح والمساعدات المتحققة لنصف العام لم تتجاوز 30% من المقدر، إضافة إلى أنه لم تصل أي مساعدات من الولايات المتحدة نتيجة للظروف السياسية، والموقف الفلسطيني من صفقة القرن وما تبعه من وقف للمنح، كما يظهر بأن معظم المساعدات من المملكة العربية السعودية، تليها الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات الاجتماعية.

جدول رقم (8) الدعم الخارجي ما بين المقدر والعلي لنصف العام، المبلغ بالمليون شيقل

إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)			
السنة	المبلغ بالمليون شيقل	قيمة الانخفاض	نسبة التغير
2013	4915		
2014	4402	-513	-10%
2015	3104	-1298	-29%
2016	2905	-199	-6%
2017	2597	-308	-11%

والجدير بذكره أن إجمالي الدعم الخارجي المتحقق على مدار الخمس أعوام السابقة، في انخفاض مستمر، حيث بلغ عام 2013 قرابة 5 مليار شيقل، في حين لم يتجاوز 2.6 مليار شيقل عام 2017، مما يشير إلى أن انخفاض الدعم الخارجي، لم يكن وليد العام.

سادسا: الدين العام

بلغ الدين العام مع مطلع العام 2018 مبلغ (8,849.7) مليون شيكل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية الى انخفاض الدين العام في نهاية شهر حزيران 2018 حيث بلغ (8,637.6). إلا أن هذا الانخفاض طفيف (212.1) ولا يمكن عزله عن نفقات المتأخرات والبالغة (1,210.6) مليون شيكل، وعن ديون صندوق التقاعد المتراكمة. علما بأن قيمة المتأخرات المعطن 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.

جدول رقم (9) مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون اول 2017 - حزيران 2018 - مليون شيقل

البند	كانون أول 2017	حزيران 2018	نسبة الانخفاض
الدين العام	8849.7	8637.6	-2%

صندوق التقاعد والدين العام

بلغت قيمة المساهمات الاجتماعية المتحققة بعد نصف عام من موازنة 2018 على اساس الالتزام (292.4) مليون شيقل وهي أقل من المخطط (382) مليون، وبمراجعة الاساس النقدي نجد انه قيمة المساهمات الاجتماعية بلغت (101.8) مليون شيكل فقط، أي بنسبة (26%) من المقدر، كما لم يتم الالتزام بتحويل 25 مليون شيقل لصندوق التقاعد، بحسب ما تم الإعلان به، مما يعني أن ديون صندوق التقاعد ستبقى في تزايد، وسيستمر الخطر على استدامة الصندوق. وهذا يطرح من جديد سؤالا حول الشفافية في جدلية (صندوق التقاعد- الدين العام - المتأخرات)

ويشكل عام يمكن احتساب إجمالي الدين العام على الحكومة باحتساب الدين العام المعلن عنه، وإضافة ديون صندوق التقاعد، والمتأخرات، والذي ممكن تقريبه إلى أكثر من 15 مليار شيقل، الأمر الذي يتطلب وضع خطط عملية ومدروسة لسداد تدل الديون، والحد من تراكمها.

السياسات المتعلقة بترشيد الإنفاق

جاءت الحكومة في قانون موازنة 2018 بعدة سياسات هادفة إلى ترشيد الإنفاق، والحد من عجز الموازنة، حوالي تمثلت في الاستمرار في المحافظة على مستوى التوظيف نفسه في القطاع العام، ومن خلال تتبع الإنفاق على الرواتب والأجور باعتبارها انعكاسا للتوظيف فاتضح من خلال البيانات انخفاض فاتورة الرواتب، والتي جاءت كنتيجة لإحالة الموظفين إلى التقاعد المبكر. وفي هذا الجانب يدعم الفريق الأهلي توجه الحكومة نحو المحافظة على مستوى التوظيف (سياسات صفر للتوظيف) بمعنى أن عدد الموظفين الجدد يعادل عدد الموظفين المتقاعدين، إلا أنه يستتكر إحالة الموظفين إلى التقاعد المبكر.

أما من جانب النفقات التطويرية، والتركيز على المشاريع التطويرية الممولة من الخزينة، يتضح من خلال البيانات للنصف الأول من العام أن الإنفاق الحكومي على المشاريع التطويرية خلال النصف الأول من العام لم يتجاوز 30% من المقدر لكافة العام، الأمر الذي يثير التساؤلات حول إمكانية تنفيذ المشاريع التطويرية وتنفيذ السياسة المعلنة خلال العام.

وفي النظر إلى السياسات المعلنة نحو معالجة صافي الإقراض وتخفيضه، فإن المبلغ المتوقع على هذا البند قد بلغ 444 مليون شيقل، أي مقارب لما تم تقديره لذات الفترة، إلا أن هذا البند وبحسب توصيات الفريق الأهلي المتكررة لا بد من العمل على معالجته وبشكل جذري، وإن تخفيضه بهذه النسبة البسيطة لا يعكس إرادة جدية في تحقيق ذلك.

وجاء قانون الموازنة لعام 2018 إضافة إلى أجندة السياسات الوطنية، والاستراتيجية الصحية الوطنية، بالعمل على إصلاح القطاع الصحي وتوطين الخدمات الطبية، الأمر الذي يتطلب تخصيص الموازنات الكافية لتحقيق السياسات المطلوبة، وبالرغم من زيادة موازنة وزارة الصحة بنسبة 2%، وهي زيادة طفيفة، إلا أنها جاءت لصالح فاتورة الرواتب

والتي تم تقديرها بـ 812 مليون شيقل أي بزيادة 30 مليون شيقل عن عام 2017، في حين أن الفريق الأهلي يطالب بزيادة النفقات التشغيلية وتحديدًا فيما يتعلق بتحسين الخدمات الصحية الحكومية وتوفير الأدوية، ولم يظهر ذلك من خلال الأرقام الواردة في قانون الموازنة العامة 2018. وبالرغم من أن هناك زيادة في النفقات التطويرية الخاصة بقطاع الصحة وهذا توجه جيد، بالرغم من أن الموازنات المرصودة لا زالت لا تفي بالاحتياج المطلوب، وإذا ما تم مقارنة المخصص لوزارة الصحة من الإنفاق التطويري، بإجمالي المخصصات للإنفاق التطويري، فلم تتجاوز 1.7%.

كما أعلنت الحكومة توجهها نحو جدولة المتأخرات، عن طريق الاستمرار في إصدار أدونات الدفع المسبق، كطريقة للتعامل مع المتأخرات، إلا أنه وخلال النصف الأول من العام تم إصدار أدون للدفع المسبق لم تتجاوز 30% من قيمة المتأخرات، مما أدى على تراكم المتأخرات، حيث أن قيمة ما تم دفعه خلال النصف الأول بلغ 456 مليون شيقل، ما يشكل 32% من فقيمة المخطط له. مع العلم أن متأخرات النفقات قد بلغت (1,210) مليون شيقل. مما يثير التساؤل حول مدى التزام الحكومة بتنفيذ سياستها في هذا المجال، وسداد مستحقات القطاع الخاص.

وعلى الرغم من أن الحكومة عملت على الاقتراض البنكي بقيمة 1.4 مليار شيقل، لسداد المتأخرات، إلا أن ذلك لم يتضح في التقارير الشهرية، ناهيك عن أن طريق المعالجة تشير إلى إضافة ديون جديدة حيث أنه تم أخذ اقتراض بنكي.

أعلنت الحكومة عن توجهها نحو تسديد مديونية التقاعد، حيث قررت الحكومة تحويل ما قيمته 25 مليون شيقل على صندوق التقاعد، ووفي مراجعة الأساس النقدي لم تلتزم بتحويل ذلك، كما أن التقرير الذي أعده الفريق الأهلي حول هذا الموضوع، أشار إلى أن المبلغ المطلوب تحويله شهريا حوالي 115 مليون شيقل، لمنع تراكم الديون، علما بأن ديون هيئة التقاعد تجاوزت 7 مليار شيقل.

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 التنمية الاجتماعية)، مع نفقات وزارة الداخلية الأمن العام خلال النصف الأول من العام 2018.

جدول رقم (10): مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية* (أساس الالتزام) خلال نصف العام 2018

نسبة إجمالي النفقات المتحققة من مجموع النفقات العامة المتحققة لنصف العام 2018	الرواتب والأجور المتحققة لنصف العام 2018	الرواتب والأجور المخصصة لعام 2018	نسبة المتحقق من المخطط	إجمالي النفقات المتحققة لنصف العام 2018	إجمالي النفقات المخططة لعام 2018	
21%	1,198,140,000	2,965,618,000	42%	1,503,141,000	3,546,653,000	وزارة الداخلية والأمن العام
19%	1,063,072,000	2,500,000,000	46%	1,400,582,000	3,077,481,000	وزارة التربية والتعليم
12%	319,682,000	812,080,000	49%	862,210,000	1,754,483,000	وزارة الصحة
9%	23,965,000	63,259,000	45%	664,927,000	1,484,689,000	وزارة التنمية الاجتماعية*
		57,000,000			788,786,000	وزارة التنمية
		6,259,000			695,903,000	مؤسسة رعاية أسر الشهداء

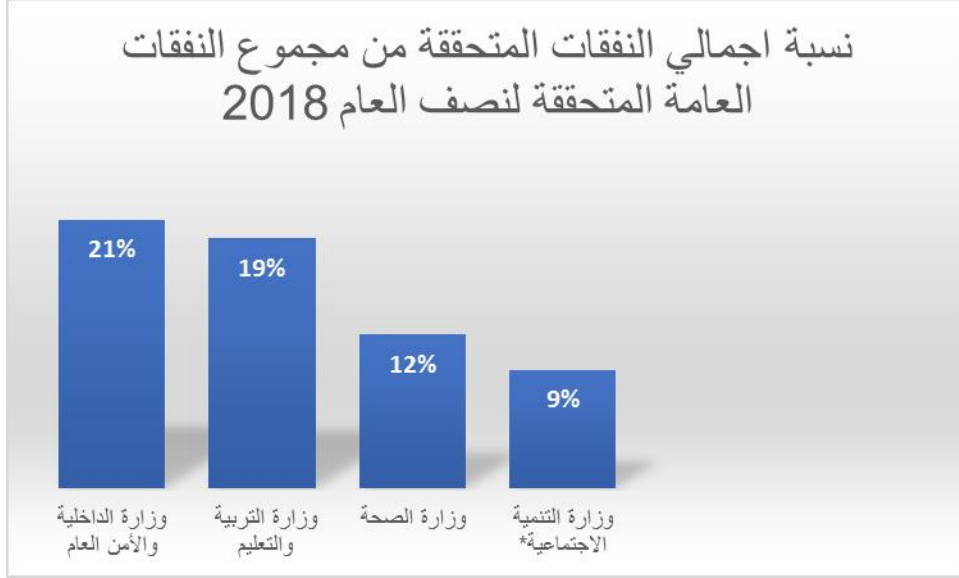
*ملاحظة: الموازنات لمراكز المسؤولية لا تشمل النفقات التطويرية

*ملاحظة: وزارة التنمية الاجتماعية، تشمل وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء

شكل رقم (5)

مقارنة النفقات الفعلية من مجمل النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال نصف العام 2018 - ألف

شيقل



يتضح من خلال الجدول والشكل المرفق أعلاه ما يلي:

- استحوذت وزارة الداخلية والأمن العام على 21% من مجموع النفقات العامة، كما تشكل فاتورة الرواتب والأجور لوزارة الداخلية والأمن العام 83% من إجمالي النفقات المخصصة لها، رغم التوصيات المتكررة للفريق الأهلي بخفض قيمة النفقات الخاصة بهذا البند. وبالتالي لا زالت مخصصات الأمن تستحوذ على النصيب الأكبر من الموازنة، ولا زال بند الرواتب داخل مخصصات الأمن يستحوذ على النصيب الأكبر، هذا في ظل عدم وجود تفاصيل عن المؤسسة الأمنية.
- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 19% من مجموع النفقات العامة. ومن خلال ورقة الفريق الأهلي حول أولويات الإنفاق في قطاع التعليم، والتدقيق على الموازنة المخصصة لوزارة التربية والتعليم، اتضح أن موازنة التربية والتعليم من إجمالي الموازنة العامة وحسب المعايير الدولية من الموازنات الجيدة، إلا أن الإشكالية تبقى في بنية الموازنة وهيكلتها والتي ما زالت الرواتب والأجور تستحوذ على الحصة الأكبر منها، وعدم وملاءمتها مع الخطط الاستراتيجية لقطاع التعليم.

- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 12% من مجموع النفقات العامة، وبحسب ورقة الفريق الأهلي لأولويات الإنفاق في قطاع الصحة، فإن هذه الموازنة لا تكفي للاحتياجات المطلوبة، ولا زال هناك حاجة لتبني نظام التأمين الصحي شامل، والذي سيأهم في توفير موارد مالية أكثر لوزارة الصحة، وتطوير الخدمات الصحية.

وهناك ضرورة لوضع خطة تطويرية لتطوير الخدمات التخصصية في مؤسسات الوزارة بهدف تقليل الاعتماد على التحويلات الطبية أو شراء الخدمة من خارج مؤسسات وزارة الصحة من خلال تطوير قدرات الكادر البشري في وزارة الصحة، وتوفير المستلزمات الطبية المتعلقة بالأمراض الأكثر تكلفة أو تحويلاً للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة كأمراض الأورام السرطانية وأمراض الدم وجراحة الأعصاب والقلب بوضع مؤشرات واضحة لنسب التقدم على مدى السنوات الخمس القادمة، بغية تقليل التكاليف المتعلقة في هذا البند.

- حصول وزارة التنمية الاجتماعية مضاف إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء على 9% من مجموع النفقات العامة، من خلال تتبع الموازنة العامة وحصة وزارة التنمية الاجتماعية لعام 2018، فقد بلغت موازنة وزارة التنمية 788 مليون شيقل أي ما نسبته 5% من الموازنة العامة. ومن خلال تحليل مبنى موازنة وزارة التنمية، لوحظ أن هناك تكاليف وتعويضات محملة على النفقات التحويلية لوزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التنمية الاجتماعية لا تمتلك أي معلومات عنها ولا تخضع لبرامجها، فتبعاً لبيانات وزارة المالية، فإنه يتم صرف تعويضات لتعيينات "تفريغات" عام 2005 بقيمة (1,500) شيقل لعدد (11,850)، وبتكلفة سنوية تصل إلى (213,300,000) شيقل، وتم تحميلها على بند التحويلات الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية من قبل وزارة المالية دون العودة لوزارة التنمية الاجتماعية، وهناك تحفظ من قبل وزارة التنمية الاجتماعية على تضمين هذه النفقات على مركز مسؤوليتها. وبناء على ذلك فإن الموازنة الفعلية للتنمية الاجتماعية تشكل فقط 4% من مجمل النفقات العامة. تشكل النفقات التحويلية حوالي 92% منها، في حين 8% تبقى للرواتب والأجور، والبرامج التشغيلية الساعية لتحقيق التنمية. إلا أن هناك تطوّر في مبنى الموازنة وتوزيعها في العام 2018، من خلال رفع مخصصات النفقات التطويرية من مليون شيقل عام 2016 و 2017، إلى حوالي (52) مليون شيقل في موازنة العام 2018، حيث تم تخصيص مبلغ 42 مليون شيقل لبرنامج التمكين الاقتصادي في موازنة الوزارة إلا أنه يلاحظ في المقابل خفضاً لمخصصات النفقات التحويلية (برنامج المساعدات النقدية) بحوالي 40 مليون شيقل، أي أن ارتفاع الموازنة التطويرية في موازنة العام 2018 جاء على حساب النفقات التحويلية

سابعاً: عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة

- الاحتياطات المالية:

تتضمن الموازنة العامة بند الاحتياطات المالية، وقدّرت الموازنة العامة 2018، هذا البند بمبلغ (55) مليون شيقل أي تماماً كالمخصص للاعوام السابقة 2017، 2016، 2015، وقد تم في النصف الاول من العام 2018، انفاق (12 مليون شيقل)، تحت هذا البند، والتي تتفق كنفقات تحويلية. بالرغم من الإنفاق الفعلي على هذا البند كان لعام 2017 فقط 11 مليون شيقل، أي ما نسبته 20% فقط من المخطط، إلا أنه توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وانها تتفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية.

- المجلس التشريعي الفلسطيني:

قدرت موازنة المجلس التشريعي لعام 2018 ب (57) مليون شيقل. قدرت النفقات التشغيلية لعام 2018 للمجلس التشريعي المعطل والذي لا ينعقد منذ 12 عام ب(14.9) مليون شيقل أي ما نسبته 26% من الموازنة المقدره. وتم انفاق ما قيمته 17 مليون خلال النصف الأول من العام، منها (1.8) مليون شيقل للنفقات التشغيلية و6 مليون نفقات تحويلية (رواتب أعضاء التشريعي) في حين 8 مليون للرواتب والأجور لموظفي المجلس التشريعي المعطل.

ويتضح من خلال تقرير أعده الفريق الأهلي حول واقع النفقات التشغيلية أنه يتم تخصيص موازنة تشغيلية مرتفعة للمجلس التشريعي على الرغم من تعطله ويتم الإنفاق الفعلي بنسبة منخفضة عن المقدر، ويمكن أن يكون ذلك لنيل رضا أعضاء المجلس التشريعي في المشاورات التي تتم معهم خلال مرحلة اعتماد وزارة المالية للموازنة العامة، او لإتاحة مرونة لوزارة المالية للصرف بالسقف الأعلى، حال التنام المجلس التشريعي بكامل هيئته وعودته للعمل.

- النفقات التحويلية :

عرّفت وزارة المالية الفلسطينية النفقات التحويلية بأنها "النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرف ثالث، كتلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات اسر الشهداء والجرحى ومخصصات الاسرى"⁶. ومن خلال تحليل النفقات العامة المتحققة في نصف العام 2018، فقد بلغت النفقات التحويلية المتحققة 2 مليار شيقل، أي ما نسبته (27%) من اجمالي النفقات. وبالتالي فإن النفقات التحويلية تشكل ثاني أكبر بند للنفقات بعد الرواتب والأجور، وهي موجودة عمليا في 18 مركز مسؤولية من أصل 54 مركز مسؤولية. فمثلا الموازنة المنفقة على شكل نفقات تحويلية ضمن سلطة الطاقة والموارد الطبيعية بلغت (35) مليون شيقل، في حين بلغت النفقات التحويلية ضمن وزارة المالية والتخطيط (43) مليون شيقل.

وبالتالي فإن هناك حاجة لشفافية أكبر لهذا البند، وتوضيح مكوناته، وكيفية الإنفاق ضمنه، وتخصيصه ضمن مراكز مسؤولية ذات علاقة في هذا الشأن، من أجل البحث على أوجه الترشيح في هذا البند.

الفصل الثالث

الاستخلاصات

- شفافية الموازنة العامة: توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون 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. والأحكام القانونية ذات الصلة في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998. وكذلك في نشر كتاب الموازنة العامة التفصيلي والذي يعتبر جزءا من القانون. وما زالت إشكالية الحصول الكامل على البيانات الكاملة في وقت قصير وبشكل مباشر قائمة.

⁶ موازنة المواطن، 2013.

- **نهج المشاركة:** على الرغم من عرض مقترح الموازنة ممثلي بعض الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي، وعلى بعض رجال الأعمال من القطاع الخاص وممثلي الدول المانحة وموظفي وزارة المالية ومجلس الوزراء. إلا أن المشاركة بمفهومها الشمولي ما زال منقوصا، حيث توجد ضرورة لمشاركة الحكومة مؤسسات المجتمع المدني في كافة مراحل اعداد الموازنة وفي توفير البيانات الخاصة بالموازنة العامة ووثائقها. مع العلم أن وزارة المالية لم تتح الفرصة لاطلاع مؤسسات المجتمع المدني وبشكل خاص الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، على مشروع الموازنة.

- **الإيرادات:** الإيرادات المتحققة في النصف الأول ارتفعت عن المقدر لنصف العام بحوالي 400 مليون شيقل مما يشير إلى تحسن أداء الحكومة في جباية الإيرادات، مع العلم أن الإيرادات المتحققة في النصف الأول من العام غالبا ما تكون أعلى من النصف الثاني، نتيجة لدفع الضرائب مع بداية العام والاستفادة من الامتيازات والخصومات.

- **التمويل الخارجي:** رغم التقديرات المنخفضة للتمويل الخارجي، إلا أن المتحقق فعليا ما زال أيضا أقل من المقدر، وهذا الأمر يخلق مشكلتين، الأولى تتمثل بزيادة العجز في الموازنة العامة، والثانية تتمثل في مصير الخطط والبرامج وخاصة التطويرية والتي لم يصل التمويل التطويري الخاص بها.

- **النفقات:** يلاحظ أن إجمالي النفقات المتحقق أقل من المقدر بشكل طفيف، نظرا لإحالة 24 ألف موظف إلى التقاعد المبكر، ويلاحظ أن النفقات التشغيلية لم تتخفض، رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيد النفقات، ووجود فجوة تمويلية تحدثت الحكومة عن ردمها بترشيد النفقات، علما بأن الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة اوصى عدة مرات بضبط تلك النفقات، وأصدر خطة للترشيد والتشف.

- **صافي الإقراض:** تم تخفيض صافي الإقراض بنسبة بسيطة، إلا أن هناك 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 أن عجزت الحكومة في السنوات الماضية عن إنهاء هذه الظاهرة

- **عجز 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.
- **الدين العام:** هناك تحسن طفيف في تخفيض الدين العام، إلا أنه لا يمكن تقييم ذلك بمعزل عن دراسة ديون الحكومة لصندوق التقاعد، والمتأخرات، لأنها جميعها ديون.
- **صندوق التقاعد:** توجد مشكلة حقيقية في شفافية صندوق التقاعد، ومستوى الديون المستحقة له، واليات الحكومة لسداد تلك الديون. ويلاحظ أن هناك فرقا كبيرا بين مساهمات الحكومة في صندوق التقاعد على أساس الالتزام والاساسي النقدي.
- **مخصصات الأمن:** ما زالت تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، كما ما يزال بند الرواتب والاجور فيها يستهلك ويستنزف الحصة الاكبر من نفقات الامن ويفوق بكثير «مجموع موازنات» الصحة والتنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية اسر الشهداء معا، ولا توجد تفصيلات عن نفقات وزارة الداخلية والامن سوى بنود رئيسية عامة عن مبنى النفقات.
- **توزيع مخصصات الموازنة العامة:** هناك تشوّه واضح في توزيع مخصصات 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 بالتنمية الاجتماعية.
- **موازنة وزارة التنمية الاجتماعية:** يوجد خلل متراكم منذ عدة سنوات في موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ويتمثل في دمج مركز المسؤولية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية مع مركز المسؤولية الخاص بمؤسسة رعاية اسر الشهداء، وتصنيف المركزين تحت مسمى وزارة "التنمية الاجتماعية"، وبالتالي تضخيم الموازنة المخصصة لمركز مسؤولية "التنمية الاجتماعية" بشكل مضلل، وغير حقيقي. إضافة الى ان المخصص لوزارة التنمية الاجتماعية لا يلبي الاحتياج، ولا يتناغم مع خطتها الاستراتيجية.

وفي جميع الأحوال يعتبر موضوع التأخير الطويل في تقديم الحسابات الختامية من قبل وزارة المالية إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية والمجلس التشريعي، وعدم قدرة الديوان التدقيق في الحسابات في الوقت المناسب، وتحفظه على ما تم تدقيقه، إضافة إلى شلل المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة، على أي انحراف في الموازنة، الإشكال والتحدي لضمان الإدارة الرشيدة للمال العام.