



تقرير حول:

واقع الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص

في فلسطين

2019



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للخبير الدكتور نصر عبد الكريم لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريه للتقرير.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019. واقع الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص في فلسطين. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

4	..... الملخص التنفيذي
8	..... المقدمة
10	..... هدف التقرير
12	..... مفهوم الدين العام
13	..... آليات الاقتراض
15	..... التطور التاريخي
21	..... أسباب ارتفاع الدين
23	..... حجم الدين الحالي
25	..... حجم المتأخرات المستحقة
28	..... مؤشرات الدين العام
29	..... نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي
30	..... نسبة الدين العام الخارجي الى الصادرات
31	..... مؤشر نصيب الفرد الفلسطيني من الدين العام
32	..... نسبة احتياط العملات الصعبة الى الدين العام الخارجي
32	..... مقارنة معدل نمو الدين العام بمعدل نمو الناتج المحلي
32	..... مؤشر نسبة الدين العام إلى حجم الإيرادات المحلية
34	..... خدمة الدين العام
35	..... نسبة خدمة الدين العام الى الإيرادات المحلية
35	..... نسبة خدمة الدين العام الى حجم الصادرات
36	..... أثر الدين العام
41	..... السياسات المقترحة
	..... المصادر والمراجع

Error! Bookmark not defined.

المخلص التنفيذي

تعاني الموازنة العامة الحكومية من العجز في حال تفوق النفقات السنوية على الإيرادات السنوية. حيث تتشكل النفقات أساساً من المصاريف التشغيلية بما فيها الرواتب والأجور العامة، وكذلك النفقات التطويرية مثل مشاريع البنى التحتية والتنمية الاقتصادية. في حين تتشكل الإيرادات أساساً من الضرائب والجمارك والرسوم المحلية، كذلك الهبات والمساعدات الأجنبية سواء كانت دعم مباشر للموازنة العامة او من خلال مشاريع تطويرية. تلجأ الحكومة عادة إلى الاقتراض من أجل تعويض هذا العجز في الموازنة. حيث يمكن ان يكون الاقتراض اما داخليا من خلال البنوك المحلية والمؤسسات المحلية الاخرى، أو الاستدانة خارجياً من خلال الاقتراض من الحكومات أو المؤسسات الدولية.

تشكل اجمالاً الجباية المحلية التي تجبها الحكومة الفلسطينية حوالي 25% من مجموع الإيرادات. وكذلك تصل نسبة المنح والهبات الخارجية سواء كانت دعم من حكومات او مؤسسات دولية حوالي 25% من الإيرادات. أما 50% المتبقية، فإنها تأتي من إيرادات المقاصة التي تجبها وتحولها حكومة الاحتلال الإسرائيلي لقاء ضرائب الاستيراد الفلسطينية عبر الموانئ الإسرائيلية. حيث تختلف هذه التركيبة بين فترة وأخرى بحسب تحويلات المقاصة والمنح الخارجية وقدرة الحكومة على الجباية المحلية. في حين تشكل النفقات الجارية معظم نفقات الموازنة الفلسطينية بنسبة حوالي 85%، اما المتبقي بنسبة 15% فهو عبارة عن نفقات تطويرية. اجمالاً، شكل العجز في موازنة عام 2018 حوالي مليار دولار، حيث بلغت النفقات حوالي 6 مليار دولار، في حين بلغت الإيرادات حوالي 5 مليار دولار. امام هذه الظروف، فان الدين العام هو ملجأ الحكومة الفلسطينية لتمويل نفقات العجز القائم.

في الواقع، يعتبر موضوع الدين العام من المواضيع الهامة لأنه يمس مستوى المعيشة والخدمات الضرورية للجيل الحاضر والأجيال المقبلة والعدالة الاجتماعية. حيث يتزامن طرح موضوع تراكم الدين العام والمتأخرات المستحقة للقطاع الخاص والأجور خاصة مع الازمة الاقتصادية التي تعاني منها السلطة الوطنية الفلسطينية والتي أحد اسبابها قيام الولايات المتحدة الامريكية بوقف دعمها السنوي للحكومة الفلسطينية والبالغ 400 مليون دولار. كذلك عدم تحويل الاحتلال الإسرائيلي أموال المقاصة الى السلطة الفلسطينية، مما أصاب الوضع بأزمة حقيقة وضائقة مالية تهدد استقرار اداء السلطة الفلسطينية على المدى المنظور.

ونظراً لهذه الأهمية، فان هذه الدراسة تتناول تفصيلات الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص. حيث تعتمد على المنهج الوصفي التحليلي في استقراء بيانات الموازنة العامة الفلسطينية والدين العام والمتأخرات من خلال الاعتماد على البيانات الصادرة عن وزارة المالية، وسلطة النقد الفلسطينية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. أيضاً تم جمع البيانات عن متأخرات القطاع الخاص من خلال اجراء مقابلات وتنفيذ زيارات ميدانية الى المؤسسات ذات العلاقة، كذلك تشمل منهجية الدراسة مراجعة الادبيات والقوانين والأنظمة ذات العلاقة بالدين العام.

اجمالياً، أظهرت نتائج الدراسة أن الموازنة العامة الفلسطينية تعاني من وضع مالي هش وغير مستدام، إذ تعاني دائماً من عجز في الرصيد الجاري، خاصة ان 75% من إيراداتها تخضع للظروف السياسية، مما يعني زيادة الدين العام وارتفاع مبلغ متأخرات القطاع الخاص. بينت النتائج ان أسباب ارتفاع الدين العام الفلسطيني هو نمو النفقات والتوسع المؤسساتي للسلطة الفلسطينية، وغياب الأسس السليمة في التنمية دون النظر الى الظروف الاقتصادية وحجم الموارد التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية. وانخفاض الضرائب المحلية، وعدم قدرة السلطة فرض ضرائب أخرى. والأهم هو سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الموارد المحلية والحدود والتحكم في تحويلات المقاصة، جميعها أسباب جوهرية في ارتفاع حجم الدين العام.

توصي الدراسة بضرورة العمل ما أمكن على ضبط وترشيد النفقات الجارية ضمن جدول أولويات، خصوصاً نفقات الأجور والرواتب والتعيين والترقيات. كذلك ضرورة التغيير التدريجي لسيطرة النفقات التشغيلية على النفقات التطويرية، وتوجه النفقات الى المشاريع التي تجلب الاستثمارات لزيادة الإنتاج والصادرات والتشغيل في القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية، وبالتالي زيادة إيرادات الجباية المحلية للحكومة.

توصي الدراسة بضرورة قيام مؤسسات القطاع الخاص بالاتفاق مع السلطة الفلسطينية على تزويدها بالمتطلبات الخاصة بالصحة والتعليم ضمن إطار زمني للتسديد وبطريقة عادلة وشفافة. أيضاً تشدد الدراسة على ضرورة قيام وزارة المالية بإضفاء مزيداً من الشفافية والمساءلة في إدارة الدين العام من قبل مؤسسات المجتمع المدني. كذلك التشدد في موضوع مكافحة الاختلاسات الحكومية والبت بالقضايا بالسرعة الممكنة لإعادة الأموال المختلسة الى الموازنة العامة. كذلك ضرورة التفكير في زيادة الإيرادات المحلية إما عن طريق توسيع طاقة الاقتصاد المحلي أو عبر تحسين الجباية الضريبية من خلال توسيع القاعدة الأفقية للضرائب، والحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي.

Executive Summary

As a general rule, the government budget suffers from deficits if annual expenditures exceed annual revenues. Where expenditure is mainly comprised of operating expenses including salaries and wages for public employees, as well as development or what called capital expenditures such as infrastructure projects and economic development. While revenues are mainly composed of taxes, customs and local fees, as well as donations and foreign grants, whether direct support to the public budget or through development projects. The government usually borrows to offset this budget deficit. Where borrowing can be either internally through local banks and other local institutions, or external borrowing through borrowing from governments or international institutions.

In total, local taxes collected by the Palestinian government account for about 25% of total revenues. The proportion of grants, whether supported by governments or international institutions, is about 25% of revenues. The remaining 50% comes from clearance revenues that collected by the Israeli government to meet Palestinian import taxes through Israeli ports. The Palestinian government revenue structure varies from time to time as according to clearance transfers amount, external grants and the government's ability to collect local taxes. The operating expenditures constitute most of the expenditures of the Palestinian budget by about 85%, while the remaining 15% is a development or capital expenditure. Overall, the deficit in the 2018 budget amounted to about one billion dollars, where expenditures amounted to about 6 billion dollars, while revenues amounted to about 5 billion dollars. In the light of these circumstances, the public debt is the considerable variable of the Palestinian government to finance the expenses of the existing deficit.

In fact, the issue of public debt is an important topic because it affects the standard of living and services necessary for present and future generations and social justice as well. The accumulation of public debt and arrears that due to the private sector and wages of public employees, especially in the economic conditions suffered by the Palestinian National Authority. One of the reasons for this bad economic conditions result from the United States stopping its annual support to the Palestinian government by about 400 million dollars. The Israeli occupation also did not transfer the clearing money to the Palestinian Authority, which caused real economic

problem and a financial crisis that threatens the stability and the performance of the Palestinian Authority in the foreseeable future.

This study examines the public debt and private sector arrears. The study relies on the analytical descriptive approach in extrapolating the Palestinian public budget data, public debt and arrears by relying on data issued by the Ministry of Finance, the Palestinian Monetary Authority and the Palestinian Central Bureau of Statistics. Data on private sector arrears were also collected through interviews and field visits to related institutions. The methodology of the study also includes a review of literature, laws and regulations related to public debt.

In general, the results show that the Palestinian public budget suffers from a financial situation that is fragile and unsustainable. It suffers from a deficit in the current balance, especially since 75% of its revenues are subject to political conditions. The results indicate that the reasons for the rise in Palestinian public debt are the growth of expenditures and the institutional expansion of the Palestinian Authority, and the absence of proper expanding for development without regard to the economic conditions and the volume of resources controlled by the Palestinian Authority. Lower domestic taxes, and the inability of the Palestinian Authority to impose other taxes. More importantly, the Israeli occupation and its controlling on local resources, borders and the control of clearance transfers are essential reasons for the increase in public debt.

The study recommends that, as far as possible, the current expenditures should be controlled and rationalized within a schedule of priorities, especially wages, salaries, appointments and promotions. As well as the need to gradually change the percentage of operating expenditures relative to the development expenditures, and directing expenditures to projects that bring investments to increase production, exports and employment in the agricultural and industrial production sectors, and thus increase the revenues of local government collection.

the study recommends that private sector institutions agree with the Palestinian Authority to provide the government with the health and education requirements within a timeframe for payment in a fair and transparent manner. The study also stresses the need for the Ministry of Finance to provide greater transparency and accountability in the management of public debt by civil society organizations. There is also a need to consider increasing domestic revenues either by expanding the capacity of the local economy or by improving tax collection by expanding the horizontal tax base and by reducing the phenomena of tax evasion.

[1] المقدمة

يشير مصطلح الموازنة الحكومية الى وثيقة سنوية تعدها الحكومة ويصادق عليها البرلمان بهدف إضفاء الشفافية والمصادقية في أعين المواطنين. هذه الوثيقة هي تقديرات الحكومة للإيرادات والنفقات الحكومية المتوقعة للسنة المالية المقبلة. وبالتالي، فإن الموازنة الحكومية تتكون من بندين أساسيين هما الإيرادات والنفقات. تتشكل الإيرادات أساساً من الإيرادات الضريبية مثل ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية على الواردات والصادرات. كذلك تحتوي الإيرادات على رسوم تفرضها الحكومة مثل رسوم الرخص وإيرادات أرباح شركات حكومية وأراضي زراعية ونحو ذلك. إجمالاً، تدر إيرادات الضرائب والرسوم على الحكومة بشكل منتظم كونها محددة بنسب وقوانين واضحة. تتعزز إيرادات الحكومة أيضاً من خلال الهبات والمساعدات التي تتلقاها الدولة من باقي الدول الصديقة، أو من وكالات التعاون الدولي مثل الوكالة الفرنسية للتنمية، الأمم المتحدة، الوكالة الأمريكية للتنمية، البنك الدولي وهكذا.

الجزء الآخر من الموازنة الحكومية هو بند النفقات. ويتكون أساساً من النفقات الجارية وهي النفقات الضرورية لاستمرار المؤسسات الحكومية في أداء مهامها الإدارية وأدوارها الاجتماعية. مثل أجور الموظفين الحكوميين ومساهمات الحكومة في صناديق التقاعد والتأمين الصحي، نفقات الأدوات والمعدات اللازمة للعمليات اليومية. بالإضافة إلى نفقات دعم الأسعار للمواد الأساسية والمساعدات ذات الصبغة الاجتماعية التي تقدمها الحكومة للفقراء، ونفقات خدمة الدين العام. أما البند الآخر من النفقات، فهو يتعلق بنفقات التطوير: وهي النفقات المتعلقة بتشييد البنية التحتية مثل شق الطرق وبناء السدود، أو ببناء المرافق العمومية، مدارس حكومية مستشفيات، وزارات ومقرات أجهزة الأمن وهكذا.

الفرق بين مجموع الإيرادات وإجمالي النفقات يسمى رصيد الموازنة. يمكن ان يكون موجبا في حال تفوق الإيرادات على النفقات، حيث يسمى في هذه الحالة فائض في الموازنة؛ أو سالبا، أي أن الإيرادات تقل عن النفقات، ويقال عندئذ إن الموازنة الحكومية تعاني من عجز. في حالة العجز، وهي في الغالب، فإن الحكومة تلجأ عادة إلى الاقتراض من أجل تعويض هذا العجز. حيث يمكن ان يكون الاقتراض اما داخليا من خلال البنوك المحلية والمؤسسات المحلية الاخرى، أو الاستدانة خارجياً من خلال الاقتراض من المصارف العالمية أو المؤسسات المالية الدولية.

في الشأن الفلسطيني، فقد بلغت موازنة السلطة الفلسطينية لعام 2018 حوالي 5 مليار دولار¹. فيما تعتمد السلطة الفلسطينية على ثلاثة مصادر لتمويل نفقاتها²: أولها الضرائب المحلية بأنواعها المختلفة وتشمل بالأساس ضريبة

¹ وكالة معا الإخبارية. 2018. 5 مليار - إقرار موازنة 2018. <http://www.maannnews.net/Content.aspx?id=940826>

الدخل، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الأملاك. وتشكل الضرائب المحلية حوالي 25 في المئة من الإيرادات الكلية للحكومة الفلسطينية، وتقدر بنحو 1.25 مليار دولار سنوياً. في حين أن المصدر الثاني للإيرادات هي إيرادات المقاصة، وهي الضرائب والرسوم على الواردات الفلسطينية عبر الموانئ الإسرائيلية وكذلك الضريبة على المشتريات الفلسطينية من موردين إسرائيليين وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي الموقع بينهما سنة 1994. تشكل حصيلتها النقدية حوالي 50 في المئة من الإيرادات الكلية للسلطة، وتبلغ 2.5 مليار دولار سنوياً. أما المصدر الثالث لتمويل الموازنة، فهي المساعدات الخارجية، وتشكل نحو 25 في المئة من تمويل الموازنة، بقيمة إجمالية تقدر بنحو 1.25 مليار دولار سنوياً من مختلف الوكالات التنموية الدولية والعربية.

أما نفقات الموازنة الفلسطينية، تذهب 4.98 مليار دولار منها للنفقات الجارية وصافي الإقراض، و821 مليون دولار³ للنفقات التطويرية بحسب موازنة عام 2018، حيث تجاوز العجز فيها مليار دولار⁴. أمام هذا العجز، وفي ظل الظروف الاقتصادية الحالية، حيث أوقف الاحتلال الإسرائيلي تحويلات المقاصة إلى السلطة الفلسطينية بداية شهر شباط 2019، وأوقفت الولايات المتحدة دعمها للمشاريع والمنح الفلسطينية نهاية عام 2018 مما خلق فجوة تمويلية كبيرة. وفي حال لم تتقدم أي دولة لتعويض ما كانت تقدمه الولايات المتحدة من مساعدات، وفي ظل عدم انتظام تحويلات المقاصة فإن السلطة ستواجه أكبر عجز مالي في تاريخها، بحيث يضعها على محك إمكانية الاستمرار والاستقرار.

وفي هذه الحالة ستلجأ السلطة لأن تذهب لمؤسسات التمويل كالبنك الدولي وصندوق النقد والدول الأخرى للحصول على تمويل يسد العجز الذي تواجهه. وهنا ستضطر السلطة إلى رهن أصولها السيادية كضمان للحصول على قرض من هذه المؤسسات. أو يمكن أن تلجأ إلى زيادة الاقتراض داخلياً من خلال البنوك المحلية ومخصصات المؤسسات المحلية؛ مما يزيد من كاهل القطاع الخاص على إمكانية النمو والاستمرار وتلبية قيمة هذه القروض. كذلك ستلجأ السلطة إلى تأجيل مستحقات القطاع الخاص من شركات الادوية والتوريدات الخاصة للتجهيزات اليومية؛ مما يضع يحد قدرة هذه الشركات على تلبية احتياجات الحكومة وقدرتها على تغطية طلبات التوريد.

بحسب ادعاء الحكومة الفلسطينية، فإن الدين العام بمجمله الداخلي والخارجي ومتأخرات القطاع الخاص قد انخفضت في الفترة الواقعة بين عام 2013 إلى عام 2018. أصبح من الضرورة فحص هذا الادعاء والاطلاع على التطور التاريخي للدين العام وتراكم المتأخرات. كذلك تبيان أثر ارتفاع هذا الدين العام على القدرة المالية لمؤسسات القطاع الخاص على تلبية احتياجات الحكومة. أيضاً مدى تأثير ذلك على مستوى الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمواطن

² خالد أبو عامر. 2017. هل ستأثر السلطة الفلسطينية بوقف المساعدات الأمريكية؟ عربي 21. <https://arabi21.com/story/1058081/>

⁴ فلسطين الترا. 2018. مليار دولار قيمة العجز في موازنة. <https://ultrapal.ultrasawt.com>

السلطنتفني خاصة فف ظل صرف نصف راتب للموظففن العفومففن؁ وذفاءة الدفن العام الفكوفمف. وبالفالف الفرف بنالف ووفوفاف من شأنها الف من ارففاف الدفن العام ومفأفراف الفاع الخاص.

[2] هءف الفرفرف

فءف هءا الفرفرف الف الفف بالففور الفارفف للدفن العام ومفأفراف الفاع الخاص الفسلطنتف؁ فكلك ففب آلفاف الافقراض الءافلف والفارفف والقوافن النافمة والمعارف الواجب ائباعها فف هءا الصءء. من ناحية أفر؁ فءف الفرفرف الف الفرف برقم أفرب الف الفقة لءجم الدفن العام والمفأفراف الفالفة والفففق من معطفاف وببافاف ورفة المالفة والءها الفكوفمة المقءمة فف هءا الشأن. خاصة؁ فف ظل اءفلاف الأرقام بسبب فعءء الءها الفناشرة؁ وااءلاف أعار الصرف فف ففأفر الدفن العام والمفأفراف ءوهراف بأعار صرف العملاف.

فءف هءا الفرفرف أفضاف الف ففشفص أسباب ارففاف الدفن العام؁ وعلاقفه بسفافاف الفشف وفطط الفكوفمة لفقنن الففقات ضمن موازنة الطوارف الفالفة. فكلك ففبان أفر الدفن العام ومفأفراف الفاع الخاص على ءوءة الفءماف الافءماعفة الفعلفمفة والصءفة؁ واستمرارفئها؁ والاستءابة للافءفافاف المءءمعة فف هءه الفاعاف الضرورة. ما فء فنشاف من ءافاف او مءاطر او اسءعءاف بعض الءافنن من الفاع الخاص لطلب الواسطه او لءفع رشافف للءصول على أولفة فف فسءفء المفأفراف بسبب ارففاف عءء الءافنن من المورءفن او المفاولفن المءعاملن مع الفاع العام.

[3] أهمفة الفرفرف

فسءمء هءا الفرفرف أهمفئه من أهمفة الموضع نفسه باءءاره موضوعاف فمس مسءوف المعفشة والفءماف الضرورة للءفل الفاضر والأءبال المقبلة والعدالة الافءماعفة. فف فءءبر الدفن العام من أهم اركان الاسءمامة المالفة للءكوفمة وقءرفئها على الاسءمرار فف فقءفم الفءماف الافءماعفة الافءصاففة خاصة فاعاف الصءة والفعلفم. فزءاف أهمفة موضوع الدفن العام فف الشأن الفسلطنتف فف ظل فصوصفة الفكوفمة الفسلطنتفة الفف لفس لها عملة وطنفة؁ وبنك مركفف وأءواف فقءفة وسفطرة على الفوفلاف والفركاف المالفة.

ان أهمفة هءا الفرفرف فآف فف ظل الفرف الفالف الفف فءافف منه الفكوفمة الفسلطنتفة من شء الموارد. خاصة بعء وقف الافءلال الإسراءلفف فوففل أموال المقاصه الف السلطة الوطنية الفسلطنتفة والفف فءءبر الافرء الأكبر لءزفنة السلطة فف ففصل ففمفئها الشهرفة الف إلى ما ففارب 200 ملفون ءولار⁵. بالفإضافة الف قفام الولافاف المءءة

⁵ محمد الرءوب. أموال المقاصه... آءاة الافءلال لافبزاز الفسلطنتفن.. العربف الفءفء. 2018
<https://www.alaraby.co.uk/economy/2018/6/6/>

الامريكية بوقف دعمها السنوي للحكومة الفلسطينية البالغ 400 مليون دولار، بواقع 363 مليون دولار مشاريع تنموية و36 مليون دولار للأجهزة الأمنية⁶.

ان التراجع في حجم ووتيرة المساعدات الأمريكية قد فجر ازمة حقيقية للسلطة الفلسطينية ليس من الصعب تلمس مظاهرها وأبعادها. حيث أعادت توجيه بوصلة هذا الجدل نحو البدائل أو الخيارات المتاحة والممكنة لتبني سياسة مالية وطنية لمرحلة قادمة يستمر غياب المساعدات الخارجية الامريكية فيها جزئياً أو كلياً.

هذه الظروف الاقتصادية الصعبة وتراكم الدين العام والمتأخرات المستحقة على القطاع الخاص والأجور سيؤثر على القدرة الشرائية للمواطنين، بالإضافة إلى تأثيره على الحركة التجارية والأسواق كما هو ملاحظ بشكل جلي. وقد تكون هذه أولى المحطات لدخول الاقتصاد الفلسطيني في مرحلة الكساد. فوقف المساعدات الخارجية وارتفاع متأخرات القطاع الخاص سيخلق مشكلة ارتفاع نسبة البطالة. فالمشاريع التنموية الممولة يتم تنفيذها من القطاع الخاص وتعمل على تشغيل الآلاف من العاطلين عن العمل. الأمر الذي سيؤثر على قدرة القطاع الخاص على الاستمرارية في ظل انخفاض نسبة السيولة بسبب ارتفاع المتأخرات، وأيضاً في ظل انخفاض الاعمال والمشاريع التشغيلية بسبب وقف المساعدات الخارجية.

كما وتبرز أهمية هذا التقرير في البحث بأسباب وفترات تراكم الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص وذلك بغية الحد من زيادة هذا المبلغ الذي يحدد قدرة القطاع الخاص على النمو والتوسع والسيولة النقدية. أيضاً يأتي هذا التقرير في ظل عدم وجود مبلغ للدين العام والمتأخرات محط اجماع عليه من الأطراف ذات العلاقة. وبالتالي أحد اهم مخرجات هذا التقرير هو الحصول على مبلغ أقرب الى الدقة يمكن الاعتماد عليه في المؤشرات الاقتصادية.

[4] منهجية التقرير

يعتمد هذا التقرير على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل بيانات الموازنة العامة الفلسطينية من نفقات وإيرادات عامة. كذلك تحليل حجم الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص المستحقة على الحكومة الفلسطينية، من خلال الاعتماد على البيانات الثانوية الصادرة عن وزارة المالية، وسلطة النقد الفلسطينية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. أيضاً جمع البيانات عن متأخرات القطاع الخاص والتحقق منها من خلال اجراء مقابلات وتنفيذ زيارات ميدانية الى المؤسسات ذات العلاقة مثل: اتحاد البنوك، شركات الادوية، اتحاد الموردين، ديوان الرقابة المالية والإدارية، وزارة الصحة الفلسطينية، ووزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية وجهات ذات الاختصاص. إضافة الى

⁶ هآرتس. التحقق من الواقع: ما مقدار التمويل الذي تقدمه الولايات المتحدة للفلسطينيين - وما الذي سيحدث إذا قام ترامب بتخفيضه؟ 2018 انظر أيضا - <https://www.haaretz.com/middle-east-news/fact-check-how-much-funding-does-u-s-actually-give-palestinians-1.5630320>

مراجعة وحصر صافي الدين العام المتراكم لصالح صندوق هيئة التقاعد بسبب عدم الالتزام بانتظام تحويل المستحقات ذات العلاقة.

إضافة إلى العمل الميداني، يعتمد هذا التقرير على العمل المكتبي من خلال مراجعة الأدبيات ذات العلاقة بمفهوم الدين العام والمتأخرات والمؤشرات الاقتصادية ذات العلاقة. خاصة، الاطلاع على التقارير والمنشورات الصادرة عن وزارة المالية من موقعها الإلكتروني. أيضا مراجعة الإطار القانوني والانظمة واللوائح واليات العمل المعمول بها عند الاقتراض الداخلي والخارجي في الشأن الفلسطيني.

[5] مفهوم الدين العام

يمكن تعريف الدين العام اجمالاً على انه الرصيد المتراكم القائم لمجموع دين الحكومة الذي تصدره للعام. ويمثل مجموع الدين المتراكم إضافة الى العجز الحالي في الموازنة العامة⁷. يأخذ الدين العام عدة أشكال منها سندات تصدرها الحكومة سواء كانت قصيرة او طويلة الاجل، او ان يكون بأشكال مختلفة مثل الصكوك وأوراق مالية وقروض وتسهيلات بنكية اخرى. ولكن حتى يتم ادراج الدين لابد ان يكون دين قائم، حيث ان الدين المسدد لا يدخل ضمن الدين العام. من ناحية أخرى، فان الاعتبار الحاسم هو ما إذا كان للدائن مطالبة على المدين. بتعبير آخر، فان الدين ينشأ عادة عن قيام وحدة مؤسسية، وهي الدائن، بتقديم قيمة اقتصادية، أي أصول مالية أو غير مالية، بما في ذلك السلع أو خدمات أو دخل أو جميع ذلك الى وحدة مؤسسية أخرى، وهي المدين؛ وعادة ما يكون ذلك بموجب ترتيب تعاقدي يحدد شروط سداد المبلغ المستحق⁸. يمكن ان يأخذ الدين العام تصنيفات متعددة بحسب مصدر الدائنين، مثل الدائنون الرسميون وهم الحكومات أو المؤسسات المالية التي تسيطر عليها الحكومة أو الكيانات الدولية، في مقابل الدائنين غير الرسميين وهم تحديداً من القطاع الخاص⁹.

عرفت المادة الأولى من قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لعام 2005، الدين العام بانه الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية غير المسددة والمترتب عليها دفعه تسديداً لالتزاماتها. وقد قسم القانون الدين العام الى:

أولاً دين خارجي: حيث عبر عنه بالدين الذي تم اقتراضه من الدول او المؤسسات او الهيئات الخارجية.

ثانياً الدين الداخلي: وهي الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى، إضافة الى الدين المتراكم على الخزينة لصالح صندوق هيئة التقاعد.

7 د. فهد إبراهيم الشثري. لماذا الدين العام. جريدة العرب الاقتصادية الدولية. 2011

8 صندوق النقد الدولي. إحصاءات الدين الخارجي مرشد لمعديها ومستخدميها. الطبعة العربية 2014.

9 مبادرة تنمية الانتوساي. الرقابة على إدارة الدين العام. دليل الأجهزة العليا للرقابة. 2018.

شمل الدين العام الداخلي على القروض من المؤسسات المالية والسندات الحكومية. وبالتالي فإن الدين العام الداخلي في بيانات وزارة المالية يشمل هذه الفئات فقط. حيث تتكون أساساً التزامات السلطة الفلسطينية من المتأخرات المستحقة عليها لموردي السلع والخدمات من القطاع الخاص. حيث تعتبر جوهر الموضوع لتأثيرها الفوري والمباشر على مجمل الأنشطة الاقتصادية. كما لا تشمل بيانات وزارة المالية مستحقات هيئة التقاعد والمعاشات على وزارة المالية، والتي تبلغ حوالي ملياري دولار. وباحتسابهما، فإن مديونية الحكومة الفلسطينية تتجاوز معدل موازنتها السنوية¹⁰.

[6] آليات الاقتراض

تخضع اعتبارات الاقتراض الى قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005 والذي ينص في مادته رقم (30) على أنه لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها بيانات. كذلك الى قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 للعام 1998. حيث بين الفصل الخامس في هذا القانون وبالتحديد المادة رقم 55 آلية الاقتراض. فقد ربط الحدود العليا للاقتراض من قبل السلطة الفلسطينية والسحب المكشوف من البنوك المحلية بالموازنة السنوية. كذلك ربط أيضا الموازنة السنوية بتسديد أصل الدين والفوائد السنوية. أي ان مبلغ القرض وتسديد الأقساط وتسديد الفوائد تحده الموازنة السنوية.

تعتبر المتأخرات المستحقة إلى القطاع الخاص على الحكومة الفلسطينية - والتي هي عبارة عن مبالغ لقاء تزويد القطاع الخاص للحكومة بمختلف السلع والخدمات - من الدين العام نظريا. وبالتالي، فإن نسبة الدين العام الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي الإسمي يجب أن تبقى ضمن الحد المسموح بحسب قانون الدين العام. ولكن تعريف الدين العام لا يشمل بأي حال من الأحوال مبلغ المتأخرات. مع العلم ان نمو المتأخرات يتم مقارنتها مع نمو الناتج المحلي الإجمالي. حيث هناك علاقة تشابكية بين الناتج المحلي الإجمالي والدين العام او مجموع مستحقات الدين العام بما فيها المتأخرات. يتم تمويل إنتاج هذا الناتج المحلي من مصادر ذاتية ومصادر خارجية أخرى. وان القطاع الحكومي والقطاع الخاص والقطاعات الأخرى تساهم جميعها في إنتاج هذا الناتج. ويقوم القطاع الحكومي بدفع الفوائد على الديون، ولهذا فإنه غالبا ما يتم ربط الدين العام مع مؤشر الناتج المحلي الإجمالي.

حددت المادة 12 من قانون الدين العام اهداف الاقتراض الحكومي وهي: تمويل عجز الموازنة العامة، دعم ميزان المدفوعات، تمويل المشاريع المدرجة في قانون الموازنة العامة او لمواجهة الحالات الطارئة، او يمكن الاقتراض بهدف إعادة هيكلة الدين العام. ويلاحظ ان دواعي الدين العام حسب القانون مرنة ولا يوجد قيود يمكن من خلالها

¹⁰ وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا. الحصاد الاقتصادي 2018: عام صعب يمهد لأصعب في 2019. http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=Xbgifma845165229777aXbgifm

الحد من الدين العام. على سبيل المثال الحد من الاقتراض لأغراض تمويل نفقات جارية استهلاكية، وبحيث تخصص القروض لمشاريع استثمارية وتطويرية ذات جدوى وعوائد قادرة على سداد أصل الدين والفوائد. أو على الأقل ان تقتصر نسبة معينة من الدين العام على تطوير مشاريع البنية التحتية لتحفيز الاستثمارات الخاصة التي تعمل على زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد خاصة في القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية. حيث اجازت المادة 22 من قانون الدين العام الاقتراض من البنوك المحلية أو اية مؤسسات مالية أخرى بالاعتماد على حاجة الموازنة العامة السنوية. حيث تصبح الحسابات الحكومية بموجب ذلك حسابات جاري مدين مما يسهل عملية ارتفاع الاقتراض في البنوك الفلسطينية. أما قانونياً، فقد منحت المادة رقم 11 من القانون وزير المالية الصلاحية بالاقتراض لصالح الحكومة بشرط ان يعرض ذلك على مجلس الوزراء واخذ الموافقة عليها.

بهدف متابعة وزارة المالية موضوع الدين العام وادارته، فقد تم انشاء دائرة الدين العام بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية على ان تقوم هذه الدائرة بعدم مهام منها: جمع كافة اتفاقيات القروض الموقعة مع مختلف الجهات المقرضة ودراستها بشكل دقيق. كذلك جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بصرف القروض والمبالغ التي تم سحبها. وأيضا المعلومات عن الالتزامات المستقبلية والفوائد المترتبة على هذه الالتزامات واحتسابها واطهارها في الموازنة العامة.

وقد تم تحديد سياسة الاقتراض في فلسطين من خلال مشروع الموازنة العامة للعام 1999. حيث تقوم هذه السياسة على الإحجام عن الاقتراض لتمويل النفقات الجارية حتى لا تتحمل الأجيال القادمة عبء الدين المقر في هذه الأجيال. كذلك ان يقتصر الاقتراض على دعم المشاريع التطويرية بناء على دراسة الجدوى الاقتصادية من هذه المشاريع، خاصة تلك المشاريع التي يحجم القطاع الخاص عن تمويلها مثل الطرق والمرافق العامة. وأيضا، ان تتمكن الموارد الذاتية للسلطة الفلسطينية من خدمة الدين من خلال تسديد الأقساط والفوائد المترتبة عليها دون أي عبء مالي على السلطة الفلسطينية. وبالتالي فان هذه يقتضي بحسب السياسة الحصول على شروط قرض ميسرة ما أمكن.

على ارض الواقع، فان الأمور مغايرة لهذه السياسية، حيث يتم الاقتراض بهدف تمويل النفقات التشغيلية من البنوك المحلية بتكاليف مرتفعة بسبب قصر الفترة الزمنية وقلة البدائل المتاحة. كذلك هناك ارتفاع في حجم الدين العام الداخلي والخارجي، حيث يمثل حوالي نصف موازنة السلطة الفلسطينية السنوية. أما إذا تم إضافة بند المتأخرات، فان حجم الدين العام يصل الى حجم الموازنة السنوية للسلطة الفلسطينية. وفيما تنص السياسة على ضرورة خدمة الدين من الموارد الذاتية الفلسطينية، فان حجم الدين المرتفع وارتفاع تكاليف الفوائد قد أدى الى ارتفاع مبلغ خدمة الدين السنوي. حيث يصل مبلغ الأقساط والفوائد السنوية للدين العام الداخلي والخارجي حوالي 325 مليون دولار. ان هذه

المبلغ هو يشكل حوالي 65% من الإيرادات المحلية التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية من خلال الجباية المحلية التي تصل سنويا حوالي 515 مليون دولار متوسط الفترة الزمنية السابقة.

امام هذه المعادلة، فان السلطة الفلسطينية تقع ضمن آليات زيادة الدين العام خاصة الداخلي بسبب زيادة النفقات العامة وبسبب انخفاض الإيرادات السنوية، مما يؤدي الى وجود عجز متراكم في الموازنة السنوية. على أثر ذلك تقوم وزارة المالية بالاقتراض من البنوك المحلية لتغطية النفقات الحالية من مختلف البنوك العاملة ضمن الآليات المتبعة بحسب قدرة كل بنك على الاقراض وحجم ارصدة السلطة الفلسطينية في هذه البنوك. حيث تحتفظ السلطة الفلسطينية بحسابات مختلفة في مختلف البنوك العاملة في فلسطين.

تحصل السلطة الفلسطينية على قروض ضمن اليات محددة، كذلك هناك اليات لسحب هذه القروض وتسديدها. تتشارك في عملية توقيع اتفاقية القرض لجنة مؤلفة من وزارة المالية وسلطة النقد الفلسطينية. بحيث يتم عرض تمويل مشاريع على الدول او المؤسسات المانحة. بعد موافقة الدول المانحة او المؤسسات على تمويل المشاريع سواء بقروض او منح، يتم عمل مسودة اتفاقية بين السلطة الفلسطينية والجهة الممولة ويتم التفاوض بينهما على التفاصيل الفنية والاجرائية حتى يتم التوقيع على الاتفاقية.

تقوم الجهة المنفذة للمشروع بتقديم فواتير الإنجاز بهدف صرف الدفعات من المخصص الذي تم توقيعه لتمويل المشروع، وبعد تدقيق الفواتير من وزارة المالية يتم صرف الدفعات المستحقة. وبنفس الالية يتم تسديد مستحقات القرض، حيث تتقدم الجهة المقرضة قبل استحقاق دفعة القرض بتقديم طلب بالمبالغ المستحقة الى وزارة المالية. تقوم إدارة الدين في وزارة المالية بتدقيق الطلب وتجهيز كتاب قبل فترة الاستحقاق بحوالي اسبوع ليتم توقيع وزير المالية عليه وتحويل المبلغ الى الجهة المقرضة عبر حوالة بنكية حسب الأصول.

[7] التطور التاريخي

منحت اتفاقية اوسلو التي وقّعت بين منظمة التحرير وحكومة الاحتلال الاسرائيلي السلطة الفلسطينية الوليدة صلاحيات مدنية كاملة في المناطق المصنفة (أ وب)، وإدارة الموارد الاقتصادية في تلك المناطق. إلا أنها سلبت منها قدر كبير من السيادة من خلال حرمانها من السيطرة على المعابر الحدودية وعلى الأراضي واستخداماتها في المنطقة المصنفة ج (تشكل 61% من اجمالي مساحة الضفة) وعلى معظم الموارد الطبيعية. كذلك بقيت وظيفة جباية الجمارك والقيمة المضافة على مستوردات الفلسطينيين بيد الاحتلال الإسرائيلي، والتي أخضعت تحويلها لخزينة السلطة لاعتبارات أمنية وسياسية تعسفية¹¹. هذا تماماً ما يحدث منذ شهر شباط من العام 2019 حتى تاريخ اعداد

¹¹ ماجد صبيح ونصر عبد الكريم. 2016. تحدي الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية وسياسات مواجهته في ضوء الأوضاع السياسية والاقتصادية غير المستقرة (للفترة 1996-2015).

هذه الدراسة، حيث رفضت السلطة الفلسطينية استقبال مستحقاتها من المقاصة بعد أن اقتطعت حكومة الاحتلال الإسرائيلي جزء من هذه الأموال عنوة، تحت ذريعة مصادرة ما يتم دفعه لعائلات الشهداء والأسرى، يقدر المبلغ الذي تم خصمه من المستحقات الشهرية حوالي 41 مليون شيكل¹². حيث بلغت قيمة تحويلات المقاصة حوالي 700 مليون شيكل شهرياً.

وتبعاً للظروف الاقتصادية والسياسية، فقد مرت بعض الفترات التي ارتفع فيها مبلغ الدين العام سواء كان الداخلي أو الخارجي مقارنة بمبالغ أخرى مثل الناتج المحلي الإجمالي، أو مبلغ الصادرات وغير ذلك. في حين شهدت فترات أخرى ارتفاع في الدين العام الخارجي مقارنة مع الداخلي أو العكس. على ضوء ذلك يمكن تقسيم تطور الدين العام نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ثلاث مراحل، حيث شهدت الفترة الأولى ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، في حين شهدت الفترة الثانية انخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع المرحلة الأولى، غير أن المرحلة الثالثة شهدت انخفاض حاد لنسبة الدين العام مقارنة مع المراحل السابقة.

7.1 الفترة من 2000 إلى 2010

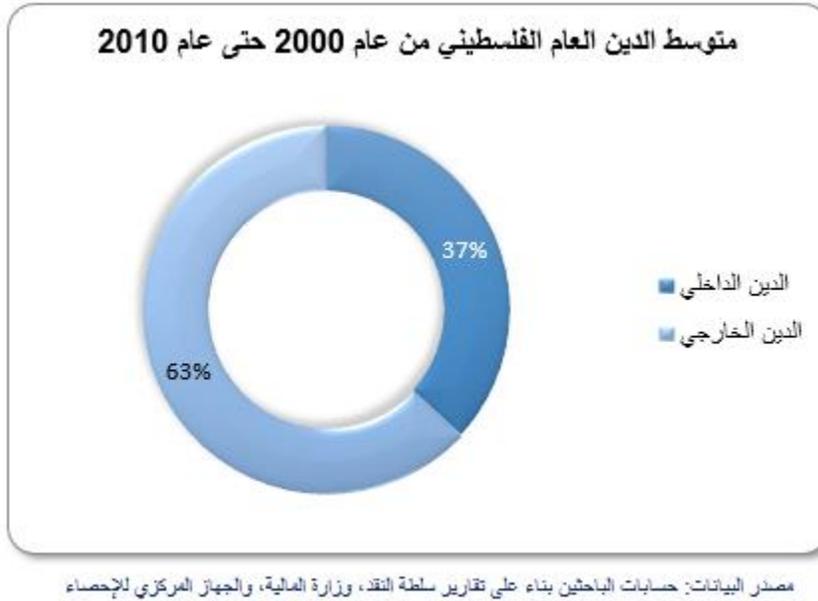
نشأت مشكلة الاستدانة في عام 1995 حيث كانت السلطة الفلسطينية بحاجة إلى كم هائل من النفقات لبناء المؤسسات وزيادة عدد الموظفين، وتحسين البنية التحتية الرديئة الموروثة من الاحتلال. كل هذا أدى إلى تسارع نسبة الدين العام لتبلغ حوالي 8.3% من الناتج المحلي الإجمالي في تلك الفترات. وقد بدأت نسبة الدين العام بالارتفاع بشكل متسارع لتصل عام 2000 إلى 863 مليون دولار أي بنسبة حوالي 20% من الناتج المحلي الإجمالي. واستمر الارتفاع التدريجي للدين العام ليصل نهاية عام 2004 إلى مليار دولار " حوالي 23% من ناتج الإجمالي)، وهي المرة الأولى التي يصل فيها هذه المبلغ. حيث شكل حوالي 60% من هذا الدين لصالح الدول والمؤسسات الخارجية، أما 40% فقد كان تمويل المؤسسات المحلية المصرفية. ويعزى أحد الأسباب إلى ذلك هو الممارسات الاحتلال خاصة عقب الانتفاضة الفلسطينية واجتياح المدن الفلسطينية، مما أدى إلى تدمير البنية التحتية والمؤسسات الفلسطينية الخدمية.

وقد استمر مبلغ الدين العام خلال هذه الفترة بالصعود، حيث شهد العام 2007 أعلى نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال هذه الحقبة، فقد بلغت النسبة 26% بواقع حوالي مليار ونصف المليار دولار تقريباً¹³. إلا أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفضت بشكل طفيف، حيث بلغت عام 2010 حوالي 23%، ويرجع سبب انخفاض هذه النسبة إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي وليس بسبب انخفاض الدين العام. بل على

¹² موقع عرب 48. الاحتلال يحول أموال المقاصة منقوصة والسلطة ترفض تسلمها. 27 شباط 2019.

¹³ لا يشمل مبلغ الدين العام في هذه الورقة مبلغ المتأخرات على القطاع الخاص. حيث أن مبلغ الدين العام بحسب تعريف الدين العام في القانون الفلسطيني استثنى مبلغ المتأخرات وأن كانت مبلغ المتأخرات هي ضمنياً تفهم على أنها جزء من الدين العام..

العكس استمر مبلغ الدين العام بالارتفاع حتى وصل الى حوالي 2 مليار دولار في نهاية عام 2010 ومنتصف عام 2011.



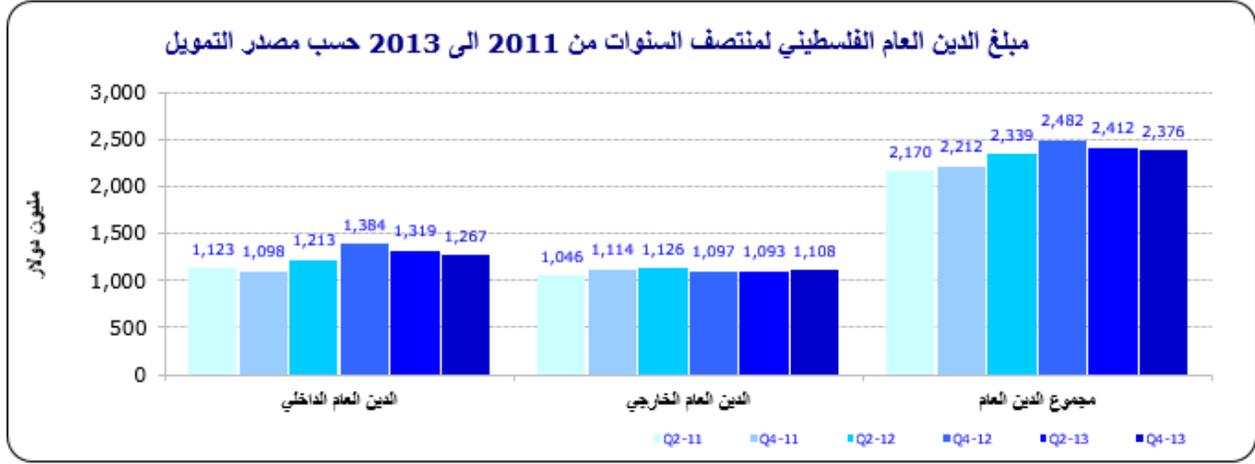
اجمالياً، فقد بلغ متوسط الدين العام خلال هذه الحقبة الزمنية حوالي 1,205 مليون دولار، أي حوالي 23% من الناتج المحلي الإجمالي. حيث بلغ متوسط الدين الخارجي حوالي 760 مليون دولار، في حين كان الدين الداخلي حوالي 445 مليون دولار. وقد استمر بالصعود التدريجي سنوياً دون ان يشهد نزول خلال هذه الحقبة الزمنية ليصل الى عتبة 2 مليار دولار. ان هذا

المبلغ هو ضخمة مقارنة مع عدد السكان الفلسطينيين، حيث بلغ نصيب الفرد من هذا الدين العام حوالي 355 دولار، حيث كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 1,530 دولار تلك الفترة.

7.2 الفترة من 2011 الى 2013

واصل الدين العام ارتفاعه خلال هذه الفترة ولكن بوتيرة اقل حيث بلغ نهاية عام 2013 حوالي 2,376 مليون دولار، أي حوالي 19% من الناتج المحلي الإجمالي. وقد شهدت هذه الفترة تذبذب في مبلغ الدين العام في الارتفاع والانخفاض مقارنة مع الربع السابق. فقد شهد كل من الربع الثالث من العام 2011، الربع الثالث من العام 2012، الربع الأول من العام 2013، وكذلك الربع الثالث من العام 2013 انخفاض مقارنة مع الربع الذي سبقه. ويرجع سبب انخفاض مبلغ الدين العام في هذه الارباع مقارنة مع الارباع التي سبقتها الى تسديد جزء من الدين الداخلي المستحق. على سبيل المثال، فقد انخفض الدين العام الداخلي من 1,123 الى 827 خلال ربع واحد فقط. اي تم تسديد بموجبه حوالي 296 مليون دولار بنسبة حوالي 27% من اجمالي الدين الداخلي. وفي هذا الصدد، فقد تذبذب أيضاً الدين الخارجي بين الصعود والهبوط، حيث انخفض بشكل طفيف في الربع الثالث من العام 2012 والربع الأول من العام 2013، في حين ارتفع في باقي ارباع هذه الفترة الزمنية.

وعند مقارنة نسبة الدين العام الى مبلغ الناتج المحلي الإجمالي، فقد شهدت هذه الفترة انخفاض مقارنة مع الفترة الماضية ما قبل عام 2010. حيث بلغت اعلى نسبة 22% في منتصف عام 2011 ونهاية عام 2012. في حين بلغت اقل نسبة في الربع الثالث من العام 2011 ونهاية عام 2013 بواقع 19%؛ مع ملاحظة ان مبلغ الناتج المحلي الإجمالي في ارتفاع مستمر خلال تلك الحقبة الزمنية، وكذلك الاتجاه العام لمبلغ الدين العام الإجمالي كان



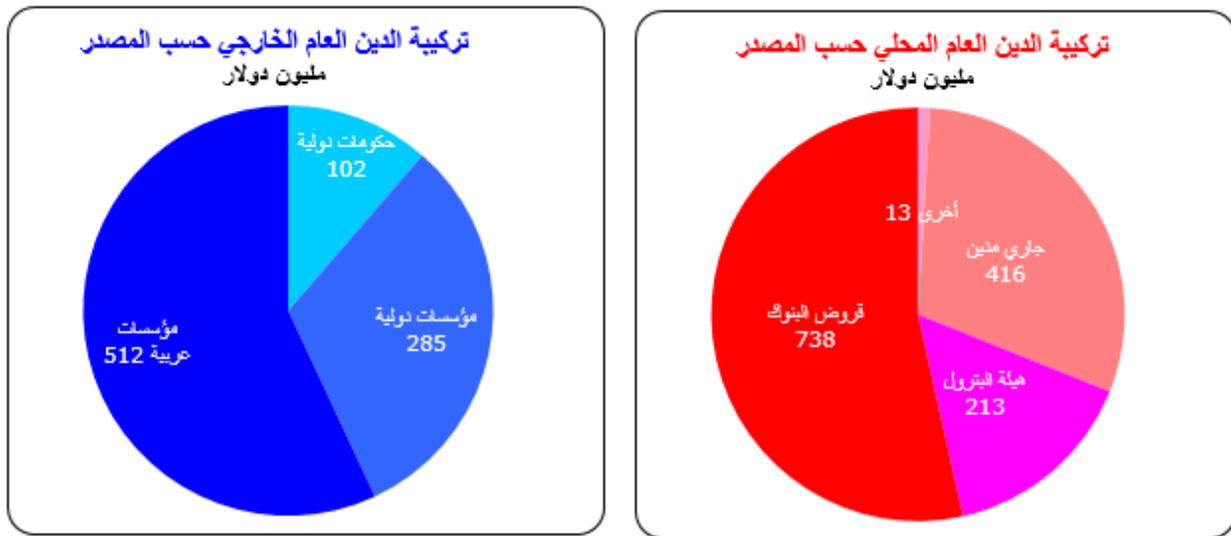
في ارتفاع مستمر أيضا.

اجمالياً، شهدت هذه الفترة تذبذباً في الدين العام الداخلي والخارجي على حد سواء. فقد بلغ متوسط الدين العام لهذه الفترة 2,245 مليون دولار، أي نسبة 21% من الناتج المحلي الإجمالي. هذا يعني ان حصة الفرد من الدين العام لهذه الحقبة الزمنية قد بلغ 535 دولار، أي ان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 2,595 دولار تلك الفترة. كذلك فقد شهدت هذه الفترة ارتفاع نسبة الدين المحلي مقارنة مع الدين الخارجي، حيث بلغت نسبة الدين المحلي 51%، بعد ان كانت 37% في الحقبة السابقة. مع ملاحظة ان تكلفة الدين الداخلي هي اعلى من تكلفة الاقتراض الخارجي، حيث يعتبر الدين الداخلي قصير الأمد ويعتمد بمعظمه على المصاريف المحلية. فقد بلغت نسبة الفائدة على الاقتراض الداخلي حوالي 5.5% على حسابات الدينار، نسبة 6.5% على حسابات الشيكال، اما الدولار فبلغ نسبة 4%. أما الدين الخارجي، فيعتمد حسب الجهة الممولة وطبيعة الدين، ولكن عموماً بفائدة اقل.

7.3 الفترة من 2014 الى 2018

تختلف هذه الفترة عن سابقتها من حيث مبلغ الدين العام ونسبته الى الناتج المحلي الإجمالي. فقد بلغ الدين العام للربع الأول من العام 2014 حوالي 2,330 مليون دولار، بحيث ارتفع وانخفض خلال هذه الحقبة الزمنية ليصل تقريباً الى نفس المبلغ في نهاية عام 2018، حيث بلغ 2,370 مليون دولار. اما عن نسبة الدين العام الى الناتج

المحلي، فقد بلغت اعلى نسبة عام 2016 حيث بلغت 19%، ايضاً بلغت نفس النسبة في النصف الثاني من العام 2016. في حين شهد العام 2018 اقل نسبة الدين العام للنتاج المحلي الإجمالي منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، حيث بلغت النسبة حوالي 16%. أما متوسط الحقبة الزمنية هذه فقد بلغ الدين العام 2,421 مليون دولار، شمل 1,061 مليون دولار للدين الخارجي وحوالي 1,360 مليون دولار للدين الداخلي. ويلاحظ ارتفاع نسبة الدين الداخلي نسبة الى الدين الخارجي مع تقدم الفترة الزمنية. حيث بلغت نسبة الدين العام الداخلي 56% من مجموع الدين العام، في حين بلغت نسبة الدين العام الخارجي 44% من مجموع الدين العام.



مصدر البيانات: حسابات الباحثين بناء على تقارير سلطة النقد، ووزارة المالية، والجهاز المركزي للإحصاء

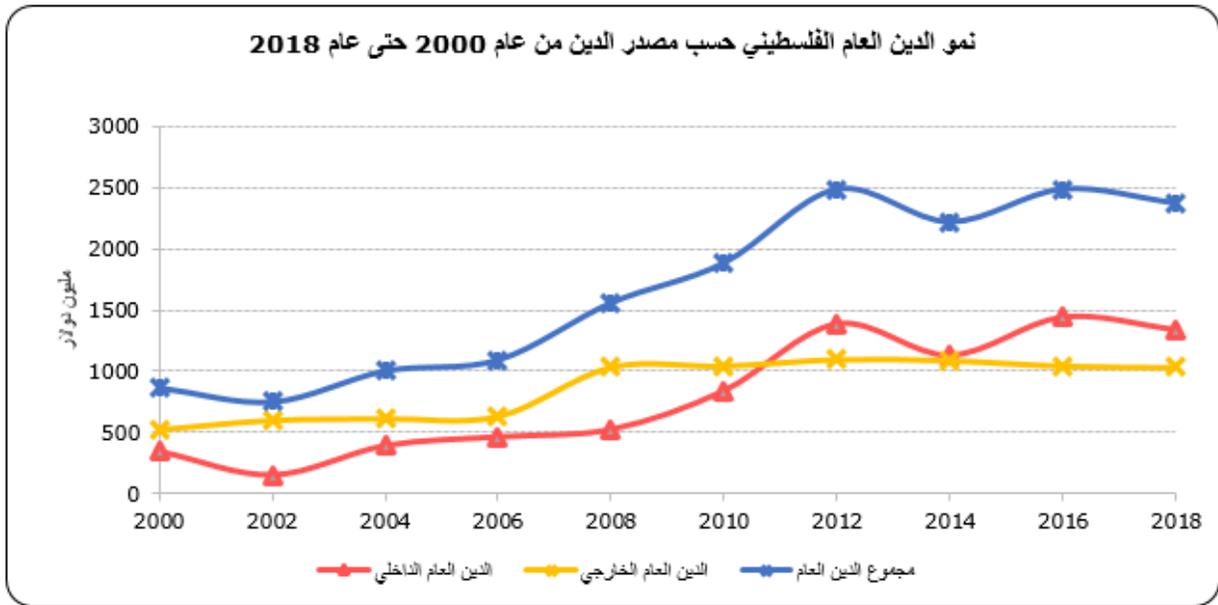
أما عن تركيبة الدين العام الخارجي حسب المصدر، فقد شكلت المؤسسات العربية نسبة 57% من الدين الخارجي، شمل معظمه صندوق الأقصى، حيث بلغ حوالي نصف مليار دولار، في حين ساهم البنك الإسلامي للتنمية بحوالي 40 مليون دولار والصندوق العربي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بحوالي 50 مليون دولار بالمتوسط. أما المؤسسات الدولية فقد بلغت 32% من إجمالي الدين العام الخارجي. ساهم البنك الدولي بمعظمها، حيث بلغت حصته حوالي 280 مليون دولار، بنك الاستثمار الأوروبي حوالي 50 مليون دولار، في حين توزع باقي المبلغ على الصندوق الدولي للتطوير الزراعي والأوبك بحوالي 23 مليون دولار. أما حكومات الدول الأجنبية فقد ساهمت بنسبة 11% من إجمالي الدين العام الخارجي، حيث ساهمت إسبانيا وإيطاليا والصين بهذه النسبة من الدين العام الخارجي.

تختلف تركيبة الدين العام الداخلي أو المحلي عن الخارجي. حيث تتحمل البنوك الفلسطينية النصيب الأكبر من الدين العام الداخلي. فقد بلغت حوالي 84% توزعت على شكل قروض وجاري مدين. فقد بلغت القروض حوالي 54% من إجمالي الدين العام الداخلي، في حين بلغ الجاري المدين 30% من مبلغ الدين العام الداخلي. أما هيئة البترول فقد

ساهمت بحوالي 15% من اجمالي الدين العام الداخلي، في حين 1% قد تحملتها المؤسسات العامة الأخرى بمبلغ حوالي 13 مليون دولار بالمتوسط.

وقد لوحظ ارتفاع تدريجي في الدين العام الداخلي وتذبذبه في بعض الفترات. حيث ارتفع بشكل تدريجي من البنوك من عام 2014 الى نهاية عام 2017. غير انه بدأ بالانخفاض في العام 2018 بحوالي 100 مليون دولار. أما قروض هيئة البترول وقروض المؤسسات الأخرى فقد تذبذبت أيضاً مع المحافظة على المبلغ بالمتوسط، حيث بلغت قروض هيئة البترول حوالي ربع مليار دولار، في حين بلغت قروض المؤسسات الحكومية الأخرى حوالي 14 مليون دولار خلال الحقبة الزمنية من عام 2014 الى 2018.

أما الدين العام الخارجي، فقد شهد انخفاضا تدريجيا من العام 2014 حتى عام 2018 بحوالي 75 مليون دولار. فقد بلغ حوالي 1,105 مليون دولار بداية عام 2014 ليصل الى 1,032 نهاية عام 2018. وقد شمل الانخفاض معظم مصادر الدين مثل المؤسسات والصناديق المالية العربية، وكذلك المؤسسات الدولية والإقليمية مثل البنك الدولي. في حين حافظت بعض حكومات الدول الأجنبية على حصتها من الدين العام مثل اسبانيا وارتفاع في مبلغ الدين من



إيطاليا، حيث كان حوالي 32 مليون دولار عام 2012 وأصبح حوالي 52 مليون دولار عام 2018.

إجمالاً، تشير بيانات الدين العام الفلسطيني الى ارتفاع مستمر في مبلغ الدين العام، مع توجه الحكومة الفلسطينية بزيادة الاقتراض الداخلي مقارنة مع الاقتراض الخارجي. حيث تجاوز الدين العام الداخلي في عام 2012 الدين العام

الخارجي واستمر بهذا التجاوز حتى هذا التاريخ. وشهدت لاحقا انخفاض في الدين العام الخارجي مع تعويض هذا الانخفاض بالدين العام المحلي وخاصة من البنوك الفلسطينية على شكل جاري مدين وقروض بنكية. ونهاية عام 2018 فقد شهدت اقل نسبة للدين العام مقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي بواقع 16%. هذا يعني ان نصيب الفرد من الدين العام حوالي 488 دولار، وبالتالي فان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نهاية العام بلغ حوالي 3,010 دولار.

[8] أسباب ارتفاع الدين

لجأت الحكومة الفلسطينية الى الاستدانة منذ بداياتها. وتعود أسباب هذه الاستدانة الى عوامل خاصة في الشأن الفلسطيني والتي اقتضتها أساسا الظروف السياسية والاقتصادية المرتبطة اصلا بالظروف السياسية؛ كذلك عوامل عامة كما هو الحال في الدول النامية التي تعاني من الاقتراض وإعادة هيكلة الديون وتسديد عبء الفوائد.

السبب الرئيسي في استدانة السلطة الفلسطينية وتراكم الدين العام والمتأخرات يتمثل في وجود الاحتلال الاسرائيلي واجراءاته التي لا يمكن التنبؤ بطبيعتها او حجمها او وقت حدوثها، إضافة الى سيطرته على الموارد الطبيعية والحدود والمقدرات الاقتصادية الفلسطينية جميعها. تشكل الإيرادات الفلسطينية أساسا من مبالغ المقاصة التي تحولها حكومة الاحتلال الإسرائيلي بعد خصم مستحقاتها ضمن حساباتها، حيث تقدر بنسبة حوالي 50% من الإيرادات الشهرية. وتخضع دائما الى الظروف السياسية في تحويل المبالغ المستحقة الى السلطة الفلسطينية، او تأجيل تحويلها. ويهدف استمرار النفقات التشغيلية الأساسية، تسعى السلطة الفلسطينية الى تعويض ذلك من خلال الاستدانة من البنوك المحلية. حيث تشكل نسبة القروض من البنوك المحلية حوالي 99% من الدين الداخلي ونسبة حوالي 60% من اجمالي الدين الإجمالي (الداخلي والخارجي). وعند النظر الى الإيرادات المتبقية، فان نصف هذه الإيرادات تأتي من المنح والهبات الخارجية، وهي أيضا لا يمكن الاعتماد على استدامتها بكل الأحوال.

ان أحد أسباب ارتفاع الدين العام هو غياب الأسس السليمة في عملية التنمية المحلية، واعتماد السلطة الفلسطينية على محاكاة الدول المتقدمة في بناء المؤسسات المختلفة التي أثقلت كاهل الاقتصاد الفلسطيني. حيث تمددت هذه المؤسسات الحكومية وتشابكت وتنازعت على الصلاحيات. استمرت عملية نمو هذه المؤسسات دون اخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاجتماعية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية عموماً. هذا الامر أيضا يحصل مع الدول النامية الأخرى التي انتهجت القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية مثل تصنيع بعض السلع في محاكاة للدول الرأسمالية دون مراعاة الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فسي هذه الدول، خاصة حجم الموارد الطبيعية، راس المال البشري القادر على عملية انتاج السلع المعينة وغيرها من الظروف والموارد الاقتصادية.

ان سوء إدارة الدين العام وغياب الشفافية والرقابة يؤدي حتما الى زيادة حجم الدين العام، خاصة فيما يتعلق من تحديد الأهداف من عملية الاقتراض والتخطيط السليم وضبط النفقات. ان الدول الصناعية التي تعمل على الاستدانة تهدف الى استثمار هذه الأموال في مشاريع إنتاجية بحيث تمكنها من إعادة تصدير سلع وخدمات جديدة. أي انها تعمل على الاستدانة بهدف شراء المواد الخام وتصنيعها وإعادة بيعها بأسعار مرتفعة، هذا حتما يؤدي الى عائد كبير على الاستثمار. أما في الشأن الفلسطيني، فان عملية الاستدانة تأتي لتمويل نفقات تشغيلية أساسية، ومثال ذلك تمويل السلع والخدمات للقطاعات الطبية والتعليمية والاجتماعية. وليس بهدف القيام بمشاريع تنمية تعمل على زيادة الاستثمار من خلال شراء مواد خام وإعادة انتاجها وتصديرها. ومؤخرا، فقد حجت وزارة المالية الفلسطينية التقارير المالية التي تخص الدين العام وبيانات النفقات والإيرادات الشهرية والربعية¹⁴. مما أدى الى غياب الرقابة من قبل مؤسسات المجتمع المدني والتي هي أصلا بحاجة الى هذه التقارير في ظل هذه الظروف الاقتصادية الصعبة. وغالبا ما تساعد هذه التقارير مؤسسات المجتمع المدني على ممارسة الرقابة المجتمعية في زيادة العدالة الاجتماعية في تسديد المستحقات والنفقات والمشاركة في تحديد الأولويات.

في الواقع، فان زيادة النفقات التشغيلية هو أيضا أحد الاسباب في تراكم الدين العام سواء كان الداخلي او الخارجي للسلطة الفلسطينية على مدى السنوات الماضية. تشير حسابات الباحثين بناء على تجميع تقارير مالية الحكومة والدين العام الفلسطيني المنشورة من قبل سلطة النقد الفلسطينية ان الرواتب والأجور للقطاع العام خلال عشر سنوات بنسبة 100%، في مقابل ذلك ارتفع عدد السكان بنسبة 27% لنفس الفترة، وارتفعت عموما النفقات العامة حوالي 70%. خلال هذه الفترة بقيت النفقات التطويرية كما هي دون أي نمو يذكر، بل على العكس انخفضت خلال العشر سنوات الماضية بنسب مختلفة. على سبيل المثال، بلغت النفقات التطويرية عام 2007 حوالي 310 مليون دولار، ثم انخفضت عام 2014 لتصبح حوالي 162 مليون دولار، اما نهاية عام 2018 فقد بلغت 277 مليون دولار. أي نسبة حوالي 7% من اجمالي النفقات العامة فقط¹⁵.

استمرار ارتفاع الفجوة بين حجم الإيرادات الضريبية والنفقات العامة وخاصة التشغيلية مما يؤدي الى زيادة العجز في الموازنة بالتالي زيادة حجم الدين العام بسبب الاقتراض الحكومي من الداخل او الخارج. حيث شكلت الإيرادات التي تجبها السلطة الفلسطينية من الضرائب والرسوم المحلية نسبة لا تتعدى 25% من اجمالي الإيرادات العامة¹⁶. بينما تبلغ نسبة الإيرادات (ضرائب، جمارك، رسوم وغيرها) التي تجبى عن طريق الاحتلال الإسرائيلي 50%، والإيرادات

¹⁴ استمر حجب بيانات وزارة المالية فترة اعداد هذه الدراسة، حيث تم زيارة موقع وزارة المالية خلال شهر أيار 2019 وتبين ان البيانات محجوبة بسبب وقف تحويلات المقاصة.

¹⁵ اعتمد الباحثان على تقارير تاريخية ربعية من سلطة النقد الفلسطينية خاصة تقارير مالية الحكومة والدين العام الفلسطيني، والتي توضح الجداول المرفقة به تفاصيل الإيرادات والنفقات ومبالغ المتأخرات والدين العام خلال تلك الفترة.

¹⁶ سلطة النقد الفلسطينية (2015). تطورات مالية الحكومة والدين العام. الربع الرابع من العام 2015. دائرة الأبحاث والسياسات النقدية. تاريخ النشر شباط 2016.

من المساعدات الخارجية 25%. مع ملاحظة ان هذ النسب تختلف بين فترة وأخرى تبعا لتدفقات المقاصة والمنح الخارجية وقدرة الجباية المحلية، حيث بلغت نسبة الإيرادات المحلية من جباية الرسوم والضرائب المحلية نهاية عام 2018 حوالي 30% من اجمالي الإيرادات العامة.¹⁷ في حين بلغت هذه النسبة ي نسبة إيرادات الجباية المحلية من اجمالي الإيرادات العامة حوالي 65% من بداية عام 2019 حتى نهاية شهر أيار من العام 2019، ويرجع ذلك الى وقف تحويلات المقاصة وبالتالي انخفاض إيرادات المقاصة، وكذلك انخفاض حاد في المنح والدعم الخارجي.¹⁸ وحيث أن نسبة الضرائب مرتفعة وتحكمها اتفاقيات، فان من الصعوبة على السلطة الفلسطينية العمل على فرض ضرائب جديدة او زيادة نسبة الضرائب الحالية سواء كانت القيمة المضافة او ضريبة الدخل. حيث سيؤثر ذلك جوهريا على المستوى المعيشي للمواطن الفلسطيني والذي يعاني أصلا من انخفاض الدخل السنوي، وأيضا يمكن ان يؤدي الى ردود فعل اقتصادية او سياسية.

[9] حجم الدين الحالي

مع بداية مشكلة خصم المقاصة من قبل حكومة الاحتلال الإسرائيلي شباط 2019، وبسبب الوضع المالي الهش للسلطة الفلسطينية خاصة بعد وقف المساعدات المالية الامريكية؛ فان وزارة المالية الفلسطينية قد حجبت جميع التقارير المالية الشهرية والربعية عن موقعها الالكتروني. وبالتالي فان البيانات المنشورة عن الدين العام الفلسطيني مصدرها سلطة النقد الفلسطينية التي كانت قد استندت الى وزارة المالية الفلسطينية في اعدادها.

من هنا، فان اخر بيانات الدين العام الفلسطيني هي تخص نهاية عام 2018، مع ملاحظة ان هناك مؤشرات على صعوبة الوضع المالي للحكومة الفلسطينية من خلال بيانات عام 2019. على سبيل المثال، هناك انخفاض في ودائع القطاع العام للحكومة المركزية في الحسابات المصرفية. فقد بلغت حوالي 588 مليون دولار نهاية شهر نيسان عام 2018، مقارنة مع 341 مليون دولار شهر نيسان من العام 2019، أي بانخفاض حوالي 42% خلال عام واحد.¹⁹ كذلك فقد كانت نسبة التسهيلات (البنكية المقدمة للحكومة) الى الودائع بداية عام 2018 حوالي 200%، في حين أصبحت نهاية شهر نيسان من العام 2019 حوالي 388%، أي بارتفاع حوالي 95% خلال عام ونصف العام.²⁰

¹⁷ سلطة النقد الفلسطينية (2019). تقرير تطورات المالية والدين العام الفلسطيني. دائرة الأبحاث والسياسات النقدية عن الربع الرابع من العام 2018
¹⁸ وزارة المالية والتخطيط الفلسطينية (2019). تقارير شهرية. تقرير شهر أيار. جدول رقم 3: الكشف التجمعي للعمليات المالية: الإيرادات والمتأخرات. أيار 2019 مليون شيكل).

¹⁹ سلطة النقد الفلسطينية (2019). جدول (16): توزيع ودائع القطاع العام حسب الجهة المودعة والنوع.
²⁰ حسابات الباحثين من بيانات سلطة النقد الفلسطينية المنشورة شهر نيسان من عام 2019. جدول (22): توزيع اجمالي التسهيلات حسب القطاع والعملية والمنطقة، و جدول (16): توزيع ودائع القطاع العام حسب الجهة المودعة والنوع. و جدول (18): توزيع اجمالي التسهيلات حسب القطاع والنوع والمنطقة.

بيانات الدين العام الفلسطيني حتى نهاية عام 2018 وتطورها كل خمسة سنوات يمكن ملاحظتها في الجدول التالي.
بالطبع دون اعتبار المتأخرات ضمن هذه الأرقام.

حجم وتطور الدين العام الفلسطيني						
المبالغ المالية للدين العام بالمليون دولار						
السنة	الدين العام المحلي	الدين العام الخارجي	مجموع الدين العام	نسبة الدين الى الناتج المحلي	نسبة الدين الخارجي الى الصادرات	حصة الفرد من الدين (دولار)
2000	342.85	520.12	862.97	20%	60%	283
2005	572.55	624.31	1196.86	25%	106%	341
2010	839.57	1043.27	1882.84	21%	76%	468
2015	1466.50	1070.70	2537.20	20%	46%	560
2018	1337.90	1032.00	2369.90	16%	36%	488

مصدر البيانات: حسابات الباحثين بناء على تقارير سلطة النقد، وزارة المالية، والجهاز المركزي للإحصاء

تشير بيانات الدين العام الفلسطيني الى ان حجم الدين قد بقي ضمن الحد المسموح به بحسب قانون الدين العام الفلسطيني (وهي نسبة 40% كحد أقصى من الناتج المحلي الاجمالي)، حيث وصلت نسبة الدين العام حوالي 25% في العام 2005 من الناتج المحلي الإجمالي، وما لبثت الا انها انخفضت بشكل تدريجي حتى وصلت الى 16% في نهاية العام 2018 من الناتج المحلي الإجمالي. من ناحية أخرى فقد أظهرت بيانات الدين العام الى انخفاض مؤشر الدين الخارجي نسبة الى الصادرات. حيث يقيس هذا المؤشر قدرة الحكومة الفلسطينية على سداد الدين الخارجي واستخدام العملات الصعبة لتسديد القروض الدولية. في حال انخفاض هذا المؤشر، فان هذا يعني ارتفاع في الصادرات او انخفاض في الدين العام او كلاهما. وقد بلغ اقل مستوى لهذا المؤشر في العام 2018 مقارنة مع السنوات السابقة حيث بلغ نسبة 36%. ويرجع ذلك أساسا الى نمو الصادرات الفلسطينية حيث تضاعفت خلال الثماني سنوات الماضية. فقد بلغت قيمة الصادرات حوالي 1,367 مليون دولار نهاية عام 2010 في حين أصبحت نهاية عام 2018 حوالي 2,904 مليون دولار.

وخلال شهر تموز من العام 2019، اعادت وزارة المالية الفلسطينية نشر التقارير المالية التي كانت قد حجبتها مؤخراً. تظهر التقارير المالية حتى نهاية شهر أيار 2019 ان حجم الدين العام ارتفع حوالي 300 مليون دولار ليصبح حوالي 2,600 مليون دولار، وهو اعلى مبلغ يصل اليه من تأسيس السلطة الفلسطينية. حيث بلغ حوالي 9,404 مليون شيكل بواقع 5,670 مليون شيكل الدين الداخلي و3,733 مليون شيكل للدين الخارجي.

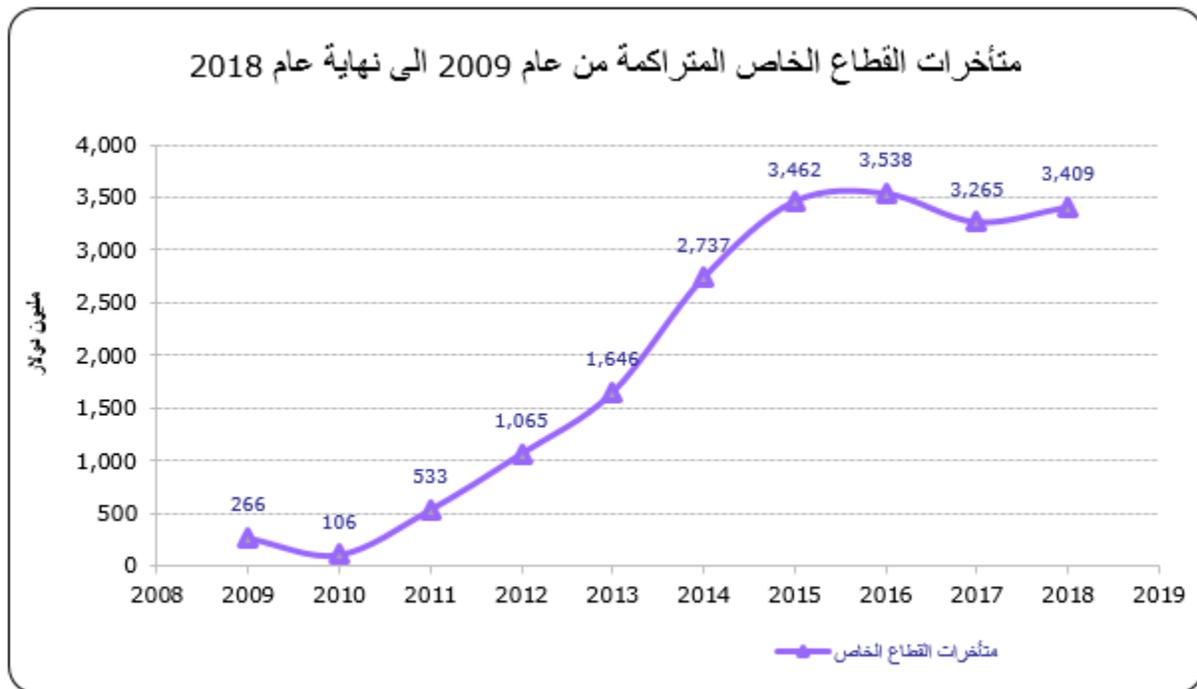
في الواقع، تبقى هذه البيانات لا تعبر عن الوضع الحقيقي للدين العام وتصنيفاته دون اخذ بعين الاعتبار المتأخرات المستحقة على الحكومة الفلسطينية للقطاع الخاص. وتعتبر المتأخرات هي المبالغ المستحقة على الحكومة الفلسطينية لصالح القطاعات الحيوية الفلسطينية مثل المستشفيات الخاصة، شركات الادوية، التجهيزات واللوجستيات الخاصة في الوزارات وخاصة وزارة التربية والتعليم، الرواتب والأجور للعاملين في القطاع الحكومي، كذلك مستحقات القطاع

الخاص للنفقات التطويرية للمشاريع الممولة من وزارة المالية، ومستحقات هيئة المؤسسات المالية العامة مثل هيئة التقاعد الفلسطينية مع ملاحظة ان جميع هذه المبالغ هي بفائدة صفر. من هنا لا بد من تسليط الضوء على هذا المبالغ الهامة، والنظر من الزاوية الأخرى حتى تكتمل الصورة وذلك بسبب ارتباط المتأخرات مباشرة بالدين العام وقدرة الحكومة على تسديد المستحقات المحلية والخارجية.

[10] حجم المتأخرات المستحقة

نتيجة عجز الإيرادات المحلية عن تمويل النفقات الجارية في الموازنة الفلسطينية تلجأ الحكومة إلى أحد الخيارين: اما الاستدانة داخلياً من خلال المصارف المحلية والمؤسسات المالية الأخرى بفائدة محددة حسب نوع العملة وفترة القرض؛ أو يكون البديل الآخر وهو تأخير وتأجيل تسديد مستحقات القطاع الخاص بناء على الوفر في الموازنة. يدخل مبلغ القروض من المصارف المحلية ضمن حسابات الدين العام الداخلي، في حين تبقى مستحقات القطاع الخاص ضمن حساب المتأخرات المستحقة والمتراكمة في حساب منفصل. من هنا، بغض النظر عن التسميات، فان قيمة المتأخرات ما هي الا ديون مستحقة واجبة السداد من الحكومة الفلسطينية الى القطاع الخاص.

تلامس المتأخرات قطاعات حيوية خاصة في مجالات الصحة والتعليم. وبالتالي، فان عدم تسديد او التأخير في تسديد المستحقات للقطاع الخاص، يضع شركات القطاع الخاص على المحك في قدرتها على الاستمرار في تقديم الخدمات والتجهيزات لهذه القطاعات الهامة. على سبيل المثال، افاد رئيس اتحاد المستشفيات الخاصة إن ديون مستشفيات القطاع الأهلي والخاص على وزارة الصحة بلغت 150 مليون دولار حتى نهاية العام 2016 بحسب تصريح صحفي²¹. غير انها ارتفعت لتصل حتى نهاية العام 2018 حوالي مليار شيكل. أي بواقع زيادة شهرية بقيمة 30 مليون شيكل.²² ان هذه المبالغ كبيرة جداً لا بد من تسديدها للتخفيف من ضغط الموردين لهذه المستشفيات



والمساهمة في صرف رواتب العاملين فيها أيضاً.

بلغت قيمة المتأخرات التراكمية في نهاية عام 2018 حوالي 3,410 مليون دولار. ويلاحظ ان المتأخرات قد تضاعفت خلال الخمس سنوات السابقة من مليار ونصف، الى ثلاثة مليارات ونصف المليار دولار. وقد كانت قد تضاعفت أصلاً خلال العام 2011 والعام 2012. وعند تحليل المتأخرات بحسب بيانات سلطة النقد للعام 2018، يلاحظ ان الجزء الأكبر هو مستحقات القطاع الخاص. حيث بلغت نسبة المصاريف التشغيلية أي بند غير الأجور حوالي 53% من اجمالي المتأخرات. في حين ان 14% من المتأخرات هي مستحقات عن النفقات التطويرية، كذلك 23% من المتأخرات هي رواتب القطاع العام والعلاوات المستحقة للموظفين²³، والمتبقي يخص المخصصات المدفوعة والمرتجعات الضريبية بنسبة 10%.

وبالتالي، يمكن الاستنتاج ان حوالي 67% من مجموع المتأخرات هي مستحقات للقطاع الخاص بشكل مباشر عن توريد أمور لوجستية تشغيلية، وكذلك عن تزويد الحكومة بمشاريع تطويرية. وعند اضافة المرتجعات الضريبية والتي تخص كذلك القطاع الخاص، فان حصة القطاع الخاص الاجمالية من هذه المتأخرات تبلغ نسبة 72%، أي بمبلغ حوالي مليارين ونصف المليار دولار، وهو مبلغ ضخم ويقيد من قدرة الطاع الخاص على النمو وتوفير السيولة اللازمة للمستوردات. وتترابط عادة مؤسسات القطاع الخاص مع بعضها البعض ضمن مختلف القطاعات الانتاجية. حيث هناك شركات عاملة في القطاع الصحي، القطاع التعليمي، القطاع الصناعي والبنية التحتية وغيرها من القطاعات. الا انها تتشابه هذه القطاعات جميعها بالقطاع المصرفي. وبالطبع فان وجود هذه المتأخرات لها تأثير مباشر على القطاع المصرفي وقدرته على التمويل. مما يضع الحكومة والقطاع المصرفي في حلقة مفرغة بين استدانة الحكومة من القطاع المصرفي لتسديد القطاع الخاص، وإعادة شراء التجهيزات من القطاع الخاص ضمن متأخرات، واستدانة القطاع الخاص من القطاع المصرفي لتمويل هذه التجهيزات الحكومية وهكذا.

حجم وتطور المتأخرات المستحقة										
المبالغ المالية للمتأخرات بالمليون دولار										
البيان	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع %
رواتب وأجور	29	101	309	444	547	1,142	708	653	784	23.88%
نفقات تشغيلية	57	256	501	889	1,697	1,662	2,194	2,025	1,807	56.10%
نفقات تطويرية	8	75	96	132	356	208	460	425	477	11.32%
مرتجعات ضريبية	12	101	160	181	137	346	177	163	170	7.32%
مدفوعات مخصصات	-	-	-	-	-	104	-	-	170	1.39%
المجموع	106	533	1,065	1,646	2,737	3,462	3,538	3,265	3,409	100%
النسبة السنوية	0.54%	2.70%	5.39%	8.33%	13.85%	17.52%	17.90%	16.53%	17.25%	100%

²³ ان هيكلية المتأخرات تعبر عن بيانات عام 2018، وبالتالي ربما تتغير نسبة رواتب القطاع العام من المتأخرات خاصة بعد تسديد الحكومة نصف راتب بداية الربع الأول من العام 2019.

يتضح ان المتأخرات في زيادة مستمرة منذ السنوات السابقة. وقد شملت الزيادة كافة البنود تقريباً. حيث استمرت رواتب القطاع العام بالارتفاع وعاودت وانخفضت بعد العام 2015. أما بالنسبة الى مستحقات القطاع الخاص، فقد لوحظ ارتفاع تدريجي مستمر في مستحقات القطاع الخاص عن النفقات التطويرية. كذلك ارتفاع تدريجي لمستحقات القطاع الخاص عن النفقات التشغيلية، حيث انها سجلت انخفاض طفيف نهاية العام 2018. ولكن تبقى هذه المبالغ كبيرة، حيث تشكل أكثر من نصف المتأخرات. أما الارجاجات الضريبية، فقد تذبذبت على مدار السنوات الماضية، حيث تعمل دائرة الضريبة على تقاص ضريبة الارجاجات من خلال المبلغ الدوري الشهري. اجمالاً، أن تراكم المتأخرات الحكومية بهذه المبالغ يقلل من قدرة الحكومة على تخفيض الدين العام سواء كان الداخلي او الخارجي، بل إن وجود المتأخرات المتركمة قد تضطر الحكومة للاستدانة من القطاع المصرفي او قروض خارجية من أجل سداد المتأخرات لاعتبارات استمرارية العمليات التشغيلية ونفقات الرواتب والأجور.

ناهيك عن أثر استمرار ظاهرة ديون القطاع الخاص المقدم والمورد لخدمات أساسية لقطاعات مهمة مثل الخدمات الصحية ينعكس سلباً على جودة ومستوى الخدمة وتنفيذها في الوقت المحدد، مما يضر بمصلحة متلقي الخدمة من المواطنين المستفيدين من الخدمات الحكومية العامة، أما أثر ذلك على سلوك بعض المقاولين من القطاع الخاص حيث تزيد من فرص اللجوء الى الوساطة والمحسوبية وقد تصل الى المستقبل الى مخاطر نشوء دفع الرشوة للحصول على متأخراتهم.

وقد سبق وان أعلنت وزارة المالية الفلسطينية عن اول إصدار من برنامج أذونات السداد الحكومية بقيمة 40 مليون دولار لموردي الادوية والمستلزمات الطبية والتي تشكل الجزء الاكبر من مديونية القطاع الخاص، بهدف سداد مستحقات القطاع الخاص للعقود الجديدة. وبحسب وزارة المالية فان تطوير هذا المنتج المالي جاء نتيجة المشاركة والتشاور والتنسيق المكثف مع الشركاء الاساسيين في المشروع المتمثلين في قطاع البنوك وممثلين عن شركات الادوية والقطاع الخاص، وان المشروع يعتبر سابقة في منظومة إدارة المال العام للحكومة ومدفوعات الحكومة. حيث ستعمل طريقة تسديد القطاع الخاص هذه على خفض المتأخرات لتصبح حوالي 200 مليون دولار حال تطبيقه²⁴. بيد ان المنتبغ لمبلغ المتأخرات بين ان مبلغ مستحقات القطاع الخاص لم ينخفض بعد هذه التجربة وأصبح حوالي 3,400 مليون دولار نهاية عام 2018. حيث لازالت الحكومة الفلسطينية تقوم على تسديد المتأخرات عن طريق أذونات الدفع. فقد بلغت اجمالي تسديد المتأخرات من بداية عام 2019 حتى نهاية شهر أيار 2019 عن طريق أذونات الحكومة حوالي 217 مليون شيكل بحسب تقارير وزارة المالية. مع ملاحظة ان مبلغ المتأخرات في ارتفاع تدريجي خلال العام 2019، فقد بلغت صافي المتأخرات عن شهر كانون الثاني 2019 حوالي 3,157 مليون

²⁴ وكالة معا (2016). إطلاق برنامج السداد عن طريق اذونات الدفع الحكومية.

شيكل، وقد أصبح هذا المبلغ 4,070 مليون شيكل نهاية شهر أيار 2019²⁵. تكمن المشكلة الأساسية حقيقة في توفر الأموال والرغبة لدى الحكومة الفلسطينية في تسديد مستحقات القطاع الخاص وليس بطريقة التسديد ذاتها. وبالتالي فإن القدرة والرغبة في تسديد مستحقات القطاع الخاص هما الأساس في تخفيض المتأخرات المتركمة.

[11] مؤشرات الدين العام

تلاقي مؤشرات الدين اهتماما كبيرا من الاقتصاديين وصناع القرار بهدف تحليل الوضع الحالي للحكومات وقدرتها على إدارة الدين العام وخدمة الدين من تسديد الأقساط والفوائد المستحقة. كذلك تهتم مؤسسات المجتمع المدني في هذه البيانات لما لها من أهمية اقتصادية على حقوق الفرد والتنمية وقدرة المؤسسات ذات العلاقة من الاستمرار والتأثر بذلك. أما في فلسطين، فإن الأمر يأخذ ابعادا إضافية، حيث لا يوجد بنك مركزي فلسطيني، ولا يوجد عملة محلية، ولا تستطيع الحكومة الفلسطينية التحكم بأسعار الفائدة، إضافة الى العامل الحاسم والأهم وهو وجود الاحتلال الإسرائيلي الذي يتحكم بدخول الأموال والواردات والصادرات. وهذا ما يحصل في هذه الآونة بعد خصم الاحتلال الإسرائيلي جزء من أموال المقاصة الفلسطينية وبالتالي عدم استقبال الحكومة الفلسطينية لمبلغ المقاصة والذي يشكل نصف الموازنة الفلسطينية.

أمام هذه الاحداث الاقتصادية، فإنه أصبح من الضرورة متابعة مؤشرات الدين العام بهدف تشخيص الوضع الحالي للحكومة الفلسطينية، وأيضا لفحص مدى إمكانية الحكومة الفلسطينية على سداد هذه الديون سواء كانت للقطاع الخاص المحلي او الدين الخارجي للمؤسسات الدولية والحكومات الخارجية. ان القدرة على تسديد الديون الخارجية والداخلية له تأثير مباشر على المصدقية والثقة في الحكومة والاستثمارات الأجنبية، كذلك زيادة ثقة القطاع الخاص في قدرة الحكومة على تسديد المستحقات والمتأخرات وبالتالي استمرار عجلة الاقتصاد والتنمية وتوفير السيولة النقدية لمؤسسات القطاع الخاص المزودة للحكومة. إضافة الى متابعة الأثر الذي يسببه تراكم ديون القطاع الخاص على مستوى الخدمة التي تقدم للمواطن او فرص الفساد في أوساط المقاولين من القطاع الخاص والمسؤولين العاملين عن اعداد جداول دفع هذه المستحقات.

على ضوء ذلك، يمكن تقسيم مؤشرات الدين العام الى قسمين: الأول، وهو مجموعة المؤشرات التي تعمل على قياس المديونية وتقييمها مقارنة مع اداء الاقتصاد. على سبيل المثال نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي. أو احتساب مؤشر نسبة الدين العام الخارجي القائم في ذمة الحكومة إلى الناتج المحلي الإجمالي لقياس عبء المديونية الخارجية على اعتبار أن هذه النسبة تدل على قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء الدين العام الخارجي وإمكانية استمراره في القيام بذلك. كذلك مؤشر نسبة خدمة الدين العام الخارجي إلى الصادرات من السلع

²⁵ وزارة المالية الفلسطينية. التقارير الشهرية. تقرير شهر أيار 2019. جدول رقم 3: الكشف التجمعي للعمليات المالية: الإيرادات والمتأخرات. أيار

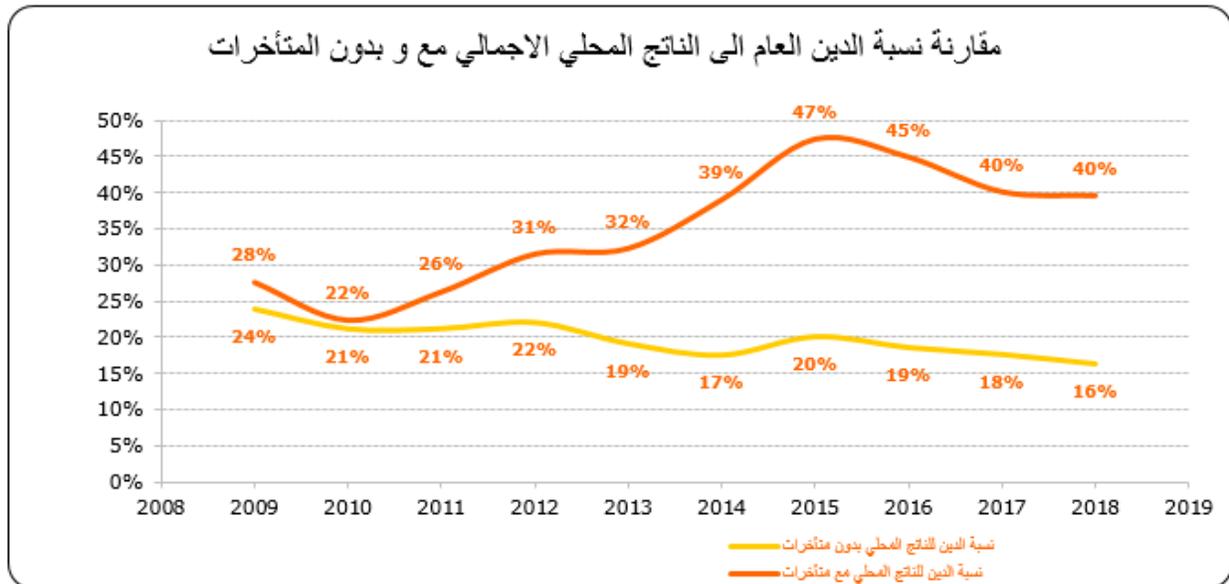
والخدمات، والذي يقيس عبء المديونية الخارجية بدلالة قدرة الاقتصاد على تغطية مديونيته الخارجية بعائدات صادراته، معدل نمو الدين العام وهكذا.

الثاني، وهو مجموعة المؤشرات التي تعمل على تقييم قدرة الاقتصاد لسداد الدين العام سواء كانت الفوائد المترتبة على عملية الاقتراض أو الأقساط المستحقة. بتعبير آخر، قدرة الحكومة على خدمة الدين الداخلي والخارجي. ويتتبع تطور الدين العام الفلسطيني يلاحظ ارتفاع الدين العام الداخلي مقارنة مع الدين الخارجي، مما يفرض اهتمام بالدين العام وقدرة الحكومة على التسديد خاصة ان الاقتراض من الجهاز المصرفي المحلي هو من النوع القصير الاجل بشروط تجارية وتكلفة مرتفعة.

11.1 نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي

يعتبر هذا المؤشر اهم مؤشرات الدين العام التي تعمل الدول والمؤسسات الاقتصادية على قياسه وتحليله مقارنة مع فترات سابقة لنفس الدولة او مع دول مجاورة. حيث يعمل هذا المؤشر على قياس كمية الدين نسبة الى النشاط الاقتصادي في الدولة وبنفس الوقت قدرة الدول على سداد الدين العام. ان انخفاض نسبة هذا المؤشر يتم اما بسبب زيادة الناتج المحلي الإجمالي ونمو الأنشطة الاقتصادية، او بسبب انخفاض الدين العام. أما ارتفاع هذا المؤشر فإنما يدل على زيادة الدين العام وانخفاض الأنشطة والنمو الاقتصادي. غير ان الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني يزداد بسبب وجود المنح والانفاق الذي يتم توجيهه الى الاستهلاك وليس الى الاستثمار، مما يعني ان العائدات من هذا الانفاق تكون على حساب النمو الاقتصادي الحقيقي.

حسب المادة رقم 30 من قانون الدين العام الفلسطيني لعام رقم 24 في العام 2005 فان رصيد الدين العام القائم لا يجوز ان يزيد عن 40% من الناتج المحلي الإجمالي. وبالنظر الى التطور التاريخي للدين العام الفلسطيني، فان نسبة الدين العام الى



مصدر البيانات: حسابات الباحثين بناء على تقارير سلطة النقد، وزارة المالية، والجهاز المركزي للإحصاء

الناتج المحلي الإجمالي قد بلغت اقصى نسبة لها عام 2007 بواقع 26%، في حين بلغت النسبة الأقل عام 2018 بحوالي 16%. غير ان إضافة بند المتأخرات يعطي تشخيصا واقعيا لحجم الدين العام الفعلي. فقد بلغت اعلى نسبة للدين العام مع وجود المتأخرات نهاية عام 2015، حيث بلغت 47% من اجمالي الناتج المحلي، في حين بلغت اقل نسبة عام 2010 حوالي 22%.

ان الزيادة المستمرة والمضطردة في مبلغ المتأخرات والذي يبلغ ضعف الدين العام هو أحد المؤشرات على صعوبة الحكومة الفلسطينية من الحصول على القروض الداخلية او الخارجية. مما تضطر الى تأجيل دفعات المستحقة للقطاع الخاص وعدم الالتزام تسديد مستحقات الموردين لمختلف السلع والخدمات وخاصة في القطاعات الحيوية. كما تشير البيانات الى انخفاض تدريجي في الدين العام الخارجي وارتفاع الدين العام الداخلي والمتأخرات، وهذا يعني مزيدا من الضغوط على القطاع الخاص المورد للخدمات والسلع وأيضا التمويل.

عند مقارنة نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي، فان النسب تختلف عن الواقع الفلسطيني. حيث تعتبر هذه النسبة متدنية في فلسطين مقارنة مع الدول الأخرى. لكن إذا أخذنا بالاعتبار عدداً من المخاطر فإن هذه النسب المنخفضة لا تعكس حقيقة استدامة المالية العامة الفلسطينية خاصة أنها حديثة النشأة. حيث تعتمد بصفة أساسية على موارد مالية تقع خارج نطاق السيطرة الوطنية، مما يجعل هذه الموارد الخارجية تتسم بعدم الاستقرار والانتظام، ناهيك عن محدودية الموارد المالية المتاحة بسبب سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الموارد الطبيعية والحدود.

مقارنة نسبة الدين العام الى الناتج المحلي لبعض الدول		
بيانات عام 2019 حسب صندوق النقد الدولي		
الدولة	نسبة الدين العام للناتج المحلي	عدد السكان
الأردن	90.83%	10,069,794
العراق	54.44%	40,412,299
لبنان	160.57%	6,065,922
مصر	87.08%	101,168,745
الامارات	19.35%	9,682,088

مصدر البيانات: موقع احصائيات سكان العالم بناء على قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي

حيث تخلف هذه النسب تبعا للظروف الاقتصادية في الدولة، فقد بلغت في الأردن حوالي 80% عام 2014 وأصبحت 91% مع نهاية عام 2018 كما هو واضح في الجدول أعلاه. الا ان هذه الدول تختلف عن الوضع الفلسطيني الذي يعاني من تحكم الاحتلال الإسرائيلي في تحويلات المقاصة الشهرية، وكذلك اعتماد الموازنة على المنح والهبات الخارجية، وضعف شديد في الإيرادات المحلية التي لا تغطي نفقات الرواتب.

11.2 نسبة الدين العام الخارجي الى الصادرات

تختلف نسبة هذا المؤشر من دولة الى أخرى ومن فترة زمنية الى أخرى. حيث يعتمد اساسا على حجم الصادرات ونموها خلال فترة محددة، وبنفس الوقت على حجم الدين العام الخارجي من الدول والمؤسسات الدولية. تشير هذه النسبة ان ديون الدولة باتت ترتفع أكبر من موارد الدولة من العملات الصعبة. حيث ان الصادرات تتم بالعملات الصعبة وهي أحد اهم مصادر الدخل

للدولة. وانخفاض هذه النسبة في الحالة الفلسطينية لا تعني بالضرورة توفر العملات الأجنبية وزيادة في القدرة على تسديد القروض الخارجية، وذلك ان معظم الصادرات الفلسطينية يتم تصديرها الى الاحتلال الإسرائيلي بنفس العملة المتداولة فلسطينيا. وهذا بالضرورة يعني انخفاض العملات الأجنبية في الحالة الفلسطينية. حيث يتم تصدير أكثر من 85% من الصادرات بعملة الشيكل، تليها الأردن بنسبة 7% حيث ان أيضا عملة الدينار متداولة في السوق المحلي. في حين ان نسبة الصادرات الى الدول الأخرى مثل دول الخليج، الولايات المتحدة الأمريكية لا تشكل أكثر من 5% اجمالا²⁶.

ويلاحظ ان نسبة الدين العام الخارجي نسبة الى الصادرات من السلع والخدمات قد تذبذبت خلال السنوات الماضية مع اتجاه عام في الانخفاض. ويرجع السبب في ذلك بشكل أساسي الى ارتفاع حجم الصادرات الفلسطينية. على سبيل المثال، فقد بلغت الصادرات حوالي مليار دولار عام 2009، في حين اصبحت حوالي ثلاثة مليارات دولار عام 2019. أما الدين العام الخارجي فقد استمر في التذبذب مع ثباته على حوالي مليار دولار منذ عام 2007 حتى نهاية عام 2018. من هنا، فان نسبة الدين العام الخارجي الى الصادرات قد تذبذبت أيضا مع اتجاه عام على الانخفاض. فقد بلغت اعلى نسبة لها عام 2007 حيث وصلت الى 155%، في حين استمرت بالانخفاض بشكل مضطرب حتى وصلت نهاية عام 2018 الى 36% وهي اقل نسبة يصل فيها الدين العام الخارجي الى الصادرات من السلع والخدمات.

11.3 مؤشر نصيب الفرد الفلسطيني من الدين العام

عندما تقترض الحكومات وخاصة من فئة الدين الخارجي الذي يستمر لعشرات السنين، فان ذلك يؤثر على حصة الفرد من الأجيال القادمة وقدرة الدولة على تسديد هذه القروض. حيث يبقى ضمن الرهانات الاقتصادية والسياسية التي يصعب تقديرها في فترة السداد. ان نصيب الفرد من الدين العام يرتفع وينخفض تبعاً للنمو السكاني وزيادة او نقصان الدين العام. ومن المفترض ان يتناسب نصيب الفرد من الدين العام مع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. حيث تشير الدراسات انه لا يجب ان يكون نسبة نصيب الفرد أكثر من 50% من دخله السنوي²⁷.

بلغ عدد السكان الفلسطينيين نهاية عام 2018 حوالي 4.85 مليون نسمة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبالتالي فان حصة الفرد من الدين العام قد بلغت نسبة 16% بدون المتأخرات من دخل الفرد السنوي. أما إذا تم احتساب المتأخرات ضمن نصيب الفرد من الدين العام، فان حصة الفرد تصل الى حوالي 1,190 دولار، في حين ان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي هو 3,011 دولار بحسب بيانات نهاية عام 2018. هذا يعني ان نسبة نصيب

²⁶ مجلة الاقتصادي ماذا تصدر فلسطين إلى العالم وأي الدول الأكثر استيراداً منها؟

<http://www.aliqtisadi.ps/article/14298/>

²⁷ عمر محمد 2004 مفاهيم الدين العام المؤشرات والاثار بحث مقدم الى ندوة إدارة الدين العام مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي جامعة الازهر مصر.

الفرد الى دخله السنوي هي حوالي 40%، أي ضمن الحد الأمان نظرياً، فقد وصلت هذه النسبة أعلى قيمة لها نهاية عام 2015، حيث بلغت 47% نصيب الفرد من الدين العام نسبة الى دخله السنوي.

11.4 نسبة احتياط العملات الصعبة الى الدين العام الخارجي

يعطي هذه المؤشر صورة عن حجم الاحتياطيات من العملات الصعبة مقارنة مع الدين العام الخارجي. حيث تذبذبت نسبة الاحتياطي من العملات الصعبة الى حجم الدين العام الخارجي الفلسطيني خلال السنوات الماضية. الا ان المتوسط بلغ حوالي 50%. فقد بلغت اعلى نسبة لها عام 2013 بحوالي 60%، في حين بلغت اقل نسبة نهاية عام 2016 حيث بلغت فقط 30%، وهو مؤشر خطير وتثير مخاوف حول إمكانية الاقتراض في السنوات القادمة من الخارج. وهذا ما يفسر زيادة الدين الداخلي سواء عبر الاقتراض او عبر تأجيل تسديدات القطاع الخاص على حساب الاقتراض من الخارج بالرغم من انخفاض تكلفة الاقتراض من الخارج. اجمالاً، نسبة احتياطي العملات الصعبة الى الدين العام في الدول العربية حوالي 85% بحسب بيانات البنك الدولي عام 2017²⁸. في حين بلغت في فلسطين لعام 2017 حوالي 43% وارتفعت نهاية عام 2018 لتصل الى نسبة 52% بحسب بيانات سلطة النقد الفلسطينية.

11.5 مقارنة معدل نمو الدين العام بمعدل نمو الناتج المحلي

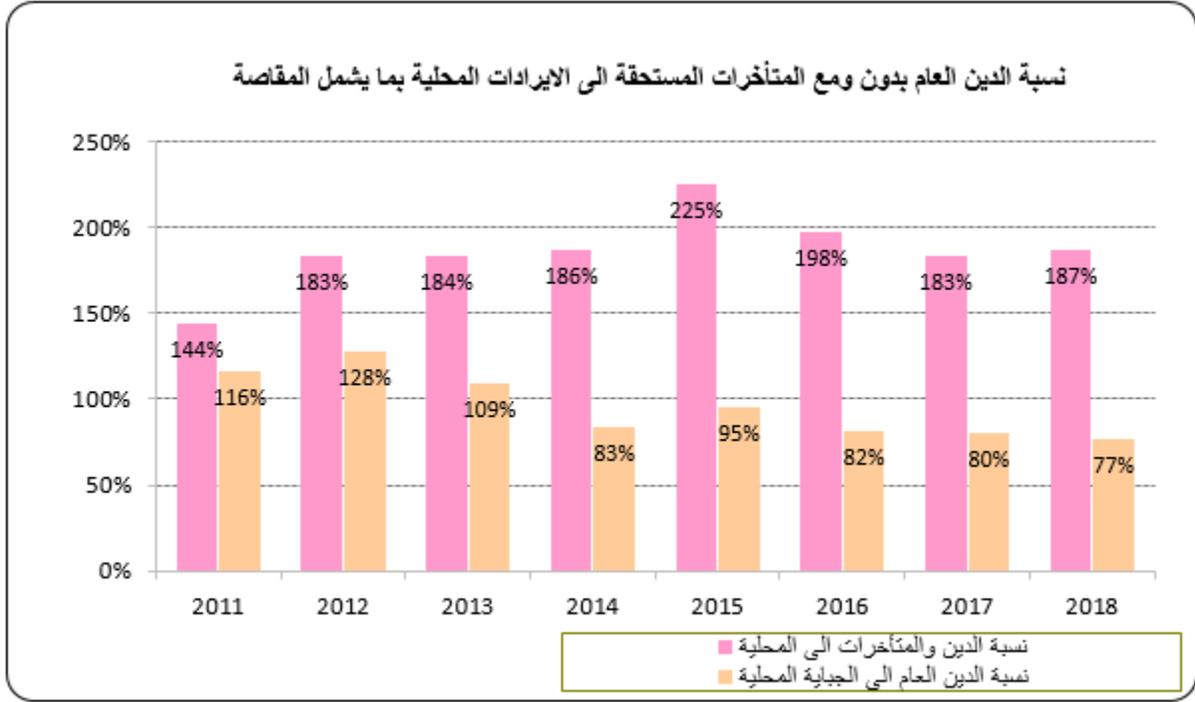
يعمل هذا المؤشر على قياس النمو في الدين العام بشكل سنوي كنسبة مئوية مقارنة مع نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي كنسبة مئوية أيضاً. وبالتالي فإنه كلما كان نسبة نمو الناتج الإجمالي اعلى من نسبة نمو الدين العام، كلما كان أفضل، والعكس؛ حيث تزيد مرحلة الخطورة في حال نمو الدين العام اعلى من نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي. أما في فلسطين، فقد تذبذبت نسبة النمو في الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع النمو في الدين العام. حيث بالمتوسط بلغت نسبة نمو الناتج المحلي اعلى من نسبة نمو الدين العام. في حين بلغت عام 2007 نسبة نمو الدين العام 32% مقابل نمو 12% في الناتج المحلي الإجمالي. كذلك أيضاً بلغت نسبة النمو في الدين العام حوالي 15% عام 2015 بينما بلغت نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي صفر. بالمتوسط تشير بيانات العشر سنوات الماضية نمو الناتج المحلي حوالي 8% مقابل نمو الدين العام حوالي 4%.

11.6 مؤشر نسبة الدين العام إلى حجم الإيرادات المحلية

يعتبر هذا المؤشر من اهم المؤشرات التي تعبر عن الوضع الحقيقي للدين العام الفلسطيني مقارنة مع الإيرادات. حيث تقسم الإيرادات في الموازنة الفلسطينية الى ثلاثة اقسام رئيسية: الأولى وهي إيرادات الجباية المحلية وتمثل مجموع ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة من الشركات الفلسطينية المحلية. القسم الثاني من الإيرادات، وهي إيرادات المنح والهبات الخارجية. حيث تدعم المؤسسات العربية والدولية الموازنة الفلسطينية اما عن طريق دعم

²⁸ البنك الدولي. نسبة الديون الخارجية الى العملات الصعبة

مباشر للموازنة او عن طريق دعم مشاريع تنموية. أما النصف المتبقي وهو إيرادات المقاصة. حيث تشكل حوالي

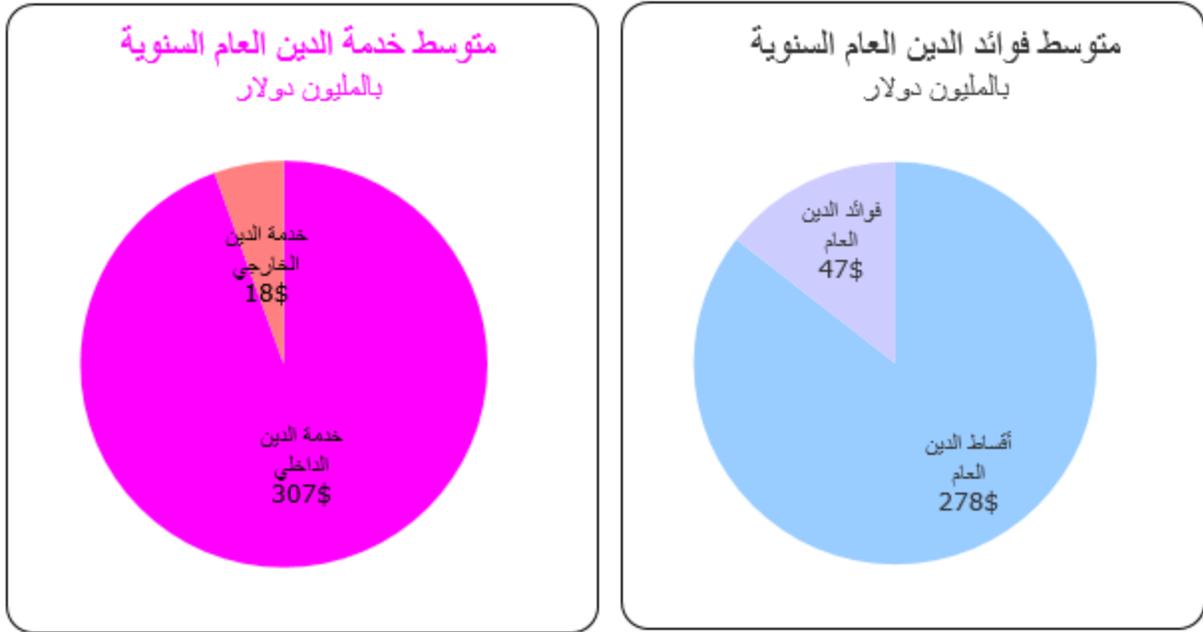


50% من إجمالي إيرادات الموازنة الفلسطينية.

من هنا، فإن نسبة الدين العام الى إيرادات الجباية المحلية هي نسبة مرتفعة جداً. حيث بلغت قيمة الدين العام بدون المتأخرات نهاية عام 2018 حوالي 2,370 مليون دولار، في حين بلغت إجمالي إيرادات الجباية المحلية - أي التي تسيطر عليها الحكومة الفلسطينية - فقط 640 مليون دولار. أي ان نسبة الدين العام الى الإيرادات المحلية الخاضعة للسيطرة الوطنية هي أكثر بحوالي اربعة اضعاف. أما إذا تم إضافة المتأخرات الى الدين العام، فإن النسبة تبقى مرتفعة؛ حيث يصل مبلغ الدين العام مع المتأخرات بحسب بيانات نهاية عام 2018 حوالي 5,778 مليون دولار. أي ان نسبة الدين العام مع المتأخرات الى الإيرادات المحلية التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية تصل الى 9 اضعاف، وهي نسبة مرتفعة جداً في جميع الاحوال. في حين تصل نسبة الدين العام مع المتأخرات حوالي ضعفي الإيرادات المحلية شامل إيرادات المقاصة. حيث بلغت إيرادات عام 2018 حوالي 3,100 مليون دولار من خلال الجباية المحلية والمقاصة.

[12] خدمة الدين العام

بالإضافة الى مؤشرات استدامة وتقييم الدين، هناك مؤشرات لقياس عبء وخدمة الدين. حيث يعني مفهوم خدمة الدين بأنه تسديد الفوائد والاقساط المستحقة على الدين العام الى الجهات المقرضة. وفي الشأن الفلسطيني يلاحظ ان ارتفاع نسبة الدين الداخلي مقارنة مع الخارجي بحسب البيانات المنشورة، مما يعني وجود فوائد إضافية وزيادة عبء نفقات خدمة الدين في الموازنة العامة الفلسطينية. ومما يزيد الوضع سوءاً أن بعض البنوك تعمل في فترات معينة بحجز جزء من الإيرادات العامة للحكومة وذلك لتخفيض حجم الدين وخاصة الجاري المدين مما له أثر سلبي على



مصدر البيانات: حسابات الباحثين بناء على تقارير سلطة النقد، وزارة المالية، والجهاز المركزي للإحصاء

الاقتصاد والسيولة النقدية لدى الحكومة الفلسطينية ودقة التخطيط المالي للحكومة والالتزام بوفائها.

ويلاحظ ان متوسط خدمة الدين العام الداخلي تصل الى حوالي 95% من مجموع خدمة الدين. ويرجع ذلك الى ارتفاع أسعار الفائدة على الدين المحلي من ناحية، والى انخفاض الفترة الزمنية للقروض خاصة فيما يتعلق بالجاري المدين من ناحية أخرى، إضافة الى ان معظم القروض الداخلية هي بعملة الشيكيل حيث نسبة الفائدة أكبر من العملات الأخرى. اما مبلغ فوائد الدين العام فهو مبلغ مرتفع وعبء إضافي على الموازنة العامة. حيث يبلغ

بالمتوسط حوالي 4 مليون دولار شهرياً. ان نسبة 90% من فوائد الدين العام هي فوائد داخلية تعود أصلاً الى نفس البنوك التي تحوي ودائع القطاع العام، مما يعني ان الخصم يتم بشكل آلي.

نسبة خدمة الدين العام الى الإيرادات المحلية

عند مقارنة نسبة خدمة الدين العام الى الإيرادات المحلية، فان هناك تذبذب في هذه النسبة تبعاً الى حجم الإيرادات المحلية. حيث بلغت بالمتوسط حوالي 13%. حيث بلغ متوسط خدمة الدين حوالي 325 مليون دولار، بواقع 278 مليون دولار أقساط 47 مليون دولار فوائد على القروض. في حين بلغت اجمالي الإيرادات المحلية بما تشمله من إيرادات المقاصة والجباية المحلية حوالي 2,580 مليون دولار سنوياً ضمن فترة المقارنة نفسها. وعند مقارنة نسبة الفوائد على الدين العام الى نسبة الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة، يلاحظ ان بالمتوسط حوالي 2% من الإيرادات المحلية تستنزفها الفوائد على القروض. مما يعني وجود عبء على كاهل الموازنة العامة الفلسطينية من تبعات هذه القروض وخاصة الداخلية. وبالطبع يزداد الامر سوءاً في مثل هذه الظروف بسبب عدم وجود تحويلات المقاصة من حكومة الاحتلال الإسرائيلي واعتماد الإيرادات المحلية كلياً على الجباية المحلية الداخلية. وإذا كانت متوسط الفوائد السنوية حوالي 47 مليون دولار على الدين العام الداخلي والخارجي، وان متوسط إيرادات الجباية المحلية حوالي 630 مليون دولار، مما يعني ان حوالي 8% من الإيرادات المحلية تستنزفها فوائد الدين العام الداخلي والخارجي، وتعتبر نسبة الفوائد هذه مرتفعة جداً بالنظر الى الإيرادات المحلية التي تسيطر عليها حالياً الحكومة الفلسطينية.

نسبة خدمة الدين العام الى حجم الصادرات

أحد الجوانب الأخرى في تحليل خدمة الدين العام هي ربطه مع حجم الصادرات. حيث تذبذبت نسبة خدمة الدين العام الى الصادرات. غير ان الاتجاه العام للصادرات هي الزيادة المضطربة. فقد بلغت عام 2010 حوالي 1,367 مليون دولار، بينما أصبحت نهاية عام 2018 حوالي 2,904 مليون دولار. هذا يعني ان خدمة الدين العام قد بلغت نسبة حوالي 11% من اجمالي الصادرات.

اجمالياً، في ظل الأوضاع الاقتصادية الحالية وفي ظل ارتفاع الدين العام والمتأخرات، فان قدرة البنوك على الإقراض ستتخفف. من هنا، فان البنوك العاملة محلياً ستعمل على زيادة مبلغ حقوق الملكية ضمن توصيات سلطة النقد. حيث يبين مؤشر الدين العام نسبة الى حقوق الملكية للمصارف العاملة في فلسطين قد بلغ حوالي 70% نهاية عام 2018، مقارنة مع 80% نهاية عام 2017. في الواقع، يقيس هذا المؤشر قدرة المصارف على تحمل الصدمات الناجمة عن تأخر الحكومة في سداد الدين الحكومي المحلي. وهو بلا شك انه كلما انخفضت هذه النسبة فان هذا يعني ارتفاع في حقوق الملكية للمصارف المحلية وانخفاض الدين العام المحلي. وبالتالي يقلل مخاطر الديون الحكومية على المصارف.

[13] أثر الدين العام

في الواقع، تدرس الحكومات عدد من الخيارات قبل البد بعملية الاقتراض، حيث تدرس دواعي الاقتراض، سبل خدمة الدين، شروط القرض، تكلفة الفوائد المستحقة، أثر القرض على التنمية الاقتصادية وغير ذلك من العوامل الهامة التي تحدد حجم ووقت الاقتراض. أن قرارات الاقتراض التي تتخذها الحكومة في الزمن الحالي سيؤثر حتماً على الأجيال القادمة. حيث ستقوم الأجيال القادمة بسداد قيمة هذه القروض المتركمة. وبالتالي، فإن المواطن الذي يدفع الضرائب هو من سيقوم بتسديد فاتورة القرض. ان الأجيال القادمة ستقوم بتسديد هذه القروض بسهولة في حال كانت القروض ذات مغزى تنموي، لان العائد على الاستثمار سيكون مرتفع ويكون كفيلاً بخدمة الدين بسهولة ويسر. أما إذا أخذت الحكومة قرارات الاقتراض بهدف الانفاق على أمور لا تعود بالنمو الاقتصادي، فإنها ستجد نفسها اما خيارات صعبة من ضمنها إعادة الاقتراض بهدف سد الدين والفوائد الاصلية وبالتالي الدوران في حلقة مفرغة بين سداد قيمة القروض وإعادة جدولة الديون وعدم المقدرة على خدمة الدين. في هذه الحالة، تدخل البلاد في أزمة حقيقية لا يمكن حلها الا من خلال التقشف وموازنات الطوارئ، أو زيادة العبء الضريبية وفرض ضرائب جديدة افقياً وعمودياً، او رفع الدعم عن بعض السلع والخدمات، مما يؤدي الى احباط النمو الاقتصادي وضياع فرص نمو بسبب عدم التفكير في النمو، بل الانشغال بكيفية السير قدماً في تسديد خدمة الدين والمستحقات الأخرى الأساسية.

تعاني الحكومة الفلسطينية من قدرتها على سداد مستحقات الدين الداخلي وكذلك مستحقات القطاع الخاص من المتأخرات. تعتبر هذه المتأخرات هامة جداً لأنها تعبر عن قطاعات اقتصادية هامة مثل الصحة والتعليم. تشير بيانات متأخرات شركات الادوية الموردة الى الحكومة تراكم الدين على الحكومة بمبالغ مرتفعة مع تسديد الحكومة مستحقات عام 2015 في بداية عام 2016. ولكن بعد عام 2016 لم يتم الالتزام بالتسديد من قبل الحكومة بسبب عدم القدرة على ذلك. حيث ارتفعت قيمة المتأخرات بالدولار لتبلغ 3,524,808 نهاية عام 2016، ثم وصلت عام 2017 بالدولار مبلغ 22,982,662، أما نهاية عام 2018، فقد وصلت المتأخرات المتركمة 41,200,564 دولار²⁹. بالإضافة الى المستحقات بالشيكال والتي نمت بطريقة مماثلة. ان مضاعفة المتأخرات عدة مرات خلال ثلاث سنوات من شأنه ان يحد قدرة القطاع الخاص الصحي على تلبية الطلب المحلي، او على الأقل المحافظة على جودة مقبولة في ظل نقص السيولة والمزاخمة على تسديد المستحقات. مما دفع ممثلي شركات الادوية والمستشفيات الخاصة الى المطالبة بتسديد جزء بسيط حتى يتم القيام بتسديد رواتب الأطباء العاملين في المستشفيات الخاصة ومستحقات موردي هذه المستشفيات من المستلزمات. ان اتباع سياسة تقشف وتخفيض جودة الخدمة في المستشفيات والاعتماد على بدائل اقل ثمناً حتى يتم تخفيض التكاليف في القطاع الصحي، سيؤدي الى ارتفاع الوفيات، وكذلك الى

²⁹ تخص هذه المتأخرات قطاع الادوية الفلسطيني بحسب بيانات اتحاد موردي الادوية والتجهيزات الطبية الفلسطيني اثناء المقابلة مع الباحث. تاريخ البيانات 2019/05/29

اعتماد المواطن على شراء العلاج بأسعار مرتفعة نتيجة عدم تواجدها او على الأقل تواجدها بجودة قليلة في المستشفيات الحكومية.

اجمالياً، ان آثار ارتفاع الدين العام سواء الداخلي او الخارجي او ارتفاع المتأخرات حتما يؤثر سلبا على الاقتصاد الفلسطيني في مختلف الأوجه في مراحل متقدمة. حيث يحد الدين العام من النمو في الناتج المحلي الإجمالي بناء على التنمية الاقتصادية الحقيقية، مما يسبب ازمة نمو، او على الأقل تباطؤ نمو الناتج المحلي. اذ ان جزء من الأموال التي يجب تخصيصها للمشاريع التنموية ستذهب حتماً الى سداد وخدمة الدين العام، وبالتالي ضياع فرصة الاستثمار والتنمية بناء على ذلك. ان ارتفاع الدين وتباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي، سيقبل من نصيب الفرد من الدخل السنوي. أي بتعبير آخر، تدهور مستوى المعيشة للأفراد بطريقة كمية وكيفية. عندها سترتفع أسعار السلع والخدمات، سيقبل من قدرة الفرد على الادخار، وبالتالي وجود أزمة غذائية بين فترة وأخرى في مراحل متقدمة. ولهذا فان ضبط الدين العام ضمن الحدود والنسب الاقتصادية السليمة وتوجيه الاقتراض نحو الوجه المخطط لها بفاعلية وكفاءة من شأنه تحقيق الأهداف المرجوة وتجنب عواقب اقتصادية سلبية، وأيضاً يسد أي ثغرات ممن أن تكون فرصاً للفساد.

[14] النتائج والاستنتاجات

أظهرت نتائج الدراسة ان الموازنة العامة الفلسطينية تعاني من وضع مالي هش وغير مستدام، حيث تعاني دائماً من عجز في الرصيد الجاري والرصيد بعد المنح والمساعدات بسبب ضعف الإيرادات وزيادة النفقات وعدم سيطرة الحكومة على تحصيل الإيرادات. حيث بلغ متوسط العجز الربع سنوي للعام 2018 حوالي 637 مليون دولار، في حين بلغ لنفس الفترة من العام 2017 حوالي 778 مليون دولار. ويرجع سبب هذا العجز الى انخفاض الإيرادات مقابل النفقات السنوية. حيث بينت النتائج اجمالاً الوضع الهش للإيرادات المحلية والمنح وقدرة هذه الإيرادات على الاستدامة. فقد بلغت موازنة الإيرادات السنوية حوالي 5 مليارات دولار. تأتي حوالي 25% من الإيرادات من خلال الجباية المحلية، في حين 50% من الإيرادات تأتي من المقاصة المحولة من الاحتلال الإسرائيلي وهي أموال فلسطينية لقاء المستوردات والضرائب. أما المتبقي حوالي 25% فيأتي من خلال المنح الخارجية والمساعدات الدولية على هيئة دعم الموازنة ومشاريع تطويرية. يتم صرف حوالي 85% من النفقات العامة على النفقات التشغيلية، في حين 15% فقط من الموازنة العامة يصرف على المشاريع التطويرية والتنمية.

امام هذا العجز وضعف الإيرادات وزيادة النفقات، فان الحكومة الفلسطينية تلجأ الى الاقتراض الداخلي او الخارجي لتسيير النفقات التشغيلية والتطويرية، بالإضافة الى ذلك فإنها تلجأ الى تأجيل او تأخير تسديد مستحقات القطاع الخاص فيما يعرف باسم المتأخرات. ان وجود فجوة تمويلية نتيجة قصور الإيرادات المحلية والمنح والمساعدات

الخارجية، يجبر الحكومة على تأجيل التزاماتها المالية نحو القطاع الخاص من موردين للسلع والخدمات ومتعهدين، وحتى تأجيل دفع أجور ورواتب موظفي القطاع الحكومي، وتأخير تسديد مساهمات الحكومة في صندوق التقاعد والمعاشات، والنفقات التحويلية الاجتماعية لمستحقيها، أو الخيار الثاني، وهو الاستدانة من المصارف المحلية.

حيث أظهرت النتائج تجاوز الدين العام الداخلي للدين العام الخارجي منتصف العام 2012 واستمر الدين الداخلي بالزيادة مع ثبات نسبي للدين العام الخارجي. ويرجع ذلك الى محدودية خيارات الدين العام الخارجي واعتماد الحكومة الفلسطينية على البنوك المحلية من خلال حسابات القروض قصيرة الاجل وكذلك الجاري مدين. فقد بلغ حجم الدين العام نهاية عام 2018 حوالي 2,370 مليون دولار، منها حوالي 1,032 مليون دولار حجم الدين الخارجي والمتبقي حوالي 1,338 مبلغ الدين الداخلي. أما المتأخرات فقد بلغت حوالي 3,409 مليون دولار نهاية عام 2018. لیبيلغ اجمالي المستحقات على الحكومة الفلسطينية حوالي 5,778 مليون دولار وهو مبلغ ضخم ويشكل اعلى من الموازنة العامة السنوية. أن الاقتراض الحكومي غالباً ما يستخدم ليس لأغراض الاستثمار، وإنما لتغطية نفقات جارية استهلاكية مثل دفع فاتورة الأجور والرواتب، والنفقات التشغيلية والتحويلية وصافي الإقراض، مما يجعل السياسة المالية العامة غير قابلة للاستدامة في المدى الطويل.

توزعت مصادر التمويل الخارجية بين الحكومات الأجنبية وبين المؤسسات الدولية والعربية، في حين توزعت القروض الداخلية بين حسابات الجاري المدين وقروض بنكية وقروض هيئة البترول بالإضافة الى قروض من مؤسسات مالية عامة. حيث تمول كل من حكومات الصين وإيطاليا واسبانيا القروض الخارجية بمبلغ اجمالي حوالي 123 مليون دولار، كذلك حوالي 600 مليون دولار من المؤسسات العربية مثل صندوق الأقصى وبنك التنمية الإسلامي والصندوق العربي للتنمية. كذلك تساهم المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي وبنك الاستثمار الأوروبي بحوال 340 مليون دولار في حين يبلغ متوسط الجاري المدين حوالي 403 ملون دولار، أما قروض البنوك حوالي 647 مليون دولار، في حين قروض هيئة البترول حوالي 186 مليون دولار والمؤسسات الاخرى بمتوسط حوالي 15 مليون دولار. ان وجود الديون الخارجية عادة ما يتم رهنه بمواقف سياسية وشروط اقتصادية سيادية، في حين ان القروض الداخلية تزيد عبء الدين بسبب ارتفاع التكاليف والسيولة النقدية. أما المتأخرات فإنها تقيد قدرة القطاع الخاص على الاستمرار والسيولة النقدية اللازمة لعمليات الاستيراد والتمويل.

أظهرت النتائج ان الدين العام قد مر بمراحل تخللها ارتفاع نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي، ثم بدأ بالانخفاض حتى وصل أدنى مستوى له نهاية عام 2018. ان سبب الانخفاض هو نمو الناتج المحلي الإجمالي وليس انخفاض قيمة الدين العام. كذلك مقابل انخفاض نسبة الدين العام الى الناتج المحلي، قابل ذلك ارتفاع حاد للمتأخرات المستحقة على الحكومة لحساب القطاع الخاص. فقد بلغ متوسط الدين العام حوالي 1,205 مليون

دولار، أي بنسبة 23% من الناتج المحلي الإجمالي للفترة حتى عام 2010. غير ان المبلغ ارتفع ليصل خلال الفترة من العام 2011 حتى عام 2013 بالمتوسط حوالي 2,245 مليون دولار، أي نسبة 21% من الناتج المحلي الإجمالي. شهد العام 2018 اقل نسبة الدين العام للناتج المحلي الإجمالي منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، حيث بلغت نسبة الدين العام حوالي 16% من الناتج المحلي. أما مبلغ الدين العام فقد بلغ حوالي 2,370 مليون دولار. اذن يلاحظ ان مبلغ الدين العام متذبذب ومرتفع تدريجيا، في حين ان نسبته الى الناتج المحلي في انخفاض تدريجي مستمر بسبب أولا انخفاض طفيف في مبلغ الدين الخارجي، وثانيا الأهم هو ارتفاع مبلغ الناتج المحلي الإجمالي. قابل هذا ارتفاع حاد في قيمة المتأخرات، فقد بلغت حتى نهاية عام 2010 اقل من 350 مليون دولار، في حين بلغت نهاية عام 2013 حوالي 1,645 مليون دولار، وقد تضاعفت حتى نهاية عام 2018 لتصل الى 3,409 مليون دولار. أي ارتفاع حوالي 107% خلال الخمس سنوات الأخيرة. وهذا لا يتناغم مع تصريحات الحكومة التي تقيد ان الدين العام قد انخفض في الفترة الواقعة بين 2013 و2018. صحيح ان نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت، ولكن مبلغ الدين العام والمتأخرات قد ارتفعت، هذا يعني ان حجم المديونية على السلطة الفلسطينية قد زادت في هذه الفترة.

بينت النتائج ان أسباب ارتفاع الدين العام هو نمو النفقات والتوسع المؤسساتي وغياب الأسس السليمة في التنمية دون النظر الى الظروف الاقتصادية وحجم الموارد التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية. كذلك حجم الاختلاسات المعلن عنها، وانخفاض الضرائب المحلية، وعدم قدرة السلطة فرض ضرائب أخرى. والا هم هو سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الموارد المحلية والحدود والتحكم في تحويلات المقاصة، جميعها أسباب جوهرية في ارتفاع حجم الدين العام. فقد عمدت السلطة الفلسطينية الى نمو سريع في المؤسسات الحكومية سواء كانت المدنية والعسكرية ومحاولة محاكاة الدول المتقدمة وبالتالي زيادة النفقات السنوية التي اثقلت عبء الموازنة مقارنة مع حجم الموارد التي تسيطر عليها. أيضا في ظل غياب الشفافية والرقابة وزيادة الاختلاسات خاصة في الفترات الأولى من تأسيس السلطة الفلسطينية قابل ذلك ارتفاع في الدين العام. إضافة الى عدم قدرة السلطة الفلسطينية على زيادة نسبة الضرائب وعدم التحكم في الإيرادات المحلية المتمثلة بمبالغ المقاصة، وتحكم الاحتلال الإسرائيلي على كامل الحدود والموارد الطبيعية من الغاز والنفط والمياه. كل هذه العوامل تقيد حجم الإيرادات مما تضطر السلطة الفلسطينية الى التعويض عن ذلك بالاقتراض داخليا او خارجيا وتأجيل تسديد مستحقات الموردين.

تلامس المتأخرات قطاعات حيوية خاصة في مجالات الصحة والتعليم، حيث بلغت متأخرات شركات الادوية نهاية عام 2018 حوالي 42 مليون دولار، في حين بلغت متأخرات المستشفيات الخاصة لنفس الفترة حوالي مليار شيكل. تشير النتائج ان حوالي 75% من مجموع المتأخرات هي تخص القطاع الخاص، في حين يمثل الباقي متأخرات الرواتب والأجور. تظهر البيانات ان مستحقات القطاع الخاص في ارتفاع سريع بكافة البنود ومختلف

القطاعات، في حين تذبذب متأخرات الرواتب والأجور. وبالتالي، فإن عدم تسديد او التأخير في تسديد مستحقات القطاع الخاص، يضع شركات القطاع الخاص على المحك في قدرتها على الاستمرار في تقديم الخدمات والتجهيزات لهذه القطاعات الهامة. ان مبلغ 315 مليون دولار مستحقات القطاع الخاص في القطاع الصحي لوحده حسب ارصدة نهاية عام، 2018 يضع قدرة القطاع الخاص العامل في القطاع الصحي من القدرة على الاستمرارية بكفاءة وبجودة الخدمات نفسها وكذلك بنفس الأسعار. حيث تشير بعض البيانات ذات الصلة الى ارتفاع أسعار الخدمات المقيدة على الحكومة الفلسطينية بسبب تأجيل عملية تسديد المستحقات.

عند مقارنة نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي للدول العربية الاخرى، فإن النسب تختلف عن الواقع الفلسطيني. ان نسبة الدين العام حتى بما فيها المتأخرات قد تصل الى 40% من الناتج الإجمالي، حيث تعتبر متدنية في فلسطين مقارنة مع الدول الأخرى. على سبيل المثال في الأردن بلغت 91%، لبنان 160% مصر 87%. لكن إذا أخذنا بالاعتبار عدداً من المخاطر فإن هذه النسب المنخفضة لا تعكس حقيقة الامر. ان هذه الدول تختلف عن الوضع الفلسطيني الذي يعاني من تحكم الاحتلال الإسرائيلي في تحويلات المقاصة الشهرية، وكذلك اعتماد الموازنة على المنح والهبات الخارجية، وضعف شديد في الإيرادات المحلية التي لا تغطي نفقات الرواتب، وعدم سيطرة على الحدود والموارد الطبيعية، والسيء هو تحكم الاحتلال بحوالي نصف الإيرادات الشهرية. أي بتعبير آخر، فعند احتساب نسبة الدين الى الإيرادات المحلية، فإن هذه النسبة تصل الى 700%، وهي نسبة مرتفعة جدا ولا توجد في الدول الأخرى هذه الظروف القاهرة.

ان ارتفاع نسبة الدين الداخلي يعني وجود فوائد إضافية وزيادة عبء نفقات خدمة الدين في الموازنة العامة الفلسطينية. فقد بلغت تكلفة خدمة الدين حوالي 325 مليون دولار سنويا، شكلت الفوائد لوحدها حوالي 4 مليون دولار شهرياً. هذا يعني بالمتوسط ان حوالي 2% من الإيرادات المحلية التي تشمل المقاصة تستنزفها الفوائد على القروض، وهو عبء كبير على كاهل الموازنة الفلسطينية. ومما يزيد الوضع سوءاً أن بعض البنوك تعمل في فترات معينة على حجز جزء من الإيرادات العامة للحكومة وذلك لتخفيض حجم الدين وخاصة الجاري المدين مما له أثر سلبي على الاقتصاد والسيولة النقدية لدى الحكومة الفلسطينية ودقة التخطيط المالي للحكومة والالتزام بوفائها. وبينت النتائج ان متوسط خدمة الدين العام الداخلي تصل الى حوالي 95% من مجموع خدمة الدين. وان معظم القروض الداخلية هي بعملة الشيكال حيث نسبة الفائدة أكبر من العملات الأخرى. أما في ظل الظروف الحالية والمتمثلة بوقف تحويلات المقاصة وضعف المنح الخارجية، فإن الامر يزداد سوءاً. مما يعني ان حوالي 8% من الإيرادات المحلية التي تسيطر عليها السلطة والبالغة سنويا حوالي 630 مليون دولار تستنزفها فوائد الدين العام الداخلي والخارجي. وبالتالي فإن تكلفة خدمة الدين مرتفعة بالنظر الى الظروف الاقتصادية الفلسطينية واجمالي الفوائد والاقساط.

أخيراً، يمكن الاستنتاج ان الحكومة قد أصبحت غير قادرة على الاستدانة بمرونة من خلال الاقتراض الداخلي بسبب ارتفاع حجم الدين الداخلي، وبنفس الوقت انخفضت هامش المرونة في الاستمرار في تأجيل تسديد

مستحقات القطاع الخاص بسبب ارتفاع مبلغ المتأخرات المتراكمة، أيضا هناك صعوبة الاقتراض من المصادر الخارجية بسبب عدم توفرها، وحتى لو توفرت تكون مشروطة. وبالتالي أصبح هناك انخفاض في البدائل المتاحة في ظل انخفاض الإيرادات الحالية وتراكم متأخرات الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية. وبنفس الوقت تعتبر هذه الدراسة ان ارتفاع العجز الحالي خاصة بعد شهر شباط من العام 2019 بسبب وقف تحويلات المقاصة ووقف المنح الخارجية، هو نقص في السيولة وليس ضمن الدين العام. حيث عند إعادة تحويل مستحقات المقاصة للحكومة الفلسطينية، فان العجز الحالي يتم تسديده ويتلاشى.

[15] السياسات المقترحة

بسبب محدودية الموارد المالية المتاحة للسلطة الفلسطينية واعتمادها الرئيسي على الموارد الخارجية والتي تقع خارج نطاق السيطرة الوطنية والمتمثلة في إيرادات المقاصة وإيرادات المنح والهيئات الخارجية، إضافة إلى صعوبة إحداث تغيير هيكلي في النفقات الجارية التي يهيمن عليها فاتورة الأجور والرواتب والنفقات التحويلية؛ فإن التخلص الجذري من العجز وتحقيق فائض في الموازنة العامة يظل هدفا من الصعب تحقيقه على الأقل في المدى القصير أو المتوسط ما لم يكون هناك ظروف سياسية تسمح بالسيطرة الفلسطينية على الحدود والموارد الطبيعية وبالتالي التحكم بإيراداتها. كما أن الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية بسبب قصور الموارد المحلية الحالية يظل قائماً وملحاً لا غنى عنه في المدى المنظور بالرغم من الهزات الأخيرة التي أدت إلى وقف المساعدات الأمريكية المقدر حوالى 400 مليون دولار سنويا نهاية عام 2018. مع ذلك فإن ضبط النفقات الجارية، وتحسين وتوسيع قاعدة الجباية المحلية تعد مسألة ضرورية على طريق تخفيض العجز الحالي في الموازنة العامة وبالتالي انخفاض الحاجة إلى الاقتراض نتيجة لانخفاض العجز. على ضوء ذلك، توصي الدراسة بجملة من السياسات المقترحة التي من شأنها التخفيف من حدة الحاجة إلى الاقتراض في هذه الظروف.

توصي الدراسة بضرورة العمل ما أمكن على ضبط وترشيد النفقات الجارية ضمن جدول أولويات، خصوصا نفقات الأجور والرواتب من خلال حصر التوظيفات الجديدة في قطاعي التعليم والصحة، وحصر التوظيف في شواغر التقاعد في القطاعات الأخرى وزيادة وعي المواطنين على زيادة الاستثمار بدل الادخار. ان هناك انخفاض متذبذب بفاتورة الرواتب للأعوام الماضية، حيث شهد العام 2018 انخفاض في نفقات الرواتب من حيث الالتزام بنسبة 15% مقارنة مع العام الماضي. كذلك لا بد من ضبط النفقات بحيث تصبح الزيادة في النفقات التشغيلية بمعدلات التضخم فقط، وترشيد النفقات التحويلية من خلال ضمان وصول الدعم والمساعدات الحكومية إلى مستحقيها، والعمل على التخلص من بند صافي الإقراض بصورة جذرية. كذلك توصي الدراسة بضرورة قيام السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني برفع وعي المواطنين على ترشيد الانفاق الاستهلاكي وزيادة الوعي نحو زيادة الاستثمار، وتشجيع المواطنين على الاستثمار وعدم الاعتماد على الادخار.

توصي الدراسة بضرورة التغيير التدريجي لسيطرة النفقات التشغيلية على النفقات التطويرية، وتوجه النفقات الى المشاريع التي تجلب الاستثمارات لزيادة الإنتاج والصادرات والتشغيل في القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية، وبالتالي زيادة إيرادات الجباية المحلية للحكومة. تشير بيانات عام 2018 ان النفقات التطويرية لا تتجاوز 7% فقط من اجمالي النفقات العامة. حيث بلغت حوالي 277 مليون دولار، في حين ان اجمالي النفقات العامة حوالي 4 مليار دولار. ان زيادة الإنفاق على المشاريع المدرة للدخل سيؤدي الى زيادة الناتج المحلي الإجمالي. كذلك ان أحد أوجه التغيير التدريجي في تركيبة النفقات هو ضبط النفقات التشغيلية الى أدنى مستوى من خلال مراجعة البنود التفصيلية للموازنة وتحويلها الى نفقات تطويرية.

توصي الدراسة بضرورة الحد ما أمكن من الاقتراض لأغراض تمويل نفقات جارية استهلاكية مثل الرواتب والاجور، كذلك الحد من الاقتراض بشروط صعبة وتكاليف مرتفعة، وبحيث تخصص القروض لمشاريع استثمارية وتطويرية ذات جدوى وعوائد قادرة على سداد أصل الدين والفوائد، أو لتطوير مشاريع البنية التحتية لتحفيز الاستثمارات الخاصة التي تعمل على زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد خاصة في القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية. وبالتالي زيادة قدرة الاقتصاد المحلي على تلبية الطلب المحلي، وتوليد فرص العمل، وزيادة الطاقة الضريبية والحباية المحلية. في الواقع، نظراً للظروف السياسية التي تتحكم بحجم الإيرادات وتحويلها الى الخزينة العامة، فان الحكومة الفلسطينية تضطر الى الاقتراض بهدف تمويل النفقات التشغيلية. غير ان توجيه الاقتراض نحو المشاريع الاستثمارية يمكن ان يؤدي الى زيادة الناتج المحلي الإجمالي. على سبيل المثال توجيه الاقتراض نحو تنمية القطاع الزراعي يمكن ان يدر دخل إضافي ويقلل من نسبة البطالة. على سبيل المثال، تُظهر البيانات التاريخية انخفاض أداء القطاع الزراعي الفلسطيني، حيث ساهم هذا القطاع بنسبة 40% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني في عام 1969، ثم انخفض إلى 20% في عام 1980، انخفضت هذه النسبة مرة أخرى لتصل إلى 8% في عام 2000، واستمرت في الانخفاض إلى 5.5% في عام 2010. في الوقت الحاضر، يساهم القطاع الزراعي بنسبة 3% فقط من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، ويتلقى 1% فقط من موازنة السلطة الفلسطينية. ومن هنا، فان توجيه الاقتراض نحو المشاريع الاستثمارية وخاصة القطاع الزراعي يمكن ان يؤدي الى زيادة الجباية المحلية وزيادة العائد على الاستثمار.

في ظل وقف تحويلات المقاصة من الاحتلال الإسرائيلي للشهر الخامس على التوالي، وبسبب ان مبلغ إيرادات المقاصة هو جوهري في اجمالي الإيرادات العامة، فان على السلطة الفلسطينية العمل على مطالبة الدول العربية بتنفيذ تعهداتها بتقديم الدعم المالي المقرر شهريا في إطار شبكة الأمان المالية العربية، وكذلك مطالبة الدول والمؤسسات الدولية بالضغط على الاحتلال لإفراج عن أموال المقاصة المحتجزة. سيؤدي تحويل الأموال من شبكة الأمان العربية الى زيادة الإيرادات وتعويض قدر الإمكان عن إيرادات الحكومة الامريكية وكذلك إيرادات تحويلات

المقاصة. وبنفس الوقت لابد من قيام السلطة الفلسطينية بالتوجه الى المؤسسات الدولية والحكومات الدولية للضغط على الاحتلال بالإفراج عن الأموال الفلسطينية من المقاصة وتحويلها كاملة غير منقوصة. ضرورة التفكير في زيادة الإيرادات المحلية إما عن طريق توسيع طاقة الاقتصاد المحلي أو عبر تحسين الجباية الضريبية من خلال توسيع القاعدة الأفقية للضرائب، والحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي. مع الأخذ بعين الاعتبار عدم احداث زيادة في نسبة الضرائب الحالية، حيث ان نصيب الفرد من الناتج الإجمالي لا يتعدى 3,000 دولار سنوياً، وان حجم الضرائب مرتفع مقارنة مع دخل الفرد السنوي بالنظر الى الدول الأخرى.

توصي الدراسة بضرورة قيام مؤسسات القطاع الخاص بالاتفاق مع السلطة الفلسطينية على تزويدها بالمتطلبات الخاصة بالصحة والتعليم ضمن إطار زمني للتسديد وبطريقة عادلة وشفافة. وعلى هذا الأساس لا بد من ان تقوم الحكومة الفلسطينية بطلب احتياجاتها اول بأول ودون تراكم المستودعات خاصة في الادوية والمستهلكات التي يمكن ان تتلف بصورة سريعة. ان تخفيض الكمية المطلوبة والاعتماد على الحد الأدنى من وجود المواد اللازمة في المستودعات من شأنه ان يخفض الاستثمار في البضائع وبالتالي ذهاب هذه الأموال الى استثمارات او أولويات أخرى لدعم القطاع الخاص او الحكومة على حد سواء. ان الاعتماد على الحد الأدنى من البضائع والتجهيزات سيؤدي الى انخفاض قيمة المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص ويسهل على الحكومة الفلسطينية تسديد دفات بمبلغ اقل.

تشدد الدراسة على ضرورة قيام وزارة المالية بإضفاء مزيداً من الشفافية والمسائلة في إدارة الدين العام من قبل مؤسسات المجتمع المدني. كذلك التشدد في موضوع مكافحة الاختلاسات الحكومية والبت بالقضايا بالسرعة الممكنة لإعادة الأموال المختلسة الى الموازنة العامة. مؤخراً، عكفت وزارة المالية الى حجب التقارير الشهرية والرعية وكافة التقارير المالية عن موقع الوزارة الإلكتروني بداعي وقف تحويلات المقاصة وبسبب ان الموازنة هي ضمن موازنة الطوارئ. ان الأصل ان يتم نشر التقارير والوضع المالي في ظل هذه الظروف حتى يتم توزيع المبلغ المتوفر بعدالة تشمل كافة القطاعات وضمن الأولويات والقدرة على التحمل والاولويات للمتأخرات المتراكمة منذ فترة زمنية بعيدة. ان الاجدى بالحكومة الفلسطينية مزيد من نشر اليات الصرف وتحديد الأولويات حتى تكون المؤسسات ذات العلاقة على علم وبينة. هذا بالتأكيد سوف يحد من وجود الافضليات في تسديد مورد عن اخر او قطاع معين عن قطاع اخر. كذلك لابد من التشدد بموضوع الرقابة لمنع اية اختلاسات من شأنها زيادة العبء المالي على الموازنة العامة، وضرورة العمل على إعادة الأموال التي تم اخلاصها الى خزينة الحكومة الفلسطينية.

المراجع والمصادر

- وزارة المالية الفلسطينية. (2019). التقارير الشهرية. تقرير شهر أيار 2019.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2019). إجمالي رصيد الدين الخارجي على القطاعات الاقتصادية في فلسطين في نهاية أرباع 2018-2013. رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2019). الناتج المحلي الإجمالي والإنفاق عليه في فلسطين* للأعوام 1994-2016 بالأسعار الجارية. رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الفلسطينية، س. ا. (2019). التوزيع القطاعي للتسهيلات الائتمانية. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة الصحة الفلسطينية (2017). الحسابات الصحية الفلسطينية 2015. رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2018). الوضع المالي للحكومة الفلسطينية. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2017). الوضع المالي للحكومة الفلسطينية. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2016). الوضع المالي للحكومة الفلسطينية. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2015). الوضع المالي للحكومة الفلسطينية. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2018). النشرة الإحصائية الربعية. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2014). تطورات الدين العام الحكومي. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2018). التقرير السنوي. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2019). تقرير التنبؤات الاقتصادية للعام 2019. رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية، معهد ماس، الجهاز المركزي للإحصاء، هيئة سوق راس المال. (2019) سلسلة تقارير المراقب الاقتصادي . رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2018). جدول (16): توزيع ودائع القطاع العام حسب الجهة المودعة والنوع. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2018). جدول (22): توزيع إجمالي التسهيلات حسب القطاع والعملية والمنطقة. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2018). جدول (35): الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي) . رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2019). توزيع ودائع القطاع العام حسب الجهة المودعة ونوع الوديعة. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية .
- سلطة النقد الفلسطينية. (2019). جدول (18): توزيع إجمالي التسهيلات حسب القطاع والنوع والمنطقة. رام الله: سلطة النقد الفلسطينية.

ماجد صبيح ونصر عبد الكريم. (2016). تحدي الإستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية وسياسات مواجهته. رام الله.
ماس, م. ا. (2005). مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني. رام الله: معهد ماس.
عزيزة عبيد. (2014). أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي دراسة تطبيقية على الدين العام للسلطة الفلسطينية حتى 2013. غزة:
الجامعة الإسلامية.

DRAFT