



التقرير السنوي لموازنة 2017

شباط 2018

## مقدمة

تسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة وتحليل واقع تنفيذ الموازنة العامة للعام 2017<sup>1</sup> بالاستناد إلى التقرير المالي لشهر كانون أول 2017 الصادر بتاريخ 2018/1/24<sup>2</sup>، وتسليط الضوء على بعض النفقات المطلوب تقليصها، استنادا إلى أهم التوصيات التي برزت في تقرير التدقيق والترشيح\_ ائتلاف أمان عام 2015.

### تتكون الورقة من ثلاثة فصول:

- **الفصل الأول:** يعالج ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناظمة، بدءا مما ورد من أحكام في القانون الأساسي بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 وقانون الموازنة لعام 2017، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، واحترامها لمعايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.
- **الفصل الثاني:** عرض وتحليل مقارن بين ما تحقق فعليا خلال عام 2017 وما ورد في قانون الموازنة 2017.
- **الفصل الثالث:** استعراض للاستخلاصات.

تتطلب هذه الورقة في التحليل على مراجعة البيانات على أساس الإلتزام، والسياسات المالية التي أقرت بقرار من مجلس الوزراء المنعقد في تاريخ 2017/1/31 والمستهدفة للارتقاء بأدائها المالي عبر أربعة محاور مترامنة تتعلق ب:

**أولاً: سياسات الإيرادات،** وذلك من خلال توسيع القاعدة الضريبية، وتوحيد إجراءات جباية الضرائب، وتنظيم قطاع التبغ، وإنشاء مراكز للتدقيق الضريبي والجمركي، وتطوير وتحديث البرامج المعمول بها في دوائر الإيرادات، وتعزيز الشراكة وبناء جسور الثقة مع المؤسسات ذات العلاقة، وتعديل الرسوم التي لا تمس المواطن بشكل مباشر.

**ثانياً: سياسات الإنفاق،** تبني سياسة ترشيح مجالات الإنفاق مع الاستمرار في المحافظة على مستوى التوظيف نفسه في القطاع العام، والتركيز على المشاريع التطويرية الممولة من الخزينة، والاستمرار في إصدار أدونات الدفع الحكومية لسداد مستحقات القطاع الخاص، والعمل على إصلاح القطاع الصحي وتصويب نظام التحويلات الطبية، وخلق فرص عمل جديدة بدعم المشاريع الصغيرة بالشراكة مع وزارة العمل والمؤسسات المصرفية، ودعم صمود المواطنين في القدس.

**ثالثاً: تعزيز الشراكة مع الجهات المانحة** وذلك بتوحيد قنوات الاتصال وتوحيد المعلومات والتمويل من خلال القنوات الحكومية الرسمية، وتوجيه الدعم الدولي لينسجم مع أجندة السياسات الوطنية، وحث المانحين على تعزيز التنسيق فيما بينهم لضمان عدم التقاطع والتضارب بين برامجهم المختلفة.

**رابعاً: الإسراع في عملية إصلاح موازنة البرامج والأداء وذلك من خلال التركيز على عدد معين ومختار من الوزارات.**

<sup>1</sup> قانون الموازنة العامة السنة المالية 2017

<sup>2</sup> التقرير المالي لشهر كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2018/1/24

## الفصل الأول

### الجوانب القانونية لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2017

يراجع هذا الفصل ويناقش مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية النازمة، بدءاً مما ورد من أحكام في القانون الأساسي، وفي قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، واحترامها لمعايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.

بالإطلاع على ما صدر عن وزارة المالية من بيانات متعلقة بموازنة العام 2017، ومقارنة ذلك مع قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998<sup>3</sup>، والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. لم يتم التقيد بالمواعيد القانونية لإعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2017، إذ أنه لم يتم تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي في بداية شهر تشرين ثاني/ نوفمبر 2017 وفقاً لأحكام المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة. (إن تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام 2016). حيث تم تقديم المشروع خلال شهر كانون ثاني لعام 2017، وتم عرضه خلال لقاء جمع ممثلي من القطاع الخاص ومن القطاع الأهلي (لم يحقق هذا اللقاء النهج التشاركي في إعداد الموازنة العامة).

2. لم يتم إصدار التقرير النصف سنوي، ولا تقرير نهاية العام.

3. لم يتم إصدار موازنة المواطن. وفي ذلك مخالفة لمعايير الشفافية الدولية المتبناة من قبل الحكومة.

4. اعتمدت تقديرات ومقارنات بنود الموازنة العامة 2017 على أرقام بنود الموازنة العامة 2016 (المتحققة فعلاً وليسبت المخططة) والتي أشارت تقارير الفريق إلى وجود انحرافات كبيرة فيها، وأضحت تلك الأرقام هي مرجعية تقديرات بنود موازنة 2017، على الرغم من أن بعض بنود الموازنة المتحققة لعام 2016 نتجت عن بعض الاتفاقيات والتي كانت لمرة واحدة فقط.

5. لم يتضمن قانون الموازنة العامة للعام 2017، جدولاً يوضح الديون والقروض (قصيرة الأجل، أو طويلة الأجل) المترتبة على السلطة الفلسطينية، والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها، إضافة إلى ديون هيئة التقاعد. كما لم يتم توضيح مساهمات السلطة الفلسطينية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية، علماً أن هذه المعلومات يجب تقديمها بالاستناد إلى المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. كما لم يتضمن حسابات صندوق الاستثمار وحسابات سلطة النقد.

6. غياب الحساب الختامي (تقرير الحساب الختامي) لموازنات الأعوام: 2013، 2014، 2015، وبالطبع لن يصدر الحساب الختامي لموازنة 2016 قبيل إصدار السنوات السابقة، مما يجعل عملية المساءلة الفعلية على ما تم إنفاقه مشلولة كلياً، ولن يتم التحقق من مدى الالتزام بقوانين الموازنات المقررة دون إصدار الحساب الختامي المدقق من ديوان الرقابة المالية والإدارية.

<sup>3</sup>قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

## الفصل الثاني

### عرض وتحليل تنفيذ بنود الموازنة العامة 2017 ما بين الواقع والمخطط

يعرض هذا الفصل واقع تنفيذ الموازنة العامة خلال عام 2017، ويقدم تحليلاً للبيانات الفعلية المتحققة بالمقارنة مع خطة الموازنة العامة، كما يستند التحليل في هذا الفصل، على ما ورد في محور إصلاح إدارة المال العام المتضمن في استراتيجية إدارة المال العام وأجندة السياسات الوطنية، والسياسات المالية المعلنة في القرار بقانون الموازنة العامة لعام 2017، يوضح مدى التوافق أو الانحراف ما بين المخطط والمتحقق.

وسيتيم في هذا الفصل عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2017 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن:

- عرض وتحليل بيانات الإيرادات خلال العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات النفقات العامة والقضايا ذات الصلة، خلال العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات العجز المالي والمنح والمساعدات والمتأخرات والتمويل البنكي خلال العام 2017 ومقارنتها مع المقدرة.
  - عرض وتحليل بيانات الدين العام وقضايا ذات الصلة في موازنة العام 2017.
  - عرض وتحليل مخصصات مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي.
  - عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة 2017:
1. الاحتياطات المالية.
  2. موازنة المجلس التشريعي.
  3. النفقات التحويلية.

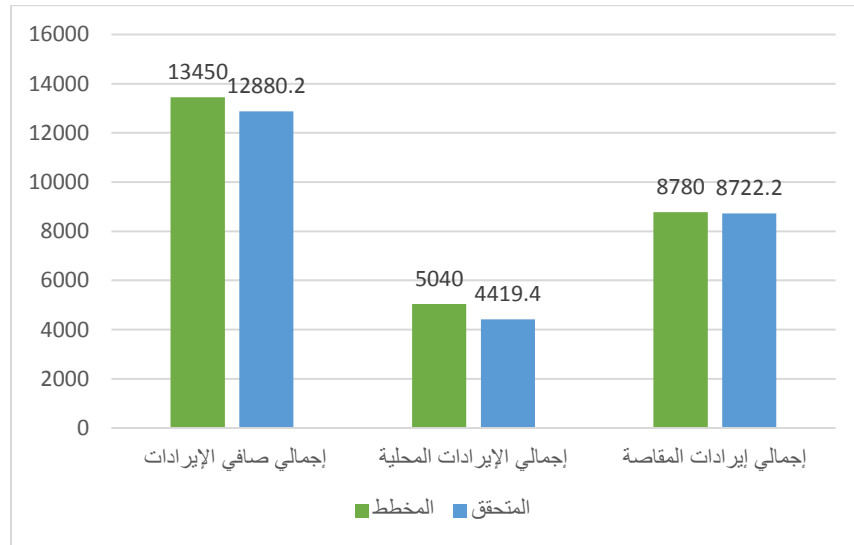
## أولاً: تحليل الإيرادات

توقعت الموازنة العامة 2017، أن يبلغ إجمالي الإيرادات العامة (13,821) مليون شيقل، أي بزيادة قدرها 18% عن المخطط لعام 2016، والذي تم تقديره ب (11,630) مليون شيقل. في حين بلغت قيمة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة لعام 2017 (12,880.2) مليون شيقل، أي ما نسبته 95% من المخطط (إجمالي صافي الإيرادات المخطط (13,451))، والتي تشكلت من الإيرادات المحلية والبالغة (4,419.4) مليون شيقل وإيرادات المقاصة (8,722.2) مليون شيقل، يطرح منها الإرجاعات الضريبية والتي بلغت (261.3) مليون.

ويتضح ذلك من خلال الشكل رقم (1) والذي يبين مدى التقارب ما بين المخطط والفعلي، مما يعتبر مؤشر جيد على أداء الحكومة، وبالرغم من أن الإيرادات المحلية المتحققة بلغت نسبتها 88% من المخطط والذي تم تقديره (5,041) مليون شيقل إلا أن هناك تحسن ملحوظ في زيادة الإيرادات الضريبية. كما يجدر القول بأن الإيرادات المتحققة أقل مما تحقق عام 2016 والتي بلغت (5,023.2) مليون شيقل، أي أقل بحوالي 600 مليون شيقل والتي مما يؤكد إلى أن الزيادة في الإيرادات لذلك العام كانت نتيجة للاتفاقيات التي تمت 2016، والتي تم الإشارة لها في التقارير السابقة.

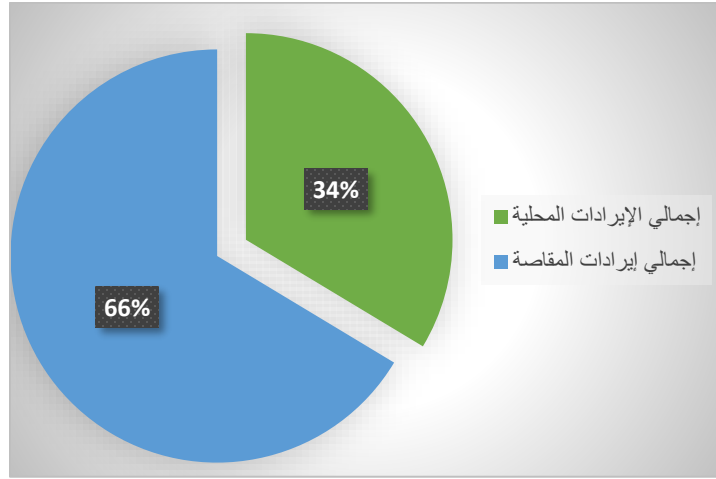
### شكل رقم (1)

#### الإيرادات المحلية المخطط والمتحقق 2017



كما يبين الشكل رقم (2) أن 66% من الإيرادات المتحققة كانت عن طريق المقاصة، مما يثير التساؤل حول إمكانية الإنفكاك الاقتصادي، والخطط والسيناريوهات المقترحة لتحقيق ذلك.

شكل رقم (2)  
نسب الإيرادات المتحققة 2017



#### الإيرادات المحلية:

تتشكل الإيرادات المحلية من الإيرادات الضريبية، والإيرادات غير الضريبية، ويبين الجدول (2) أن تحقق 88% من الإيرادات المحلية المتوقعة، حيث 62% من الإيرادات المتحققة متأتية من الضرائب، في حين 31% من الإيرادات غير الضريبية، و7% من المدفوعات المخصصة<sup>4</sup>. وفي النظر إلى الإيرادات غير الضريبية والتي تتشكل من الرسوم والرخص، فقد تحقق 74% فقط من المخطط، ومن خلال فحص ما ورد في التقرير المالي لشهر كانون أول 2017، فقد تبين أن المتوقع كان للإيرادات المتأتية عن طريق رخص مزاوله المهنة (463) مليون شيقل، في حين تحقق (326.5) مليون شيقل، إضافة إلى وجود بند (أخرى) ضمن الإيرادات غير الضريبية والتي كانت حسب المخطط (938) مليون شيقل، في حين تحقق فقط (298.8) مليون شيقل، مما يفسر بأن التوقع لم يكن بالشكل الدقيق، حيث أن الاتفاقيات التي تمت عام 2016، ( تجديد ترخيص شركة الاتصالات، والمبالغ المتأتية بدل تأمين صحي للعاملين الفلسطينيين داخل أراضي ال 48 نتيجة لاتفاقية الكهرباء) كانت لمرة واحدة.

<sup>4</sup> وهي ضرائب وإيرادات مستحقة لهيئات الحكم المحلي، 90% من ضريبة الأملاك، و50% من ضرائب النقل والمواصلات.

جدول رقم (1) مبنى الإيرادات المحلية المخطط والمتحقق بالمليون شيقل لعام 2017

نسبة المتحقق من الموازنة	المتحقق	المخطط	
88%	4419.4	5041	الإيرادات المحلية
88%	2750.6	3141	إيرادات الضرائب المحلية
74%	1404.1	1900	الإيرادات غير الضريبية
	264.7		مدفوعات مخصصة

ويتضح من الجدول رقم (2) أن هناك تحسن في الجباية الضريبية، حيث تم تحقيق 88% من المخطط، ويتضح ذلك من الضرائب المتحققة من ضريبة القيمة المضافة، والدخل والجمارك، حيث تم تحقيق أكثر من المخطط، وهذه مؤشرات جيدة، باستثناء مكوس السجائر، والذي تحقق فقط 23% من المخطط له، بالرغم من أنه كان هناك قرار ورد في قانون الموازنة لعام 2017، بأنه سيتم العمل على إصلاح قطاع التبغ. وبحسب تقرير البنك الدولي<sup>5</sup> فإن زيادة الإيرادات الضريبية المتوقعة عن قطاع التبغ، ستكون نتيجة لمنح ترخيص لإنشاء شركة محلية في الضفة الغربية لإنتاج التبغ للتصدير إلى قطاع غزة. إلا أنه كما يتضح من الأرقام، هناك تحسن طفيف في الإيرادات المتأتية من هذا القطاع.

جدول رقم (2) مبنى إيرادات الضرائب المحلية المخطط والمتحقق بالمليون شيقل لعام 2017

نسبة المتحقق من الموازنة	المتحقق	المخطط	
88%	2750.6	3141	إيرادات الضرائب المحلية
117%	789.9	673	ضريبة الدخل
105%	1011.3	963	ضريبة القيمة المضافة
114%	737.2	648	الجمارك
128%	5.1	4	مكوس المشروبات
23%	193.7	830	مكوس السجائر
60%	13.3	22	ضريبة الأملاك

## إيرادات المقاصة:

وهي الضرائب التي تجبها إسرائيل وتحولها للسلطة الفلسطينية، وتتكون إيرادات المقاصة من ستة بنود وهي: الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، وضريبة المحروقات، وضريبة الدخل، وضرائب أخرى.

يتضح من خلال جدول رقم (3) أنه تم تحقيق الإيرادات المقاصة، بحسب ما كان التوقع، كما أن المخطط والمتحقق لعام 2017 أعلى بنسبة 6% من المتوقع لعام 2016، إلا أنها أقل من المتحقق لعام 2016 بقيمة (208) مليون شيقل.

وفي ظل أن إيرادات المقاصة تشكل المورد الأكبر لإيرادات الحكومة ( 66% من إجمالي الإيرادات)، فهذا يثير التساؤل حول إمكانية الانفكاك الاقتصادي، الذي تم مناقشته خلال اجتماع مجلس الوزراء<sup>6</sup> البدء بإعداد الخطط والمشاريع لخطوات فك ارتباط مع سلطات الاحتلال الإسرائيلي على المستويات السياسية والإدارية والاقتصادية والأمنية، وبما يشمل التحرر من قيود اتفاق باريس الاقتصادي، بما يلي متطلبات النهوض بالاقتصاد الوطني، والتحرر من تبعات الربط القسري مع الاقتصاد الإسرائيلي" إضافة إلى إعداد الدراسات والمقترحات للاستغناء عن عملة الشبقل، والانتقال إلى أي عملة أخرى، ودراسة إمكانية إصدار عملة وطنية.

جدول رقم (3) مبنى إيرادات المقاصة المخطط والمتحقق بالمليون شيقل لعام 2017

نسبة التحقيق	المتحقق	المخطط	
99%	8722.2	8780	إيرادات المقاصة
102%	3353.7	3299	الجمارك
100%	2288	2277	ضريبة القيمة المضافة
47%	-4.7	-10	ضريبة الشراء
94%	2903.5	3094	ضريبة المحروقات
487%	180.2	37	ضريبة الدخل
2%	1.5	83	أخرى

<sup>6</sup> اجتماع مجلس الوزراء جلسة رقم (190) بتاريخ 2018/2/6



## ثانياً: تحليل النفقات

بلغت النفقات العامة المتحققة وصافي الإقراض المتحققة لعام 2017 (15,994) مليون شيقل، أي تماماً كما المخطط (16,147)، ويبين الجدول رقم (4) مبنى النفقات وتوزيعها، ويتضح أنه بشكل عام كان الانفاق كما هو في مشروع الموازنة، باستثناء السلع والخدمات (نفقات تشغيلية) والتي تجاوزت المقدر ب (467) مليون شيقل. بشكل عام يظهر الجدول أداء جيد للحكومة والالتزام بالموازنة، إلا أنه وكما ذكر في التقرير النصف سنوي للموازنة 2017، أن النفقات المقدرة مرتفعة بحوالي 6% عن الموازنة المقدرة لعام 2016، وبالتالي فإن النفقات المخططة مرتفعة، ولا تتسجم مع سياسات التقشف والترشيد المعلن عنها. كما يظهر الجدول أن صافي الإقراض المتحقق بلغ (959) مليون شيقل وهذا مؤشر جيد على أداء الحكومة، حيث أن صافي الإقراض المتحقق لم يتجاوز المخطط، بالرغم من أن صافي الإقراض المخطط مرتفع عن الأعوام السابقة، إلا أن الالتزام في المخطط يبدو مؤشر جيد نحو تخفيض بند صافي الإقراض.

جدول رقم (4) إجمالي النفقات العامة وصافي الإقراض المخطط والمتحقق لعام 2017

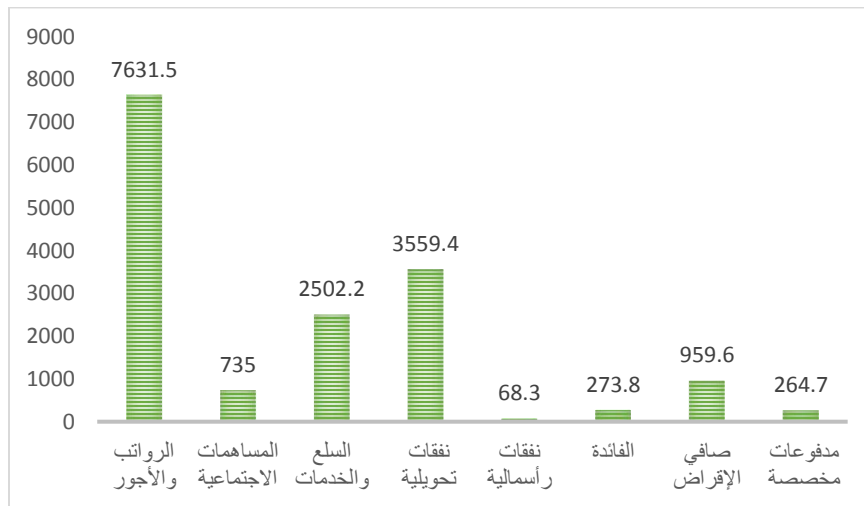
نسبة المتحقق من المخطط	المتحقق لعام 2017	المخطط لعام 2017	
99%	15994.5	16147	إجمالي النفقات
94%	7631.5	8093	الرواتب والأجور
96%	735	768	المساهمات الاجتماعية
123%	2502.2	2035	السلع والخدمات
94%	3559.4	3781	نفقات تحويلية
105%	68.3	65	نفقات رأسمالية
60%	273.8	455	الفائدة
101%	959.6	950	صافي الإقراض
	264.7		مدفوعات مخصصة

وبين الشكل رقم (3) أن الرواتب والأجور تحتل النصيب الأكبر من النفقات، حيث تشكل 48% من إجمالي النفقات الجارية، في حين أن النفقات التحويلية ثاني أكبر نفقات من النفقات، والتي شكلت 22%، في حين تشكل السلع والخدمات 16% من إجمالي النفقات.

بلغت قيمة الرواتب والأجور المتحققة (7,631) مليون شيفل، أي أقل ب (400) مليون من المخطط، وهذا من جانب مؤشر جيد يدل على التزام الحكومة بسياسات صفر التوظيف حسب ما أعلن عنه في قانون الموازنة لعام 2017، ومن جانب آخر إن استمرار إحالة موظفين على التقاعد المبكر أدت أيضا إلى تخفيض فاتورة الرواتب والذي يمس الحقوق المكتسبة للعاملين، ويمس بالتشريعات التقاعدية التي تنظم وتحدد إجراءات وآليات استحقاق التقاعد للموظف العام، بما يضمن مستوى عيش لائق له ولعائلته.

كما يشير جدول رقم (4) إلى زيادة في بند السلع والخدمات، والارتفاع عن المخطط، وهذا يتنافى وسياسة التقشف والترشيد. وبين الشكل رقم (3) أن النفقات التحويلية تحتل ثاني أكبر نفقات من مجمل النفقات، وفي تقرير أعدته أمان حول واقع النفقات التحويلية في الموازنة العامة، تين أن هناك 18 مركز مسؤولية تتضمن نفقات تحويلية مقررة، وأن أعلى إنفاق فعلي للنفقات التحويلية لبند "المتقاعدون"، وبلغ (1,273,444,000) شيفل، وهو أعلى أيضا من المقدر، حيث بلغ الإنفاق المتحقق مقارنة بالمقدر 123.6%. كما توجد مراكز مسؤولية مشلولة ومعطلة منذ سنوات طويلة، كالمجلس التشريعي الفلسطيني، ومع ذلك فقد بلغت النفقات التحويلية الخاصة به والمتحققة (12,382,000) شيفل، وهي رواتب أعضاء المجلس التشريعي (النواب). إضافة إلى أنه يوجد (14) مركز مسؤولية رئيس وفرعي، تم عمليا صرف نفقات تحويلية لها، وقسم منها مجال عملها خارج سياق تعريف وزارة المالية والتخطيط لمفهوم النفقات التحويلية

الشكل رقم (3): توزيع النفقات المتحققة لعام 2017



### ثالثاً: العجز والمتأخرات

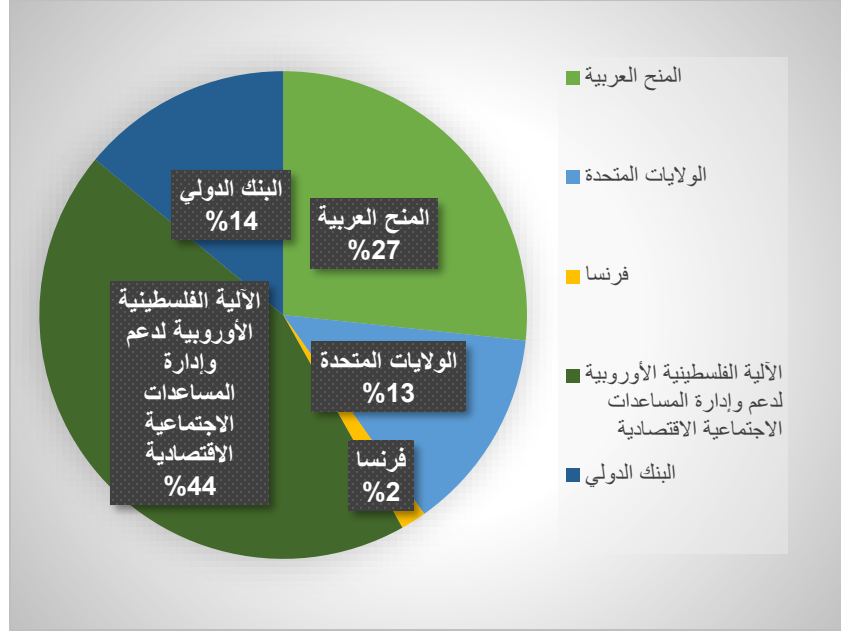
بلغ العجز المالي لعام 2017 قبل التمويل (4,435.7) مليون شيقل، أي أكثر بقيمة 100 مليون شيقل من المتوقع (4,335) مليون شيقل، وذلك نتيجة لإن إجمالي الإيرادات المتحققة كانت أقل من المخطط بذات القيمة (100) مليون شيقل. تم سداد جزء من هذا العجز من خلال المنح والمساعدات المالية، والتي بلغت (2,597.2) مليون شيقل، وهو أعلى بقيمة (101) مليون شيقل من المتوقع (2,496) مليون شيقل، علماً بأن المتوقع كان أقل من المقدر لعام 2016 والذي كان (3,881) مليون شيقل.

يتضح من خلال البيانات أن قيمة العجز لعام 2017 (1,838.5) مليون شيقل، يضاف إليها المبلغ المخصص لسداد صافي المتأخرات (1,495.4) مليون شيقل، لتصبح قيمة العجز المالي (3,333.9) مليون شيقل، أي مقارب للمبلغ الذي تم توقعه ضمن قانون الموازنة لعام 2017.

#### جدول رقم (5): المنح والمساعدات ما بين المتحقق والمقدر لعام 2017

المتحقق	المخطط	
2597.2	2496	إجمالي التمويل الخارجي
1965.5	1950	الدعم الخارجي للموازنة
631.7	546	التمويل التطويري

الشكل رقم (4) مصادر الدعم الخارجي للموازنة لعام 2017



يتضح من خلال الشكل رقم (4) أن معظم الدعم الخارجي للموازنة يأتي من الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية حيث تشكل 44% من إجمالي الدعم الخارجي والتي تتوزع على دعم رواتب (دعم رواتب المدنيين والمتقاعدين، الشرطة المدنية والدفاع المدني)، دعم حالات اجتماعية ودعم مستشفيات القدس، وسداد بعض الديون المترتبة على الحكومة لصالح المستشفيات، في حين أن الدول العربية ( المملكة العربية السعودية، الجزائر) تشكل 27% من إجمالي الدعم الخارجي، أما الولايات المتحدة فتشكل 13% من إجمالي الدعم الخارجي.

### رابعاً: الدين العام

بلغ الدين العام مع مطلع العام 2017 مبلغ (9,559.2) مليون شيقل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية الى انخفاض الدين العام في نهاية عام 2017 حيث بلغ (8,849.7). حيث انخفض بقيمة (709) مليون شيقل، علماً بأنه في منتصف كان الانحراف أعلى حيث بلغ الانخفاض مع نهاية شهر حزيران (825) مليون شيقل، بمعنى أنه تم زيادة الدين بقيمة 100 مليون شيقل في النصف الثاني من العام، بالرغم من أن السياسات التي أعلن عنها مع بداية العام تقضي بعدم الاقتراض لهذا العام. إلا أن تخفيض الدين بنسبة 7% مؤشر جيد، ولكن لا يمكن عزله عن نفقات المتأخرات، والتي هي في نهاية المطاف

ديون على الخزينة العامة، والتي بلغت مع نهاية عام 2017 (2،714.6) أي تقارب قيمة العجز المالي لعام 2017. علما بأن قيمة المتأخرات المعلن عنها لا تعكس بالضرورة الرقم الفعلي والمتوقع أن يكون أكثر من ذلك، نتيجة لعدم الاتفاق على تعريف احتساب رقم المتأخرات، وتعدد الإجراءات في عمليات التدقيق والمحاسبة الداخلية على فواتير المتأخرات.

#### جدول رقم (6) مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون اول 2016 - كانون أول 2017 - مليون شيقل

نسبة الإنخفاض	كانون أول 2017	كانون أول 2016	
-7%	8849.7	9559.2	مجموع الدين العام

#### صندوق التقاعد

بلغت قيمة المساهمات الاجتماعية المتحققة مع نهاية العام 2017 على أساس الالتزام (735) مليون شيقل، وهي مقارنة للمخطط (768) مليون شيقل، إلا أن الأساس النقدي يعكس أن قيمة المساهمات الاجتماعية الفعلية بلغت فقط (260) مليون شيقل، أي بنسبة 35% من الإلتزام، وبالتالي سيتم إضافة (475) مليون شيقل إلى ديون صندوق التقاعد، بحيث ستصبح حوالي (6) مليار شيقل قبيل البدء وتسجيل ديون عام 2018. وفي تقرير أعده الفريق الأهلي حول سياسة الحكومة في تسديد ديون صندوق هيئة التقاعد، أشار إلى أن "الحكومات الفلسطينية لم تلتزم بتحويل مساهماتها واشتراكات العاملين (حصة الحكومة وحصة الموظف) بشكل كلي إلى صندوق هيئة التقاعد، حيث تبلغ قيمة الديون على الخزينة العامة لصالح صندوق التقاعد حوالي سبعة مليارات شيكل (أي ما يعادل 1.829 مليار دولار أمريكي). بدأت المتأخرات المستحقة لصالح الهيئة. بشكل فعلي منذ العام 1999 (أي منذ حوالي ثمانية عشر عاما) حيث ارتفعت الديون على الخزينة العامة من 14 مليون شيكل في العام 1999 إلى 5.6 مليار شيكل في نهاية العام 2016. في المقابل تشمل "المتأخرات" الديون المستحقة على الخزينة العامة أغلب أموال وموجودات صندوق التقاعد (حوالي 88%) ما يحول دون استثمارها لصالح الهيئة، ويشكل تهديدا لاستمرار قدرة صناديق التقاعد على دفع الرواتب التقاعدية مستقبلا للمشاركين عند وصولهم لسن التقاعد؛ خاصة أن أعدادهم من المتوقع أن تزداد في السنوات القادمة". وبالتالي على الحكومة الفلسطينية أن تضع خطة حكومية عبر تدخل سياساتي لمعالجة مسألة الديون المتراكمة على الخزينة العامة لصالح هيئة التقاعد، وبهدف ضمان ديمومة عمل هيئة التقاعد واستمرار صناديق التقاعد وقدرتها على دفع الرواتب التقاعدية مستقبلا للمشاركين عند وصولهم لسن التقاعد.

<sup>7</sup> تقرير سياسة الحكومة في تسديد ديون صندوق هيئة التقاعد ومواجهة تحديات استدامة الهيئة، ائتلاف أمان، 2017

## خامساً: مخصصات الوزارات ذات الصلة بالقضايا الاجتماعية

يتضح من خلال بيانات وزارة المالية، أن نصيب الوزارات ذات العلاقة بالقطاع التنموي (الصحة، التعليم، التنمية) تشكل مجتمعة 39% من الموازنة، في حين أن وزارة الداخلية والأمن تشكل 26%. وبالرغم من أن معظم الموازنات تذهب كرواتب وأجور تحديدا للوزارات المذكورة باستثناء وزارة التنمية، إلا أن ارتفاع موازنة الأمن على حساب القطاعات التنموية يبقى سؤالا، تحديدا في ظل غياب المعلومات والبيانات حول الإنفاق داخل المؤسسة الأمنية.

ويبين جدول رقم (7) أن إجمالي النفقات المتحققة للوزارات المذكورة مقارب للمخطط، باستثناء وزارة التنمية، حيث ملاحظ أن النفقات الفعلية لوزارة التنمية (على أساس الالتزام) تشكل فقط 82% من المخطط، علما بأن هذه النفقات تشمل وزارة التنمية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء. وفي النظر إلى موازنة وزارة التنمية (بدون مؤسسة رعاية أسر الشهداء) فقد بلغت (826) مليون شيقل أي ما نسبته 5.45% من الموازنة العامة، تشكل النفقات التحويلية حوالي 92% منها، في حين 8% تبقى للرواتب والأجور، والبرامج التشغيلية الساعية لتحقيق التنمية.

جدول رقم (7): مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية\* (أساس الالتزام) خلال العام 2017

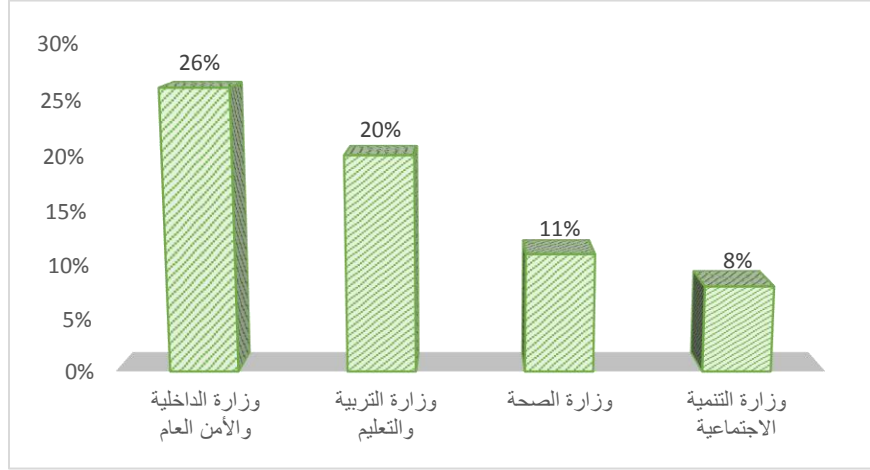
نسبة إجمالي النفقات المتحققة من مجموع النفقات العامة المتحققة لعام 2017	الرواتب والأجور المتحققة لعام 2017	الرواتب والأجور المخصصة لعام 2017	نسبة المتحقق من المخطط	إجمالي النفقات المتحققة لعام 2017	إجمالي النفقات المخططة لعام 2017	
26%	3,153,685,000	3,439,000,000	97%	3,939,657,000	4,075,500,000	وزارة الداخلية والأمن العام
20%	2,258,998,000	2,300,000,000	87%	3,039,907,000	3,490,170,567	وزارة التربية والتعليم
11%	728,162,000	777,346,000	95%	1,643,127,000	1,720,773,000	وزارة الصحة
8%	56,632,000	60,455,000	82%	1,251,647,000	1,521,430,000	وزارة التنمية الاجتماعية*
		54,362,000			826,381,000	وزارة التنمية
		6,093,000			695,049,000	مؤسسة رعاية أسر الشهداء

\*ملاحظة: الموازنات لمراكز المسؤولية لا تشمل النفقات التطويرية، حيث لم ترد بشكل كمي في كتاب الموازنة

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

## شكل رقم (5)

مقارنة النفقات الفعلية من مجمل النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال العام 2017



كما يتضح من خلال الجدول والشكل المرفق أعلاه، أن نصيب وزارة التربية والتعليم من إجمالي النفقات قد بلغ 20%، ومن خلال ورقة الفريق الأهلي حول أولويات الإنفاق في قطاع التعليم، والتدقيق على الموازنة المخصصة لوزارة التربية والتعليم، اتضح أن موازنة وزارة التربية والتعليم من إجمالي الموازنة العامة وحسب المعايير الدولية من الموازنات الجيدة، إذا ما تم التعامل مع النسبة بشكل مجرد، إلا أن الإنفاق على الرواتب والأجور استحوذ على 74% وهو أعلى من النسبة التي تم تقديرها (66% من الموازنة) نظرا لعدم تحقق الموازنة المخطط لها بالكامل، حيث شكلت النفقات الفعلية 87% من المخطط، كما شكلت النفقات التطويرية من موازنة وزارة التربية والتعليم ما نسبته 7% فقط. وبالتالي فإن الإشكالية تبقى في بنية موازنة وزارة التربية والتعليم وهيكلتها والتي ما زالت الرواتب والأجور تستحوذ على الحصة الأكبر منها، وعدم ملاءمتها مع الخطط الاستراتيجية لقطاع التعليم.

وفي النظر إلى موازنة وزارة الصحة فقد استحوذت على 11% من إجمالي النفقات، وقد تم تحقيق 95% من الموازنة المخططة لوزارة الصحة (على أساس الالتزام)، شكلت النفقات التطويرية منها فقط 2%، وبحسب ورقة أولويات الإنفاق في قطاع الصحة، ولا زال هناك حاجة لتبني نظام التأمين الصحي شامل، والذي سياتهم في توفير موارد مالية أكثر لوزارة الصحة، وتطوير الخدمات الصحية، ولا زال هناك حاجة ملحة لوضع خطة تطويرية لتطوير الخدمات التخصصية في مؤسسات الوزارة بهدف تقليل الاعتماد على التحويلات الطبية أو شراء الخدمة من خارج مؤسسات وزارة الصحة من خلال تطوير قدرات الكادر البشري في وزارة الصحة، وتوفير المستلزمات الطبية المتعلقة بالأمراض الأكثر تكلفة أو تحويلا للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة

## سادساً: عرض وتحليل لقضايا خاصة مرتبطة بالموازنة العامة

### - الاحتياطات المالية:

تتضمن الموازنة العامة بند الاحتياطات المالية، وقدرت الموازنة العامة 2017، هذا البند بمبلغ (55) مليون شيقل أي تماماً كالمخصص لعام 2016، والتي تتفق كنفقات تحويلية، وقد تم خلال العام 2017، إنفاق فقط (11 مليون شيقل)، تحت هذا البند. أي ما نسبته 20% من المخطط، إلا أنه توجد ضرورة لتعزيز الشفافية والافصاح عن البيانات الخاصة بصرف الاحتياطات المالية، خاصة وأنها تتفق تحت بند (فضفاض) وهو النفقات التحويلية. وأن الحكومة الفلسطينية تعتمد كصندوق طوارئ تصرف منه المصاريف غير المقررة في الموازنة.

### - المجلس التشريعي الفلسطيني:

بلغت موازنة المجلس التشريعي لعام 2017 (39) مليون شيقل وهي أقل من المقدر (56) مليون شيقل، منها 6 مليون شيقل نفقات تشغيلية بالرغم من أن المقدر كان (15) مليون شيقل، و12 مليون شيقل نفقات تحويلية، أي ما نسبته 30% من النفقات المتحققة. وهذا يأتي في ظل تعطل المجلس التشريعي منذ 11 عام. ويتضح من خلال تقرير أعده الفريق الأهلي حول واقع النفقات التشغيلية أنه يتم تخصيص موازنة تشغيلية مرتفعة للمجلس التشريعي على الرغم من تعطله ويتم الإنفاق الفعلي بنسبة منخفضة عن المقدر، ويمكن أن يكون ذلك لنيل رضا أعضاء المجلس التشريعي في المشاورات التي تتم معهم خلال مرحلة اعتماد وزارة المالية للموازنة العامة، أو لإتاحة مرونة لوزارة المالية للصرف بالسقف الأعلى، حال التأم المجلس التشريعي بكامل هيئته وعودته للعمل.

### - النفقات التحويلية:

عزت وزارة المالية الفلسطينية النفقات التحويلية بأنها "النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرف ثالث، كتلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات أسر الشهداء والجرحى ومخصصات الاسرى"<sup>8</sup>. ومن خلال تحليل النفقات العامة المتحققة للعام 2017، فقد بلغت النفقات التحويلية المتحققة (3,481) مليون شيقل، أي ما نسبته (22%) من إجمالي النفقات الجارية. وبالتالي فإن النفقات التحويلية تشكل ثاني أكبر بند للنفقات بعد الرواتب والأجور، وهي موجودة عملياً في 18 مركز مسؤولية من أصل 54 مركز مسؤولية. فمثلاً الموازنة المنفقة على شكل نفقات تحويلية ضمن سلطة الطاقة والموارد الطبيعية بلغت (35) مليون شيقل، في حين بلغت النفقات التحويلية ضمن وزارة المالية والتخطيط (43) مليون شيقل.

<sup>8</sup> موازنة المواطن، 2013.



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

## الفصل الثالث

### الاستخلاصات

- **شفافية الموازنة العامة:** توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وكذلك في تطبيق القانون في عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام، كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003. والأحكام القانونية ذات الصلة في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998. وكذلك في نشر كتاب الموازنة العامة التفصيلي والذي يعتبر جزءا من القانون، او في إعداد ونشر موازنة المواطن. وما زالت إشكالية الحصول الكامل على البيانات الكاملة في وقت قصير وبشكل مباشر قائمة.
- **نهج التشاركية:** على الرغم من عرض مقترح الموازنة على القطاع الخاص والمؤسسات الاهلية ومن ضمنها الفريق الأهلي، الا ان التشاركية بمفهومها الشمولي ما زال منقوصا، حيث توجد ضرورة لمشاركة الحكومة مؤسسات المجتمع المدني في كافة مراحل اعداد الموازنة وفي توفير البيانات الخاصة بالموازنة العامة ووثائقها.
- **الإيرادات:** يتضح أن هناك تحسن في الجباية الضريبية، والتوسع الأفقي وفعالية جباية الرسوم، بالرغم من أنه لم يظهر أي تحسن حول إيرادات مكوس السجائر، والتي بحسب السياسات المعلنة مع بداية عام 2017 تحسین قطاع التبغ. إضافة إلى أن إيرادات المقاصة شكلت 66% من الإيرادات العامة، وبالتالي وفي ظل الحديث عن الانفكاك من علاقة التبعية الاقتصادية، ما هي الخطط المقترحة لتحقيق الانفكاك الاقتصادي؟
- **النفقات:** يلاحظ أن إجمالي النفقات المتحقق مقارب للمقدر رغم حديث الحكومة المتكرر عن ترشيح النفقات وإطلاقها خطة لذلك في العام 2017، ووجود فجوة تمويلية تحدثت الحكومة عن ردمها بترشيح النفقات، علما بان الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة أوصى عدة مرات بضبط تلك النفقات، وأصدر خطة للترشيح والتشف.

- **صافي الإقراض:** في الأعوام الأخيرة هناك تزايد مضطرد في صافي الإقراض، وعلى الرغم من أن تقديره في العام 2017 اعلى من كل السنوات السابقة وبلغ (950) مليون شيكل، إلا أن المتحقق مع نهاية العام مماثل للذي تم تقديره.

- **عجز الموازنة العامة:** ما تزال الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، تعاني من خلل هيكلي مزمن؛ يتمثل في وجود عجز كبير ناتج عن وجود فجوة كبيرة فيما بين جانبي الموازنة العامة النفقات والإيرادات بسبب تراكم تصاعدي لقيمة النفقات سنة بعد أخرى. وتراجع الدعم المالي للموازنة العامة من المنح والمساعدات الخارجية، وعدم فعالية خطة التقشف والترشيد الحكومية.

- **الدين العام:** هناك تحسن في الدين العام، واستطاعت الحكومة تخفيضه خلال نصف العام، وهذا توجه إيجابي، ولكن لا يمكن تقييم ذلك بمعزل على دراسة ديون الحكومة لصندوق التقاعد، والمتأخرات.

- **صندوق التقاعد:** توجد مشكلة حقيقية في شفافية صندوق التقاعد، ومستوى الديون المستحقة له، واليات الحكومة لسداد تلك الديون. ويلاحظ أن هناك فرقا كبيرا بين مساهمات الحكومة في صندوق التقاعد على أساس الالتزام والاساسي النقدي.

- **مخصصات الأمن:** ما زالت تستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، كما ما يزال بند الرواتب والاجور فيها يستهلك ويستنزف الحصة الاكبر من نفقات الامن ويفوق بكثير «مجموع موازنات» الصحة والتنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية اسر الشهداء معا، ولا توجد تفصيلات عن نفقات وزارة الداخلية والامن سوى بنود رئيسية عامة عن مبنى النفقات.

- **توزيع مخصصات الموازنة العامة:** هناك تشوّه واضح في توزيع مخصصات الموازنة العامة، حيث يوجد تضخم للنفقات في قطاعات على حساب قطاعات اخرى، كما ان بند الرواتب والاجور ما زال يستحوذ على حصة الاسد من الموازنة العامة، اضافة الى ان النفقات التطويرية تعاني من شح كبير خاصة المتعلقة بالتنمية الاجتماعية.

- **هيكل الموازنة العامة :** على الرغم من اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية لموازنة البرامج، الا ان هيكل الموازنة العامة، ما زال ضمن اطار موازنة البنود، خاصة التقارير المالية الصادرة عن وزارة "المالية والتخطيط"، وهي بنود مجملة مقسمة الى (رواتب واجور، مساهمات اجتماعية، استخدام السلع والخدمات، النفقات التحويلية، النفقات الرأسمالية، النفقات

التطويرية) وهي بنود تحمل ارقاما صماء دون تفصيلات او دون الربط بالبرامج او مدى تحقيق الاهداف، وهذا الامر يؤدي الى تغييب بمبدأ المساءلة، وكذلك لمبدأ شفافية الموازنة العامة.

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