



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (1)

موازنة عام 2016

والتطورات الأخيرة التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية

14 كانون الثاني 2016

**موازنة عام 2016**  
**والتطورات الأخيرة التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية**  
**14 كانون الثاني 2016**

**الخلفية والمبررات**

تعتمد كافة الدول على السياسات الاقتصادية بشقيها المالي والنقدي في السعي لتحقيق أهدافها التنموية، وتمثل السياسات المالية بشكل أساسي في أداء هامة هي الموازنة الحكومية بما تشمله من إيرادات ونفقات. وبسبب خصوصية الوضع الفلسطيني الذي يحد من قدرة السلطة الفلسطينية على استخدام كافة أدوات السياسة الاقتصادية وبخاصة النقدية (معطلة بالكامل)، يبقى الملاذ الوحيد لرسم السياسات الاقتصادية هو استخدام سياسات الموازنة العامة لتحقيق الأهداف. وذلك على الرغم من وجود العديد من العقبات التي تضيق الهوامش المتاحة لسياسات الموازنة وبخاصة العوامل الخارجية (القيود الإسرائيلية، المساعدات الدولية) التي تؤثر على بنود الموازنة، وهذا التأثير يكون أكثر تحديداً على الإيرادات وهذا ما يجعل التخطيط للموازنة أمراً في غاية الصعوبة.

وقد بدأت السلطة الفلسطينية في انتهاج سياسة إعداد الموازنات منذ عام 1995 والذي شهد إصدار أول موازنة عامة (لم يكن في تلك الفترة قانون للموازنة)، وكانت موازنة تجريبية ولم تبنى على أسس علمية. ومن ثم أخذ موضوع إعداد الموازنة اتجاهاً جديداً بعد تشكيل المجلس التشريعي بعيد انتخابات 1996، وبعد إصدار القانون الأساسي الذي نص على إلزامية إعداد الموازنة العامة (المادتين 60 و61)، ومن ثم إقرار قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وبذلك بدأت السلطة الفلسطينية الخطوة الأولى في إنشاء سياستها المالية. هذا المنحى الجديد تمثل في تطور عملية الالتزام بتنفيذ نصوص القانون الخاص بالموازنة والذي يلزم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة إلى المجلس التشريعي في إطار قانون يتم المصادقة عليه بموعد محدد في كل سنة. و بعد الانقسام عام 2007 تغير الحال بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي، وأصبح قانون الموازن يقدم لرئيس السلطة الفلسطينية للمصادقة عليه، ولا زال الوضع على حاله حتى الآن.

يأتي إعداد موازنة عام 2016 كالمعتاد في ظل معطيات اقتصادية وسياسية معقدة ومتغيرة بين فترة وأخرى، وعلى الرغم من ذلك تم تقديم موازنة من قبل وزارة المالية على اعتقاد بأنها تتسجم مع التطلعات الاقتصادية والمالية، والتي ترمي في النهاية إلى الاعتماد التدريجي على الذات وعلى الاقتصاد المحلي في بعض بنودها الإيرادية. وهذا الجهود استكمالاً لجهود سابقة بدأت بشكل أساسي منذ عام 2012 وترسخت في موازنة عام 2015 وخطابها السياساتي والإجرائي والقانوني.

التطور الذي حصل على الموازنة الفلسطينية تمثل في عملية وإجراءات إعداد الموازنة ومتابعتها بعد الإعداد. فأصبحت تمر في ثلاث مراحل أساسية، وهي: أولاً، المرحلة التمهيدية التي تشكل القاعدة المرجعية وإطار عام للسياسات من خلال تشخيص الواقع الاقتصادي ومؤشراته المختلفة التي ترصد الفارق ما بين الوضع القائم والوضع المراد تحقيقه في المستقبل لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ثانياً، مرحلة إعداد بنود الموازنة بما تحتويه من نفقات وإيرادات من خلال إجراءات محددة تبدأ من وزارة المالية بتعليمات إلى مراكز المسؤولية لتعبئة النماذج الخاصة بتقدير احتياجات كل مركز، ومن ثم تجميع كافة هذه البنود الفرعية للوصول إلى الموازنة العامة، لعرضها كمشروع قرار على الجهات المختصة القانونية للمصادقة عليها. ثالثاً، مرحلة التنفيذ والمتابعة والتي تكون من مسؤولية ومهام وزارة المالية لضمان الالتزام بالسقف المنصوص عليها في الموازنة.

وفي هذا الخصوص يولي معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، أولوية لهذا الموضوع الذي يشغل أول جلسة طاولة مستديرة تعقد في المعهد عام 2016. وذلك من خلال إجراء نقاش جدي وموضوعي بين مختلف الأطراف ذات العلاقة للوقوف على منهجية إعداد الموازنات وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية. وكذلك تحديث المعلومات ورصد أية تغيرات تجري على

الموازنات الفلسطينية من النواحي الإدارية والقانونية، وكذلك بالمقارنة مع الموازنات السابقة وبين ما هو مقدر وفعلي لبند الموازنات للسنة المالية المنتهية.

### التغيرات المالية على الموازنات الفعلية منذ عام 2010

يبين جدول (1، 2، شكل 1) التطورات التي حدثت على البنود الرئيسية للموازنات الفعلية خلال السنوات السابقة. ويمكن أبراز هذه التطورات بما يلي:

- ✧ ما طرأ على التغيير في العجز الجاري ما قبل التمويل الذي كان يمثل 15% من الناتج المحلي الإجمالي وأصبح يمثل 10.7% في عام 2015.
- ✧ النفقات الجاري وصافي الإقراض انخفضت من 36% عام 2010 إلى 31.5% في عام 2015. وهذا الانخفاض في النسبة لا يعني انخفاض القيمة المطلقة للنفقات، إذا أنها ارتفعت 619 مليون دولار. وهذا ارتفاع يمكن قبوله بالنظر إلى التزايد المستمر في عدد السكان الذي ينجم عنه تقديم خدمات صحية وتعليمية إضافية، هذا فضلا عن تزايد النفقات الجارية في كافة مرافق الحكومة وبخاصة الأمن.
- ✧ ارتفاع نسبة صافي الإيرادات العامة مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي من 20.7% عام 2010 إلى 22.7% عام 2015، وهذا الارتفاع الذي يبدو قليلا من حيث نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي قد بلغ 905 مليون دولار.
- ✧ ويلاحظ من الشكل (1) أدناه أن بداية التطورات ظهرت عامي 2013 و2014 وكانت ملحوظة في عام 2014. وأثمرت نتائجها في عام 2015.

والخلاصة هنا أن النفقات الجارية وصافي الإقراض ارتفع بقيمة 619 مليون دولار، بينما صافي الإيرادات ارتفع بقيمة 905 مليون دولار. وهذه النتيجة الإيجابية لم تكن موجودة ما قبل عام 2010. وذلك بسبب انتهاج سياسة ترشيد الإنفاق وزيادة الإيرادات التي صاحبهما ضبط ورقابة وقدرة على التنفيذ في غالب الأحيان.

### جدول 1: الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي) ونسبتها من الناتج المحلي الإجمالي موازنات فعلية

(مليون دولار)

البيان	2010	2011	2012	2013	2014	2015 موازنة فعلي تقريبي *
صافي الإيرادات العامة	1,845.40	2,177.00	2,240.10	2,319.90	2,749.90	2,750
% من الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية)	20.70%	20.80%	19.86%	18.59%	21.50%	22.70%
إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	3,200.10	3,254.60	3,258.20	3,419.10	4,077.30	3,819
% من الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية)	35.90%	31.10%	28.89%	27.41%	31.90%	31.50%
العجز الإجمالي قبل التمويل	1,354.70	1,077.60	1,018.00	1,099.20	1,589.90	1,293
% من الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية)	15.20%	10.30%	9.03%	8.81%	12.50%	10.70%
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	8,913.10	10,465.40	11,279.40	12,476.00	12,765.83	12,115.90

المصادر: 2010-2013 من بيانات سلطة النقد.  
2014-2015 من الموازنة الفعلية لوزارة المالية  
أرقام الناتج المحلي 2010-2013 من الجهاز المركزي للإحصاء.  
\* موازنة فعلي لأول 9 شهور من السنة والثلاثة الأخرى تقدير.

جدول 2: قيمة التغير في بنود الموازنة الفعلية مقارنة كل سنة بالسنة السابقة

(مليون دولار)

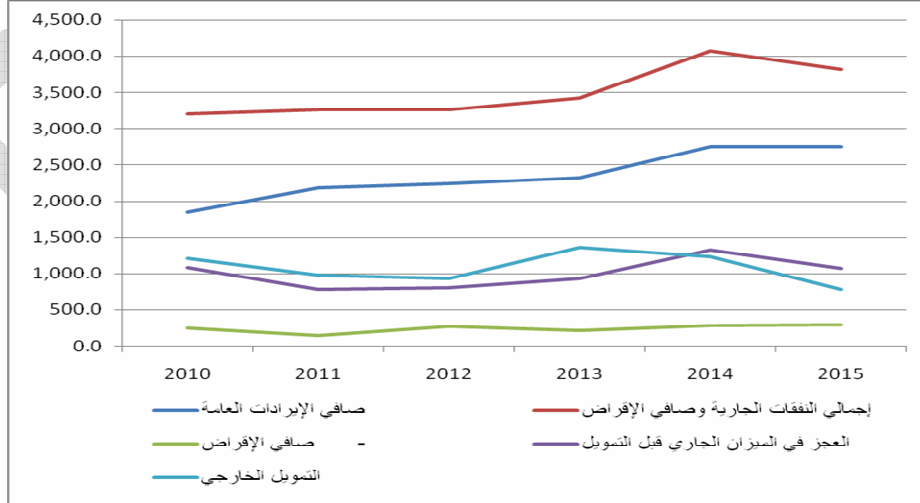
2015	2014	2013	2012	2011	2010	البيان
0.1	430.0	79.7	63.2	331.6	296.8	صافي الإيرادات العامة
25.3-	383.7	252.3	99.2	262.8	252.6	إجمالي الإيرادات
24.3-	20.7	136.3	13.7	8.1	108.4	- الإيرادات المحلية
6.6-	4.8	114.0	0.8	43.3	137.5	إيرادات ضريبية
18.0-	16.2	22.3	12.9	35.3-	29.1-	إيرادات غير ضريبية
0.9-	363.0	116.0	85.5	254.7	144.2	- إيرادات المقاصة
25.4-	46.2-	172.6	36.0	68.8-	44.2-	(ناقص) ارجاعات ضريبية
258.1-	658.2	161.0	3.6	54.5	175.8-	إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض
149.0-	241.1	256.1	120.2-	114.8	96.1	- رواتب وأجور
118.4-	510.1	13.5	70.0	21.4	228.1-	- النفقات الجارية الأخرى
9.6	75.1	66.0-	137.3	103.4-	130.7-	- صافي الإقراض
257.9-	396.3	123.8	23.9	298.8-	559.5-	العجز الجاري قبل التمويل
39.2-	94.3	42.6-	83.5-	21.7	15,566.2-	+ النفقات التطويرية
297.1-	490.7	81.2	59.6-	277.0-	472.6-	العجز الإجمالي قبل التمويل
445.6-	124.9-	425.9	51.2-	227.0-	191.5-	التمويل الخارجي
325.1-	221.5-	474.1	37.2-	317.2-	223.5-	- دعم الموازنة
120.5-	96.6	48.2-	14.0-	90.2	32.0	- تمويل النفقات التطويرية

المصادر: بيانات سلطة النقد 2010-2013

بيانات وزارة المالية 2014-2015

شكل 1: المكونات الأساسية للموازنة

(فعلي مليون دولار)



المصدر: جدول رقم 2

هيكلية الموازنة وتغير دور وزارة المالية

تمثل الموازنة الخطة العملية التي سنلزم وزارة المالية بمراعاة تنفيذها لخدمة أهداف الخطط التنموية والتي ترمي في النهاية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية. وهذا يتم من خلال دراسات وتقديرات وزارة المالية التي تحدد القيم المختلفة في

بنود الموازنة وبناءاً على السياسات والتوجهات التي تقوم الوزارة بتحديددها وفقاً لمعطيات وتقديرات مدعمة بفرضيات. وهذا يتم من خلال التحكم بالأدوات المالية الأساسية الموجودة في هيكلية الموازنة. وتقسّم هذه الأدوات بحسب هيكلية الموازنة إلى ثلاثة متغيرات (أدوات) رئيسية، وهي، أولاً- النفقات العامة ومكوناتها (نفقات عامة على السلع والخدمات، الإنفاق على الأجور والرواتب وغير الرواتب، الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، الإنفاق على الأمن، نفقات جارية وتطويرية واستثمارية). ثانياً- الإيرادات العامة ومكوناتها (تأتي من عدة مصادر محلية وخارجية، ومن عدة أنواع ضريبية وغير ضريبية ورسوم، وأرباح). ثالثاً- العجز والدين العام وصافي الإقراض وكيفية تمويله، وهذا مرتبط بما يتم تحصيله من إيرادات ومساعدات خارجية ومحلية واقتراض محلي وخارجي للحد منه. مع ملاحظة أن صافي الإقراض هو مصطلح جديد ربما يستخدم فقط في الموازنة الفلسطينية بسبب موضوعه وتعريفه، وهو الدين الناشئ عن عدم التزام المستهلكين لسداد فاتورة (أثمان) الكهرباء والمياه. ونتيجة لذلك تقوم السلطة الفلسطينية بسداد هذه الفواتير إلى الشركات الإسرائيلية.

ويتمثل الدور الأساسي لوزارة المالية في عملية إعداد ومتابعة تنفيذ الموازنة، وقد تغير هذا الدور عبر السنوات من كون وزارة المالية متلقية للبيانات فقط، والتي تأتي من مراكز المسؤولية وتقوم الوزارة بإجراء بعض التعديلات عليها، أو بالأحرى مفاوضات كانت تعتمد بالأساس على قوة ونفوذ مسئول (وزير، مسئول أمني، وغير ذلك) مركز المسؤولية وقدرته التفاوضية دون وجود وثائق ومبررات مدعمة أو خطط وبرامج مبنية على أساس الحاجة الفعلية وسياسات إطار الاقتصاد الكلي. ولكن في السنوات الأخيرة (عشرة سنوات) وبالتدريج تم الوصول إلى آلية ومنهجية واضحة وموثوقة من الناحية الإدارية والقانونية. وبهذا أصبح الدور الجديد لوزارة المالية هو ربط إعداد الموازنة (إطار هيكلية جديد وسياق قانوني وإداري وتعليمات قابلة للتنفيذ ومراقبة) بخطط التنمية وإطار الاقتصاد الكلي والسياسات والبرامج الداعمة له.

### التطورات الأخيرة على الموازنة الفلسطينية

بدأت التغييرات على الموازنة الفلسطينية من حيث طريقة إعدادها وتغيير بنيتها الفنية والإدارية منذ عام 2010 عندما تبنت السلطة الفلسطينية موازنة البرامج (الأداء) بدلاً من موازنة البنود، وهذا التغيير يتماشى مع التخطيط للعملية التنموية في كافة قطاعات الاقتصاد. وكان أول ظهور لهذه الموازنة بشكل جزئي في عام 2012، ومن ثم تم إدخال كافة إجراءات إعداد موازنات البرامج المفصلة في عام 2013. وعلى الرغم من تأخر التعديلات على الموازنة منذ صدور قانون الموازنة عام 1998، إلا أن التعديلات الأخيرة تعتبر نقلة نوعية وتطوراً مميّزاً يستجيب إلى متطلبات الخطط التنموية الفلسطينية. ويمكن عرض أهم نتائج التطورات التي صاحبت إعداد الموازنات الفلسطينية بما يلي:

- ✧ العمل مع مراكز المسؤولية (الوزارات والمؤسسات) بإدراج سياسات البرامج والمشاريع التابعة لها في مطالبات الإنفاق وذلك بشرط أن تشمل هذه المطالبات على الأهداف والمخرجات، وتم ذلك وفقاً لآلية عمل مخططة لكافة البرامج والمشاريع. وجاء هذا التغيير واضحاً في خطابات الموازنة للأعوام، 2015، 2014، 2013.
- ✧ لأول مرة خلال فترة السلطة الفلسطينية يتم إعداد الموازنة ضمن خطة متوسطة الأجل (ثلاث سنوات)، وبنظام مالي محوسب تم بناؤه خصيصاً لهذا الغرض في منتصف عام 2015، وتم إلزام مراكز المسؤولية باستخدام هذا النظام. وهذا النظام الجديد سيسهل عملية الرقابة والضبط وتوفير المعلومات بدقة عالية، ويساعد في عمل التقارير اللازمة.
- ✧ لأول مرة أصبح هناك جلسات استماع ومناقشة بين وزارة المالية ومراكز المسؤولية لتبرير وتدعيم مطالباتهم بوثائق وحقائق مفسرة للاحتياجات المطلوبة. وهذا يعتبر نوع من الضبط والرقابة المسبقة على الإنفاق والخروج من الحالة العشوائية والارتجالية لتقدير النفقات.
- ✧ يعتبر خطاب الموازنة عام 2003 أول خطاب يتناول مرتكزات السياسة المالية الفلسطينية، ولكن هذه المرتكزات جاءت في سياق عام وعلى شكل عناوين. بينما شهد خطاب الموازنة عام 2014 تطوراً ملحوظاً تمثل في تحديد أكثر لأهداف الموازنة العامة، وخاصة أنه ربط الموازنة العامة بخطة التنمية الثلاثية للفترة 2014-2016. كما نص بوضوح على التزام الحكومة

بالخطة التقشفية لتخفيض العجز من خلال وقف الزيادة في التوظيف والنفقات، ووضع خطة لزيادة الإيرادات وتحسين الجباية الضريبية من خلال توسيع القاعدة الضريبية. وكذلك تطوير إدارة الإيرادات وتغيير هيكليتها بتوحيد دوائر الضريبة المختلفة في إدارة واحدة. بالإضافة إلى إتباع نظام محوسب جديد يربط كافة الملفات والمشتغلين بملف واحد لتسهيل عملية الجباية وضمان تحصيل أكبر قدر ممكن من الإيرادات.

أصبحت التقديرات المتعلقة بتحقيق الأهداف المالية أكثر واقعية وتحفظا من السابق. وذلك بسبب الاستفادة من التجارب السابقة و تنبه السلطة إلى عدم تحسن الوضع الاقتصادي نتيجة للأوضاع السياسية المتمثلة في قطاع غزة واستمرار القيود الإسرائيلية، وعدم اليقين والثقة بوصول الدعم الدولي. لذلك جاءت خطاب الموازنة عام 2016 متحفظا جدا في نسبة النمو، حيث اعتمد انخفاض نسبة نمو 1%. وهذا يعتبر عكس التوقعات الاقتصادية التي تقول أن نسبة النمو قد تصل إلى 3%. هذا التحفظ يعتبر أساس مرجعي للتقديرات ويعطي مبررا كافيا لاتخاذ سياسة مالية متحفظة تقوم على ترشيد الإنفاق بشكل أساسي.

بلاغ الموازن الجزء الثاني، ركز بشكل أساسي على الأسقف وكيفية تحديدها والشروط والإجراءات والواجب إتباعها لتحديد هذه الأسقف، وكان الجديد في ذلك تحديد الأسقف لثلاث سنوات مع التخطيط لنفقات المشاريع ذات التمويل بشكل كلي أو جزئي. وأصبحت الخطط تبنى على أساس ربط المخرجات بالمشاريع والتي تصبح مربوطة بأسقف الإنفاق مباشرة، وهذا على يختلف عن الإجراء السابق الذي مقتصر على أن تقوم الوزارة بوضع قائمة مشاريع تنوي الإنفاق عليها وتقوم بالطلب من وزارة المالية بتمويل هذه المشاريع، الأمر الذي أدى إلى وجود مشاريع كثيرة غير ممولة بسبب سوء التخطيط.

### جدول 3: الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية/ الموازنات (أساس نقدي)

(مليون دولار)

البيان	2010	2011	2012	2013	2014	2015 موازنة فعلية تقريبي*	2015 موازنة	2016 موازنة
صافي الإيرادات العامة	1,845.4	2,177.0	2,240.1	2,319.9	2,749.9	2,750	2,733.0	2,869.0
إجمالي الإيرادات	1,927.7	2,190.5	2,289.7	2,542.0	2,925.8	2,901	2,835.0	2,982.0
- الإيرادات المحلية	693.5	701.6	715.3	851.5	872.3	848	844.0	870.0
إيرادات ضريبية	439.0	482.3	483.2	597.2	602.0	595	569.0	562.3077
إيرادات غير ضريبية	254.5	219.2	232.1	254.4	270.6	253	254.0	307.4359
- إيرادات المقاصة	1,234.2	1,488.9	1,574.4	1,690.5	2,053.5	2,053	1,992.0	2,112.0
(ناقص) ارجاعات ضريبية	82.3	13.5	49.6	222.1	175.9	151	103.0	113.0
إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	3,200.1	3,254.6	3,258.2	3,419.1	4,077.3	3,819	3,868.0	3,901.0
- رواتب وأجور	1,563.1	1,677.9	1,557.7	1,813.8	2,054.9	1,906	1,953.0	1,965.0
- النفقات الجارية الأخرى	1,120.9	1,142.3	1,212.2	1,225.7	1,735.9	1,617	1,710.0	1,718.0
- صافي الإقراض	243.3	139.9	277.2	211.2	286.3	296	205.0	218.0
العجز الجاري قبل التمويل	1,081.9	783.1	807.0	930.8	1,327.2	1,069	1,135.0	1,032.0
+ النفقات التطويرية	272.8	294.5	211.0	168.4	262.7	224	1,150.0	350.0
العجز الإجمالي قبل التمويل	1,354.7	1,077.6	1,018.0	1,099.2	1,589.9	1,293	2,285.0	1,382.0
التمويل الخارجي	1,210.3	983.3	932.1	1,358.0	1,233.1	787	1,900.0	995.0
- دعم الموازنة	1,131.5	814.3	777.1	1,251.2	1,029.7	705	800.0	750.0
- تمويل النفقات التطويرية	78.8	169.0	155.0	106.8	203.4	83	1,100.0	245.0

المصادر: المصادر: بيانات سلطة النقد 2010-2013

بيانات وزارة المالية 2014-2016

\*: فعلي عن فترة أول ثلاثة أرباع من السنة، والربع الأخير يتم حسب تنبؤات الأرباع الثلاثة السابقة، وبعدها يتم جمع الأرقام للخروج بمجموع السنة النهائي لعام 2015

ملاحظة: تم احتساب سعر التحويل 3.9 لعام 2015 (فعلي) بحسب سعر تحويل الموازنة التقديرية بين الشيقل والدولار. و 3.57 لعام 2014.

## المقدر والفعلي في موازنة 2015 (الموازنة الفعلية عن 9 شهور والباقي توقع)

أعدت موازنة عام 2015 في ظروف سياسية واقتصادية صعبة جدا، تمثلت في الحرب على غزة لمدة 51 يوما، والتصعيد العسكري الاسرائيلي في الضفة الغربية. وهذا رافقه احتجاز عائدات المقاصة لمدة أربعة شهور، ويتم الإفراج عنها في آذار 2015. هذا الوضع فرض أوضاعا اقتصادية ومالية صعبة وتحديات جدية أدت إلى إعادة النظر في الإطار المرجعي لعملية إعداد الموازنة والمتمثل في سياسات تحسين الإيرادات وضبط الإنفاق على أساس إجراء عدة إصلاحات وتعديلات قانونية في مجال الإيرادات والنفقات. تمثلت هذه التعديلات في توسيع القاعدة الضريبية، تعديل قانون تشجيع الاستثمار، تسوية القضايا المالية العالقة. وفي جانب ضبط الإنفاق أن لا تزيد نفقات الرواتب عن نسبة 1.25%، والنفقات على غير الرواتب 7% فقط، كما تم وضع خطة إصلاح لتخفيف صافي الإقراض والتي شمل جزء منها على تركيب عدادات الدفع المسبق للمياه والكهرباء. وكذلك وضع هدف تخفيض عجز الموازنة الجارية بنسبة 6% بعد أن انخفض بنسبة 5% عام 2014، 4% عام 2013. وكذلك اتخاذ إجراءات تقشفية تعادل قيمة الفجوة التمويلية البالغة 25 مليون دولار شهريا.

يتم تقدير قيم بنود الموازنة بناء على فرضيات ومؤشرات يتفق عليها من قبل المختصين في وزارة المالية، ومن المفترض أن تكون هذه القيم قابلة للتحقق إلى حد ما. ولكن حدوث الانحرافات في الموازنة أمر وارد وطبيعي في كافة الدول، ويزداد احتمالية حدوثه في الحالة الفلسطينية نظرا لان بنود الموازنة وخاصة الإيرادات مرتبطة بمؤثرات خارجية، وهذه العوامل عرضة للتغيرات في كثير من الأحيان. وأهم هذه المؤثرات تلك المرتبطة بحالة عدم اليقين وخاصة الدعم الخارجي للموازنة، ويضاف إلى ذلك مؤثرات داخلية مرتبطة أكثر بالإنفاق وأهمها عدم التزام مراكز المسؤولية بالسقوف المحددة في الموازنة. والجزء التالي بين هذه الانحرافات مقارنا بين الموازنة المقدر في بداية عام 2015 والموازنة الفعلية في نهاية العام.

الجدول رقم ( 4 ) يبين الفرق بين ما تم التخطيط له وبين ما تم فعليا خلال العام 2015. يتضح من هذا الجدول أن الانحراف في قيم الإيرادات هامشية جدا وغير ملحوظة مقارنة بالسنوات السابقة، فقد كانت قيمة الانحراف في صافي الإيرادات فقط حوالي 17 مليون دولار أقل من المتوقع. ويعزى السبب في دقة هذا التوقع إلى الأخذ بالاعتبار تجنب الأخطاء التقديرية التي كانت تحدث في السابق (قبل عام 2012) والتي عادة ما كان يكون الفارق أكبر بكثير. حيث تم اعتماد فرضيات ومعايير أكثر تحفظا في تقدير الإيرادات لدرجة أن هذا التحفظ أدى إلى زيادة الإيرادات الفعلية بقيمة 159 مليون دولار عام 2014. ولكن في عام 2015 تم التقدير على أساس أكثر دقة بحيث أن الإيرادات المحلية زادت عن التقدير ثلاثة ملايين دولار فقط.

وفيما يخص النفقات الجارية وصافي الإقراض فقد شهد التطبيق الفعلي للموازنة انحرافات ليست كبيرة عن المقدر (48 مليون دولار) اقل بنسبة 1%. وهذا على الرغم من زيادة صافي الإقراض بقيمة 10 مليون دولار. أي أن قيمة الانحراف في النفقات الجارية من غير صافي الإقراض 38 مليون دولار فقط. مع ملاحظة أن الانخفاض الكبير في النفقات الجارية الأخرى بقيمة 93 مليون دولار عوض (عطى) الزيادة في البنود الأخرى، وبخاصة الرواتب والتي بلغت 47 مليون دولار. هذا الأمر يعني الأهمية البالغة في التركيز على ضبط النفقات الجارية. وهذا النجاح في تقليل الإنفاق يعزى إلى السياسة التقشفية المضبوطة، ودليلا على قدرة السلطة على ضبط الإنفاق وترشيده. ولكن السؤال التساؤل هنا، هل هذا الترشيح كاف للخلاص من أزمة العجز في الموازنة أم لا؟ وهل هناك إمكانية لترشيح النفقات أكثر أم لا؟ هذا الأمر يتطلب تحميص أكثر من قبل صانعي القرار في وزارة المالية.

تشير البيانات الفعلية إلى تطور ملموس على صعيد العجز الإجمالي قبل التمويل. فقد انخفض هذا العجز من 2285 إلى 1292 مليون دولار (بقيمة 993 مليون دولار). هذا الانحراف الإيجابي الكبير لم يحدث في الموازنات السابقة، ويعزى السبب في ذلك إلى الفرق بين النفقات التطويرية المقدر بـ 1150 مليون دولار والفعلية بقيمة 223 مليون دولار. وهذا ناجم عن عدم ثقة

السلطة بالتمويل الخارجي الذي يخصص للنفقات التطويرية. فالجدير بالذكر أن تقديرات التمويل الخارجي كانت 1900 مليون دولار، بينما الفعلي فقط كان 787 مليون دولار، الأمر الذي أدى إلى التحفظ في النفقات التطويرية لتصل إلى هذا الحد. وتعقبا على هذا الوضع، يمكن القول أن انخفاض العجز يعتبر ايجابيا بالنظر إليه من الناحية المالية والمحاسبية، ولكن لا يمكن اعتباره ايجابيا من وجهة نظر اقتصادية واجتماعية، إذ أنه يؤدي إلى تقليل الاستثمارات وبالتالي يؤثر على الطلب الكلي والتشغيل بشكل سلبي.

وخلاصة القول هنا، أن التحسن في الأداء المالي للحكومة عن نشاطها الفعلي كما ورد في الموازنة الفعلية عام 2015، ناجم بالأساس عن سياسة ضبط الإنفاق وترشيده بالدرجة الأولى، ومن ثم الزيادة في الإيرادات وبخاصة المقاصة. فقد كانت النفقات الجارية وصافي الإقراض تشكل نسبة 31% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2014، وانخفض بنسبة نصف في المائة عام 2015. وذلك بالتناغم مع التراجع في نسبة الأجرور التي انخفضت أيضا بنفس القدر (من 16.1% إلى 15.7%). ويجدر التنويه إلى أن نسبة النفقات الجارية وصافي الإقراض وصل إلى 36% عام 2010، وأخذت هذه النسبة تتخفص بالتدرج حتى وصلت إلى 31%. وهذا يعتبر تطور ايجابيا مقارنة بالسنوات السابقة ما قبل عام 2010. كما تبين أن نسبة العجز الإجمالي قبل التمويل إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض من 10.4% عام 2014 إلى 8.8% عام 2015. وهذا أيضا تطور ايجابي هام على صعيد التخطيط المالي للموازنات العامة.

(أنظر جدول 4،3)

## أبعاد موازنة 2016

### السياسات والاستهدافات والجديد فيها

بحسب بلاغ الموازنة للعام 2016، فإن هذه الموازنة جاءت في إطار جديد، وهو إطار إصلاح المال بطريقة مختلفة عن السابق كونها ركزت على سياسات وتعليمات جديدة لفترة متوسطة تمتد ثلاث سنوات، وذلك ضمن إعداد موازنة برامج متوسطة الأمد بشكل تفصيلي. جزء من هذا الإطار الجديد بدأ في عام 2015، وذلك عندما تم وضع دليل متقح للمصطلحات والمفاهيم، إصدار أسقف إعدادات موازنات الوزارات والمؤسسات المتوسطة الأجل ضمن منهجية مراجعة سياسة البرامج والتخطيط للنفقات، واستحداث بطاقات تعريف المشاريع، وإتباع نظام محوسب يدمج إعداد الموازنات في نظام الإدارة المالية.

وقد رافق هذه التعديلات ترتيبات إدارية جديدة من خلال وضع دليل إجراءات ومتطلبات الترتيبات الإدارية والتعليمات الواجب إتباعها من قبل كافة مراكز المسؤولية لإعداد طلب موازنة المركز للفترة 2016-2018. وسيتم تحديد أسقف إعداد الموازنة ابتداء من عام 2016 من خلال التعامل مع المعطيات المتوفرة حول المصادر المتاحة للإنفاق على المشاريع الاستثمارية والخدمات العامة لثلاث سنوات. وتقوم وزارة المالية بإعداد التوقعات وتحضير النتائج وتقديمها لمجلس الوزراء في إطار السياسات المالية والاقتصادية الكلية.

تم التركيز في بلاغ الموازنة على إعداد موازنة تراعي النوع الاجتماعي والفئات المهمشة، وذلك على أساس أن تكون الخدمات العامة متاحة للجميع من خلال التركيز في سياسات التخطيط على مراعاة متطلبات البرامج والمشاريع التي تقدم خدمات للمرأة الفلسطينية والفئات المهمشة.

وبحسب قانون الموازنة المقدم من قبل مجلس الوزراء عام 2016. تم إدراج العديد من المواد القانونية الهادفة إلى ضبط الإنفاق وترشيده، مثل منع الاقتراض من القطاع المصرفي إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية، ومنع أي مركز مسؤولية السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية. بالإضافة إلى مواد قانونية تقيد التعيينات الوظيفية والصراف.



## الاستهدافات / المنطلقات

من المهم الإشارة إلى أن السياسات والاستهدافات التي استندت إليها هذه الموازنة بأنها تكميلية لموازنة عام 2015، وجاءت في سياق المؤشرات الاقتصادية والسياسية السلبية المتمثلة في الجمود السياسي والتدهور الاقتصادي للواقع الفلسطيني. وهذا بدوره يؤثر على الوضع المالي للسلطة الفلسطينية وعلى عملية إعداد الموازنة. لذلك جاءت منطلقات إعداد موازنة هذا العام منحصرة في أمرين:

- ✧ الاستمرار في ترشيد النفقات في كافة بنود الموازنة وضبط صافي الإقراض عن طريق الإصلاح المالي والإداري لقطاع الكهرباء والمياه. وبالفعل هذا ما تم وضع خطط له حسب ما جاء في بلاغ الموازنة.
- ✧ التركيز على زيادة الإيرادات المحلية برفع جباية الإيرادات غير الضريبية وتوسيع قاعدة الضرائب المحلية. وهذا ما ترمي إليه وزارة المالية في الفترة القادمة 2016-2018 من خلال استكمال توسيع قاعدة الضريبة ورفع الرسوم المحلية وفرض رسوم جديدة.

وعند ربط هذه المنطلقات والأهداف بالموازنة التقديرية المرفقة في جدول (1،3) التي تطمح إلى تحقيقها وزارة المالية الفلسطينية، يمكن ملاحظة ما يلي:

- ✧ فيما يخص الإيرادات. أخذ تقدير الإيرادات منحى مختلف عن الأعوام السابقة، فقد تم تقدير الزيادة في صافي الإيرادات لعام 2016 بقيمة 464 مليون شيقل، بينما كان في عام 2015 بقيمة 908 مليون شيقل. وكان التركيز في زيادة الإيرادات على الإيرادات المحلية بنسبة تصل إلى 50% (بقيمة زيادة تصل إلى 232 مليون شيقل، والمتبقي من الزيادة يتم تحصيله من إيرادات المقاصة. وتحليل هذه الأرقام يمكن استنتاج أن الاعتماد في زيادة الإيرادات سيكون على عاتق الاقتصاد المحلي، وذلك بحكم أن نسبة مساهمة الإيرادات المحلية لا تتجاوز 30% من الإيرادات الكلية، والمطلوب منها أن تساهم في زيادة الإيرادات بنسبة تفوق الـ 50%. حدوث هذا الأمر في اعتقادنا يحتاج إلى الكثير من الجهد والمتابعة وتغيير الثقافة السائدة للمشتغلين وتحسين كفاءة التحصيل الضريبي بشكل كبير جدا. (أنظر جدول 4).

- ✧ فيما يخص النفقات. بسبب ضمان ضبط النفقات وقدرة السلطة على ترشيدها يسهل على وزارة المالية عمل التقديرات بشكل أكثر دقة من تقدير الإيرادات، وذلك على افتراض أن يتم إلزام مراكز المسؤولية بأسقف الموازنة. ويتضح من مؤشرات موازنة 2015 و 2016 أن النفقات في اتجاه الانخفاض مقارنة بنسبها إلى الناتج المحلي الإجمالي وهذا أيضا واضح في الموازنة المتوسطة الأجل لغاية عام 2018. وتشير بيانات الموازنة أيضا، أن الارتفاع في فاتورة الرواتب حافظ على مستوى مستقر وفي اتجاه منخفض مقارنة بنسبته من الناتج المحلي الإجمالي. ومن الملاحظ أن صافي الإقراض سينخفض بقيمة كبيرة جدا (بقيمة 304 مليون شيقل) في عام 2016 عن عام 2015، وقد بني هذا الانخفاض على أساس ما جاء في خطة الموازنة حول إصلاح النظام المالي والإداري لقطاع الكهرباء والمياه. (أنظر جدول 4)

- ✧ فيما يخص العجز والتمويل. كنتيجة للتغيرات في بنود الإنفاق والإيرادات والتوقعات من التمويل، من الطبيعي أن يتغير العجز كتحصيل حاصل. وبذلك من المتوقع أن يصل العجز قبل التمويل إلى 4023 مليون وهذا أقل بقيمة 147 مليون شيقل عن عام 2014. وكذلك العجز الكلي من المتوقع أن يرتفع من 5042 مليون شيقل عام 2015 إلى 5388 عام 2016 وذلك بسبب زيادة النفقات التطويرية. وقد حظيت النفقات التطويرية بقفزة نوعية في موازنة عام 2016 والأعوام اللاحقة حيث تم إقرار 1365 مليون شيقل بدلا من 900 مليون شيقل كمعدل آخر سنتين. وقد التزمت وزارة المالية من خلال ما جاء في قانون الموازنة العام 2016، (المادة الثالثة) أن الخزينة الفلسطينية ستلتزم بمبلغ 409 مليون شيقل للإنفاق التطويري، والمانحين بمبلغ 956 مليون شيقل. (أنظر بلاغ الموازنة عام 2016 و جدول 4).

## توقعات الموازنة عام 2016

في هذا الجزء الأخير من هذه الورقة سيتم عرض توقعات عام 2016 بشكل مختصر بحسب ما جاء في بلاغ الموازنة الثاني (السياق الاقتصادي والسياسي لعملية إعداد الموازنة للأعوام 2016-2018)، فإن الإيرادات متوقع لها أن ترتفع بنسبة 10% خلال عام 2016، بينما النفقات الجارية وصافي الإقراض مقدر له أن ينخفض بنسبة 2% مقارنة بمستويات عام 2015. وهذا سيتم بسبب تخفيض صافي الإقراض إلى 800 مليون شيقل بدلا من 1114 مليون شيقل عام 2015. أما بالنسبة للتمويل فإن العجز المالي الجاري سينخفض بنسبة 18%، ليصل إلى 3.76 مليار شيقل، وذلك بسبب انخفاض صافي الإقراض وزيادة الإيرادات. ولكن العجز المالي الكلي من المتوقع أن يرتفع بنسبة 15% (8.24 مليار شيقل) بسبب زيادة النفقات التطويرية بنسبة كبيرة جدا تصل إلى 72% في عام 2016. مع وجود آمال مرتفعة بان تقوم الدول المانحة بتمويل 3.12 مليار شيقل لتغطية العجز، وذلك بسبب النفقات التطويرية التي سيتم إنفاقها على اعمار غزة.

### جدول 4: الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 2014-2015 (أساس نقدي)، 2016 موازنة

(مليون شيقل)			
2016	2015	2014	البيان
11,189	10,725	9,817	صافي الإيرادات العامة
11,630	11,312	10,445	إجمالي الإيرادات
3,393	3,307	3,114	-الإيرادات المحلية
2,193	2,322	2,149	إيرادات ضريبية
1,199	985	966	إيرادات غير ضريبية
8,237	8,005	7,331	- إيرادات المقاصة
441	587	628	(ناقص) ارجاعات ضريبية
15,212	14,895	14,556	إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض
7,662	7,433	7,336	- رواتب وأجور
6,700	6,308	6,197	- النفقات الجارية الأخرى
850	1,154	1,022	-صافي الإقراض
4,023	4,170	4,738	العجز الجاري قبل التمويل
1,365	872	938	+ النفقات التطويرية
5,388	5,042	5,676	العجز الإجمالي قبل التمويل
3,881	3,071	4,402	التمويل الخارجي
2,925	2,748	3,676	- دعم الموازنة
956	323	726	- تمويل النفقات التطويرية

المصدر: وزارة المالية، 2016

### أسئلة ومحاوّر للنقاش

- هل وصلنا إلى السقف الأقصى للنمو الاقتصادي؟ أم ما زالت هناك هامش للعودة إلى معدلات نمو موجبة.
- ما هي المصادر الرئيسية التي تركز عليها الموازنة في زيادة الإيرادات؟
- ما هي أبواب الإنفاق الرئيسية التي تركز عليها الموازن في الترشيد؟ هل هناك إمكانية لزيادة ترشيد النفقات؟