



تحدي الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية وسياسات مواجهته في ضوء الأوضاع السياسية والاقتصادية غير المستقرة للفترة (1996-2015)

د. نصر عبد الكريم

أستاذ المحاسبة والتمويل
في جامعة بيرزيت سابقا
والجامعة العربية الأمريكية حالياً
دولة فلسطين

د. ماجد حسني صبيح

أستاذ الاقتصاد المشارك - ومساعد رئيس الجامعة
للتخطيط والتطوير - كلية العلوم الإدارية والاقتصادية
جامعة القدس المفتوحة
دولة فلسطين

ملخص

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل أوضاع الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لبيانات الموازنة العامة للفترة 1996-2015 ومقارنة مؤشرات عجز الموازنة، ونسبة الدين العام الحكومي بالمؤشرات الدولية. أظهرت الدراسة أن المالية العامة الفلسطينية غير قابلة للاستدامة في ظل البيئة الاقتصادية والسياسية غير المستقرة المتمثلة بشكل خاص في الاحتلال الإسرائيلي والقيود التي يفرضها على حركة نشاط الاقتصاد الفلسطيني حيث كانت نسبة العجز الجاري ونسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي الإسمي تفوق كثيراً المعايير الدولية والمحلية. ونتيجة عجز الإيرادات المحلية عن تمويل الإنفاق الجاري اعتمدت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة على المنح والمساعدات الدولية لسد العجز المالي. لكن بسبب عدم استقرار تدفق المنح والمساعدات الدولية واحتجاز حكومات إسرائيل المتعاقبة لإيرادات المقاصة تضطر السلطة الفلسطينية إما إلى تأخير سداد التزاماتها للقطاع الخاص من الموردين للسلع والخدمات، وتأخير دفع أجور ورواتب موظفي القطاع الحكومي، وتأخير تسديد نفقات تشغيلية ونفقات تحويلية مختلفة، أو الاستدانة من المصارف المحلية حتى وصلت التسهيلات المصرفية للحكومة 115% من رأس المال المدفوع للمصارف المحلية، وبلغت نسبة الدين العام الحكومي 17.4% من الناتج المحلي الإجمالي الإسمي في العام 2014. وترتفع هذه النسبة إلى حوالي 39% عند إضافة المتأخرات الحكومية المتراكمة إلى الدين العام الحكومي.

كلمات مفتاحية: الاستدامة المالية، السلطة الوطنية الفلسطينية.

المقدمة

مشكلة الدراسة

تعاني الموازنة العامة الفلسطينية من عجز متراكم، وذلك نتيجة قصور الإيرادات المحلية عن تغطية النفقات الجارية، وبالتالي الاعتماد على المنح والمساعدات الدولية التي يقدمها المجتمع الدولي لدعم الموازنة الجارية، وتمويل النفقات التطويرية. مع ذلك تظل الموازنة العامة الفلسطينية تعاني من عجز جاري وكلي مما يخلق فجوة تمويلية تضطر الحكومة الفلسطينية لتغطية هذه الفجوة إما إلى تأجيل دفع التزاماتها، أو إلى الاستدانة من البنوك المحلية بصفة رئيسية. ويشكل تراكم العجز المالي للموازنة العامة مؤشراً على تدني مساهمة الإيرادات المحلية خاصة أن أغلبها يأتي من إيرادات المقاصة، والتي تتحكم إسرائيل في جبايتها وتحويلها، وخطراً على قدرة الحكومة الفلسطينية على سداد أعباء الدين العام والوصول إلى أوضاع مالية مستدامة.

تحاول هذه الدراسة الإجابة عن السؤال الرئيس: ما هي أوضاع الاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية؟ وما السياسات الواجبة الإتيان لوصول المالية العامة الفلسطينية إلى أوضاع مستدامة؟

* تم تسلم البحث في سبتمبر 2015، وقبل للنشر في نوفمبر 2015.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

- 1- تحليل مؤشرات الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال تحليل الموازنة العامة.
- 2- اقتراح سياسات لتدعيم الاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية.

مببرات الدراسة

- التراجع التدريجي في حجم ووتيرة المنح والمساعدات الخارجية منذ نهاية عام 2010، فجر أزمة مالية خانقة للسلطة ليس من الصعب تلمس مظاهرها وأبعادها.
- أن الأزمة المالية أعادت وبقوة طرح سؤال الاستدامة المالية للسلطة على طاولة الجدل والنقاش من جديد، بل أنها أعادت توجيه بوصلة هذا الجدل نحو البدائل أو الخيارات المتاحة والممكنة لتبني سياسة مالية وطنية لمرحلة قادمة قد تغيب فيها هذه المساعدات جزئياً أو كلياً.
- تكتسب محاولة إعادة بناء السياسة المالية أهمية خاصة في مرحلة إقامة الدولة الفلسطينية حيث ستزداد فيها احتمالات المواجهة مع إسرائيل وربما مع بعض المانحين الرئيسيين.
- وهناك مخاوف لدى الأوساط الفلسطينية أن تستخدم الدول والجهات المانحة "ورقة المساعدات" وتستخدم إسرائيل ورقة "التحويلات الضريبية" المستحقة في هذه المواجهة المفتوحة.

منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل بيانات الموازنة العامة الفلسطينية من نفقات وإيرادات عامة الصادرة عن وزارة المالية، وسلطة النقد الفلسطينية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتحليل مؤشرات الاستدامة المالية العامة، ومقارنة مؤشرات عجز الموازنة، ونسبة الدين العام الحكومي بالمؤشرات الدولية والمحلية، وحساب متوسطات الفترات محل الدراسة للمؤشرات المختلفة. إضافة إلى مراجعة الأدبيات ذات العلاقة بمفهوم الاستدامة المالية العامة.

مفهوم استدامة المالية العامة ومؤشراتها

مفهوم الاستدامة المالية العامة

تعد الاستدامة المالية إحدى الأدوات التي تستخدم لتقييم أداء السياسة المالية للحكومة. بعض التعريفات تربط الاستدامة المالية بالقيود الزمني للميزانية (Intertemporal Budget Constraint)، بينما تعريفات أخرى تعتمد على قواعد المالية العامة في تحديد الاستدامة المالية، إلا إن الشرط الأساسي لضمان استدامة المالية العامة يتمثل في مدى قدرة الحكومة على الاستمرار في تنفيذ سياساتها المالية من نفقات وإيرادات دون التعرض للتعثر المالي والعجز عن سداد التزاماتها (البغدادي، مروة، 2010). أوضح بعض الباحثين (Blanchard) أن المالية العامة تكون في حالة الاستدامة عندما تظل نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي ثابتة، مما يعني أنه في حالة حدوث تغييرات أو أحداث طارئة يجب أن تعود هذه النسبة إلى مستوياتها الأصلية، ولتحقيق ذلك، يشترط أن تكون الموارد المالية للحكومة كافية لتغطية أعباء الدين المستقبلية دون الحاجة إلى إعادة جدولة الديون أو الاقتراض مرة أخرى لسداد الديون. حسب صندوق النقد الدولي إن مفهوم الاستدامة المالية ينطوي على «الوضع الذي يكون فيه المقترض قادراً على أن يستمر في خدمة ديونه دون الحاجة إلى إحداث تغيير جوهري في النفقات والإيرادات العامة مستقبلاً». أي أن الاستدامة المالية تتطلب عدم تراكم عجز الموازنة العامة حتى لا تضطر الدولة إلى إعادة هيكلة وأولويات الإنفاق وآليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونيتها (البغدادي، مروة، 2010).

كذلك يعد الدين العام محققاً للاستدامة المالية إذا كان يحقق شرط القدرة على سداد الديون. ويتحقق هذا الشرط عندما يتحقق في المستقبل فائض أولي في الموازنة العامة يكفي لسداد هذا الدين (أصل الدين + الفوائد المترتبة عليه) (سليمان، عمرو، 2010: 285).

كما تعرف الاستدامة المالية على أنها السياسة المالية التي تجعل القيمة الحالية للفوائض الأولية^(*) المستقبلية للموازنة العامة تساوي القيمة الحاضرة للدين العام (وهو ما يعرف بقيود الميزانية الزماني). وإذا تحقق هذا الشرط، فإن الحكومة تتجنب تراكم الدين الزائد، أو المفراط، ومخاطر العسر المالي (Insolvency) (Krejdil, 2006) كما يقتضي شرط «قيود الميزانية الزماني» ألا تقوم الحكومة بالاستدانة لسداد مدفوعات الدين (سليمان، عمرو، 2010: 288)

مؤشرات الاستدامة المالية

طبقاً لمعاهدة الاتحاد الأوروبي والتبتم توقيعها في مدينة ماستريخت الهولندية في شباط 1992، ودخلت حيز التنفيذ في الأول من تشرين أول 1993، فإن الشرط للانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي يتمثل في الالتزام بما يلي، والذي يضمن الحد الآمن للدين العام (البغدادي، مروة، 2010):

- 1- أن لا يزيد عجز الموازنة العامة عن 3% من الناتج المحلي الإجمالي (GDP).
- 2- أن لا يزيد الدين العام الإجمالي (الداخلي + الخارجي) عن 60% من الناتج المحلي الإجمالي، حيث يعد تجاوز هذه النسبة مؤشراً على دخول الدولة في أزمة مديونية.

الجدير بالذكر، أن قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005 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.

الدراسات السابقة

تعد الدراسات المحلية التي تناولت الاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية قليلة جداً. أما على المستوى الإقليمي والدولي فهناك دراسات عديدة التي تناولت موضوع الاستدامة المالية منها دراسة البغدادي، مروة (2010). وهدفت إلى تحليل مؤشرات الاستدامة المالية والمخاطر التي تهددها في مصر. وأهم النتائج التي توصلت إليها أن الوضع المالي في مصر لا يتسم بالاستدامة المالية المطلوبة. وأن هيكل الدين العام يمثل خطراً مستقبلياً على سياسات المالية العامة، كما تمثل أعباؤه أحد الضغوط على الموازنة العامة التي تحقق عجزاً أولياً. الأمر الذي يتمثل في عجز إيرادات الضرائب الفعلية عن ملاحقة الحصيلة المستهدفة اللازمة لتثبيت نسبة الدين العام للناتج وتحقيق الاستدامة. أما دراسة سليمان (2010)، وهي بعنوان «إدارة الدين العام: الانتقال من مفهوم الاستدامة المالية إلى مفهوم الاستدامة الاقتصادية» فتوصلت إلى نتيجة مفادها أن محاولة وضع نسبة ثابتة غير مرنة للحد الآمن للدين العام المحلي سواء من حيث الزمان أو المكان أمراً غير صحيح اقتصادياً، حيث تختلف تلك النسبة من دولة نامية إلى أخرى. فربما تكون نسبة 60% من الناتج المحلي الإجمالي نسبة آمنة لدولة معينة، بينما لا تكون تلك النسبة آمنة لدولة أخرى. بل إن تلك النسبة ستختلف لنفس الدولة من فترة إلى أخرى. تخلص الدراسة إلى أن إدارة الدين العام يجب ألا تكتفي بالاستناد إلى مفهوم الاستدامة المالية فحسب، بل أيضاً إلى مفهوم الاستدامة الاقتصادية والتي تحقق الاستقرار الديناميكي للاقتصاد.

دراسة عبده، مجدولين (2011)، وهدفت إلى توضيح وضع الدين العام الخارجي، واختبار الاستدامة المالية للدين العام الخارجي في اليمن. وتوصلت الدراسة باستخدام النماذج القياسية إلى أن الأداء المالي للدولة اليمنية لا يحقق وضعاً عاماً يمكن أن يوصف بالاستدامة المالية، حيث أشارت نتائج التحليل إلى عدم وجود تكامل متناظر بين الإيرادات

(*) يحسب مؤشر الفائض/ العجز الأولي للموازنة العامة من خلال حساب الفرق بين الإيرادات العامة بدون الفوائد المحصلة والنفقات العامة بدون مدفوعات الفوائد.

وبخلاف ذلك فإن الإيرادات لن تكون قادرة على تمويل النفقات على المدى الطويل. ولتجنب الوضع الذي يفرض التغيير المفاجئ في السياسة المالية، وهو وضع سيكون ضد النمو الاقتصادي المستدام، والتنمية في البلاد تحتاج الحكومة إلى بذل المزيد من الجهد في مجال صياغة وتنفيذ السياسات التي تعزز النمو، والالتزام الصارم بتنفيذ الموازنة، وتجنب تنفيذ أنشطة من خارج الموازنة، وذلك في محاولة للحد من نفقاتها.

مدخل عام: محددات «أوسلو» و«بروتوكول باريس الاقتصادي»

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994 وفق نصوص اتفاق أوسلو الذي وُقِع بين منظمة التحرير والحكومة الإسرائيلية وجدلية العلاقة بين السياسة والاقتصاد حاضرة بقوة في المشهد الفلسطيني. فبالرغم من أن هذه الاتفاقية منحت السلطة الفلسطينية الوليدة صلاحيات مدنية كاملة في المناطق المصنفة (أ و ب)، وإدارة الموارد الاقتصادية في تلك المناطق بما ينسجم مع الأهداف والأولويات الفلسطينية، إلا أنها سلبت منها قدر كبير من السيادة من خلال حرمانها من السيطرة على المعابر الحدودية وعلى الأراضي واستخداماتها في المنطقة المصنفة (ج) وتشكل 61% من إجمالي مساحة الضفة) وعلى معظم الموارد الطبيعية (المياه والفضاء). وفي مقابل هذه الصلاحيات والإمكانات المحدودة، أصبحت السلطة مسئولة مسئولية مطلقة عن تلبية الاحتياجات الحياتية وتأمين الحقوق الأساسية (العمل والمسكن والرعاية الصحية والتعليم والغذاء ومرافق البنية التحتية وغيرها) لجميع المواطنين الفلسطينيين في الضفة وغزة. فكان على السلطة منذ نشأتها أن تعمل وفق هذه المعادلة الصعبة للغاية. ولسد أي عجز أو فجوة محتملة بين الموارد المالية المتاحة والاحتياجات الجارية والتطويرية، تم إحداث آليات دولية لتقديم وإدارة المساعدات استمرت حتى اليوم وإن كانت تتغير في هيكلها ووظائفها من وقت لآخر حسب ما تقتضيه الظروف السياسية والاقتصادية الفلسطينية.

وفي إطار المحددات السياسية والأمنية الواسعة لاتفاق أوسلو المرحلي وُلِد بروتوكول باريس الاقتصادي، لينظم العلاقات الاقتصادية بين الطرفين في المجالات التجارية والمالية والنقدية والعمل. وكان من الطبيعي أن يأتي هذا البروتوكول منسجماً في جوهره مع روح ومضمون اتفاق أوسلو. ومن أبرز ملامح هذا البروتوكول أنه ربط الاقتصاد الفلسطيني مع الاقتصاد الإسرائيلي بغلاف جمركي واحد وبالتالي سلب السلطة الفلسطينية القدرة على التحكم بمعدل ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية (مكونات مهمة من السياسة المالية) لمعظم السلع والخدمات وبالتالي قارب بين مستويات أسعارها في السوقين بالرغم من التباين الكبير في مستويات الأجور والدخول. وأبقى البروتوكول كذلك وظيفة جباية الجمارك والقيمة المضافة على مستوردات الفلسطينيين بيد إسرائيل والتي أخضعت تحويلها لخزينة السلطة لاعتبارات أمنية وسياسية تعسفية. أما إصدار عملة وطنية فهو مشروع بموافقة إسرائيل مما يعني حرمان سلطة النقد الفلسطينية من استخدام معظم أدوات السياسة النقدية الضرورية لتوجيه الاقتصاد. ووفق البروتوكول تتحكم إسرائيل بمنسوب تدفق العمالة الفلسطينية إليها بما يخدم مصالحها الاقتصادية واعتباراتها الأمنية. فباختصار أبقى البروتوكول معظم مفاتيح الاقتصاد الفلسطيني بيد إسرائيل. ورغم عدم التزام الجانب الإسرائيلي بتطبيق بنود ومواد الاتفاق وخرقه للعديد من هذه البنود، ورغم الملاحظات العديدة المسجلة على الاتفاق وعلى الضرر الذي لحق بالاقتصاد الفلسطيني نتيجة استمرار العمل به، إلا أن هذا الاتفاق ظل طيلة 22 السنة الماضية هو الإطار الناظم للعلاقات الاقتصادية بين الجانبين وسيبقى كذلك طالما بقي أوسلو على حاله.

وساهمت هذه الترتيبات السياسية والاقتصادية المجحفة في استمرار بل ربما في تعميق التشوّهات في الاقتصاد الفلسطيني والموروثة عن الاحتلال الإسرائيلي الطويل. فبالرغم من الإنجازات الهامة التي حققتها السلطة في مجال بناء مؤسسات الحكم الاقتصادي وإعادة تأهيل مرافق البنية التحتية، وإصدار التشريعات الناظمة لحياة المواطنين في الضفة الغربية وغزة وتنشيط الحركة التجارية والاستثمارية، إلا أن تكلفة تلك الإنجازات كانت مرتفعة نسبياً لأنها تمت في ظل استمرار قيود الاحتلال وسياساته التعسفية، وفي ظل غياب رؤية وبرنامج تنموي شامل تهتدي به السلطة في إعادة الإعمار وهيكل الاقتصاد الفلسطيني. كما إن التشوهات الموروثة عن الاحتلال والمستجدة بعد قيام السلطة أثرت سلباً على هيكل وإدارة الموازنة العامة للسلطة الوطنية، والتي أظهرت حجم الاعتماد الكبير على المساعدات الدولية

والنفقات، حيث إن معامل الإنفاق أقل من الوحدة، ففي حالة زيادة الإنفاق مليار دولار فإن الإيرادات العامة تزيد بمعدل 0.022 مليون دولار وبالتالي ابتعاد الوضع المالي من تحقيق الاستدامة. وهدفت دراسة قباجة (2012) إلى تحليل الوضع المالي وأفاق الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية والبحث عن حلول للمشكلات التي تحد من قدرة السلطة الفلسطينية على تخفيف عجزها المالي. توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج على صعيد النفقات والإيرادات العامة أهمها: محدودية مساهمة ضريبة الدخل في مجمل الإيرادات الضريبية، وارتفاع مستوى التهرب الضريبي عند أصحاب المهن الحرة، وانخفاض حاد في مساهمة قطاع غزة في إيرادات السلطة الفلسطينية بسبب الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وعلى جانب النفقات توصلت الدراسة إلى أن الإنفاق الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي تعتبر مرتفعة جداً، وضخامة تكلفة رواتب وأجور موظفي السلطة كأهم مشكلات النفقات الجارية، وتعمق مشكلة نظام التقاعد الفلسطيني بسبب قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لسنة 2004، وتفاقم مشكلة الدين العام للسلطة الفلسطينية، وأن معظم الأموال المقترضة تستخدم لتغطية العجز في الموازنة الجارية والقليل في مشروعات استثمارية.

دراسة -رسالة ماجستير- الريفي (2014)، وهدفت إلى بيان العوامل التي تساعد السلطة الفلسطينية على تحقيق الاستدامة المالية في الفترة (2013-1996)، وذلك باستخدام عدة نماذج قياسية تحدد مدى مساهمة هذه العوامل في خفض عجز الموازنة وتقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية بما يضمن إعطاء دور للموارد المحلية الذاتية. أظهرت نتائج التقدير القياسية وجود آثار معنوية لا يمكن إهمالها لعدد من المتغيرات المستقلة هي (رصيد الميزان التجاري، الإيرادات الضريبية، الإيرادات غير الضريبية، إيرادات المقاصة، الرواتب والأجور، نفقات غير الأجور، صافي الإقراض، المنح والمساعدات الخارجية) على المتغيرات التابعة (الرصيد الجاري، والرصيد الكلي) كلاً على حده. بينما كان لكل من (معدل النمو الاقتصادي، أسعار الفائدة، رصيد الاستثمار الكلي والأوضاع السياسية) علاقة غير معنوية إحصائياً في حالة الرصيد الجاري والرصيد الكلي.

دراسة (2006) Aleš Krejdl، وهدفت إلى التعريف بالاستدامة المالية، ومؤشراتها وتقييم استدامة المالية العامة لجمهورية التشيك. توصلت الدراسة إلى أن نسبة الإيرادات المستدامة المقدرة بلغت 48% من الناتج المحلي الإجمالي لجمهورية التشيك، وهذه النسبة المقدرة أعلى بسبع نقاط مئوية من نسبة الإيرادات الحالية من الناتج المحلي الإجمالي. وأن الفائض الأولي المستدام للموازنة العامة هو 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي. وأن الحكومة تستطيع عن طريق مراقبة هذا الفائض الأولي أن تبقي على نسبة الدين العام ثابتة في المدى الطويل. لكن الالتزام بتحقيق هذا الهدف يتطلب في الحال زيادة الضرائب أو خفض النفقات بحوالي 3% من الناتج المحلي الإجمالي، واحتواء أي ضغوط إنفاقية مستقبلية.

دراسة (2014) Oyeleke and Ajilore، وهدفت إلى فحص استدامة السياسة المالية في نيجيريا خلال الفترة 1980-2010، وتحديد إذا كانت الحكومة أو لم تكن قد انتهكت قيد الميزانية الزممي. وباستخدام طريقة تصحيح الخطأ كشفت الدراسة أن السياسة المالية في نيجيريا تتسم بضعف الاستدامة. وتضمن هذه النتيجة أن عجز الموازنة في نيجيريا سينفجر في المدى الطويل، وعليه إن حكومة نيجيريا لا تستطيع أن تحافظ على نسبة مستقرة إلى مالاً نهائية للدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. كما إنها لا تستطيع أن تستمر في تمويل دينها المتراكم من عجز الموازنة دون إجراء التعديل الضروري في موازنة النفقات والإيرادات، وإلا فإن الطاقة الإيرادية للحكومة سوف لن تكون قادرة على تمويل النفقات الحكومية في المدى الطويل، أو الاحتمال الآخر المتمثل في التعديل المالي المفاجئ، وهو بالتأكيد غير ملائم للاستدامة الاقتصادية للبلد.

دراسة (2014) OYELEK and ADEBISI للفترة 1980-2010، وهدفت إلى اختبار فيما إذا كانت غانا قد أوفت بمعيار استدامة العجز المالي، كشرط مسبق للحصول على عضوية منطقة النقد المقترحة لغرب إفريقيا (WAMZ). باستخدام طريقة تصحيح الخطأ، كشفت الدراسة عن ضعف استدامة السياسة المالية في المدى الطويل، مما يشير إلى أن البلاد قد لا تتأهل للحصول على العضوية في (WAMZ). كذلك استناداً إلى أداء الاقتصاد، كشفت الدراسة أن حكومة غانا ليس بمقدورها أن تواصل المحافظة على نسبة مستقرة للدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى أجل غير مسمى، وبالتالي لا يمكنها أن تستمر في تمويل ديونها التي تتراكم من عجز الموازنة دون إجراء التعديلات اللازمة على الموازنة السنوية.

سيطرة فاتورة الأجور والرواتب على النفقات الجارية

تشير بيانات النفقات الجارية للفترة 2015/1996 إلى أن فاتورة الأجور والرواتب تستحوذ على أكثر من نصف النفقات الجارية، حيث شكلت بالمتوسط نحو 54% مقابل 37.3% للنفقات غير الأجور، و9% لنفقات صافي الإقراض ويلاحظ أن صافي الإقراض استحوذ على حوالي 15% بالمتوسط من النفقات الجارية في الفترة 2010/2006، مما شكل أداة ضغط إضافية على الموارد المالية المحدودة (أنظر جدول 2).

كما يلاحظ أن نسبة الأجور والرواتب إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة، حيث تراوحت خلال الفترة 2014/2000 ما بين 13.4% عام 2007 و26.5% في عام 2009، و14.9% في عام 2014.

جدول رقم (1)

التوزيع النسبي للنفقات العامة للموازنة العامة الفلسطينية (أساس نقدي)
(بالأسعار الجارية للفترة 1996 – 2015)

متوسط الفترة	نسبة النفقات الجارية من إجمالي النفقات العامة	نسبة النفقات التطويرية من إجمالي النفقات العامة
1999-1996	78.0%	22.0%
2005 - 2000	82.3%	17.7%
2010 – 2006	91.4%	8.6%
2015 – 2011	94.0%	6.0%
2015 – 1996	89.2%	10.8%

المصدر: حسابات الباحثين، مشتقة من بيانات الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل، سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps
-تعني غير موجودة، حيث ظهر صافي الإقراض لأول مرة في عام 2003، وبحسب متوسط الفترة باعتبارها صفر.

جدول رقم (2)

التوزيع النسبي للنفقات الجارية للموازنة العامة الفلسطينية (أساس نقدي)
(بالأسعار الجارية للفترة 1996 – 2015)

متوسط الفترة	نسبة صافي الإقراض	نسبة الأجور والرواتب	نسبة النفقات غير الأجور
1999 - 1996	-	53.4%	46.6%
2005 - 2000	8.3%	56.5%	35.2%
2010 – 2006	14.8%	51.0%	34.2%
2015 – 2011	7.5%	54.0%	38.4%
2015 – 1996	10.2%*	53.5%	37.1%

-تعني غير موجودة، حيث ظهر صافي الإقراض لأول مرة في عام 2003.
*متوسط الفترة 2015/2000.

المصدر: حسابات الباحثين، مشتقة من بيانات الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل، سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps

هيكل الإيرادات العامة

تتكون الإيرادات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية من:

- 1- الإيرادات المحلية، وتتكون من إيرادات الجباية المحلية، وإيرادات المقاصة مع إسرائيل.
- 2- المنح والمساعدات الخارجية، والتي يقدمها المجتمع الدولي، وتقسّم إلى منح لدعم الموازنة الجارية، والمعونات لتمويل المشروعات التطويرية.

تشير بيانات الجدول (رقم 3) إلى أن الموازنة العامة تعتمد بصفة أساسية في تمويل الإنفاق الحكومي على المنح والمساعدات الخارجية، وعلى إيرادات المقاصة مع إسرائيل، والتي تقع خارج نطاق سيطرة السلطة الفلسطينية، وهي تتسم بالتذبذب تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية في المنطقة. في حين إن إيرادات الجباية المحلية، والتي تقع ضمن السيطرة

وعلى الضرائب والرسوم الجمركية المحصلة من قبل إسرائيل على المستوردات الفلسطينية، وبالمقابل ضعف مساهمة القاعدة الضريبية للجباية المحلية بسبب تغير تركيبة الاقتصاد الفلسطيني مع مرور الوقت لصالح قطاعي التجارة والخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة. فالاقتصاد الفلسطيني أصبح مع مرور الوقت ينكشف أكثر فأكثر على الصدمات الخارجية سواء ذات المنشأ الإسرائيلي أو الدولي.

هيكل النفقات العامة

تشير بيانات الموازنة العامة الفلسطينية للفترة 2015/1996 إلى عدد من الملامح الرئيسة، والتي تعكس وجود اختلال في هيكل النفقات العامة، وأبرزها ما يلي:

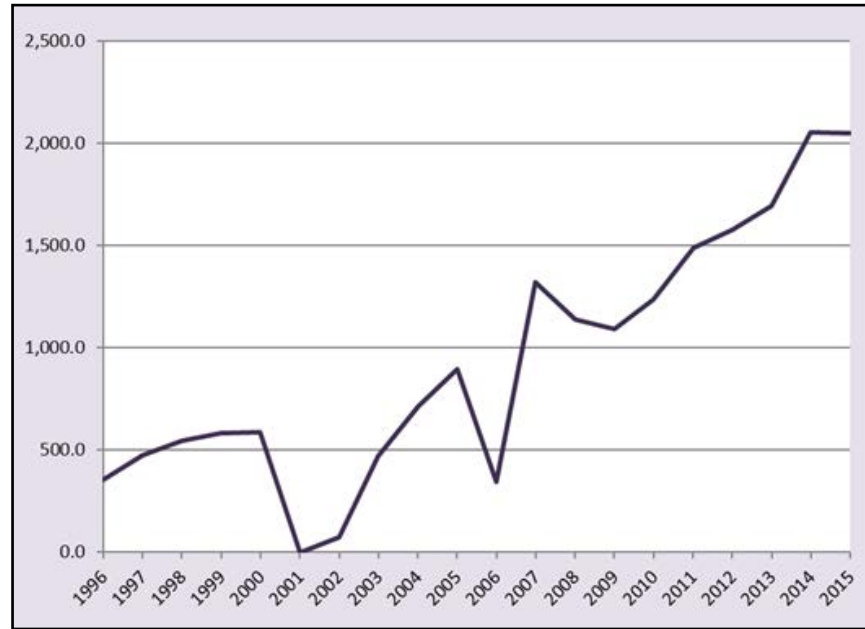
هيمنة النفقات الجارية على هيكل النفقات العامة

تتوزع النفقات العامة للموازنة الفلسطينية (أساس نقدي) بين النفقات الجارية والنفقات التطويرية (الاستثمارية). فخلال الفترة 1999/1996 توزعت النفقات العامة بالمتوسط بنسبة 78.0% للنفقات الجارية، و22.0% للنفقات التطويرية. وتعتبر هذه النسبة مقبولة خلال هذه الفترة، والتي شهدت قدراً مقبولاً من الاستقرار السياسي في المنطقة، وتدفقا منتظماً في مساعدات الدول المانحة للموازنة العامة الفلسطينية تم تخصيص جزء منها للنفقات التطويرية للبنية التحتية وبناء مؤسسات السلطة الفلسطينية المدنية والأمنية. بينما شهدت الفترة 2005/2000 تراجعاً ملموساً في الحصة النسبية للنفقات التطويرية مقابل زيادة حصة النفقات الجارية (أنظر جدول 1). وقد شهدت هذه الفترة اندلاع انتفاضة الأقصى (2000/9/28)، وفي أعقابها أدت الإجراءات والممارسات الإسرائيلية إلى إلحاق خسائر اقتصادية وأضرار كبيرة في مختلف الأنشطة الاقتصادية مما أدى إلى تراجع الإيرادات الضريبية، إلى جانب احتجاز إسرائيل لمستحقات السلطة الفلسطينية من أموال المقاصة، في الوقت الذي اشتدت إليه الحاجة الماسة إلى السيولة النقدية لتغطية النفقات الجارية خصوصاً فاتورة الأجور والرواتب، والنفقات التحويلية الاجتماعية التي تغطي معاشات التقاعد، وبرامج رعاية أسر الشهداء والأسرى، والأسر الفقيرة، والعاطلين عن العمل (عبد الرزاق، 2002). إضافة إلى بروز بند صافي الإقراض^(*) كبند منافس للنفقات العامة على موارد مالية محدودة، وهو ما أدى إلى تحويل جزء من المنح والمساعدات الخارجية المخصصة للنفقات التطويرية إلى النفقات الجارية، وبرامج الإغاثة والتشغيل الطارئ. كما حالت الإجراءات الإسرائيلية دون تنفيذ العديد من المشروعات التطويرية العامة، وتأجيل تنفيذ بعض المشروعات التطويرية بسبب الاعتداءات الإسرائيلية.

استمر التراجع في الأهمية النسبية للنفقات التطويرية خلال الفترة 2015/2006، حيث تراجعت بالمتوسط من 8.6% للفترة 2010/2006 إلى حوالي 6.0% للفترة 2015/2011، بينما ارتفعت نسبة النفقات الجارية من 91.4% إلى 94.0% في نفس الفترتين على التوالي (انظر، جدول 1). مما يعني استمرار الضغوط الاجتماعية والمالية على الموازنة العامة الفلسطينية، والتي انعكست في تعميق عملية التحويل لمخصصات النفقات التطويرية لصالح النفقات الجارية تحت ضغط فاتورة الأجور والرواتب والمدفوعات التحويلية الاجتماعية، والتي أدت إلى تحويل الموازنة العامة الفلسطينية إلى موازنة جارية تقريباً.

(*) يتمثل بند صافي الإقراض في الإقراض المباشر المدفوع من وزارة المالية، والإقراض غير المباشر المخصص من إيرادات المقاصة (يتضمن مدفوعات الحكومة بدل فواتير المرافق المستحقة على هيئات الحكم المحلي، والخصومات الضريبية، أو الخسائر المرتبطة بتسويق منتجات البترول). الجزء الأعظم من هذا البند هو إقراض غير مباشر عن طريق خصم فواتير الخدمات العامة المتراكمة على الهيئات المحلية لحساب الشركات الإسرائيلية (خاصة شركة الكهرباء الإسرائيلية) المزودة لهذه الخدمات، حيث تقوم إسرائيل بخصم أثمان هذه الخدمات مباشرة من إيرادات المقاصة الشهرية دون الرجوع إلى السلطة الفلسطينية على أن تقوم هذه الهيئات المحلية في مرحلة لاحقة بتسديد بعض من متأخراتها لصالح السلطة (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2010: 33).

تقوم الحكومات الإسرائيلية باحتجاز هذه الإيرادات - رغم أنها حق فلسطيني، وليست منته من إسرائيل، لذلك تتسم إيرادات المقاصة بالتذبذب تبعاً للظروف السياسية، مما ينعكس في تراجع الإيرادات، وتراجع قدرة السلطة الفلسطينية على الوفاء بالتزاماتها مما يضطرها إلى تأجيل بعض النفقات. على سبيل المثال قامت إسرائيل بتجميد إيرادات المقاصة ووقف تحويلها للسلطة الفلسطينية، وذلك بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية التي جرت في 25 كانون الثاني 2006، كما توقف العديد من الدول المانحة عن تقديم المساعدات والمنح للحكومة الفلسطينية العاشرة التي شكلتها حركة حماس، ثم شهد النصف الثاني من العام 2007 انقساماً داخلياً بين قطاع غزة والضفة الغربية مما أثر سلباً على المالية العامة الفلسطينية (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2007: 19).



البيانات بالمليون دولار أمريكي.
مصدر البيانات: سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps

شكل 2: تطور إيرادات المقاصة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة 1996 - 2015

مؤشرات الاستدامة المالية العامة: عجز الموازنة العامة والدين العام

ينعكس تحليل هيكل وتطور النفقات والإيرادات العامة في مؤشرات الاستدامة المالية العامة، وفيما يلي أهمها:

مؤشر عجز الموازنة العامة

يمثل العجز المالي، والاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية في تغطية العجز، السمة الملازمة للموازنة العامة الفلسطينية. وهنا سوف نتناول العجز الجاري، وهو يساوي الفرق بين الإيرادات الجارية المحلية والنفقات الجارية، والعجز الكلي (شاملاً النفقات التطويرية) ويمثل الفرق بين الإيرادات المحلية والنفقات العامة.

العجز الجاري

قفز حجم العجز الجاري بالمتوسط من 54.1 مليون دولار للفترة 1999/1996 إلى 571.8 للفترة 2005/2000، أي بمعدل زيادة بلغت 957% بالمتوسط. ثم ارتفع إلى 1174.3 مليون دولار للفترة 2010/2006، أي بمعدل زيادة بلغت أكثر من 105%. وبلغ حجم العجز الجاري 793.9 مليون دولار في الفترة 2015/2011. وظلت الموازنة العامة في الفترة 2015/1996 تعاني من عجز جاري بلغ 668 بالمتوسط مليون دولار.

الوطنية، يلاحظ أنها تتسم بضعف أهميتها النسبية فضلاً عن تراجعها مع الزمن. ومن الطبيعي أن ينعكس ذلك كله سلباً على قدرة السلطة الفلسطينية على الوفاء بالتزاماتها، وأداء وظائفها دون أن تؤخر نفقاتها، أو تغير سياساتها المالية.

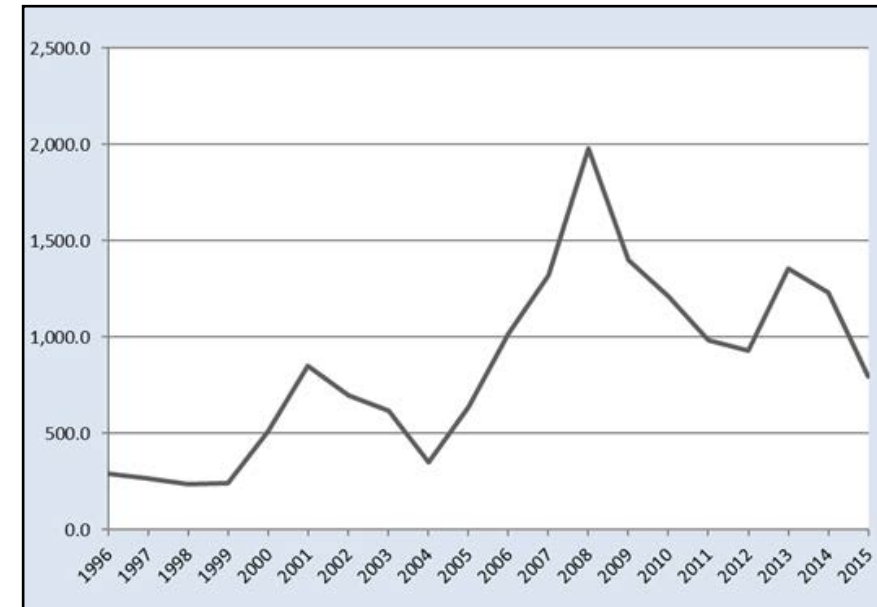
جدول رقم (3)

إجمالي الإيرادات العامة والمنح في الموازنة العامة الفلسطينية (أساس نقدي) وبالأسعار الجارية للفترة 1996 - 2015 (القيمة بالمليون دولار أمريكي)

متوسط الفترة	إجمالي الإيرادات العامة والمنح	نسبة إيرادات الجباية المحلية من إجمالي الإيرادات العامة والمنح	نسبة إيرادات المقاصة من إجمالي الإيرادات العامة والمنح	نسبة المنح والمساعدات من إجمالي الإيرادات العامة والمنح	منح لدعم الموازنة الجارية	منح لدعم المشروعات التطويرية
1999 - 1996	1,075.9	%30.5	%45.3	%24.2	15.3	245.0
2005 - 2000	1,392.8	%23.4	%32.8	%43.9	336.0	274.8
2010-2006	2,958.8	%18.5	%34.6	%46.9	1199.9	186.3
2015 - 2011	3,642.3	%22.3	%48.6	%29.1	915.8	144.3

المصدر: حسابات الباحثين، مشتقة من بيانات الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل، سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps

ورغم أن المنح والمساعدات الخارجية مكوّن أساسي في إجمالي الإيرادات العامة، إلا أن هذا المصدر يخصص معظمه لدعم النفقات الجارية، حيث ارتفعت حصة دعم الموازنة الجارية من إجمالي المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة من 6.0% للفترة 1999/1996 إلى 86.4% للفترة 2015/2011، بينما تراجعت نسبة الدعم للنفقات والمشروعات التطويرية بشكل حاد من 94% إلى 13.6% في الفترتين المذكورتين على الترتيب.



البيانات بالمليون دولار أمريكي.
مصدر البيانات: سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps

شكل 1: تطور المنح والمساعدات الخارجية للسلطة الفلسطينية خلال الفترة 1996 - 2015

تتكون معظم إيرادات المقاصة من الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة على المستوردات، ومن ضريبة المحروقات. شكلت إيرادات المقاصة نحو نصف (48.6%) من إجمالي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2015/2011 (أنظر شكل 2). ويعتبر هذا المصدر رغم أهميته النسبية مصدر محفوفاً بالمخاطر، حيث اعتادت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة على استخدام إيرادات المقاصة كأداة ضغط سياسية، وعادة في أوقات توتر العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية

تراجعت نسبة العجز الجاري من الناتج المحلي الإجمالي من 7.5% في العام 2013 إلى 5.1% في العام 2014. لكن التراجع في العجز الجاري لا يشير إلى مدى نجاح الحكومة في ضبط الإنفاق الجاري، وإنما يعكس عدم قيام الحكومة بتسديد كامل المبالغ المستحقة عليها، وتحديدًا فيما يخص نفقات الأجور والرواتب، ونفقات غير الأجور ومتأخرات المشروعات التطويرية وريديات ضريبية خاصة للقطاع الخاص، وبلغ مجموعها حوالي 469.0 مليون دولار لم تدفعها الحكومة خلال العام 2013 (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2013: 42). في حين بلغ حجم المبالغ المستحقة على الحكومة (المتأخرات) في العام 2014 حوالي 776.4 مليون دولار (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014: 117). كما يعود التراجع في العجز الجاري في العام 2014 إلى التعديلات التي قامت بها وزارة المالية على بيانات المالية العامة خلال العام 2014 وتحديدًا على بندي الإنفاق على السلع والخدمات (النفقات التشغيلية) والنفقات التطويرية، وذلك بناء على توصيات صندوق النقد الدولي، والتي أدت إلى تخفيض هذين البندين، وذلك باعتبار أنها مدفوعات متأخرات من الأعوام السابقة، حيث تم اقتطاع نحو 478.9 مليون شيكل من بند استخدام السلع والخدمات (نفقات تشغيلية)، ونحو 524.9 مليون شيكل من بند النفقات التشغيلية وتسجيلها تحت مسمى متأخرات السلع والخدمات والنفقات التطويرية وهو ما أدى إلى تراجع هذين البندين (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014: 37).

جدول رقم (5)

نسبة العجز الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي لسنوات مختارة

السنة	1996	2001	2002	2008	2009	2011	2013	2014
النسبة	%5.4	%20.6	%21.1	%22.4	%22.6	%7.5	%7.5	%5.1

المصدر: حسابات الباحثين مشتقة من بيانات سلطة النقد الفلسطينية، تقارير مختلفة.

العجز الكلي

بلغ حجم العجز الكلي (قبل المنح والمساعدات الخارجية) للفترة 1999/1996 حوالي 299.1 مليون دولار ارتفع إلى 862.3 مليون دولار للفترة 2005-2000. أي بزيادة بلغت 188.3، ثم ارتفع إلى 1427.2 مليون دولار للفترة 2010/2006، أي بزيادة بلغت 65.5% مقارنة بالفترة السابقة. وبلغ متوسط العجز الكلي 1002.6 مليون دولار في الفترة 2015-2011.

وبلغت نسبة العجز الكلي (قبل الدعم الخارجي) إلى الناتج المحلي الإجمالي بالمتوسط 7.7% للفترة 1999/1996، ثم ارتفعت إلى 20.7% للفترة 2005/2000. ويلاحظ أن مؤشر العجز الكلي للموازنة العامة من الناتج المحلي للفترة 1999/1996 أقل من مثيله في الفترة 2005/2000، مما يعكس طبيعة الأوضاع السياسية والاقتصادية غير المستقرة التي سادت في الفترة 2005/2000 والتي شهدت اندلاع انتفاضة الأقصى وما ترتب عليها من إجراءات وممارسات قمعية إسرائيلية، والتي انعكست سلبًا على مؤشرات المالية العامة الفلسطينية. كذلك ارتفعت نسبة العجز الكلي من الناتج المحلي الإجمالي إلى 21.4% للفترة 2010-2006. لكنها انخفضت لتبلغ 8.5% في الفترة 2014-2011. وقد بلغت أعلى نسبة عجز كلي من الناتج المحلي الإجمالي 29.1% في العام 2001، تلتها نسبة 25.6% في العام 2008. أما الفترة 2014/1996 فبلغت النسبة 14.5% بالمتوسط. لكن بإضافة مجموع المتأخرات خلال الفترة 2014/2009 إلى العجز الكلي فإن نسبة العجز الكلي (قبل الدعم الخارجي) إلى الناتج المحلي الإجمالي تصل في نهاية العام 2014 إلى 27.9%. وتلعب المنح والمساعدات الخارجية الدور الأساسي في التخلص من العجز، أو تخفيض الجزء الأعظم منه، وأحيانًا تعمل على تحقيق فائض في الرصيد الكلي تقوم الحكومة باستخدامه في تسديد جزء من التزاماتها (انظر جدول 6).

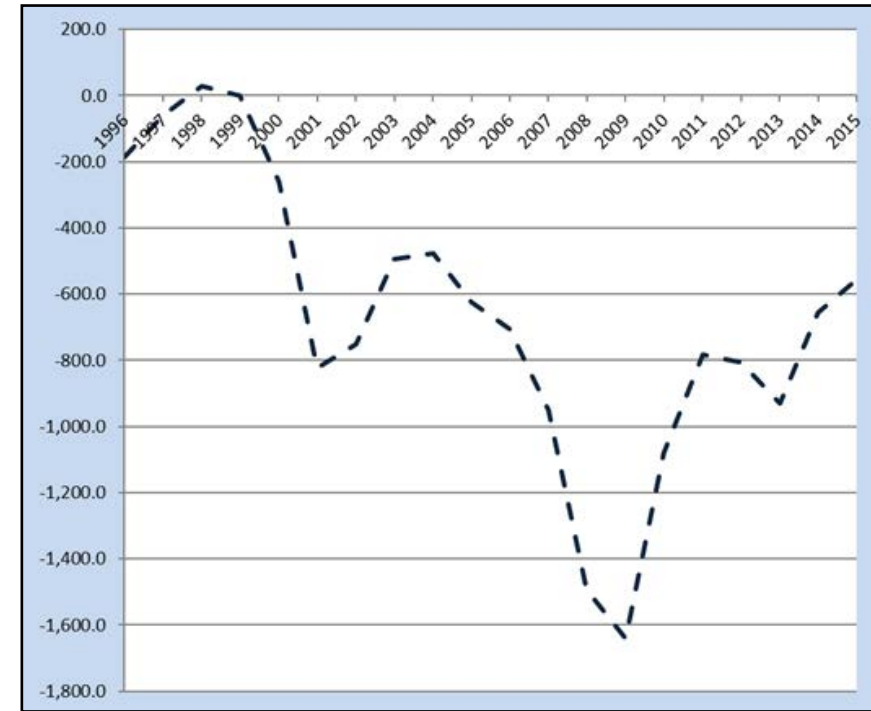
جدول رقم (6)

نسبة المنح والمساعدات الخارجية إلى العجز الكلي قبل الدعم الخارجي (سنوات مختارة)

السنة	1998	1999	2006	2007	2008	2013	2014
النسبة	%114.5	%101.9	%103.5	%104.8	%115.8	%123.5	%150.9

المصدر: حسابات الباحثين مشتقة من بيانات سلطة النقد الفلسطينية، تقارير مختلفة.

بلغت نسبة العجز الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) 1.4% بالمتوسط للفترة 1999/1996، وهي الفترة التي شهدت استقرارًا نسبيًا. لكنها ارتفعت بشكل ملاحظ، حيث وصلت إلى 13.7% في الفترة 2005/2000، وهذه الفترة شهدت اندلاع انتفاضة الأقصى (2000/9/28)، ثم ارتفعت إلى 17.6% للفترة 2010/2006. وكانت أعلى نسبة عجز جاري في العام 2009، وبلغت 22.6%. أما الفترة 2014/2011 فشهدت تراجعًا ملموسًا في نسبة العجز الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت 6.8% بالمتوسط (انظر جدول 6). لكن بإضافة مجموع المتأخرات خلال الفترة 2014/2009 إلى العجز الجاري (على الأساس النقدي) فإن نسبة العجز الجاري (على أساس الالتزام) إلى الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي تصل إلى 26.6% من الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي للعام 2014 (انظر، جدول 4).



مصدر البيانات: سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps

شكل 3: تطور العجز الجاري للموازنة العامة الفلسطينية للفترة 2015/1996 (البيانات بالمليون دولار أمريكي)

جدول رقم (4)

نسب العجز في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية للفترة 1996 - 2014)

متوسط الفترة	نسبة العجز الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي	نسبة العجز الكلي* قبل المنح والمساعدات الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي (فجوة التمويل)	نسبة المنح والمساعدات الخارجية من العجز الكلي قبل الدعم الخارجي	نسبة الرصيد الكلي بعد الدعم
1999 - 1996	%1.4	%7.7	%87	%1.0
2005 - 2000	%13.7	%20.7	%70.8	%6.0
2010 - 2006	%17.6	%21.4	%97.1	%0.6
2014 - 2011	%6.8	%8.5	%105.7	**%1.1
2014 - 1996	%10.5	%14.5	%91.9	%1.1

* العجز الكلي شامل النفقات التطويرية.

** حقق الرصيد الكلي فائضًا بعد المنح والمساعدات الخارجية.

المصدر: 1. سلطة النقد الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: www.pma.ps بالنسبة لبيانات العجز في الموازنة العامة.

2. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الموقع الإلكتروني: www.pcbs.ps بالنسبة لبيانات الناتج المحلي الإجمالي.

تراكم المتأخرات الحكومية

معدل الزيادة السنوية في إجمالي الدين العام الحكومي 8.2% للفترة 2015/2000، وبلغ 5.9% للدين العام الخارجي، و15.0% للدين العام الداخلي. ويلاحظ أن الدين الداخلي سجل أعلى معدل زيادة سنوية في العام 2011، وبلغت نحو 31.0%. في حين انخفض حجم الدين العام الحكومي مقيسًا بالدولار الأمريكي بنسبة 6.7% في العام 2014. لكن هذا التراجع يعود جزء كبير منه إلى ارتفاع سعر صرف الدولار بحوالي 12.1% بنهاية 2014 مقارنة مع نهاية 2013. كذلك يعود إلى نفس السبب، التراجع في حجم الدين المحلي الحكومي مقيسًا بالدولار الأمريكي، والذي بلغ 11.0% في العام 2014. حيث تنخفض هذه النسبة إلى -0.2% عند قياس الدين المحلي الحكومي بالشيكل، مما يعني أن التغيرات في نسب نمو حجم الدين المحلي الحكومي يتأثر بسعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيكل (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014: 40). بلغ حجم الدين العام الحكومي في العام 2015 نحو 2,537.3 مليون دولار أمريكي، توزع بين الدين الحكومي الخارجي، وبلغ 1,070.8 مليون دولار، والدين الحكومي المحلي، وبلغ 1,466.5 مليون دولار. سجل إجمالي الدين العام الحكومي في عام 2015 زيادة كبيرة مقارنة مع العام السابق، وبلغت 14.5%، وخصوصًا في الدين المحلي الحكومي، حيث بلغ معدل الزيادة 30.0%، بينما انخفض حجم الدين الخارجي الحكومي بمعدل 1.7%.

جدول رقم (8)

التغير النسبي في الدين العام الخارجي والداخلي على الحكومة الفلسطينية للفترة 2000 - 2015

متوسط الفترة/السنة	التغير في إجمالي الدين العام الحكومي	التغير في الدين العام الخارجي	التغير في الدين العام الداخلي
متوسط الفترة 2000 - 2005	7.6%	3.8%	21.4%
متوسط الفترة 2006 - 2010	10.3%	13.2%	10.0%
2011	17.5%	6.8%	30.9%
2012	12.2%	-1.5%	26.0%
2013	-4.3%	1.0%	-8.5%
2014	-6.7%	-1.8%	-11.0%
2015	14.5%	-1.7%	30.0%
متوسط الفترة 2011 - 2015	6.6%	0.6%	13.5%
متوسط الفترة 2000 - 2015	8.2%	5.9%	15.0%

المصدر: حسابات الباحثين مشتقة من بيانات سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.

غالبية الدين الحكومي الداخلي من المصارف المحلية تشير بيانات الدين المحلي الحكومي إلى زيادة اعتماد الحكومة على الاقتراض المباشر من البنوك المحلية. وربما يعود ذلك إلى انعدام أدوات التمويل البديلة مثل السندات الحكومية وأذونات الخزينة العامة.

جدول رقم (9)

مكونات الدين الحكومي المحلي لسنوات مختارة (مليون دولار أمريكي)

2014	2013	2012	2011	2010	
1,128.0	1,267.6	1,384.8	1,098.5	839.5	الدين المحلي الحكومي
1,114.6	1,253.0	1,376.6	1,089.9	830.7	المصارف المحلية
631.0	661.3	718.7	506.1	345.0	قروض
302.7	366.3	480.3	441.0	390.7	جاري مدين
180.9	225.4	177.6	142.8	95.0	هيئة البترول*
13.4	14.6	8.2	8.6	8.8	المؤسسات العامة الأخرى

*تمثل القروض المقدمة لهيئة البترول من قبل المصارف العاملة في فلسطين بكفالة الحكومة. المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014، صفحة 116.

نتيجة عجز الإيرادات المحلية عن تمويل النفقات الجارية تلجأ الحكومة إما إلى الاستدانة من المصارف المحلية، أو تأخير (تأجيل) دفع نفقات مستحقة. وتشير بيانات المتأخرات المتراكمة خلال الفترة 2014/2009 إلى أن مجموع المتأخرات المتراكمة خلال هذه الفترة بلغ حوالي 10,073.8 مليون شيكل في نهاية العام 2014 (أنظر جدول 7). ويلاحظ أن الجزء الأكبر من المتأخرات مستحق لصالح القطاع الخاص (متأخرات غير الأجور)، وتتضمن متأخرات استخدام السلع والخدمات (متأخرات نفقات تشغيلية)، ومساهمات متأخرة في صندوق التقاعد العام، ومتأخرات نفقات تحويلية وغيرها. تلها متأخرات الأجور والرواتب لموظفي القطاع الحكومي. ارتفع حجم المتأخرات الحكومية (مقاسة بالشيكل) في عام 2014 بحوالي 64% مقارنة بالعام 2013. لكنه ارتفع بحوالي 167% مقارنة بالعام 2009. وشكلت المتأخرات الحكومية في العام 2014 حوالي 19.3% من صافي الإيرادات العامة والمنح، وحوالي 21.5% من إجمالي النفقات العامة، ونحو 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي. ولا شك أن المتأخرات تعني الامتناع عن الإنفاق سواء الاستثماري، أو الاستهلاكي مما يؤثر سلبًا على الطلب المحلي، وربما أدى تأخير دفع مستحقات القطاع الخاص إلى عجز الأخير عن الوفاء بالتزاماته تجاه القطاع المصرفي، مما يجعل الحكومة والقطاع الخاص والقطاع المصرفي تدور في حلقة مفرغة من العجز وتمويل العجز بالاستدانة مما يلحق الضرر بالثقة في الحكومة وتوجهاتها نحو توريق الدين المحلي (سلطة النقد الفلسطينية، استدامة المالية العامة 2014: 20).

الجدير بالذكر، أن تراكم المتأخرات الحكومية يقلل من قدرة الحكومة على تخفيض الدين العام، بل إن المتأخرات المتراكمة قد تضطر الحكومة للاستدانة من أجل سداد المتأخرات لاعتبارات مختلفة. وبالفعل زادت الحكومة من حجم اقتراضها من البنوك المحلية حتى وصلت التسهيلات المصرفية المقدمة للحكومة إلى 115% من رأس المال المدفوع للمصارف العاملة في فلسطين بحلول نهاية العام 2014 (سلطة النقد الفلسطينية، استدامة المالية العامة 2014: 19). لكن خيار الاستدانة من المصارف المحلية في ظل محدودية إيرادات الجباية المحلية، وظروف عدم التأكد التي تحيط بالموارد الخارجية من المنح والمساعدات وإيرادات المقاصة يجعل من الاقتراض من المصارف أمرًا محفوفًا بالمخاطرة من عدم قدرة الحكومة على السداد، فضلًا عن مخاطر مزاحمة القطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة.

جدول رقم (7)

المتأخرات المتراكمة على السلطة الوطنية الفلسطينية، 2009-2014 (مليون شيكل)

البيان	2009	2010	2011	2012	2013	2014
الأجور والرواتب	171.0	185.0	374.2	816.4	379.7	569.8
نفقات غير الأجور	815.0	264.0	925.9	1046.3	1220.8	1711.9
صافي الإقراض	77.0	-103.0	-	-	-	-
المشروعات التطويرية	118.0	88.0	270.4	124.2	66.0	351.2
الرديات الضريبية	-140.0	-39.0	368.2	239.4	26.9	146.5
المجموع بالشيكل	1,041	395.0	1,938.7	2,226.3	1,693.4	2,779.4
متوسط سعر الصرف الفعلي (شيكل/دولار)	3.92	3.73	3.58	3.85	3.61	3.58
المجموع (\$)	265.6	106.0	541.5	578.3	469.1	776.4

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2013: 120، والتقرير السنوي 2014: 117. مأخوذة عن قاعدة بيانات وزارة المالية وصندوق النقد الدولي.

مؤشر الدين العام

حجم ومعدلات نمو الدين العام: تشير البيانات المتاحة حول تطور الدين العام الحكومي القائم في نهاية السنة خلال الفترة 2015/2000 إلى أن معدلات تغيرها السنوية متذبذبة، حيث كانت موجبة في بعضها، وسالبة في البعض الآخر. بينما كانت معدلات التغير في متوسط الفترة موجبة، وذلك كما هو مبين في الجدول (8). بشكل عام بلغ متوسط

جدول رقم (10)
خدمة الدين العام الحكومي للفترة 2011-2014
(بالأسعار الجارية وبالمليون دولار أمريكي)

خدمة الدين	الأصل (الأقساط)		الفائدة المدفوعة		السنة
	محلي	خارجي	محلي	خارجي	
	156.4-	8.1	3.1	63.1	2011
	433.8	12.7	4.4	55.8	2012
	284.8	10.0	6.5	61.8	2013
	113.8	6.4	3.7	45.0	2014

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014، صفحة 117، بيانات غير منشورة، وزارة المالية.

النتائج والسياسات المقترحة

النتائج:

أظهرت الدراسة أن المالية العامة الفلسطينية غير قابلة للاستدامة في ظل البيئة الاقتصادية والسياسية غير المستقرة، المتمثلة بشكل خاص في الاحتلال الإسرائيلي والقيود التي يفرضها على حركة نشاط الاقتصاد الفلسطيني، حيث كانت نسبة العجز الجاري ونسبة العجز الكلي (قبل الدعم الخارجي) إلى الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي تفوق كثيراً المعايير الدولية والمحلية. حيث بإضافة مجموع المتأخرات خلال الفترة 2014/2009 إلى العجز الجاري (على الأساس النقدي) فإن نسبة العجز الجاري (على أساس الالتزام) إلى الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي تصل إلى 26.6% من الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي للعام 2014. كذلك بإضافة مجموع هذه المتأخرات إلى العجز الكلي فإن نسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي تصل في نهاية العام 2014 إلى 27.9%.

نتيجة عجز الإيرادات المحلية عن تمويل الإنفاق الجاري اعتمدت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة على المنح والمساعدات الدولية لسد العجز المالي. لكن بسبب عدم استقرار تدفق المنح والمساعدات الدولية، واحتجاز حكومات إسرائيل المتعاقبة لإيرادات المقاصة تضطر السلطة الفلسطينية إما إلى تأخير سداد التزاماتها للقطاع الخاص من الموردين للسلع والخدمات، وتأخير دفع أجور ورواتب موظفي القطاع الحكومي، وتأخير تسديد نفقات تشغيلية ونفقات تحويلية مختلفة، أو تضطر إلى الاستدانة من المصارف المحلية حتى وصلت التسهيلات المصرفية للحكومة 115% من رأس المال المدفوع للمصارف المحلية، ووصلت نسبة الدين العام الحكومي إلى 17.4% من الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي في العام 2014. وعند إضافة المتأخرات الحكومية المتراكمة إلى الدين العام الحكومي ترتفع هذه النسبة إلى حوالي 39%، والتي تقترب من الحد الأقصى للنسبة التي يسمح بها قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005، والبالغة 40%، مما يشير إلى أن الحكومة الفلسطينية لا تستطيع أن تستمر في الاستدانة خاصة من المصارف المحلية لتمويل ديونها المتراكمة من عجز الموازنة دون إجراء التعديلات الضرورية في النفقات والإيرادات العامة، وذلك من أجل المحافظة على استقرار نسبة عجز الموازنة، ونسبة الدين العام الحكومي ضمن الحدود الآمنة.

السياسات المقترحة

بسبب محدودية الموارد المالية المتاحة واعتمادها الرئيس على الموارد الخارجية والتي تقع خارج نطاق السيطرة الوطنية 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 هدفاً من الصعب تحقيقه على الأقل في الأجل القصير. كما إن الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية بسبب قصور الموارد المحلية يظل قائماً وملحاً، لا غنى عنه في المدى المنظور. ورغم ذلك فإن ضبط النفقات الجارية، وتحسين وتوسيع قاعدة الجباية المحلية تعد إجراءات

ساهمت المصارف العاملة في فلسطين بحوالي 98.95% من إجمالي الدين المحلي الحكومي في عام 2010. شكلت القروض المصرفية حوالي 53.0% (منها حوالي 11.4% قروض لهيئة البترول بكفالة وزارة المالية)، بينما شكلت التسهيلات البنكية بصورة جاري مدين حوالي 47.0% من إجمالي تسهيلات المصارف. أما في العام 2014 يلاحظ أن حصة القروض المصرفية ارتفعت إلى 72.8% من الدين المحلي الحكومي (منها حوالي 16.2% قروض هيئة البترول بكفالة وزارة المالية). ويعد الاقتراض المباشر من البنوك المحلية من التحديات التي تواجه الاستدامة المالية العامة، وذلك نظراً لأن غالبية الدين من المصارف المحلية قصير الأجل، وبأسعار فائدة مرتفعة مما يشكل ضغوط إضافية على الموارد المالية المحدودة ومزاحمة بنود النفقات الأخرى. كما إن التسهيلات المصرفية الممنوحة للحكومة وصلت في عام 2014 إلى 115% من رأس المال المدفوع للمصارف (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014: 19). مما يشير إلى ارتفاع درجة اعتماد الحكومة على المصارف المحلية في تمويل الموازنة، وهو ما يشكل تحدياً من نوع آخر لاستدامة المالية العامة من ناحية عاملي الثقة، وتكلفة الاقتراض.

ارتفاع نسبة الدين العام الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي عند إضافة المتأخرات الحكومية المتراكمة
تراوحت نسبة الدين العام الحكومي الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي خلال الفترة 2009/2014 ما بين 17.4% في عام 2014، و26.4% في عام 2007. وتعد هذه النسب متدنية مقارنة مع نظيرتها في بعض الدول المجاورة، حيث بلغت في الأردن 80.3% في نهاية العام 2014، وبلغت في إسرائيل لنفس العام 67.4% (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2014: 40). لكن إذا أخذنا بالاعتبار عدداً من المخاطر فإن هذه النسب المنخفضة لا تعكس حقيقة استدامة المالية العامة الفلسطينية خاصة أنها حديثة النشأة، والأهم أنها 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، الأمر الذي يعد تحدياً حقيقياً أمام قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها تجاه القطاع الخاص من الموردين للسلع والخدمات، والمتعهدين، والقطاع المصرفي، أو حتى الوفاء بالتزاماتها نحو موظفي القطاع الحكومي. كما تتعرض الاستدامة المالية العامة الفلسطينية لمخاطر تقلبات أسعار صرف العملات التي يتم الاستدانة بها. كذلك إن الاقتراض الحكومي غالباً ما يستخدم ليس لأغراض الاستثمار، وإنما لتغطية نفقات جارية استهلاكية مثل دفع فاتورة الأجور والرواتب، والنفقات التشغيلية والتحويلية وصافي الإقراض، مما يعني أن السياسة المالية العامة غير قابلة للاستدامة في المدى الطويل (سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2013: 43).

وحيث إن المتأخرات الحكومية المتراكمة تعد جزء من الدين العام فإن نسبة الدين العام الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي تصل إلى الحد المسموح به تقريباً بحسب قانون الدين العام الفلسطيني (وهي نسبة 40% كحد أقصى)، حيث تصل نسبة الدين العام عند الأخذ بالحسبان مجموع المتأخرات الحكومية المتراكمة خلال الفترة 2009/2014 إلى حوالي 39% من الناتج المحلي الإجمالي الإجمالي للعام 2014.

استنزاف الإيرادات المحلية لحساب خدمة الدين العام الحكومي

تشكل خدمة الدين العام الحكومي (أصل الدين + الفوائد) رغم محدوديتها مقارنة مع دول أخرى بنداً إضافياً يستنزف إيرادات الجباية المحلية والمقاصة. يلاحظ من جدول (10) انه في العام 2011 تراكم على الحكومة حوالي 82.1 مليون دولار، بينما خلال العام 2012 دفعت الحكومة 506.8 مليون دولار لخدمة الدين العام الحكومي، وتوزعت بين الفوائد والأقساط غالبيتها للدين الداخلي. وقد شكلت خدمة الدين الداخلي نحو 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية في ذلك العام، وحوالي 22.6% من صافي الإيرادات المحلية (إيرادات الجباية المحلية والمقاصة بعد الإرجاعات الضريبية). وبلغ حجم خدمة الدين العام الحكومي في عام 2013 نحو 363.1 مليون دولار كان القسم الأكبر لتسديد الدين الداخلي. وشكلت خدمة الدين العام الحكومي حوالي 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، ونحو 15.7% من صافي الإيرادات المحلية في ذلك العام. أما في العام 2014 تراجعت خدمة الدين العام الحكومي، حيث بلغت 168.9 مليون دولار، استحوذ الدين الداخلي على الجزء الأكبر منها. وشكلت خدمة الدين العام الحكومي حوالي 6.1% من صافي الإيرادات المحلية، ونحو 1.3% من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام.

المراجع

أولاً - مراجع باللغة العربية:

- البغدادي، مروة فتحي السيد. (2006). مؤشرات الاستدامة المالية والخطر التي تهددها في مصر، *مجلة البحوث القانونية والاقتصادية*، عدد 48، جامعة المنصورة، مصر.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الموقع الإلكتروني: www.pcbs.gov.ps
- الريفي، حسام خالد حسين. (2014). «العوامل التي تساعد السلطة الوطنية على تحقيق الاستدامة المالية في الفترة 2013-1996»، *رسالة ماجستير*، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2008). *التقرير السنوي 2007*، رام الله، فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2014). *استدامة المالية العامة 2013*، رام الله - فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية. (2015). *استدامة المالية العامة 2014*، رام الله - فلسطين.
- سليمان، عمرو محمد محمود. (2010). «إدارة الدين العام: الانتقال من مفهوم الاستدامة المالية إلى مفهوم الاستدامة الاقتصادية»، *المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية*، عدد 4، مصر.
- عبد الرازق، عمر (2002)، *هيكل الموازنة العامة الفلسطينية*، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله - فلسطين.
- عبده، مجدولين محمد. (2011). «استدامة الدين الخارجي في اليمن»، *المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة*، ع 2، مصر.
- قباجة، أحمد. (2012). *الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والأفاق المستقبلية*، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، القدس، رام الله، فلسطين.

ثانياً - مراجع باللغة الأجنبية:

- Blanchard, O.; J. C. Chouraqui; R. P. Hagemann and N. Sartor. (1990). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, *OECD Economic Studies*, No. 15.
- Krejdl, Aleš. (2006). "Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech, Public Finance Sustainability", *Working Paper Series*, 3/2006.
- Oyeleke, O. J. and O. T. Ajilore. (2014). "Analysis of Fiscal Deficit Sustainability in Nigerian Economy: An Error Correction Approach", *Asian Economic and Financial Review*, Vol. 4, issue 2, PP. 199-210.
- Oyeleke, Olusola Joel and Dauda Gbolagade Adebisi. (2014). "Econometric Analysis of Fiscal Deficit Sustainability of Ghana", *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol. 5, No. 28, 2014.

ضرورة على طريق تحقيق الاستدامة المالية العامة الفلسطينية في المدى الطويل. لذلك للحد من التحديات، وتدعيم مقومات الاستدامة المالية فإن السياسات الواجبة الإتباع تتمثل فيما يلي:

- 1- ضبط وترشيد النفقات الجارية ضمن جدول أولويات، خصوصاً نفقات الأجور والرواتب من خلال حصر التوظيفات الجديدة في قطاعي التعليم والصحة، وحصر التوظيف في شواغر التقاعد في القطاعات الأخرى. وحصر 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.
- 2- إعادة هيكلة النفقات العامة لصالح النفقات التطويرية، وعلى الأقل كما كانت عليه خلال سنوات الفترة 1996/1999، حيث لم تقل حصتها النسبية عن 20% من إجمالي النفقات العامة، وبالتالي تمكين الحكومة من زيادة إنفاقها الاستثماري على مشروعات البنية التحتية من طرق وكهرباء ومياه واتصالات ومواصلات، وربما مناطق صناعية. والتي تعمل على تحفيز الاستثمارات الخاصة لزيادة الإنتاج والصادرات والتشغيل في القطاعات الإنتاجية الزراعية والصناعية، وبالتالي زيادة إيرادات الجباية المحلية للحكومة.
- 3- التوقف عن الاستدانة من المصارف المحلية فوق الحد الذي يسمح به قانون الدين العام الفلسطيني، وهو أن لا تتجاوز نسبة الدين العام الحكومي 40% من الناتج المحلي الإجمالي الإسمي خاصة أن التسهيلات المصرفية الممنوحة للحكومة قد تجاوزت رأس المال المدفوع للمصارف المحلية (حيث بلغت 115% في العام 2014). كذلك منع الاقتراض لأغراض تمويل نفقات جارية استهلاكية، وبحيث تخصص القروض لمشروعات استثمارية وتطويرية ذات جدوى وعوائد قادرة على سداد أصل الدين والفوائد، أو لتطوير مشروعات 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 والجباية المحلية.
- 4- مطالبة الدول العربية بتنفيذ تعهداتها بتقديم الدعم المالي المقرر بحوالي 100 مليون دولار شهريا في إطار شبكة الأمان المالية العربية.
- 5- زيادة الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية) إما عن طريق توسيع طاقة الاقتصاد المحلي أو عبر تحسين الجباية الضريبية من خلال توسيع القاعدة الأفقية للضرائب، والحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي.

The Public Financial Sustainability of the Palestinian National Authority (PNA) (For the Period 1996- 2015)

Majed Husni Sbaih, PhD

Associate Professor

College of Administrative and Economic
Sciences, Assistant president for Planning and Development,
AL-Quds Open University, Palestine.

Naser Abdelkarim, PhD

Assistant Professor

Department of Accounting and Finance
College of Administrative and Financial Sciences
Arab American University, Palestine.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the conditions for the public fiscal sustainability of the Palestinian National Authority (PNA) for the period extending from 1996 to 2015. To achieve this objective, this study has employed a research methodology that is centered on the analysis of the budgeted and actual data for the years covered, calculated a set of indicators on fiscal sustainability, and then made comparisons with international standards and best practices.

This study provided evidence that the Palestinian National Authority is fiscally unsustainable because of the instable economic and political environment, Specifically Israeli occupation. This is shown by the current and total fiscal deficit of the PNA's budget. Thus the level of the deficit had exceeded the international standards and local norms. The inability of the local revenues to finance all of government's expenditures forces the PNA to rely on the foreign donations and grants to close the deficit gap. Due to the inconsistency of the payments of the foreign donations and grants and the Israeli control of the clearing revenues, the PNA is forced to either delay the government payments for the private sector which includes local providers of goods and services, delaying the payment of salaries for the government employees in many instances and delaying the operational and transfer expenses. Another mechanism used by Government to finance the budget deficit was borrowing from the local banks, where the banking facilities for the government had reached 115% of the paid up capital of the domestic banks. In addition, the government deficit had reached 17.4% of the nominal GDP in 2014. These percentages increases to approximately 39% when including the government backlog which is considered part of the government deficit.

Keywords: Financial sustainability, Palestinian National Authority, Budget Deficit, Public Debt, International Aid.