

الموازنة العامة والتطورات المالية في الأراضي الفلسطينية  
(1995-2004)

مازن صلاح العجلة\*

**Abstract:**

The main purpose of this research is to study the financial developments during the first 10 years of Palestinian Authority. The processed information from ministry of finance will form the basic source of the study. The research introduces the annual developments of public expenditures, during study period, the public expenditure raised by percentage of 178% , for the revenues raised 69% during the two years of 95/96 then it decreased to 10% in average during the period of 97-2000. As a result, the deficit continuously increased. Based on the main results of this study, the deficit of budget represents structural deficit directly related to structural deficiency of Palestinian economy .An potential increase of deficit is expected due to the financial expenditures in addition to large expenditures moreover administration efficiency.

\* طالب دكتوراه بجامعة الجزائر.

## ملخص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة التطورات المالية للسلطة الفلسطينية خلال العقد الأول من عمرها، وذلك بتحليل الموازنة العامة بمكوناتها المختلفة والعوامل المؤثرة في ذلك. اعتمد الباحث على بيانات وزارة المالية كمصدر أساسي للدراسة. يبدأ البحث باستعراض التطورات السنوية للنفقات العامة التي ارتفعت خلال فترة البحث بمعدل 178%، أما الإيرادات فقد ارتفعت بنسبة 69% خلال عامي 96/95 ثم انخفضت إلى 10% في المتوسط خلال الفترة 97-2000 .. بناء على ذلك تزايد العجز الكلي للموازنة باستمرار، لكن وجود

المساعدات أدى إلى تخفيفه حيث وصلت نسبته من الناتج القومي 6%. أكدت نتائج البحث على أن الاتجاه العام للاقتصاد الكلي قد أثر على التطورات المالية التي تأثرت سلباً وبشكل كبير بسبب الأزمة التي عصفت بالاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة (2000-2004). من النتائج الرئيسية للبحث إن عجز الموازنة يمثل عجزاً هيكلياً يرتبط بصورة مباشرة بالخلل الهيكلي في الاقتصاد ككل، الأمر الذي يزيد من فرص زيادة هذا العجز في المستقبل نتيجة المشكلات المالية الخاصة بالنفقات ومدى كفاءة إدارتها.

## مقدمة:

تكتسب الموازنة العامة أهمية خاصة في الهيكل الاقتصادي والمالي للدولة، فهي تمثل الخطة المالية الرئيسية لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتعتبر وسيلة رئيسية لتغطية السياسات المالية للحكومة. كما إنها تمثل مؤشراً لبرنامج الحكومة المالي العملي، معبراً عنه بالأرقام، بالإضافة لكونها تعكس الأحوال السياسية والاجتماعية وتطوراتها المستقبلية. انطلاقاً من هذه الأهمية، تم إعداد هذا البحث ليدرس تطورات

الموازنة بمكوناتها المختلفة من نفقات وإيرادات في الأراضي الفلسطينية. فالموازنة الفلسطينية تعكس بالإضافة لما سبق، التطورات المختلفة التي حدثت خلال العقد الأول من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية (1995-2004). فهي من الناحية المالية تُمول بشكل أساسي من دعم الدول المانحة وما يتم تحصيله من مستحقات الإيرادات الفلسطينية عن طريق إسرائيل، وكلا المصدرين تحكمهما العوامل السياسية إلى حد كبير. ومن ثم فالظروف السياسية قد تشكل العامل الأكثر تأثيراً في الموازنة وطبيعتها وسلامة تنفيذها. ناهيك عن انعكاس الاختلالات الهيكلية والضعف البنوي الذي يتصف به الاقتصاد الفلسطيني على الموازنة في مجملها.

يهدف هذا البحث إلى استعراض البنود المختلفة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، وتطور حجم العجز في الموازنة وتحليل العوامل المؤثرة في ذلك، وصولاً إلى النتائج التي من الممكن أن يخرج بها الباحث بناءً على تحليلات البحث. سيستخدم الباحث في هذا المقال الأسلوب الوصفي للظواهر والمتغيرات الواردة فيه، إضافة إلى المنهج التحليلي الذي يساعد في التوصل إلى العوامل المؤثرة في مجمل هذه المتغيرات التي يتعامل معها البحث. ستشكل البيانات المستقاة من وزارة المالية المصدر الأساسي للدراسة، باعتبارها الجهة الرسمية الوحيدة التي توفر البيانات الخاصة بالموازنة. من أجل التوصل إلى تحقيق أهداف البحث، قام الباحث باستعراض مقدمة مختصرة عن بيئة الاقتصاد الفلسطيني ومؤشراته انكسالية، ثم استعرض النفقات العامة ومكوناتها من نفقات جارية ورأسمالية، وتقسيماتها حسب الوظيفة. بعد ذلك تم دراسة الإيرادات العامة، الضريبية وغير الضريبية وتطوراتها. بينما شكل عجز الموازنة الموضوع التالي

للدراصة والتحليل. وأخيراً تناول الباحث تطور الدين العام في فلسطين، لينتهي البحث باستخلاص النتائج وتقديم بعض التوصيات والمقترحات المناسبة.

### أولاً - مقدمات أساسية:

#### 1- البيئة العامة المؤثرة في الإقتصاد الفلسطيني (1994 - 2004):

كان من المتوقع أن يصاحب وضع ترتيبات الحكم الذاتي الفلسطيني للفترة الانتقالية (94-99) في أيار مايو 1994، وفقاً لإعلان المبادئ الموقع بين إسرائيل وفلسطين في واشنطن في أيلول سبتمبر 1993، تحول ذو شأن في الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية. إلا أن البيئة العامة التي عمل في إطارها الإقتصاد الفلسطيني خلال هذه الفترة، وعلى الرغم من الاتفاقيات السياسية والاقتصادية وعلى الرغم من تدفق المساعدات، لم تختلف كثيراً وبشكل جوهري، عن بيئة السنوات الثلاثين السابقة، فسياسات الاحتلال خلال هذه الفترة ( خاصة منذ أيلول 2000) أصبحت أشد قسوة، وألحقت بالإقتصاد الفلسطيني أضراراً فادحة، فاقت بكثير المبالغ التي تلقاها كمعونات خلال العقد السابق. وفيما يلي نستعرض جوانب من البيئة العامة المؤثرة في الإقتصاد الفلسطيني:

-الاتفاقيات والصلاحيات: منذ توقيع اتفاق إعلان المبادئ المعروف باتفاق أوسلو، وإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، وقعت اتفاقيات لاحقة كثيرة، سياسية واقتصادية<sup>1</sup> وقد منحت هذه الاتفاقيات صلاحيات متباينة النطاق للسلطة الوطنية الفلسطينية، فبينما ضاقت الصلاحيات السياسية بسبب الثغرات الكبيرة التي اتصف بها اتفاق أوسلو وما تبعه من اتفاقيات، متمثلة

في تأجيل القضايا المصيرية للشعب الفلسطيني مثل ( القدس، المستوطنات، اللاجئين، المياه، الحدود) اشتملت الاتفاقيات على صلاحيات اقتصادية أوسع، والتي جاءت ضمن اتفاق باريس الاقتصادي الموقع عام 1994، وقد كان من المفترض أن يشكل هذا الاتفاق الإطار الأهم لعمل الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، لكن تطبيقه اصطدم بالكثير من العقبات التي يحملها الاتفاق نفسه، إضافة للإجراءات الإسرائيلية المتمثلة في خرق نصوص الاتفاق وتجاهلها وعدم تطبيقها.

-السياسات الإسرائيلية: استمرت إسرائيل خلال الفترة محل الدراسة في انتهاج سياسات تجاه المناطق الفلسطينية تهدف في الجانب الاقتصادي منها إلى استمرار التحكم الإسرائيلي بالاقتصاد الفلسطيني واتجاهاته التنموية وعلاقاته مع العالم الخارجي، واستخدمت القضايا الاقتصادية أوراقاً للمساومة من أجل الحصول على تنازلات سياسية، وتمثلت أهم هذه السياسات في استمرار مصادرة الأراضي والاستيطان والحصار الاقتصادي والجغرافي وإقامة الجدار العازل حول الضفة الغربية.

- التطورات في الإدارة العامة والبيئة القانونية: تمكنت السلطة خلال الفترة (94-2000) من إنشاء العديد من الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية والعامة. ونما القطاع الحكومي بوتائر بالغة السرعة ليرتفع عدد العاملين فيه من نحو 22 ألف عام 1994 إلى نحو 120 ألف عام 2000 يعمل نصفهم في جهاز الشرطة والأجهزة الأمنية الأخرى والنصف الآخر في الإدارة الحكومية ويشكلون 20% من إجمالي العمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن الجهاز الحكومي - ورغم حدائته - يعاني من التضخم

والنشوء الهيكلي في البنية الإدارية والتنظيمية والازدواجية في الاختصاصات والتداخل في الصلاحيات وانخفاض الكفاءة المهنية وتدني مستوى الأداء، ويعود ذلك أساساً إلى غياب الرؤية والافتقار إلى إطار قانوني ينظم التوظيف العام ويحدد ضوابطه، وإلى سيادة الاعتبارات السياسية والفئوية في التعيينات لشغل الوظائف بعيداً عن الاعتبارات المهنية<sup>2</sup>.

على الصعيد القانوني والتشريعي عملت السلطة وخاصة بعد انتخاب وتشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1996 على صياغة وإصدار قوانين متعددة تعالج وتضبط القضايا الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وكان من أبرز هذه القوانين، قانون تشجيع الاستثمار، وقانون سلطة النقد الفلسطينية، وقانون الصرافة، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية وقانون المدن الصناعية والمناطق الحرة، وقانون العمل، إضافة إلى مجموعة من القوانين المعروضة للنقاش والاعتماد.

- المساعدات الدولية: غداة توقيع اتفاق أوسلو عام 93، عُقد في أكتوبر من العام نفسه في واشنطن مؤتمر الدول المانحة<sup>3</sup> بهدف تقديم مساعدات مالية وفنية للسلطة الوطنية الفلسطينية لتمكينها من استلام الحكم وتنفيذ مشاريع الإعمار وإعادة تأهيل البنية التحتية، والتعليم والصحة وبناء المؤسسات وحفظ الأمن. وكان من أهم نتائج المؤتمر الإعلان عن استعداد الدول المشاركة لتقديم 2.3 مليار دولار لفترة خمس سنوات (94-1998)<sup>4</sup>. اتخذت المساعدات المقدمة إلى السلطة الفلسطينية اتجاهاً متناقصاً خلال الفترة 94-2000 انخفضت من 506.4 مليون دولار عام 1994 إلى

369.3 مليون دولار عام 2000، أي بحوالي 27%، في المقابل كان أعلى مستوى للمنع والمساعدات الدولية عام 1995 حيث بلغت 554.4 مليون دولار في حين كان أدنى مستوى لها في العام 2000. خلال هذه الفترة تم إنفاق ما مجموعه 3313.7 مليون دولار، وقد وزع هذا المبلغ على 28 قطاعاً في الضفة وغزة، حيث تركزت المساعدات الدولية في قطاع البنية التحتية الذي يشمل المياه والمجاري والمواصلات والصحة والطاقة والتعليم بالإضافة إلى البنية التحتية بما نسبة 48.6% من مجموع المساعدات<sup>5</sup>.

## 2- بعض المؤشرات الكلية للاقتصاد الفلسطيني:

### أ- القوى العاملة :

تعتبر فلسطين من البلاد الفقيرة بالموارد الطبيعية، لذلك فإن الموارد البشرية هي المورد الأهم والذي يمكن أن يسهم بدور متميز في الجهود التنموية القادمة.

تطور حجم القوى العاملة: تشير إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن حجم القوى العاملة ارتفع من 513 ألف عام 95 ليصل إلى 827 ألف عام 2005 أي بزيادة قدرها 61.2%، إلا أن معدلات النمو لم تكن مستقرة خصوصاً خلال الانتفاضة (2001-2006) إذ تراجع حجم القوى العاملة من 695 ألف عام 2000 إلى 675 ألف عام 2001<sup>6</sup>. يجب التأكيد هنا على أن سياسات الاحتلال المتمثلة في الحصار والإغلاق، كانت تؤدي دوماً إلى زيادة معدلات البطالة، بحيث يصبح من الناحية الإحصائية جزء من القوى العاملة خارجها، وهو ما يعرف بالعمال المحبطين Discouraged workers، وهم الذين توقفوا عن البحث عن

عمل بسبب يأسهم من الحصول عليه، وحسب معيار منظمة العمل الدولية (ILO) يستبعد هؤلاء من القوى العاملة، ويعتبرون خارجها بسبب توقفهم عن البحث جدياً عن عمل.

### تطور معدلات البطالة:

المؤشر الأكثر أهمية في تقسيم القوى العاملة إلى عمالة تامة وغير تامة وبطالة، هو تطور معدلات البطالة، فبيانات الجدول توضح أن معدلات البطالة اتسمت بالتقلب الحاد خلال الفترة (95-2005)، وذلك تبعاً للتقلبات السياسية والأمنية في المنطقة. فقد ارتفع معدل البطالة - حسب معيار منظمة العمل الدولية (ILO)<sup>7</sup> من 18.2% عام 1995 إلى 23.8% عام 96، حيث شهد هذا العام حالة من عدم الاستقرار السياسي بسبب الإغلاق الشامل والمتكرر الذي أدى إلى انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بصفة عامة وتراجع دخل الفرد من إجمالي الناتج القومي بنسبة 8.6% خلال هذا العام<sup>8</sup> تميزت الفترة (2001-2005) بمعدلات بطالة مرتفعة وصلت إلى 26.8% عام 2004. ولا شك أن هذه الفترة شهدت إجراءات شديدة القسوة ضد الاقتصاد الفلسطيني، ففي أوقات الحصار يصبح إغلاق سوق العمل الإسرائيلي السبب الرئيسي للبطالة في الأراضي الفلسطينية، وفي هذا الصدد أظهر التوزيع النسبي للعاطلين عن العمل بسبب الحصار - وسبق لهم العمل - أن 68.4% منهم كانوا يعملون في إسرائيل والمستعمرات<sup>9</sup>، بالإضافة إلى ما يسببه تراجع مستويات النشاط لجميع القطاعات الاقتصادية من تفاقم لمعدلات البطالة. تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء إلى أن معدلات البطالة للفترة (2000-2005) حسب التعريف الموسع للبطالة<sup>10</sup>



ترتفع لتصل إلى 33.2% عام 2003 وإلى 32.5% عام 2004، ويعتبر هذا التعريف أوثق صلة بالحالة الفلسطينية، حسب دراسة للانكتاد<sup>11</sup>.

#### ب- الحسابات القومية:

تشير إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن الاتجاه العام لقيم الحسابات القومية الرئيسية يعكس نمواً متذبذباً خلال السنوات التي يتضمنها، متأثراً بالظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها الأراضي الفلسطينية خلال الفترة محل الدراسة. يتضح من هذه الإحصاءات أن الناتج المحلي الإجمالي قد تراجع عام 2001 بنسبة 11.6% قياساً على قيمته عام 1999 وتزايد هذا التراجع حده عام 2002 حيث وصل إلى 14.9% بالنسبة لعام 1999<sup>12</sup>، وعلى الرغم من قسوة هذا التراجع إلا أن بيانات المؤسسات الدولية تشير إلى تراجع أشد حدة مقارنة ببيانات الجدول المذكور سابقاً، فالبانك الدولي يُقدر أن الناتج المحلي الإجمالي عام 2004 أقل بنسبة 23% مما كان عليه عام 1999<sup>13</sup>. على صعيد الناتج القومي الإجمالي فالبيانات تؤكد نفس النتيجة، إذ بلغ التراجع عام 2002 للدخل القومي الإجمالي 25% بالنسبة لعام 1999، ويُعزى ارتفاع نسبة التراجع الخاص بالدخل القومي الإجمالي بصورة أكبر من الناتج المحلي إلى الانخفاض الملحوظ في صافي الدخل من الخارج الذي انخفض من 959 مليون دولار عام 99 إلى 246 مليون دولار فقط عام 2002 نتيجة انخفاض تحويلات العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والخارج بسبب الإغلاقات والحصار ومجمل السياسات الإسرائيلية. لكن هذا التراجع على صعيد نصيب الفرد من الدخل القومي بلغت نسبته 32.8%، الأمر الذي فاقم

من معدلات الفقر في الأراضي الفلسطينية، فقد ارتفعت مستويات الفقر ارتفاعاً كبيراً حيث أصبح ما نسبته 63% من السكان يعيشون دون خط الفقر الذي قدر بمبلغ 2.3 دولار للشخص في اليوم الواحد، بما في ذلك 16% من السكان الذين أصبحوا يعيشون في حالة فقر مدقع أي بدخل يقل عن 1.6 دولار للشخص في اليوم وذلك عام 2003<sup>14</sup>.

### ثانياً- الموازنة العامة:

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، تعهدت الدول المانحة بتقديم المساعدات المالية لدعم موازنة السلطة الجارية والاستثمارية على أن يتوقف دعم الموازنة الجارية بعد أن تتمكن السلطة من السيطرة على جهاز الإيرادات العامة من الناحيتين الإدارية والفنية. واحتل الدعم الفني والاستشاري موقعاً مميزاً في برامج دعم السلطة الفلسطينية في السنوات الأولى من عمر السلطة. حيث قدم خبراء صندوق النقد الدولي المساعدة الفنية في مجال الموازنة العامة. وأعدوا تقارير دورية حول التطور المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية. وأشارت التقارير الأولى إلى تطور متميز وسريع في الإيرادات العامة الفلسطينية بفروعها المختلفة<sup>15</sup>. أعدت السلطة الوطنية الفلسطينية أول موازنة عامة بمساعدة صندوق النقد الدولي عام 1995، وقد شهدت الفترة (95-2004) تسارعاً واضحاً في تطور مؤشرات وعناصر الموازنة الفلسطينية. وجاء ذلك نتيجة منطقيّة لاتساع الصلاحيات التي تسلمتها السلطة الوطنية الفلسطينية من سلطات الاحتلال الإسرائيلي، حيث تزايد التوظيف الحكومي في المجالين المدني

والأمني إضافة إلى تزايد الإنفاق العام في المجالات المختلفة، كما سنرى لاحقاً.

عرف قانون تنظيم الموازنة العامة الفلسطينية رقم ( 7 ) لسنة 1998 في المادة الأولى منه الموازنة العامة بأنها "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة". وبناء عليه سنقسم الموازنة العامة، كما تقسم عادة، إلى نفقات عامة وإيرادات عامة، ولكل منها تقسيماته وفروعه، وفيما يلي استعراض للتطورات الكمية لها:

#### 1- النفقات العامة:

ارتفعت النفقات العامة بشكل ملحوظ خلال فترة البحث فقد زادت - حسب بيانات الجدول رقم 1 (الجدول في نهاية البحث) - من 635 مليون دولار عام 1995 إلى 1764 مليون دولار عام 2004 وبمعدل تغير 178%، وقد تباينت معدلات النمو السنوية للنفقات العامة انعكاساً لعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي بشكل عام، فقد زادت النفقات العامة عام 1996 بمعدل تغير بلغ 46% بينما وصل إلى 19.9% عام 1997، ويرجع ذلك لالتساع التدريجي للصلاحيات وزيادة عدد موظفي القطاع الحكومي. خلال فترة الانتفاضة (2000-2004) تباينت أيضاً معدلات النمو في النفقات العامة من معدل نمو سالب (9.1%) عام 2000 إلى معدل نمو متواضع جداً عام 2001 (0.8%) قفزت إلى معدل نمو مرتفع عام 2003 وصل إلى 21% ثم إلى 16.5% عام 2004. الملاحظ أن النفقات العامة

قفزت إلى 1364 مليون دولار عام 2000 بعد أن كانت 1194 مليون دولار عام 1999 وبمعدل نمو مقداره 14.2%، ويرجع ذلك إلى زيادة بند النفقات الرأسمالية بمعدل 58.8%، حيث لم يزد معدل نمو النفقات الجارية في هذا العام عن 1.4%.

#### أ- النفقات الجارية:

تطورت المساهمة النسبية للنفقات الجارية في النفقات العامة من 78.8% عام 95 إلى 85% عام 2004، حيث استقرت نسبة النفقات الجارية ابتداءً من عام 2002 فوق 80%، ويُعزى هذا الارتفاع النسبي إلى زيادة الأجور والنفقات التشغيلية خاصة عامي 2003، 2004. فقد زادت الأجور بنسبة 14.3%، 22% على التوالي، أما النفقات التشغيلية فقد قفزت من 125 مليون دولار عام 2003 إلى 196 مليون دولار عام 2004 بمعدل تغير 56.8%.

بالإطلاع على مكونات النفقات الجارية (الجدول رقم 2) يتضح أن الأجور استحوذت على النسبة الأكبر طوال فترة الدراسة وتراوحت هذه النسبة بين 56.7% عام 97 (كحد أدنى) و63.3% كحد أقصى عام 2002. على الرغم من أن الأجور قد نمت خلال عام 2002 بمعدل سلبي (2.7%) إلا أن تدهور معدلات نمو المكونات الأخرى بصورة أكبر أدى إلى زيادة نسبة الأجور في النفقات الجارية فقد انخفضت النفقات التشغيلية بنسبة 7.6%، وانخفضت النفقات التحويلية بنسبة 6.4%. النفقات التشغيلية والتي تشمل الاتصالات والمواصلات والمحروقات والمصاريف المكتبية وغيرها شهدت معدلات نمو سلبية خلال الفترة (95-98) وكذلك خلال

الفترة (2001-2003)، حيث وجهت الجهود لتقليص النفقات التشغيلية مقابل المحافظة على الرواتب والأجور.

أما النفقات التحويلية فإنها لم تحقق معدلات نمو سلبية إلا في عام واحد هو عام 2002 (-6.4%) ولكن معدلات النمو السنوية كانت متواضعة خلال الفترة (98-2003) لم تتعد 11%، بينما حققت معدلات نمو عالية في بداية فترة الدراسة وفي نهايتها 30% عام 97، 32.3% عام 2004. تشير البيانات كذلك إلى أن النفقات التحويلية تراوحت نسبتها في النفقات الجارية بين (16.2%-19.7%)، وتؤكد هذه النسب عدم اتساق التطورات في النفقات التحويلية مع التطورات في معدلات الفقر والبطالة والحالات الاجتماعية والإنسانية والنفقات التي تشمل برامج رعاية أسر الشهداء والأسرى. حيث تتزايد هذه المعدلات باستمرار بسبب الحصار الإسرائيلي المستمر<sup>16</sup>. تعتبر النفقات التحويلية مسؤولة عن حوالي 27% من الزيادة في النفقات الجارية لعام 2004، ويُعزى ذلك بشكل رئيسي إلى الزيادة الملحوظة في الإنفاق على برامج وخدمات اجتماعية مختلفة كبرنامج المساعدات الإنسانية والتعليمية والصحية، وبرنامج دعم العاطلين عن العمل الذي وصل الإنفاق عليه خلال عام 2004 إلى حوالي 28 مليون دولار بزيادة تفوق ما تم إنفاقه على هذا البند عام 2003 بحوالي 45%<sup>17</sup>. يعتبر صافي الإقراض أحد الجوانب الرئيسية التي وضعت الحكومة تحت مزيد من الضغوط الانفاقية، خاصة في ظل تزايد المبالغ التي يتم تحويلها من الخزينة سواء بشكل مباشر لشركة توليد وتوزيع الكهرباء في غزة، لتسديد المستحقات على هيئات الحكم المحلي، أو بشكل غير مباشر من خلال المبالغ التي يتم تحويلها من الخزينة لصالح شركة الكهرباء

الإسرائيلية من خلال الخصم من مستحقات السلطة الوطنية الفلسطينية لدى إسرائيل ورغم تراجع الإنفاق على هذا البند خلال عام 2004 بحوالي 30 مليون دولار وبنسبة 17% مقارنة مع عام 2003، إلا أنه ما زال يشكل وجهاً من أوجه الاستخدام المتصاعدة للموارد المالية، خاصة وأن الإنفاق عليه تجاوز المبالغ التي تم رصدتها في مشروع الموازنة العامة للعام 2004 بحوالي 21%<sup>18</sup>.

#### ب- النفقات الرأسمالية:

تتمثل النفقات الرأسمالية في الإنفاق المخصص سواء من قبل الخزينة أو من قبل المنح والمساعدات المقدمة من الدول المانحة للسلطة الوطنية الفلسطينية لتمويل رواتب وأجور المشاريع والدراسات والتخطيط والاستشارات، والأجهزة والمعدات والآلات، والمركبات والآليات الثقيلة والأراضي والأبنية والإنشاءات والمساهمات والاستثمارات والأثاث واللوازم. وقد سجلت النفقات الرأسمالية الممولة من الخزينة تراجعاً قبل أن تتوقف ابتداءً من عام 2002 وحتى 2004، حيث انخفضت من 26.3 مليون دولار عام 1996 إلى 24 مليون عام 2000 ثم إلى 8 ملايين فقط عام 2001 (الجدول رقم 2-). تطور الإنفاق الرأسمالي خلال الفترة بشكل غير متوازن فقد زاد هذا الإنفاق عام 96 بنسبة 62.6% ثم 48% عام 97 ثم تراجع خلال العامين 98، 99 إلى 16%، 28.8% على الترتيب ليقفز إلى 58.8% عام 2000، لكن نسبة الزيادة السنوية عام 2004 لم تتجاوز 1.5% عن 2003 والتي زاد فيها الإنفاق الرأسمالي بنسبة 28.5% بالنسبة لعام 2002.

## ج- التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

توزع النفقات العامة الجارية على عدد كبير ( وصل إلى 80) من الوزارات والمؤسسات العامة والبرامج العامة. ومن أهم أوجه التقسيم الوظيفي للنفقات ما يعرف بالخدمات الاجتماعية والخدمات الأمنية. وتشتمل الخدمات الاجتماعية على التعليم والصحة والبرامج الإغاثية، بينما تتكون الخدمات الأمنية من الشرطة وقوات الأمن والبرامج التي تهدف إلى تعزيز الأمن الوطني.

وقد تطورت النفقات العامة الجارية على الخدمات الاجتماعية والأمنية بشكل عشوائي غير مخطط منذ تأسيس السلطة الوطنية العام 1994. حيث تزايدت النفقات الأمنية بشكل متسارع بسبب الارتفاع الكبير الذي شهده عدد المنتسبين للأجهزة الأمنية وتعدد هذه الأجهزة. فقد كان المعدل السنوي للارتفاع في النفقات الأمنية حوالي 180% خلال الفترة 1995-1999، ثم تراجعت العام 2000 بحوالي 9%، وعادت وارتفعت بصورة واضحة (13%) خلال العام 2001 بسبب الظروف الناجمة عن الحصار الإسرائيلي وطيفاً خلال الفترة 2002-2004 (1.2% في المتوسط). وشكلت النفقات الأمنية ما متوسطه 32% من إجمالي النفقات الجارية، كانت أعلى حصة لها (34% تقريباً) العام 1999<sup>19</sup>.

أما بالنسبة للنفقات الاجتماعية، فقد تطورت وفقاً لما يلي:<sup>20</sup>

- ارتفعت النفقات العامة على التعليم الإلزامي والثانوي بحوالي 12% سنوياً خلال الفترة 1995-1999، ثم ارتفعت في موازنات الأعوام الأربعة

التالية بما مجموعه 17% مقارنة مع 1999. وشكلت النفقات العامة للتربية والتعليم ما متوسطه 17,3% من إجمالي النفقات العامة الجارية خلال الفترة 1996-2004 .

• بعد قفزة في النفقات الصحية العام 1996 (ارتفاع بحوالي 34%) تراجعت لمدة سنتين ثم ارتفعت بعد ذلك لسنتين . إلا أنها عادت وانخفضت عام 2001 بحوالي 9.5% وارتفعت خلال السنتين التاليتين لتكون في العام 2003 أعلى بحوالي 14% مما كانت عليه عام 2000، إلا أنها كانت قريبة مما كانت عليه عام 1996.

• ارتفعت موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية عام 1996 بحوالي 85%، ثم تزايدت بصورة بطيئة حتى نهاية العام 2000 وارتفعت بحوالي 6% العام 2001 لتصل إلى أكثر من ضعف قيمتها العام 1995. وكانت الزيادة في العام 2001 بسبب الالتزامات الإضافية التي ترتبت على الوزارة تجاه العاطلين عن العمل والفقراء. إلا أن موازنة الوزارة تراجعت قليلا العام 2002 ( بحوالي 2%) واستمر الانخفاض في العام 2003 ( بحوالي 5%) على الرغم من ارتفاع معدلات الفقر واستمرار الحصار الإسرائيلي للاقتصاد الفلسطيني.

• بالمجمل تزايدت النفقات العامة الجارية على الخدمات الاجتماعية مجتمعة كل سنة خلال الفترة 1995-2004 لتصل إلى 356.3 مليون دولار، مرتفعة بحوالي 74% مقارنة مع العام 1995. ويشكل ذلك نمواً سنوياً بحوالي 8.2%. وتناقصت حصتها من إجمالي النفقات الجارية حتى



نهاية العام 1998، لتستقر بعدها حوالي 33%، وهي بذلك تعادل النفقات الأمنية الجارية.

• أما بقية بنود الموازنة العامة والتي تشكل ثلث النفقات الجارية، فيبرز منها " مكتب الرئيس" والذي شكل ما متوسطه 8% من النفقات الجارية الإجمالية خلال الفترة 1996-2004. وتذبذبت النفقات الجارية لمكتب الرئيس بين ارتفاع وانخفاض حتى العام 1999، ثم ارتفعت لعامي 2000 و 2001.

## 2- الإيرادات العامة:

تُقسم الإيرادات العامة الفلسطينية بحسب مصدرها إلى إيرادات محلية ومنح ومساعدات دولية وتُقسم الإيرادات المحلية إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية ( انظر الجدول رقم 3 ) ويمكن تلخيص التطور الكمي لهذه البنود المختلفة من الإيرادات وفقاً لما يلي:

- قفزت الإيرادات العامة ( المحلية والمعونات) بصورة كبيرة في السنوات القليلة الأولى لتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية فارتفعت عام 1996 بحوالي 69% عن مستواها عام 1995. أسهمت الإيرادات المحلية فيها بنسبة 74.8% والباقي إيرادات على هيئة منح ومساعدات دولية لتمويل إنشاء مؤسسات السلطة. لقد تطورت الإيرادات العامة بنسب متباينة خلال الفترة (97-2000) 2.7%، 13.6%، 4.8%، 20% على الترتيب، قبل أن تتراجع خلال عام 2001 إلى 22.8%، ثم إلى 1.50% عام 2002، (الجدول رقم 3).

- ارتفعت كذلك الإيرادات المحلية ( الضريبية وغير الضريبية) لتصل نسبتها عام 1996 إلى 66.4% قياساً على عام 1995، نتيجة تطور صلاحيات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وبعد تراجع ضئيل عام 97 (5.2%) بسبب تراجع الإيرادات الضريبية الناجم عن التباطؤ الاقتصادي الذي أحدثه إغلاق إسرائيل للمناطق الفلسطينية، تزايدت الإيرادات المحلية بنسب مرتفعة حتى نهاية عام 2000، ثم انخفضت بشدة عام 2001 كما أشرنا مسبقاً، وعادت إلى الارتفاع بنسبة عالية خاصة عام 2003 الذي شهد قفزة كبيرة عندما زادت الإيرادات المحلية من 335 مليون دولار إلى 748 مليون دولار وبنسبة تغير بلغت 123.2% كذلك تمكنت الحكومة من زيادة حصيلة الإيرادات المحلية بشكل تجاوز ما كان متوقفاً في مشروع الموازنة للعام 2004 بنحو 18% وبحوالي 27% مقارنة مع عام 2003، حيث شهدت هذه الإيرادات بمكوناتها الضريبية وغير الضريبية ارتفاعاً بمقدار 199 مليون دولار لترتفع الإيرادات المحلية المحققة خلال عام 2004 إلى حوالي 947 مليون دولار علماً بأن هذه الزيادة لم تتحقق من خلال زيادة العبء الضريبي على المواطن، بل من خلال تحسين الإدارة الضريبية وتوسيع قاعدتها الضريبية، والبدء في مشروع الإصلاح ومكافحة الفساد والتهرب الضريبي، إضافة إلى تحقيق زيادة ملحوظة في الأرباح المحولة للخزينة من صندوق الاستثمار الفلسطيني<sup>21</sup>، حيث بلغت قيمة هذه الأرباح حوالي 60 مليون دولار خلال العام 2004، مقارنة مع 35 مليون دولار عام 2003.

- الإيرادات الضريبية: تستحوذ على الجزء الأكبر من الإيرادات المحلية طوال فترة الدراسة حيث بلغت نسبتها في المتوسط 82.3% سنوياً، وقد

تطورت الإيرادات الضريبية في بداية الفترة عام 96 بنسبة 72% بسبب زيادة النشاط الاقتصادي، ثم انخفضت عام 97 بنسبة 16% متأثرة بالإغلاق المتكرر عام 1996، ثم زادت بنسب مرتفعة خلال الفترة (98-2000) وخلال الفترة (2003-2004) وصلت إلى 122.8% عام 2003 ثم 22% عام 2004، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع أهميتها النسبية إلى الناتج المحلي إلى 17%، مقارنة مع 15% عام 2003.

- تتوزع الأهمية النسبية لمكونات الإيرادات الضريبية بين بنودها المختلفة، إذ تستحوذ الضرائب المباشرة المتمثلة في الضرائب على الدخل والأرباح بما فيها ضريبة الأملاك على 11% في المتوسط سنوياً من مجموع الإيرادات الضريبية، بينما تبلغ نسبة الضرائب غير المباشرة والتي تشمل الجمارك وضرائب القيمة المضافة على 87.4% في المتوسط سنوياً. يرتبط الجزء الأكبر من حصيلة الضرائب غير المباشرة بضريبة القيمة المضافة والتي وصلت وحدها إلى 60% من مجموع الضرائب غير المباشرة، ويتم تحصيل هذا النوع من الضرائب من خلال الضرائب المفروضة على كل من الإنتاج المحلي والمستورد وعلى المحروقات والسجائر وضريبة القيمة المضافة المحولة من الخارج إضافة إلى ضريبة الشراء المفروضة على الإنتاج المحلي والمستورد وضريبة الشراء المحولة من الخارج. وقد شهد هذا النوع من الضرائب خلال عام 2004 ارتفاعاً بمقدار 88 مليون دولار بنسبة 23% مقارنة مع نسبة 118% في عام 2003 لتبلغ 467 مليون دولار مشكلة ما نسبته حوالي 63% من إجمالي الإيرادات الضريبية خلال العامين على التوالي، وحوالي 49% من إجمالي الإيرادات المحلية مقارنة مع 51% في عام 2003. ويعتمد الجزء الأكبر

من ضريبة القيمة المضافة على إيرادات المقاصة التي يقوم الجانب الإسرائيلي بتجميعها نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية ( على السلع المستوردة إلى فلسطين عن طريق إسرائيل) على أن يتم توريدها للسلطة الوطنية الفلسطينية في مرحلة لاحقة. فقد بلغ حجم إيرادات المقاصة المحولة من الجانب الإسرائيلي خلال عام 2004 حوالي 580 مليون دولار أو ما نسبته 83% من إجمالي الضرائب غير المباشرة ( ضريبة القيمة المضافة والجمارك) مقارنة مع 79% عام 2003، مسجلة زيادة قدرها 125 مليون دولار ونسبتها 27%، كما تعتبر إيرادات المقاصة مسؤولة عن حوالي 32% من الزيادة التي طرأت على حصيلة ضريبة القيمة المضافة عام 2004. وبذلك تشكل إيرادات المقاصة مصدراً مهماً من مصادر الإيرادات، حيث وصلت إلى 61% من الإيرادات المحلية خلال عامي (2004،2003)، وحوالي 13% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2004 مقارنة مع 11% عام 2003.

#### - الإيرادات غير الضريبية:

حسب بيانات الجدول رقم (3) شهدت الإيرادات غير الضريبية تغيرات متباينة أيضاً فقد انخفضت بشكل مستمر خلال الفترة 98-2002، فبعد أن بلغ حجمها 145 عام 97 وصلت عام 2002 إلى 59 مليون دولار. لكنها عادت وارتفعت عام 2004 إلى 196 مليون دولار، حيث بلغت مساهمتها في إجمالي الإيرادات المحلية حوالي 20.7%، وفي الناتج المحلي الإجمالي 4.6%. وتشكل العائدات والأرباح الاستثمارية التي تحصل عليها الحكومة من سلطة النقد، والفوائد البنكية. وأرباح الشركات العامة،

المحور الرئيسي لهذا النوع من الإيرادات<sup>22</sup>، والتي ارتفع حجمها خلال عام 2004 بمقدار 16.7 مليون دولار، وبنسبة 21.7% مقارنة بالارتفاع الكبير البالغ 111.0% المتحقق في عام 2003 نتيجة عودة الانتظام إلى أعمال جزء كبير من هذه المؤسسات، لتصل قيمة العوائد والأرباح الاستثمارية المحققة إلى 93.3 مليون دولار، مشكلة ما نسبته 46.8% من إجمالي الإيرادات غير الضريبية، مقارنة مع 39.2% في عام 2004.

#### - عجز الموازنة:

عانت الموازنة الفلسطينية من عجز حاد طوال الفترة (1995-2004)، والعجز الجاري يشير إلى درجة تغطية الموارد المحلية للنفقات الجارية (الفرق بين الإيرادات المحلية والنفقات الجارية)، وتشير بيانات الجدول رقم (3) إلى قصور الإيرادات المحلية عن تغطية النفقات الجارية ما عدا عام 2000 إذ تحقق فائض مقداره 24 مليون دولار، ويرجع ذلك إلى النجاح الذي حققته إدارة الإيرادات العامة في زيادة الإيرادات الضريبية المحلية وإيرادات المقاصة مع إسرائيل، كما أن ضغط الدول المانحة واشتراطها لتقليص العجز الجاري أسهم في ذلك أيضاً، فقد رفضت الدول المانحة تخصيص أي موارد لدعم الموازنة الجارية ابتداء من عام 1998. لكن تدهور الإيرادات المحلية الحاد وانخفاضها إلى 278 مليون عام 2001، أدى إلى ارتفاع العجز الجاري بصورة كبيرة حيث وصل إلى 729 مليون دولار بعد أن كان هناك فائضاً عام 2000، وبلغت نسبة هذا العجز حوالي 72% من النفقات الجارية انخفض إلى 40% عام 2003 ثم إلى 37% عام 2004 ويرجع انخفاض الإيرادات المحلية الحاد خلال عامي 2001،

2002 إلى تدهور الاقتصاد الفلسطيني بسبب الحصار الذي تفرضه إسرائيل وتوقفها عن تحويل مستحقات السلطة الوطنية الفلسطينية من إيرادات المقاصة. من جهة أخرى استمرت النفقات الجارية في الارتفاع بسبب ما ترتب على السلطة من نفقات إضافية متعلقة بالعدوان الإسرائيلي.

أما العجز الكلي ( قبل المنح والمساعدات) الذي يُستدل من خلاله على مدى اعتماد النفقات العامة على مصادر التمويل الذاتية ( الفرق بين الإيرادات المحلية والنفقات العامة) فقد سجل تزايداً مستمراً خاصة خلال فترة (2001-2004) حيث وصل عام 2001 إلى 952 مليون دولار وانخفض إلى 817 مليون دولار عام 2004 وبنسبة 14%. وتُعزى أسباب الارتفاع في كل من العجز الجاري والكلي، إضافة للآثار الإسرائيلية. إلى تزايد الإنفاق الجاري خاصة بند الأجور والرواتب بشكل تجاوز ما تم رصده في مشروع الموازنة خاصة عامي 2003، 2004. ويمكن تلخيص الأسباب مجتمعة وفقاً لما يلي:-

1. الانخفاض الحاد في تحصيل الإيرادات بسبب انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي؛
2. حجز الحكومة الإسرائيلية لإيرادات المقاصة المستحقة لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك كلما تصاعدت الأزمة وازداد التوتر السياسي والأمني؛
3. زيادة الإنفاق الجاري الخاص ببند الرواتب والأجور؛
4. زيادة الإنفاق على الحالات الطارئة لمواجهة أثار العدوان المستمر.

وبإضافة المنح والمساعدات للعجز ينخفض العجز بشكل واضح ليصل إلى 186 مليون دولار عام 2001 ثم يتطور إلى 247 مليون دولار، 202 مليون دولار عامي 2003-2004 على التوالي، ليشكل ما نسبته 5% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2004 مقارنة مع 6% عام 2003. وتمويل عجز الموازنة قامت الحكومة بالاعتماد على مصادر التمويل المحلية خاصة من متأخرات إيرادات المقاصة المفرج عنها من قبل الجانب الإسرائيلي بالإضافة إلى قروض محلية، حيث بلغ حجم إيرادات المقاصة عام 2003 حوالي 304 مليون دولار وحوالي 97 مليون دولار عام 2004 بينما بلغ حجم القروض المحلية 85 مليون، 162 مليون دولار عامي 2003، 2004 على التوالي. وبذلك تحقق فائض قدره 27 مليون دولار، 8 مليون دولار لنفس العامين بعد التصرف لسداد بعض الالتزامات على الحكومة<sup>23</sup>.

#### - الدين العام:

في ظل الأزمات المتلاحقة والتي أثرت على الأداء الاقتصادي بشكل عام وعلى الموارد المالية المحلية بشكل خاص وأمام تزايد ضغوط الإنفاق على الخزينة وضرورة تأمين النفقات الطارئة وتمويل العجز الحاصل في الميزانية، تزايد اعتماد خزينة السلطة الفلسطينية على القروض المحلية والخارجية. وقد فاقم هذا الوضع عدم وجود خطط مسبقة وعدم الإسراع في الإصلاح المالي في وقت مبكر وانتشار الفساد والمحسوبية الأمر الذي أدى إلى عدم استغلال الموارد المالية التي توفرت سواء محلية أو خارجية استغلالاً أمثلاً. لذلك زاد حجم الدين العام من 84 مليون دولار تقريباً عام

1995 ليصل إلى 1450 مليون دولار عام 2004<sup>24</sup>، منها 1058 مليون دولار ديون خارجية وبنسبة 73% من إجمالي الدين العام والباقي (392 مليون دولار) ديون محلية وبنسبة 27%، مقارنة مع 18%، 19% لعام 2003<sup>25</sup>. لقد أدى هذا التزايد في حجم الدين العام إلى زيادة نسبته إلى الناتج المحلي من 19% عام 2000 إلى 32% عام 2004. ويعتبر الدين الخارجي دين طويل الأجل، تم الحصول على حوالي 94% منه وبقيمة 996 مليون دولار من مصادر رسمية ثنائية ومتعددة الأطراف وبنسبة 10%، و90% على التوالي، إضافة إلى كون حوالي 94% من قروض المصادر الرسمية عبارة عن قروض ميسرة<sup>26</sup>. إن اعتماد الخزينة على الدين العام بهذا الحجم وخلال هذه الفترة الزمنية التي تعتبر قصيرة، وفي ظل تدفق المنح والمساعدات، يثير الكثير من المخاوف حول الأعباء المباشرة وغير المباشرة لهذا الدين على الاقتصاد الفلسطيني، خاصة ما يتعلق فيها بخدمة هذا الدين عندما يحين موعد تسديد الأقساط في المستقبل على الأجيال القادمة، وعلى عملية النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في المدى الطويل.

### ثالثاً- النتائج:

1- أظهرت الدراسة أن الموازنة العامة وبنودها المختلفة في الأراضي الفلسطينية قد مرت بتطورات متباينة، فقد أثر الاتجاه العام للاقتصاد الكلي على التطورات المالية التي تأثرت سلباً وبشكل كبير بسبب الأزمة التي عصفت بالاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة (2000-2004).



2- يرجع التطور الكبير في حجم النفقات العامة، خاصة خلال الفترة (1995-1999) إلى كون هذه السنوات تشكل فترة تأسيس وإنشاء لمؤسسات السلطة، بالإضافة إلى الزيادة الكبيرة والمستمرة في عدد الموظفين في هذه المؤسسات مدنية أو عسكرية.

3- تطور حجم النفقات التحويلية بشكل ملحوظ، حيث أسهمت كما رأينا بحوالي 27% من الزيادة في النفقات الجارية، ويُعزى ذلك إلى الزيادة المستمرة في الإنفاق على برامج وخدمات اجتماعية للمساعدات الإنسانية، ودعم العاطلين عن العمل.

4- ارتبط الإنفاق الرأسمالي بالمساعدات المقدمة من الدول المانحة والتي أُقرت عند إنشاء السلطة. وقد وُجه هذا الإنفاق للمشاريع والبنى التحتية، حيث اعتمدت موازنة السلطة في تمويل بند النفقات الرأسمالية على المساعدات والمنح بشكل أساسي. الأمر الذي أسهم في تباين حجم هذا البند من سنة إلى أخرى نظرا لارتباطه السياسي.

5- حققت الإيرادات العامة إنجازات مهمة في مجال البناء المؤسسي والتحصيل الكمي، من خلال تحسين الإدارة الضريبية وتوسيع قاعدتها الضريبية ومكافحة الفساد والتهرب الضريبي، وقد أدى ذلك إلى زيادة حجم الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية وأسهم في تغطية مزيد من النفقات الجارية.

6- أدت محاولات السلطة المستمرة لتأمين تمويل للنفقات الطارئة وتمويل العجز في الموازنة، إلى تطور حجم الدين العام تطورا ملحوظا. وقد أسهم

سوء الأداء العام للسلطة وعدم وجود خطط مسبقة إلى زيادة حجم هذا الدين.

7- إن عجز الموازنة يمثل، في ظل تطوراته المتلاحقة، عجزاً هيكلياً يرتبط بصورة مباشرة بالخلل الهيكلي في الإقتصاد ككل، الأمر الذي يزيد من فرص زيادة هذا العجز في المستقبل نتيجة المشكلات المالية الخاصة بالنفقات وتضخمها ومدى كفاءة إدارتها، وكذلك نتيجة تفاقم المشكلات الاقتصادية الأخرى مثل البطالة والفقر وغيرها.

#### رابعاً- توصيات ومقترحات:

- يستدعي إصلاح الوضع الموازني الفلسطيني اعتماد آلية عملية وواضحة لتحديد الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني. وتحدد السلطة بناء على ذلك أهدافها التي تسعى إلى تحقيقها في ظل استمرار الأوضاع الحالية. وعليه لا بد، وكأولوية أساسية، من بذل قصارى الجهود في ضبط الإنفاق العام وبخاصة آلية التخصيص، وآلية الصرف من خلال إجراءات موضوعية تتسم بالشفافية والوضوح. وهناك أيضاً أولوية ملحة لاعتماد خطط طارئة للمحافظة على مستويات لانقة من الخدمات الاجتماعية خلال الفترة الحالية. إضافة لوضع آلية لتنسيق المساعدات الدولية واستغلالها بصورة مثلى تضمن عدم الازدواجية وعدم الهدر وفق إجراءات تدقيق ومساءلة واضحة، وباعتماد معايير موضوعية معلنة لتخصيص هذه الموارد للمشاريع المختلفة. أما على صعيد التغيرات الشاملة والجوهرية المطلوبة في عملية إعداد الموازنة العامة والسياسة المالية عموماً، فلا بد من أن تشمل كافة مراحل إعداد الموازنة وبما يكفل

تحقيق الانضباط المالي الشامل. وتخصيص الموارد وفق أولويات إستراتيجية. واستخدام الموارد المخصصة بكفاءة فنية وفعالية إدارية.

ولبدء عملية التغيير هذه لا بد من:

■ استغلال الموارد المتاحة والتصرف بها في ظل عملية تخطيط منهجية لتحديد الأهداف الإستراتيجية للسياسات الاقتصادية الكلية؛

تفعيل الالتزام بمواعيد إعداد الموازنة من قبل الوزارات ووزارة المالية وإقرارها في المجلس التشريعي؛

■ إشراك أكبر قدر ممكن من الفئات المختلفة من الشعب الفلسطيني في مناقشة أبعاد الموازنة، وخاصة المؤسسات التي ترعى الفئات الضعيفة كالنساء والفقراء والأطفال؛

■ اعتماد آلية للمتابعة والتدقيق والمراقبة، وفق قواعد وإجراءات مهنية تضمن الشفافية وتدقق المعلومات؛

■ العمل على تقليص النفقات العامة من خلال اعتماد آلية شفافة للتوظيف العام وإعادة تقييم الواقع الحالي. ومن خلال تقليص الأجهزة الأمنية وأعداد المنتسبين لها؛

■ وضع برامج لمكافحة الفقر بصورة منهجية تعزز التنمية الشاملة للمجتمع الفلسطيني، وان يتضمن ذلك نظاما للضمان الاجتماعي والتأمينات المختلفة؛

■ تعديل وتحديث الهيكل الضريبي العام والقوانين المنظمة لذلك بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية وتنميتها.

ملاحق المقال

الجدول رقم (1) تطور الموازنة العامة (2004-95) (مليون دولار أمريكي)

البيان	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
الإيرادات العامة	549	928	954	1084	1136	1364	1053	1037	1266	1562
الإيرادات المحلية	411	684	648	754	901	964	287	335	748	947
المنح والمعونات	138	244	306	330	235	400	766	702	518	615
التفقات العامة	635	928	1113	1194	1194	1364	1239	1249	1513	1764
التفقات الحارية	501	710	790	819	927	940	1016	1049	1256	1503
التفقات الرأسمالية	134	218	323	375	267	424	223	200	257	261
المعجز (التفرض)	90-	26-	142-	65-	-26	24	729-	714-	508-	556-
المعجز أو الفائض قبل المنح	224-	243-	465-	440-	293-	400-	952-	914-	965-	817-
المعجز أو تفائض الكلي	86-	0.0	159-	110-	58-	0.0	186-	212-	247-	202-

المصدر: وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، مشاريع الموازنة العامة لعدة سنوات.

الجدول رقم (2) هيكل النفقات الجارية (2004-95) (مليون دولار أمريكي)

البيان	95	96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004
الأجور والرواتب	304	403	475	494	555	562	644	626	716	874
النفقات التشغيلية	197	161	159	158	177	183	156	144	125	196
النفقات التحويلية	0.00	120	156	166	169	180	201	188	204	270
نفقات رأسمالية	0.00	26	-	34	26	15	15	24	36	18
صافي الأقرض	-	-	-	-	-	-	-	67	175	145
النفقات الجارية	501	710	790	819	927	940	1016	1049	1256	1503

المصدر: نفس المرجع السابق.

الجدول رقم (3) هيكل الإيرادات المحلية (2004-95) (مليون دولار أمريكي)

البيان	95	96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004
الإيرادات الضريبية	348	598	503	616	782	848	200	276	615	751
على الدخل والأرباح	49	68	86	78	87	82	48	27	41	56
الجمارك	58	110	148	247	302	326	8	75	195	228
القيمة المضافة	241	420	268	291	393	440	144	174	379	467
إيرادات غير ضريبية	63	86	145	138	119	116	87	59	133	196
إجمالي الإيرادات	411	684	648	754	901	964	287	335	748	947

المصدر: نفس المرجع السابق.

## الهوامش والمراجع:

- <sup>1</sup> أهم هذه الاتفاقيات: اتفاقية إعلان المبادئ ( أوسلو ) 13 سبتمبر 1993، اتفاقية بروتوكول باريس لتنظيم العلاقات الاقتصادية 29 نيسان 1994، اتفاقية أوسلو 28 أيلول 1995، اتفاقية واي ريفر 23 أكتوبر 1998 .
- <sup>2</sup> الانكساد، الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: المعونة والتنمية وتكوين الدولة (unctad/GDS/APP/2006/1) (جنيف:الأمم المتحدة، 2006).
- <sup>3</sup> حضر هذا المؤتمر 40 دولة على رأسها الدول الأطراف والراعية والبنك الدولي وهيئة التمويل الدولية التابعة له.
- <sup>4</sup> محمد اشتية ( محمد )، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية ( القدس : بكار، 2003) ص 84-87.
- <sup>5</sup> وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دائرة تنسيق المساعدات، تقارير مختلفة غير منشورة.
- انظر كذلك:- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني"ماس"، المراقب الاقتصادي(القدس: ديسمبر 2001)
- المركز الوطني للدراسات الاقتصادية، التقرير الاقتصادي الفلسطيني لعام 1996(رام الله: المركز الوطني للدراسات الاقتصادية، 1997) ص 16-17
- <sup>6</sup> الجهاز المركزي للإحصاء، 2005، القوى العاملة الفلسطينية في إسرائيل والمستعمرات(1995-2003)، رام الله-فلسطين، ص 34.
- <sup>7</sup> يشمل جميع الأفراد الذين ينتمون لسن العمل ولم يعملوا أبداً خلال فترة الإسناد في أي نوع من الأعمال وكانوا خلال هذه الفترة مستعدين للعمل وقاموا بالبحث عنه بإحدى الطرق مثل مطالعة الصحف، التسجيل في مكاتب الاستخدام، سؤال الأصدقاء والأقارب أو غير ذلك من الطرق ( الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).
- <sup>8</sup> مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي الفلسطينية، الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الضفة وغزة -تقرير ربع سنوي 1997، ص 1.

- <sup>9</sup> الجهاز المركزي للإحصاء، 2005، القوى العاملة الفلسطينية في إسرائيل والمستعمرات (1995-2003)، مرجع سابق، ص 34.
- <sup>10</sup> حسب التعريف الموسع للبطالة يتم إضافة الأفراد خارج القوى العاملة بسبب اليأس من البحث عن عمل إلى العاطلين عن العمل حسب مقاييس ومعايير منظمة العمل الدولية - الجهاز المركزي للإحصاء.
- <sup>11</sup> الانتكاد، تقرير عن المساعدة المقدمة من الانتكاد للشعب الفلسطيني ( TD/51/2، جنيف، أغسطس 2004، ص 11.
- <sup>12</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2005 كتاب فلسطين الإحصائي السنوي رقم "6" رام الله - فلسطين.
- <sup>13</sup> البنك الدولي، أخبار تنمية- الضفة الغربية وقطاع غزة، نشرة فصلية تشرين ثاني 2004، ص 1.
- <sup>14</sup> الانتكاد، المرجع السابق، ص 7، 8، وكذلك تقارير البنك الدولي.
- <sup>15</sup> عمر عبد الرازق، الموازنة الفلسطينية للعام 1995 ( رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، 1996 ).
- <sup>16</sup> عمر عبد الرازق، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية ( رام الله : ماس، 2002).
- <sup>17</sup> وزارة المالية، خطاب الموازنة العامة، مشروع الموازنة العامة للعام 2005. وأنظر كذلك: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي العاشر، رام الله، 2004، ص 53.
- <sup>18</sup> سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي العاشر، المرجع السابق، ص 53.
- <sup>19</sup> عمر عبد الرازق، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، مرجع سابق، ص 26.
- <sup>20</sup> المرجع السابق، ص 28. وكذلك:
- مركز الميزان لحقوق الإنسان، الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية(غزة: الميزان لحقوق الإنسان، 2002) ص 58.
- <sup>21</sup> تأسس صندوق الاستثمار الفلسطيني عام 2000 ليحل محل الشركة الفلسطينية للخدمات العامة- كمؤسسة فلسطينية مستقلة تعمل في المجال الاستثماري، ويهدف الصندوق إلى المحافظة على استثمارات وممتلكات الشعب الفلسطيني. وقد بأشر