مجلة البحوث الاقتصادية والمالية
ISSN : 2352 - 9822
العدد السادس / ديسمبر 2016

OEB Univ. Publish. Co.

الإيرادات العامة والنفقات العامة الفلسطينية: المشكلات والحلول

(1995-2015)

Palestinian Revenues and Expenditures: Problems and Solutions (1995-2015)

د/ سمير أبو مدللة
أستاذ مشارك في جامعة الأزهر-غزة

أ/ ايمان الخضري
باحثة في الاقتصاد

تصنيف JEL: H2,H5 تاريخ الاستلام: 2016/10/19 تاريخ قبول النشر: 2016/12/05

الملخص:

هدفت الدراسة إلى تحليل واقع الإيرادات والنفقات الفلسطينية في الفترة (1995-2015)، من خلال استخدام المنهج الوصفي التحليلي المدعم بالجداول والرسوم البيانية، حيث قام الباحثان باستعراض وتحليل الإيرادات والنفقات الفلسطينية، والوقوف على مشكلاتها ومحاولة اقتراح توصيات لعلاجها.

توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج: تعتمد الموازنة الفلسطينية على مصدرين أساسيين للإيرادات (المساعدات الخارجية وإيرادات المقاصة)، يرتبط قصور الإيرادات عن تغطية النفقات المتزايدة باتفاق باريس وقيوده، إن الانخفاض في الإيرادات الضريبية الفلسطينية قد عزز من قصور الإيرادات عن تغطية النفقات، ويعود هذا الانخفاض في الإيرادات الضريبية إلى انخفاض معدلات الدخل والاستثمار، وساهم ارتفاع بند الرواتب والأجور في النفقات العامة في استمرار زيادة حجم النفقات وتجاوزها للإيرادات.

أوصت الدراسة بضرورة انتهاج سياسة مالية محفزة للنمو الاقتصادي، واتخاذ إجراءات تعمل على ترشيد النفقات خاصة بند الرواتب والأجور، وتوجيه الإنفاق العام نحو القطاعات الإنتاجية من أجل خلق فرص عمل جديدة وتحقيق النمو الاقتصادي، والعمل على زيادة حصة النفقات التطويرية من الموازنة من أجل النهوض بالاقتصاد الفلسطيني، وضرورة تخفيض الاعتماد على مصادر غير مؤكدة في الإيرادات.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، الإيرادات العامة، النفقات العامة، المشكلات والحلول.

Abstract:

The study aimed to analyze the Palestinian revenues and expenditures between 1995 and 2015 by a descriptive analytical method that is supported by schedules and charts, the researchers reviewed and analyzed the Palestinian revenues and expenditures. They also focused on the problems and proposed recommendations to solve them.

The study came with those results: The Palestinian budget depends on two main sources of revenues (external aid and clearance revenues), the inability of total revenues to cover the increasing in total expenditures is primarily related to Paris agreement and its restrictions, the decline of Palestinian tax revenues, which is caused by the reduced rates of income and investments, enhances the inability of revenues to cover expenditure. The increased wages and salaries requirements raised the expenses furthermore to the degree of exceeding the revenues.

The study recommends: pursuing a stimulating fiscal policy for economic growth, adopting procedures that would help rationalize the expenditure especially the gross wages and salaries, direct the general expenses towards productive sectors in order to create chances for employment and achieve economic growth, trying to increase the development budget portion in order to get a better Palestinian economy, the necessity of decreasing the dependence on uncertain revenues sources.

Key words: General Budget, General Revenues, General Expenditures, Problems and Solutions.

مقدمـــة:

تعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التي تقوم من خلالها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية برسم السياسات وتحقيق الأهداف الاقتصادية للمجتمع وأهمها تحفيز النمو الاقتصادي، فهي من أهم الأدوات التي تستخدمها الدولة لتنفيذ سياساتها المالية المتمثلة بالإنفاق الحكومي والضرائب، والتي لها أثر في علاج المشكلات الاقتصادية والاجتماعية بالتزامن مع السياسة النقدية والتجارية، ومن هنا تكتسب الإيرادات والنفقات أهميتها في مختلف الدراسات.

وتحتل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية أهمية خاصة كونها تمثل برنامج تفصيلي للإيرادات والنفقات المقدرة لمختلف النشاطات لسنة مالية قادمة، حيث تعتبر الأداة المالية الأساسية للسلطة التي من خلالها تستطيع تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية والتنموية.

وتأتي هذه الدراسة لتسلط الضوء على واقع الإيرادات والنفقات الفلسطينية، وتحديد مشكلاتها، واقتراح عدداً من التوصيات التي من شأنها أن تعالجها.

مشكلة الدراسة:

يمكن صياغة مشكلة الدراسة من خلال السؤال الرئيسي التالي:

ما هو واقع الإيرادات العامة والنفقات العامة الفلسطينية؟ ما هي مشكلاتها؟ وما هي الحلول؟

ويتفرع من السؤال الرئيسي الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما هي التطورات التي طرأت على مكونات الموازنة الفلسطينية خلال فترة الدراسة؟
2. ما هي أسباب قصور الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة؟
3. ما هي الأسباب الرئيسية لتضخم النفقات العامة؟
4. ما هي التوصيات الموجهة للسلطة الفلسطينية لعلاج المشاكل الخاصة بمكونات الموازنة العامة؟

أهمية الدراسة:

1. تعالج الدراسة موضوعاً هاماً يحتاج إلى دراسة وتحليل ومقترحات للحل.
2. أن إلقاء الضوء على واقع الإيرادات العامة والنفقات العامة للسلطة وتحديد أسباب مساهمتها في العجز يساعد في تحديد طرق العلاج الملائمة لعجز الموازنة.
3. من المتوقع أن تساهم هذه الدراسة في إثراء الدراسات الاقتصادية الفلسطينية.

أهداف الدراسة:

1. دراسة وتحليل الإيرادات العامة والنفقات العامة لموازنة السلطة.
2. الكشف عن أسباب قصور الإيرادات العامة وتضخم النفقات العامة الخاصة بالموازنة العامة الفلسطينية.
3. اقتراح توصيات من شأنها تعزيز الإيرادات والحد من زيادة النفقات.

فرضيات الدراسة:

1. تعتمد السلطة في إيراداتها على مصادر غير مؤكدة تتمثل في إيرادات المقاصة والمساعدات الخارجية.

2. معظم نفقات السلطة الفلسطينية تمثلت في نفقات جارية.
3. تعاني الإيرادات والنفقات العامة من العديد من المشاكل التي تسببت في زيادة الفجوة بينهما.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة المنهج الوصفي التحليلي معززة بالجداول والأشكال المختلفة من أجل تحليل واقع الإيرادات العامة والنفقات العامة للفترة (1995-2015).

حدود الدراسة:

الدراسة تستهدف الفترة الزمنية من عام 1995 حتى عام 2015.

أولاً: الإيرادات العامـــة

1. تحليل تطور الإيرادات العامة

يتم تمويل الموازنة العامة الفلسطينية من خلال الإيرادات المحلية التي تنقسم إلى الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية وإيرادات المقاصة، والمنح والمساعدات الدولية[1]، وجرت العادة على تصنيف الإيرادات الضريبية المحلية منفصلة عن إيرادات المقاصة بحكم اختلاف مصدر جبايتها.

وتتمثل الإيرادات الضريبية في ضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة الأملاك، الجمارك والمكوس، أما الإيرادات غير الضريبية فتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة أو المساهمة فيها والرسوم الإدارية والمصادرات والغرامات، إضافة إلى الإيرادات غير الضريبية الأخرى المتمثلة في الرسوم والرخص وتوزيعات الأرباح ومقبوضات الأمانات.

والجدير بالذكر أن إيرادات المقاصة والتي تشكل بنداً هاماً للغاية فتتمثل في الإيرادات الناتجة عن المعاملات التجارية بين السلطة الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي، والتي يتم تحويلها إلى وزارة المالية وتشمل الجمارك على مستوردات السلطة أو نتيجة الاستيراد المباشر عبر الموانيء والتي يقوم الاحتلال الإسرائيلي بجبايتها، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة الشراء وضريبة المحروقات[2].

جدول رقم (1) الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2015-1995)

البيان	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
صافي الايرادات العامة والمنح	549.1	937.0	1075.4	1104.7	1186.5	1449.0	1122.0
صافي الايرادات العامة* (الايرادات المحلية)	411.3	645.5	807.2	868.4	941.5	939.0	273.0
ايرادات ضريبية	**N.A	207.8	213.0	227.6	247.8	241.0	183.0
ايرادات غير ضريبية	N.A	85.9	118.3	96.8	114.0	111.0	92.0
ايرادات المقاصة	N.A	351.7	475.9	543.9	579.7	587.0	0.0
المنح والمساعدات الدولية	137.8	291.5	268.1	236.3	244.9	510.0	849.0
البيان	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
صافي الايرادات العامة والمنح	987.0	1367.0	1403.0	2006.0	1741.0	2938.0	3757.8
صافي الايرادات العامة* (الايرادات المحلية)	290.0	747.0	1050.0	1370.0	722.0	1616.0	1779.7
ايرادات ضريبية	141.0	167.0	191.0	231.0	221.0	202.0	272.8
ايرادات غير ضريبية	82.0	124.0	146.0	245.0	157.0	122.0	486.2
ايرادات المقاصة	72.0	472.0	713.0	894.0	344.0	1318.0	1137.0
المنح والمساعدات الدولية	697.0	620.0	353.0	636.0	1019.0	1322.0	1978.1
البيان	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
صافي الايرادات العامة والمنح	2950.4	3055.7	3160.3	3172.3	3677.9	4021.6	3688.2
صافي الايرادات العامة* (الايرادات المحلية)	1548.6	1845.4	2177.0	2240.1	2319.9	2791.2	2891.4
ايرادات ضريبية	301.5	439.0	482.3	483.2	597.2	604.0	606.6
ايرادات غير ضريبية	283.6	254.5	219.2	232.1	254.4	270.5	249.8
ايرادات المقاصة	1090.0	1234.2	1488.9	1574.4	1690.5	2054.3	2046.9
المنح والمساعدات الدولية	1401.8	1210.3	983.3	932.1	1358.0	1230.4	796.8

المصدر: السنة 1995: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي الأول، فلسطين، 1995، ص92.
- السنوات 1996-2015: سلطة النقد الفلسطينية، البيانات التراكمية، http://www.pma.ps/

* صافي الايرادات العامة تعبر عن الايرادات العامة بدون الارجاعات الضريبية.

**NA تعني أن البيانات غير متوفرة.

يبين الجدول السابق زيادة الإيرادات العامة والمنح خلال فترة الدراسة (2015-1995) من 549.1 مليون دولار عام 1995 إلى 3688.2 مليون دولار عام 2015 ذلك بسبب نمو مكونات الإيرادات العامة، وقد نمت الإيرادات العامة والمنح بنسبة 571.7% خلال الفترة (2015-1995) والتي تحتل إيرادات المقاصة فيها الجزء الأكبر، حيث بلغت نسبة مساهمتها في الإيرادات المحلية عام 2015 ما يقارب 70.8% ونمت المنح والمساعدات الدولية أيضاً بشكل كبير حوالي 478.2% خلال فترة الدراسة.

شكل رقم (1) تطور الإيرادات العامة والمنح للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (1995-2015)

المصدر: إعداد الباحثين بالاستناد إلى بيانات الجدول رقم (1).

وعند تتبع تطوّر الإيرادات العامة الفلسطينية نجد أن السلطة الفلسطينية قد تمكنت في أولى سنوات تأسيسها (1995-1999) من زيادة إيراداتها العامة بأكثر من 100% مقارنة بعام 1995 لتصل إلى 1186.5 مليون دولار عام 1999، وارتفعت نسبة مساهمة الإيرادات المحلية فيها عام 1999 لتبلغ حوالي 79% من الإيرادات العامة، واستمرت الإيرادات المحلية في الارتفاع بشكل مستمر بسبب تطور صلاحيات ومؤسسات السلطة، وتزايد معدلات النشاط الاقتصادي. وبالإمكان اعتبار هذه الفترة الأفضل في كافة سنوات الدراسة خاصة أن الإيرادات المحلية قد تعاظم دورها، قرابة 80% من الإيرادات العامة وتزامن ذلك مع انخفاض لمعدلات البطالة والفقر، وهذا يسجل لصالح المؤشرات الاجتماعية الناجمة عن السياسات الاقتصادية.

وفي الفترة (2000- 2002) تراجعت الإيرادات العامة للسلطة على إثر اندلاع الانتفاضة الثانية وكنتيجة لسياسات الاحتلال في إغلاق المناطق الفلسطينية انخفضت الإيرادات المحلية وامتنع الاحتلال الإسرائيلي عن تحويل أموال المقاصة عام 2001، وهو ما أثر على الإيرادات العامة لتصل إلى 987 مليون دولار عام 2002 حيث انخفضت بنسبة 32% عما كانت عليه عام 2000. وفي المجال يجدر الإشارة إلى أن هذا الانخفاض في الإيرادات العامة والذي ضاهى قرابة الثلث عن السنوات التي سبقته يعود إلى سياسات الحصار الممنهج الذي انتهجته دولة الاحتلال، والذي نجم عنه دماراً واسعاً في البنى الاقتصادية الفلسطينية، وتزايداً في معدلات الفقر والبطالة، ونسب النمو الاقتصادي.

شهدت حصيلة الإيرادات العامة تحسناً في الفترة (2003– 2005) متأثرة بجدية الإصلاح المالي وتحسن الإدارة الضريبية وتوسع قاعدتها الضريبية وعودة الاحتلال الإسرائيلي لتحويل أموال المقاصة. لكن هذا التحسن لم يستمر مطولاً فقد عادت الإيرادات العامة للتراجع مرة أخرى عام 2006 بسبب فوز حركة حماس في الانتخابات البرلمانية، فقد وصلت الإيرادات المحلية إلى أدنى مستوى خلال غالبية سنوات الدراسة بفعل سياسات الاحتلال وسيطرتها على أموال المقاصة، إذ لم يحول الاحتلال الّا 344 مليون دولار وامتنعت عن تحويل 1100 مليون دولار عام 2006[3]، وعادت أموال المقاصة للتدفق مرة أخرى عام 2007. واستمرت الإيرادات العامة في النمو بسبب خطة الإصلاح والتنمية (2008–2010) التي تبنتها السلطة واستمرار تدفق أموال المقاصة حتى عام 2015 [4].

ويرجع التراجع في الإيرادات العامة والمنح إلى انخفاض المساعدات الخارجية، وذلك بسبب تراجع الدعم المقدم من خلال الآلية الفلسطينية الأوروبية (بيغاس) والبنك الدولي[5].

أسباب القصور في الإيرادات العامة

يمكن إجمال أسباب انخفاض الإيرادات وعدم قدرتها على تمويل النفقات فيما يلي:

1. قصور الإيرادات وعدم القدرة على زيادتها، وذلك للأسباب التالية[6]:
   أ. ضعف الأنشطة الاقتصادية.
   ب. ضعف وهشاشة القطاع الخاص.
   ج. تدني مستويات الإنتاج.
2. الإجراءات المتخذة من قبل الاحتلال الإسرائيلي واتفاق باريس الاقتصادي:
   أ. اتفاق باريس ودوره في تقييد قدرة السلطة على وضع سياسة مالية ملائمة.
   ب. سيطرة الاحتلال على إيرادات المقاصة وامتناعه عن تحويلها للسلطة لاعتبارات سياسية[7].
   ج. فقدان جزء من إيرادات الضرائب المفروضة على المنتجات المستوردة من الاحتلال الإسرائيلي[8].
3. انخفاض المنح والمساعدات المخصصة لدعم الموازنة خاصة بعد عام 2008[9].
4. انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي[10]:

حيث أدت الإجراءات المتخذة من قبل الاحتلال من حصار وإغلاق في المناطق الفلسطينية إلى خفض مستوى النشاط الاقتصادي مما أثر سلباً على الإيرادات الضريبية.

5. ضعف الإدارة المالية، وتتمثل المشاكل الفنية الخاصة بها في جانب الإيرادات في التالي[11]:
   أ. عملية تحصيل وتطوير الإدارة الضريبية.
   ب. الهيكل الإداري والإجراءات المتبعة في إعداد الموازنة.
6. الاعتماد المفرط على إيرادات المقاصة بسبب انخفاض مستويات الدخل والاستثمارات، وبالتالي عدم قدرة السلطة على زيادة معدلات الضرائب المباشرة وخاصة ضريبة الدخل مما أثر سلباً على إيراداتها الضريبية[12].
7. التهرب من الضرائب المترتبة على المقاصة، والذي يرجع إلى التهريب أو فواتير غير دقيقة من قبل التجار والاحتلال الإسرائيلي[13].
8. ضعف القدرة الإنتاجية لمختلف القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الفلسطيني.
9. ضعف مساهمة الإيرادات المحلية في تمويل النفقات.
10. المتغيرات السياسية على الساحة الفلسطينية[14].
11. تسرب جزء من الإيرادات الضريبية الفلسطينية نتيجة التهرب الضريبي وضعف الامتثال الضريبي[15].

ويضيف الباحثان أن هناك العديد من الآثار السلبية المتعلقة بهذه الأسباب مثل ضعف الوضع المالي للسلطة وهروب رؤوس الأموال للخارج ووجود حالة من عدم الاستقرار المالي الناجمة عن الاعتماد على مصادر غير مؤكدة للإيرادات، إضافة إلى ضعف الأداء الكلي للاقتصاد الفلسطيني.

وبذلك، كانت السلطة الفلسطينية وما زالت تعاني من فجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، حيث تتزايد معدلات النفقات العامة بشكل يفوق الزيادة التي تحققها الإيرادات العامة، وتتمثل المشكلة الأساسية في الاعتماد الكبير على إيرادات المقاصة التي يقوم الاحتلال الإسرائيلي بجبايتها بالنيابة عن السلطة وفقاً لاتفاق باريس الاقتصادي، الأمر الذي جعل السلطة رهينة للضغوط السياسية، حيث أن قيامها بتوسيع القاعدة الضريبية سيزيد من تحمل المواطنين العبء الضريبي الجديد وتخفيض دخولهم القابلة للإنفاق

وتخفيض مستويات المعيشة، ولهذا فقد اعتمدت السلطة على إيرادات المقاصة ذلك بسبب الانخفاض في مستويات الدخل والاستثمار الفلسطيني وهو ما حد من قدرة السلطة على زيادة إيراداتها الضريبية.

مقترحات من أجل مواجهة الفجوة التمويلية في حالة انخفاض الإيرادات:

يقدم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عدة مقترحات في مجال الإيرادات تضمن للسلطة سد الفجوة التمويلية للموازنة ومواجهة حالات نقص المنح والمساعدات الدولية وانقطاع تحويلات المقاصة أو انخفاض معدلاتها بسبب اقتطاع جزء منها لتسوية ديون المرافق الخدمية.

1. نظراً لكون إيرادات المقاصة تمثل الجزء الأكبر من إيرادات السلطة يجب الإسراع في تطبيق التدابير التي تم الاتفاق عليها لتحسين تحصيل إيرادات المقاصة وضمان تحويلها في الوقت المناسب.
2. أن تعمل الدول المانحة على تدعيم جهود السلطة والصرف العاجل للمنح والمساعدات من أجل منع زيادة تراكم المتأخرت والديون المستحقة للبنوك التجارية[16].
3. توسيع القاعدة الضريبية للضرائب المباشرة وغير المباشرة من أجل زيادة الإيرادات بمقدار 2-3% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي[17].
4. تقليص الحوافز الضريبية من خلال تبسيط فترات الإعفاء الضريبي وخفضها واعادة تركيز الحوافز على الاستثمار لا على الربحية[18].
5. إلغاء الإعفاءات الضريبية المؤقتة من أجل تجنب حدوث هدر كبير في الإيرادات في حال نجاح مفاوضات السلام التي ستؤدي إلى زيادة تدفق الاستثمارات الأجنبية.
6. عدم تغيير معدلات ضريبة دخل الشركات لتجنب انخفاض الإيرادات[19].
7. تحسين الإدراة الضريبية من خلال تعزيز الامتثال الضريبي[20].

ثانياً: النفقات العامة

1. تحليل تطور النفقات العامة

تُقسم النفقات العامة للسلطة الفلسطينية إلى نوعين، يتمثل الأول منها في نفقات جارية والتي تنقسم بدورها إلى الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية والنفقات التحويلية ونفقات رأسمالية عادية، والنوع الثاني منها النفقات التطويرية (الرأسمالية) والتي تنقسم إلى نفقات تطويرية ممولة من الخزينة، ونفقات تطويرية ممولة من الدول المانحة[21].

جدول رقم (2) النفقات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (1995-2015)

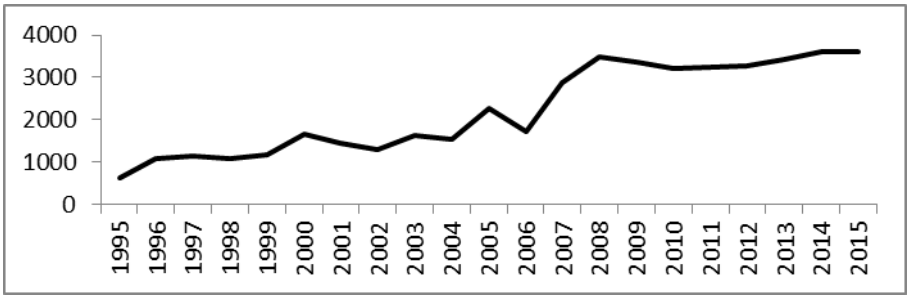
البيان	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
النفقات العامة	635.1	1072.1	1130.1	1074.7	1181.9	1667.8	1437.6
*النفقات الجارية	501.1	829.7	867.8	838.9	942.5	1198.8	1097.6
أجور ورواتب	N.A	403.1	470.1	466.8	518.6	621.8	679.8
نفقات غير الأجور	N.A	426.6	397.7	372.1	423.9	577.0	417.8
صافي الإقراض	N.A	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
النفقات التطويرية	134.0	242.3	262.3	235.8	239.4	469.0	340.0
ممولة من الخزينة	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	22.0
ممولة من المنح والمساعدات	134.0	242.3	262.3	235.8	239.4	456.0	318.0
البيان	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
النفقات العامة	1293.6	1635.0	1528.0	2281.0	1707.0	2877.0	3487.7
*النفقات الجارية	1041.6	1240.0	1528.0	1994.0	1426.0	2567.0	3275.4
أجور ورواتب	659.1	743.0	870.0	1001.0	658.0	1369.0	1770.8
نفقات غير الأجور	382.5	324.0	501.0	649.0	392.0	663.0	1055.0
صافي الإقراض	0.0	173.0	157.0	344.0	376.0	535.0	446.9
النفقات التطويرية	252.0	395.0	0.0	278.0	281.0	310.0	215.0
ممولة من الخزينة	23.0	36.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ممولة من المنح والمساعدات	229.0	359.0	0.0	287.0	281.0	310.0	215.0
البيان	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
النفقات العامة	3375.9	3200.1	3254.6	3258.2	3419.1	3606.9	3621.4
*النفقات الجارية	3190.0	2927.3	2960.1	3047.1	3250.7	3446.0	3445.1
أجور ورواتب	1467.0	1563.1	1677.9	1557.7	1813.8	1899.6	1759.5
نفقات غير الأجور	1349.0	1120.9	1142.3	1212.2	1225.7	1259.0	1352.3
صافي الإقراض	374.0	243.3	139.9	277.2	211.2	287.4	300.5
النفقات التطويرية	185.9	272.8	294.5	211.0	168.4	160.9	176.4
ممولة من الخزينة	139.1	194.0	125.5	56.0	61.6	(40.1)	86.8
ممولة من المنح والمساعدات	46.8	78.8	169.0	155.0	106.8	201.0	89.7

المصدر: السنة 1995: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي الأول، فلسطين، 1995، ص92 والسنوات 1996-2015: سلطة النقد الفلسطينية، البيانات التراكمية، http://www.pma.ps/

*النفقات الجارية من احتساب الباحثين بالاستناد إلى البيانات المنشورة من قبل سلطة النقد الفلسطينية.

يلاحظ من الجدول السابق أن النفقات العامة خلال فترة الدراسة قد أخذت بالتزايد، وأن النفقات الجارية تستحوذ على الحصة الأكبر من النفقات العامة للسلطة بنسبة 86% بالمتوسط خلال الفترة (2015-1995)، ويحتل بند الأجور والرواتب الجزء الأكبر من النفقات العامة بالمتوسط حوالي 46.5% خلال فترة الدراسة، في حين تشكل النفقات التطويرية سواء كانت الممولة من الخزينة أو من الدول المانحة نسبة منخفضة جداً حوالي 14% بالمتوسط فقط من النفقات العامة خلال نفس الفترة. ومما لا شك فيه أن هذه النسبة المتدنية لا تتناسب والأهداف المرجوة في الحدود الدنيا، من أجل النهوض بالنمو الاقتصادي الفلسطيني، ومكافحة آفتي البطالة والفقر والارتقاء لمستويات التعليم والتأهيل والصحة العامة.

شكل رقم (2) تطور النفقات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2015-1995)



المصدر إعداد الباحثين بالاستناد إلى بيانات الجدول رقم (2).

تشير الإحصاءات إلى أنه في أول خمس سنوات من تأسيس السلطة كانت النفقات الجارية تمول من خلال الإيرادات المحلية، ويتم توجيه المساعدات الدولية إلى تمويل الإنفاق التطويري من أجل مشاريع البنية التحتية، فقد كانت السلطة حينها مسيطرة على إنفاقها، وفي عام 1999 وصلت الأجور والرواتب إلى ما يقارب 55% من النفقات الجارية، والتي تعتبر نسبة مرتفعة وذلك بسبب بدء السلطة ممارسة صلاحياتها وإنشاء المؤسسات والوزارات حيث قامت بزيادة أعداد الموظفين في القطاع الحكومي.

ومع حدوث الانتفاضة الثانية وسيادة الظروف السياسية الغير مستقرة والحصار الاقتصادي فضلاً عن زيادة الضغوط الاجتماعية وتوقف حركة العمل في الأراضي المحتلة في الفترة (2002-2000) اضطرت السلطة إلى زيادة نفقاتها وزيادة مستويات التشغيل العام وهو ما أدى إلى زيادة الأجور والرواتب ، حيث تجاوزت نسبتها في تلك الفترة بالمتوسط 59%

من النفقات الجارية للسلطة، على الرغم من أن هذا البند قد حقق تراجعاً عام 2002 بنسبة 3% مقارنة مع العام 2001، إلا أنه قد بقي مرتفعاً، حيث ارتفعت نسبته في النفقات الجارية لتصل إلى 63% بسبب تدهور البنود الأخرى المكونة للنفقات الجارية. وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها السلطة للحد من التوظيف استمر بند الأجور والرواتب في الارتفاع إلى أن وصل إلى 1001 مليون دولار عام 2005. وعقب فوز حركة حماس في الانتخابات شهدت تلك الفترة حالة من التقشف والتخفيض في الإنفاق العام وتخفيض بند الأجور والرواتب لتصبح مساهمته 46% في النفقات الجارية عام 2006، وعلى الرغم من ذلك بقيت نفقات السلطة مرتفعة قياساً على إيراداتها.

وعلى إثر أحداث عام 2007 وما صاحبها من تغيرات أدت إلى الانقسام الفلسطيني-الفلسطيني، ارتفعت النفقات العامة بشكل كبير ما يقارب 69% بالمقارنة مع عام 2006، واستمرت الأجور والرواتب بالارتفاع حتى عام 2014، وإن حدث انخفاض عام 2012 عما كانت عليه في 2011 الّا أنه انخفاض لا يُذكر مقارنة مع الارتفاع الذي يحدث في النفقات الجارية، والتي استمرت بالارتفاع حتى عام 2015.

أسباب تضخم النفقات العامة

يمكن إجمال أسباب زيادة معدلات النفقات العامة للسلطة فيما يلي:

1. ارتفاع عدد موظفي القطاع الحكومي وفاتورة الأجور والرواتب، مما شكل عبئاً مالياً على الموازنة العامة، حيث بلغت نسبة فاتورة الأجور والرواتب عام 2015 من النفقات العامة حوالي 48.6%[22]، وتكمن المشكلة في الرواتب المرتفعة نسبياً لموظفي السلطة الفلسطينية بشكل عام، إذ يصل متوسط الراتب السنوي للموظف 11059 دولار أمريكي[23].
2. انخفاض حصة النفقات التطويرية من النفقات العامة، حيث بلغت عام 2015 ما يقارب 4.87%[24].
3. ارتفاع نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني.
4. زيادة المدفوعات التحويلية الخاصة بتمويل الخدمات الاجتماعية والتحويلات المقدمة لمحدودي الدخل والفقراء[25].

وبذلك كان للأجور والرواتب الدور الأكبر في تزايد النفقات الجارية، ولهذا تعاني السلطة من مشكلة في التوظيف أدت إلى تفاقم معدلات النفقات العامة بشكل أكبر من معدلات الإيرادات العامة، ومن أجل سد هذه الفجوة اعتمدت السلطة بشكل أساسي على المنح والمساعدات الدولية، وعليه، فإن اعتماد السلطة بنسبة كبيرة على إيرادات غير مؤكدة، تتمثل في إيرادات المقاصة والمنح والمساعدات الدولية، في تمويل النفقات العامة أدى إلى استمرار زيادة النفقات العامة بشكل أكبر من الإيرادات العامة وزيادة العجز في الموازنة العامة الفلسطينية.

مقترحات علاج التضخم في النفقات العامة:

يقدم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عدة مقترحات في مجال النفقات من شأنها معالجة الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية:

أ. محاولة كبح الزيادة في فاتورة الرواتب والأجور الخاصة بالقطاع العام، وترتيب النفقات الأخرى حسب الأولوية.

ب. تنفيذ إصلاحات الخدمة المدنية ونظم التقاعد[26].

ج. تأجيل مشروعات التنمية الغير ضرورية.

د. إتاحة المجال لإجراء زيادة محدودة في التحويلات بهدف حماية الأسر الضعيفة والفقيرة[27].

هـ. إصلاح الإنفاق على الصحة، حيث قد تضاعف الإنفاق على الصحة أربعة أضعاف خلال العقد الأخير، حتى وصل إلى 4.8% من الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى ضرورة مواصلة ترشيد عمليات الإحالة الطبية.

و. زيادة الاستثمار، حيث أن تدني معدلات الاستثمار ترتبط بانخفاض كفاءة البنية التحتية، إذ إن زيادة الاستثمار تتطلب بناء نظام إدارة فعّال وكفؤ إضافة إلى إطار قانوني ومؤسسي خاص بمتابعة الاستثمارات العامة[28].

ز. إصلاح إيرادات البلديات والمجالس المحلية، حيث أن عجز البلديات عن تسديد فواتير الماء والكهرباء وكافة ديونها يشكل عبء على

السلطة، ويصل مقدار هذه التكلفة 200 مليون دولار في العام، والتي يقوم الاحتلال الإسرائيلي باستقطاع هذه الديون من إيرادات المقاصة.

ح. خفض صافي الإقراض.

ط. خفض دعم الوقود الذي يفتقر إلى كفاءة التوجيه[29].

ي. الاستفادة الكاملة من نظام إدارة النقدية[30].

النتائج:

1. تعتمد الموازنة الفلسطينية على مصدرين أساسيين للإيرادات، المساعدات الدولية والتي شكلت بالمتوسط 38.1% من صافي الإيرادات العامة والمنح خلال فترة الدراسة، وتحويلات المقاصة التي بلغت مساهمتها بالمتوسط في صافي الإيرادات العامة والمنح 39% خلال نفس الفترة.
2. يرتبط قصور الإيرادات العامة للسلطة عن تغطية النفقات باتفاق باريس الاقتصادي وممارسات الاحتلال الإسرائيلي.
3. أدى انخفاض نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية التي بلغت في المتوسط 14.8% خلال فترة الدراسة، إلى تعزيز قصور الإيرادات العامة عن تغطية كامل حجم النفقات.
4. يرجع انخفاض الإيرادات الضريبية للسلطة إلى انخفاض معدلات الدخل والاستثمار.
5. ساهم ارتفاع نسبة بند الرواتب والأجور في إجمالي النفقات والتي بلغت 48.5% عام 2015، في استمرار زيادة حجم النفقات وتفوقه على الإيرادات العامة.

التوصيات:

1. انتهاج سياسة مالية محفزة للنمو الاقتصادي ومحابيه للفقراء.
2. العمل والاستعانة بالمؤسسات الدولية، على تعديل اتفاق باريس الاقتصادي الذي يساهم بدور فاعل في إضعاف السياسة المالية الفلسطينية.
3. ضرورة اتخاذ إجراءات تعمل على ترشيد النفقات الجارية، خاصة بند الرواتب والأجور، على ألا يشكل هذا مدخلاً لإفقار محدودي الدخل، أو أن يقع عبء تمويل عجز الإيرادات على كاهل الفقراء عبر الضرائب غير المباشرة.

4. وضع حد أدنى وأقصى للرواتب والأجور، وتقليص بعض الخدمات المقدمة لبعض الفئات من الموظفين العموميين والزيادات المستمرة، وخفض رواتب كبار الموظفين والمدراء والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي.
5. توجيه الإنفاق العام نحو القطاعات الإنتاجية التي لها دوراً فاعلاً في خلق فرص عمل وتحقيق النمو الاقتصادي.
6. إتباع إستراتيجيات تعمل على تعزيز إيرادات السلطة المحلية وتنوعها بما يخدم تخفيض الفجوة بين الإيرادات والنفقات ومراعاة مصالح الطبقات الفقيرة والمهمشة.
7. ضرورة مراعاة مبدأ العدالة الاجتماعية عند فرض الضرائب، من خلال تطبيق نظام الضرائب التصاعدية على الشرائح الغنية وعلى أرباح الشركات، وإعفاء أصحاب الدخول المنخفضة، والأخذ بعين الاعتبار حد الفقر عند فرض الضريبة.
8. ضرورة تقديم التسهيلات واتخاذ التدابير المحفزة للاستثمارات، وإيجاد مناخ استثماري مناسب يعمل على جذب وتشجيع الاستثمارات، من أجل القيام بدورها الفاعل في تخفيض معدلات البطالة وزيادة النمو الاقتصادي.
9. ضرورة تخفيض الاعتماد على مصادر غير مؤكدة في الإيرادات العامة.
10. ضرورة زيادة حصة النفقات التطويرية من الموازنة من أجل النهوض بالاقتصاد الفلسطيني.

الهوامش والاحالات:

[1] ماجد صبيح وآخرون، **الاقتصاد الفلسطيني**، منشورات جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، 2008، ص263،260.

[2] موقع وزارة المالية للسلطة الفلسطينية، تعريفات ومصطلحات، http://www.pmof.ps/

[3] أسامة كنعان وآخرون، الوضع الراهن وآفاق التطورات الاقتصادية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة، صندوق النقد الدولي، نيويورك، 2011، ص18.

[4] جميع الإحصاءات المستخدمة من قبل الباحثان في التحليل وردت في موقع سلطة النقد الفلسطينية.

[5] معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) وآخرون، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 43، رام الله، فلسطين، 2016، ص21.

[6] الأونكتاد، تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة، الدورة الستون، جنيف، 2013، ص11.

[7] مازن العجلة، الأزمة المالية للسلطة برامج الإصلاح: الطريق الصعب، مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، السنة الثامنة، العدد 32، 2011، ص63-64.

[8] الأونكتاد، مرجع سابق، ص1.

[9] أسامة كنعان وآخرون، الوضع الراهن وآفاق التطورات الاقتصادية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مرجع سابق، ص16.

[10] مازن العجلة، الأزمة المالية للسلطة برامج الإصلاح: الطريق الصعب، مرجع سابق، ص64.

[11] المرجع السابق، ص53.

[12] مازن العجلة، الاقتصاد السياسي للدولة الفلسطينية، مركز التخطيط الفلسطيني، قراءات استراتيجية، السنة السادسة، العدد 12، 2013، ص32.

[13] محمد صالح، مرجع سابق، ص76.

[14] حنين حميض، تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2006، ص15.

[15] الأونكتاد، مرجع سابق، ص1.

[16] أسامة كنعان وآخرون، تجاوز مرحلة إدارة الأزمة في الضفة الغربية وغزة، مرجع سابق، ص2.

[17] Orhan Niksic and Others, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, World Bank, 2015, P.12.

[18] صندوق النقد الدولي، الضفة الغربية وغزة، تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لإجتماع لجنة الإتصال المخصصة، 2013، ص13.

[19] صندوق النقد الدولي، البيان الصادر في ختام زيارة بعثة صندوق النقد الدولي إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، واشنطن، 2014، ص2

[20] أسامة كنعان وآخرون، آخر التطورات وآفاق الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة، صندوق النقد الدولي، بروكسل، 2012، ص31.

[21] ماجد صبيح وآخرون، مرجع سابق، ص259-260.

[22] موقع سلطة النقد الفلسطينية، البيانات التراكمية http://www.pma.ps/.

[23] Orhan Niksic and Others, Ibid, P. 12-13.

[24] موقع سلطة النقد الفلسطينية، مرجع سابق.

[25] الأونكتاد، مرجع سابق، ص11.

[26] أسامة كنعان وآخرون، تجاوز مرحلة إدارة الأزمة في الضفة الغربية وغزة، مرجع سابق، ص2.

[27] كريستوف ديونفالد وآخرون، آخر التطورات وآفاق الاقتصاد في الضفة الغربية وغزة، صندوق النقد الدولي، بروكسل، 2013، ص5.

[28] Orhan Niksic and Others, Ibid, P. 14, 18-19.

[29] صندوق النقد الدولي، البيان الصادر في ختام زيارة بعثة صندوق النقد الدولي إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، مرجع سابق، ص2.

[30] أسامة كنعان وآخرون، آخر التطورات وآفاق الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة، مرجع سابق، ص31.