الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة
Civil Society Team for Enhancing Pubic Budget Transparency

تقرير أداء الموازنة العامة

2019

تقرير أداء الموازنة العامة 2019

في حالة الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019. « تقرير أداء الموازنة العامة - 2019» . رام الله- فلسطين.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب : رام الله 339 القدس 69647
هاتف : 2989506 - 022974949
فاكس : 022974948

غزة: شارع حبوش - عمارة دريم-الطابق الثالث-شقة رقم 4
تلفاكس: 082884767
تلفاكس: 082884766
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "امان" قد بذل جهودا في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على إستخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

تسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة وتحليل تنفيذ الموازنة العامة للعام 2019 بالاستناد إلى التقارير المالية ذات العلاقة، الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية وبشكل خاص التقرير المالي لشهر كانون أول2019[1]، مع الأخذ بالاعتبار خصوصية هذه السنة المالية بسبب الظروف المالية الطارئة، والتي انعكست بدورها على توجهات الخطة المالية لتنظيم أداء الموازنة لهذا العام. تستند الورقة إلى مراجعة البيانات على أساس الالتزام وعلى أساس الإنفاق، ومقارنتها مع موازنة العام 2018، نظرا لعدم وجود قانون موازنة خاصة بالعام 2019 تم الاعتماد على قانون موازنة 2018 كمرجع ناظم للإنفاق.

تتكون الورقة من:

أولا: الإطار القانوني المرجعي لموازنة 2019 الخاصة

ثانيا: عرض وتحليل تنفيذ بنود الموازنة العامة 2019

ثالثا: استعراض للاستخلاصات.

أولا: الإطار القانوني لموازنة 2019 الخاصة (الطارئة)

أعلن وزير المالية تبني موازنة طوارئ تعتمد على التقنين النقدي إلى حين انتهاء أزمة المقاصة مع إسرائيل، وجاء ذلك بتاريخ 2019/3/10، أي قبيل انتهاء المدة القانونية التي تتيح للحكومة الفلسطينية، الإنفاق وفقا لمبدأ 12/1 (أي واحد من الأثنى عشر) من موازنة العام السابق 2018.

اتخذت الحكومة الإسرائيلية قراراً مطلع العام 2019 حجز وتجميد ما قيمته 502 مليون شيكل من إيرادات المقاصة، بذريعة أنها قيمة الأموال التي خصصتها السلطة الفلسطينية للأسرى في العام 2018، الأمر الذي رفضته السلطة الفلسطينية وقررت عدم استلام أموال المقاصة منقوصة، واعتبرت أن لها كامل الحق في التصرف بأموال الشعب الفلسطيني، وأنه لن يتم المساس في مخصصات الأسرى.

وبتاريخ 2019/3/25 أصدر الرئيس القرار رقم (26) لسنة 2019 وفق ما يلي ما يلي أولا: اعتماد قانون موازنة العام 2019 بنفس بنود وأحكام قانون موازنة 2018 من حيث الإيرادات والنفقات[2]، ثانيا: الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية 2018، ثالثا « يتم وقف كافة التعيينات والترقيات وشراء واستئجار المباني وشراء السيارات وأية قرارات يترتب عليها نشوء التزامات مالية تتعارض وحالة التقشف، لحين إقرار قانون الموازنة العامة الاعتيادية للسنة المالية للعام 2019، إلا في حالات الضرورة بقرار من رئيس الدولة».

الملاحظات العامة للفريق الأهلي:

1. من الوجهة القانونية ووفقا لأحكام القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة لعام 1998، لا يوجد أساس لاعتماد مسمى موازنة طوارئ، حيث لم يتم إعلان حالة الطوارئ وفقا لأحكام حالة الطوارئ مادة (110) الباب السابع من القانون الأساسي الذي ينص على أحكام حالة الطوارئ. إن ما حصل هو اعتماد الرئيس نفس موازنة العام 2018 لعام 2019، على أن تصرف شهريا، ووفق التعليمات الإدارية سالفة الذكر، وعليه كان مطلوبا نشرها في الوقائع كقانون ملزم لجميع مراكز المسؤولية المالية.

2. وفقا لقانون تنظيم الموازنة للعام 1998 كان على الحكومة الانتهاء من المشاورات وإعداد الموازنة للعام 2019 نهاية شهر تشرين أول 2018، واعتمادها وفق الأصول حتى نهاية 2018، أي قبل استقالة الحكومة وقبل قرار الاحتلال بالاستيلاء على جزء من أموال المقاصة، وهذه المخالفة استمرت في السنوات الأخيرة دون مبرر.

3. قامت الحكومة بنشر أول تقرير في شهر أيار (جاء عبر موقع وزارة المالية (بسبب قانون الطوارئ والتبعيات القانونية مع الطرف الإسرائيلي، تم إيقاف التقارير المالية مؤقتا)، والفريق لا يرى أن هذا الظرف يمنع وزارة المالية من إصدار التقارير المالية بالاستناد إلى ما يتم جمعه من الإيرادات والمنح وما يتم إنفاقه واقعيا.

1 التقرير المالي لشهر كانون أول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2020/01/28 تحديث 2020/2/6

2 ملاحظة: عمليا تم الاعتماد على أرقام موازنة العام 2018 كموازنة مقترحة للعام 2019، ولكن دون صدورها بشكل قانوني لتصبح ملزمة

ثانيا: عرض وتحليل تنفيذ بنود الموازنة العامة 2019

1) تحليل الإيرادات

نظرا لاعتماد مبدأ الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية وتحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ستتم المقارنة مع ما تم توقعه لنفس العام.

بلغ إجمالي الإيرادات المتحققة على أساس الالتزام (11,660) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي الإيرادات المتحققة على الأساس النقدي، أي ما تم تحصيله فعليا (11,713) مليون شيقل. حيث بلغت الإيرادات المحلية على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي (4,336) مليون شيقل، إلا أنها أقل من المقدر بحوالي 200 مليون شيقل.

بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة على أساس الالتزام (7,949) مليون شيقل، في حين بلغت على الأساس النقدي (7,868) مليون شيقل، أي أقل مما تم تقديره بفارق 1.2 مليار شيقل. تشير بيانات وزارة المالية أنه وبعد بدء أزمة المقاصة أي بعد شهر شباط، لم يتم استلام أموال المقاصة حتى شهر آب حيث تم استلام 2 مليار شيقل، إضافة إلى مليار ونصف خلال شهر تشرين أول، ومن ثم تم انتظام تحويل أموال المقاصة. مع العلم أن تقرير وزارة المالية يشير إلى أنه تم احتجاز ما قيمته (624) مليون شيقل من قبل الجانب الإسرائيلي، والتي جزء منها جاء تحت ذريعة أنها مخصصات الأسرى.

جدول رقم (1): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي للعام 2019 مع المقدر لنفس العام، المبلغ بالمليون شيقل

	على أساس الالتزام	على الأساس النقدي	المقدر 2019
إجمالي صافي الإيرادات	11,660.60	11,713.30	13,691
إجمالي الإيرادات المحلية	4,336.40	4,336.40	4,533
إجمالي إيرادات المقاصة	7,949.10	7,868.80	9,158
الإرجاعات الضريبية	624.9	491.9	

الإيرادات المحلية (التي يتم تحصيلها بواسطة السلطة الوطنية الفلسطينية مباشرة)

بلغ إجمالي الإيرادات المحلية المتحققة للعام 2019 (4,336) مليار شيقل، بفارق اقل بحوالي 200 مليون شيقل عما كان مقدر لنفس العام، حيث يلاحظ ذلك من خلال مقارنة الإيرادات الضريبية المتحققة للعام 2019 البالغة (2,733) مليون شيقل بالإيرادات الضريبية المقدرة لنفس العام، حيث أنها أقل مما قدر ب 200 مليون شيقل.

جدول رقم (2): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المحلية المتحققة على أساس الالتزام للعام 2019 مع المقدر لنفس العام، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق لعام 2019	**المقدر لنفس العام**
إجمالي الإيرادات المحلية	4336.4	4533
الإيرادات الضريبية	2733.6	2954
الإيرادات غير الضريبية	1275.6	1579
تحصيلات متخصصة	**327.2**	

جدول رقم (3): مقارنة إيرادات الضرائب المحلية المتحققة خلال العام 2019 مع إيرادات الضرائب المحلية المقدرة، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق لعام 2019	المقدر لنفس العام	نسبة المتحقق من المقدر
إيرادات الضرائب المحلية	2733.6	2954	93%
ضريبة الدخل	747.1	848	88%
ضريبة القيمة المضافة	1082.3	1086	100%
الجمارك	664.1	792	84%
مكوس المشروبات	4.3	6	72%
مكوس السجائر	221.6	208	107%
ضريبة الأملاك	14.2	14	101%

يشير الجدول المرفق إلى أن الإيرادات الضريبية المتحققة للعام 2019 شكلت 93% من إجمالي الإيرادات الضريبية المقدرة، نظرا لانخفاض إيرادات ضريبة الدخل عن المقدر بقيمة 100 مليون شيقل، إضافة إلى انخفاض إيرادات الجمارك عن المقدر بقيمة 127 مليون شيقل.

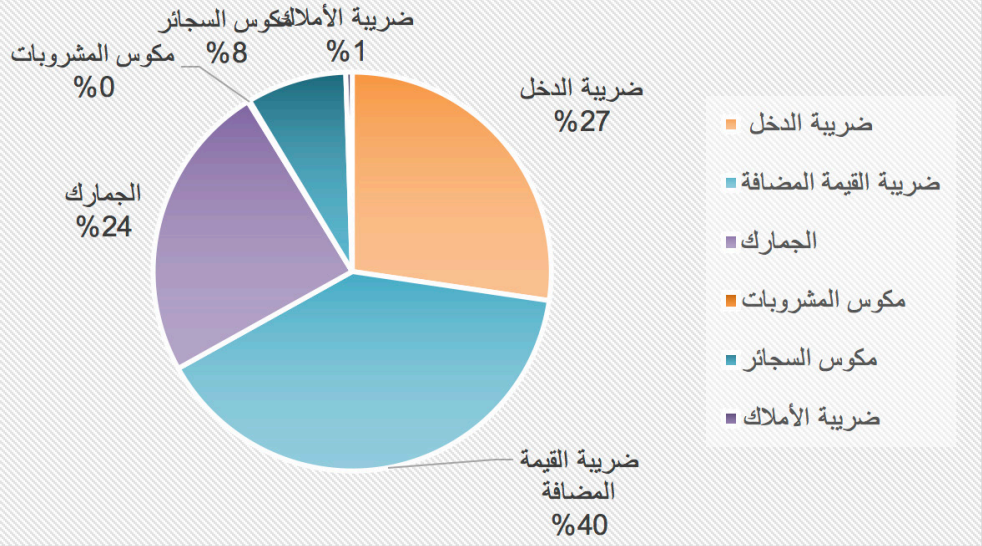
ومن خلال التدقيق في ضريبة الدخل وتتبعها على الأقل على مدار الأربع أعوام الماضية يتضح ارتفاع ضريبة الدخل خلال الأعوام باستثناء العام 2019، وقد يعود السبب إلى انخفاض إيرادات ضريبة الدخل تبعا لقرار وزير المالية بتخفيض ضريبة الدخل من 20 % إلى 15% لكبار الشركات ورجال الأعمال، إضافة إلى أنه قد يعود إلى انخفاض الدخل بشكل عام نتيجة للأزمة المالية التي تعرضت لها البلاد نظرا لتجميد أموال المقاصة.

جدول رقم (4): مقارنة إيرادات ضريبة الدخل، المبلغ بالمليون شيقل

ضريبة الدخل	المتحقق	الفرق
2019	747	-101.7
2018	848.7	58.8
2017	789.9	143.2
2016	646.7	

تشير البيانات إلى أن أكبر مورد للخزينة العامة من الإيرادات الضريبية هو ضريبة القيمة المضافة، والتي تشكل 39% من الإيرادات الضريبية المحلية، كما تظهر البيانات إلى أن الإيرادات المتحققة من ضريبة القيمة المضافة بلغت (1082.3) مليون شيقل أي مماثل لما تم تقديره. إلا أن التحسن في جباية ضريبة القيمة المضافة وبالمقارنة مع تراجع ضريبة الدخل والجمارك تشير إلى ضعف تنفيذ السياسات الخاصة بمحاربة ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي.

شكل رقم (1) توزيع إيرادات الضرائب المحلية المتحققة للعام 2019



بلغت الإيرادات المتحققة من مكوس السجائر 221.6 مليون شيقل، أي ما يقارب للمقدر، مما يشير إلى تحسن طفيف في زيادة إيرادات مكوس السجائر.

إيرادات المقاصة:

بلغت إيرادات المقاصة المتحققة على أساس الالتزام (7,949) مليون شيقل، أي أقل مما تم تقديره بفارق 1.2 مليار شيقل.

جدول رقم (5): مقارنة إيرادات المقاصة المتحققة خلال العام 2019 مع إيرادات المقاصة المقدرة، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق لعام 2019	المقدر	نسبة المتحقق من المقدر
إيرادات المقاصة	7949.1	9158	87%
الجمارك	3379.2	3521	96%
ضريبة القيمة المضافة	1968.3	2402	82%
ضريبة الشراء	-14.4	-5	288%
ضريبة المحروقات	2409.3	3049	79%
ضريبة الدخل	206.7	189	109%

يشير الجدول إلى أن انخفاض إيرادات المقاصة عما تم تقديره للعام الماضي، يعود بالدرجة الأولى إلى انخفاض ضريبة المحروقات عما تم تقديره بفارق (639) مليون شيقل، إضافة إلى انخفاض العائدات من ضريبة القيمة المضافة عما تم تقديره بفارق 433 مليون شيقل، كما انخفضت قيمة الجمارك المتحققة عما تم تقديره بقيمة 131 مليون شيقل.

تشير هذه البيانات إلى أن إشكالية التسرب المالي لا زالت موجودة، والتي تشير أن هناك مبالغ لا يتم تحويلها عبر المقاصة، نظرا إما لعدم وجود إثباتات أي فواتير، أو نظرا لضعف التدقيق في الفواتير، الأمر الذي يسبب الخسائر لخزينة السلطة الفلسطينية.

كما تشير البيانات إلى انخفاض ضريبة المحروقات، مما قد يشير الى استمرار ظاهرة تهريب السولار، وضعف محاربتها.

2) تحليل النفقات

جدول رقم (6): إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض، المبلغ بالمليون شيقل

	على أساس الالتزام	على الأساس النقدي	المقدر
إجمالي النفقات	16674	14092.1	16179
الرواتب والأجور	7235	6648.9	7,878
مساهمات اجتماعية	712.6	247	764
استخدام السلع والخدمات	2291.4	1274.4	2086
نفقات تحويلية	4723.5	4325.7	4,167
نفقات رأسمالية	58.1	29.9	78
الفائدة	187.9	167.7	305
صافي الإقراض	1138.3	1138.3	900
مدفوعات مخصصة	327.2	260.3	

*المدفوعات المخصصة هي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الأملاك، و50% من ضرائب النقل والمواصلات.

يظهر الجدول أعلاه أن إجمالي النفقات المتحققة على أساس الالتزام قد بلغت (16,674) مليون شيقل أي أعلى مما تم تقديره، بفارق (495) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات المتحققة على الأساس النقدي، أي ما تم دفعه (14,092) مليون شيقل، الأمر الذي يشير إلى زيادة الالتزامات على الحكومة بقيمة (2,581) مليون شيقل.

كما يظهر الجدول أن إجمالي الرواتب والأجور قد بلغ (7,235) مليون شيقل على أساس الالتزام، في حين بلغ على الأساس النقدي (6,648.9) مليون شيقل، أي بفارق 586 مليون شيقل (التزامات على الحكومة) إلا أن إجمالي الرواتب المتحقق للعام 2019 أقل مما تم تقديره، الأمر الذي يعزى إلى تقليص أعداد الموظفين بإحالة حوالي 24 ألف موظفاً إلى التقاعد. وبالرغم من أن إحالة الموظفين كان خلال عام 2017، إلا أن تقدير فاتورة الرواتب والأجور لعام 2018 ومن ثم للعام 2019 أعلى من الفاتورة الفعلية، نظرا لأن أحد أهم أولويات وزارة المالية توفير الرواتب، وبالتالي اعتادت على تقديره بشكل أعلى لضمان تسديدها.

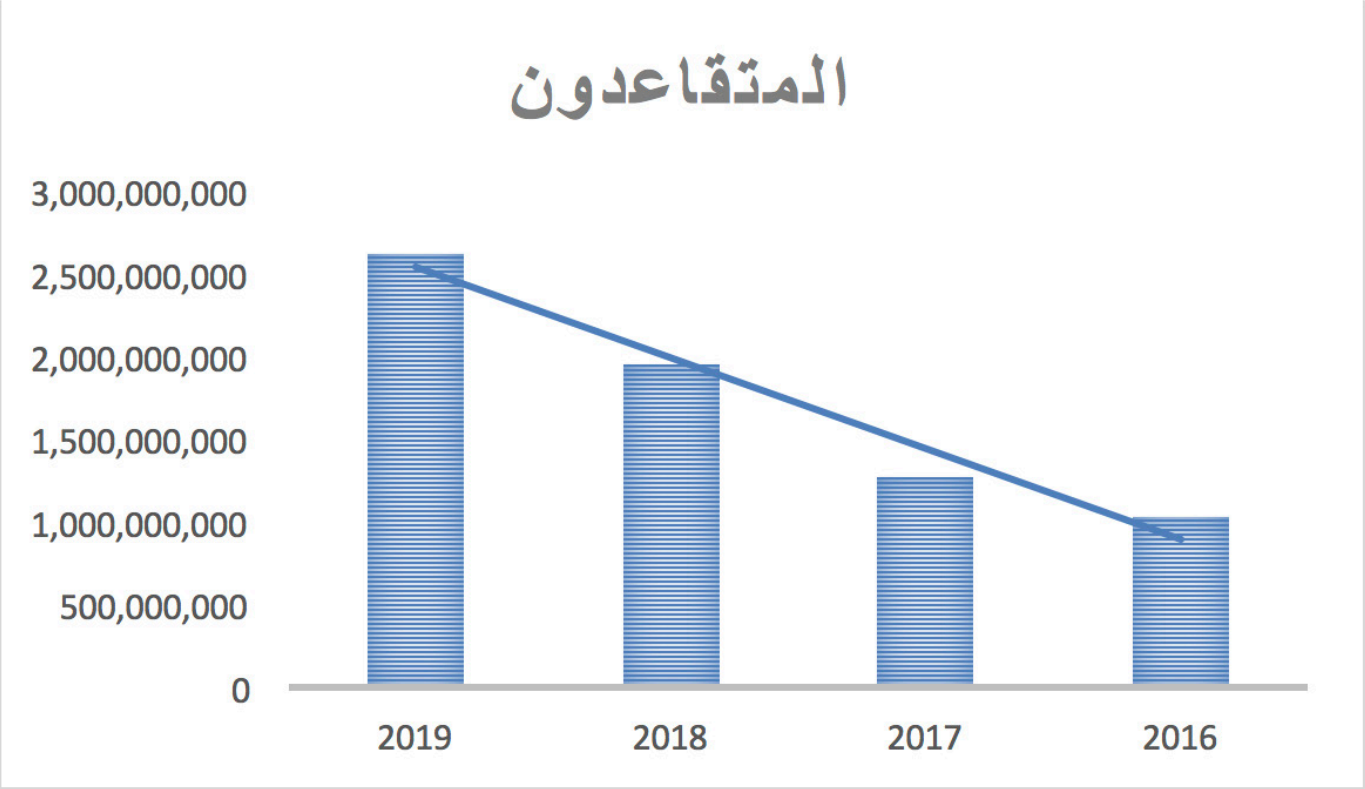
بلغت النفقات التشغيلية المتحققة على أساس الالتزام للعام 2019 (2,291.4) مليون شيقل، وهي أعلى بقيمة 205 مليون شيقل من المقدر للعام 2018، مما يشير إلى عدم التزام بعض المراكز المالية في ضبط النفقات، وفقا لسياسة الحكومة المعلنة وقرار الرئيس بشأن الترشيد. ومن خلال تتبع النفقات التحويلية والتي بلغت للعام 2019 على أساس الالتزام (4723.5) مليون شيقل، ظهرت أعلى من المقدر، على إثر سياسات الحكومة بتطبيق التقاعد المبكر التي تمت خلال عامي 2017 و2018، مما زاد من ما تخصصه الخزينة لأغراض التقاعد نظرا لزيادة عدد المتقاعدين، حيث يتم تحويل الرواتب التقاعدية من الخزينة العامة لهيئة التقاعد، نظرا لعدم التزام الحكومة في دفع المخصصات وتحويلها في السابق، الأمر الذي يخلق حالة الارتباك بين هيئة التقاعد ووزارة المالية حول الديون، ومن خلال تتبع التقرير المالي لوزارة المالية والإنفاق على بند المتقاعدون يتضح بأنه قد بلغ (2628) مليون شيقل، منها (2625) مليون شيقل نفقات تحويلية، أي أن 55% من النفقات التحويلية تذهب لهذا البند.

جدول رقم (7): مخصصات بند المتقاعدون للفترة (2016-2019)

	المتقاعدون	نسبة الارتفاع
2019	2,625,994,000	34%
2018	1,956,799,000	54%
2017	1,273,444,000	24%
2016	1,029,564,000	

يتضح من خلال الجدول الارتفاع المطرد لبند المتقاعدون، بحيث ارتفع قيمة النفقات التحويلية على هذا البند في العام 2019 بنسبة 35% عما كان في العام 2018.

شكل رقم (2) مخصصات النفقات التحويلية ضمن بند المتقاعدون للفترة (2016-2019)



3) صافي الإقراض

يعبر بند صافي الإقراض عن المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل «إسرائيل» لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه وخدمات الصرف الصحي للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية، وفواتير المستشفيات، وغيرها من البنود، ويتضح انه خلال هذا العام ارتفع بند صافي الإقراض بقيمة 238 مليون شيقل عن المقدر، وتأثرت هذه الزيادة نتيجة لقرار الجانب الإسرائيلي بتجميد حوالي 500 مليون شيقل تحت ذريعة أنها مخصصات الأسرى.

جدول رقم (7) صافي الإقراض من العام 2014-2019 ما بين المقدر والمتحقق، المبلغ بالمليون شيقل

السنة	المقدر	المتحقق
2014	600	1022.3
2015	800	1169.2
2016	850	1029.1
2017	950	960
2018	900	967.4
2019	900	1138.3

4) النفقات التطويرية

بلغ إجمالي النفقات التطويرية (1,215) مليون شيقل على أساس الالتزام، مقارب لإجمالي النفقات التطويرية للعام الماضي.

ومن خلال تتبع بيانات وزارة المالية فيتضح بأن إجمالي الدعم الخارجي للموازنة قد بلغ خلال العام 2019 (1722.5) مليون شيقل.

جدول رقم (8) النفقات التطويرية للعام 2019 على أساس الالتزام ومقارنتها بالعام 2018

	العام 2019	نسبة الإنفاق التطويري لكل مركز مسؤولية من إجمالي النفقات التطويرية	العام 2018
إجمالي النفقات التطويرية	1,214,844,000		**1,297,857,000**
وزارة الداخلية والأمن العام	**136,903,000**	**11%**	**187,369,000**
وزارة الحكم المحلي	**198,131,000**	**16%**	**112,807,000**
سلطة المياه	**152,745,000**	**13%**	**173,013,000**
وزارة الزراعة	**50,727,000**	**4%**	**67,331,000**
وزارة التربية والتعليم	**300,206,000**	**25%**	**304,386,000**
وزارة الصحة	**68,067,000**	**6%**	**33,420,000**
باقي الوزارات والمؤسسات الحكومية	**308,065,000**	**25%**	**419,531,000**

يظهر الجدول أعلاه أن أعلى إنفاق تطويري كان لصالح وزارة التربية والتعليم والذي تجاوز 300 مليون شيقل، ويرجع ذلك بشكل أساس الى سلة التمويل المشترك، والتي تعتبر نفقاتها ضمن النفقات التطويرية، علما أن التقارير المالية 2019 ما زالت تعتمد نفقات موحدة لكل من وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

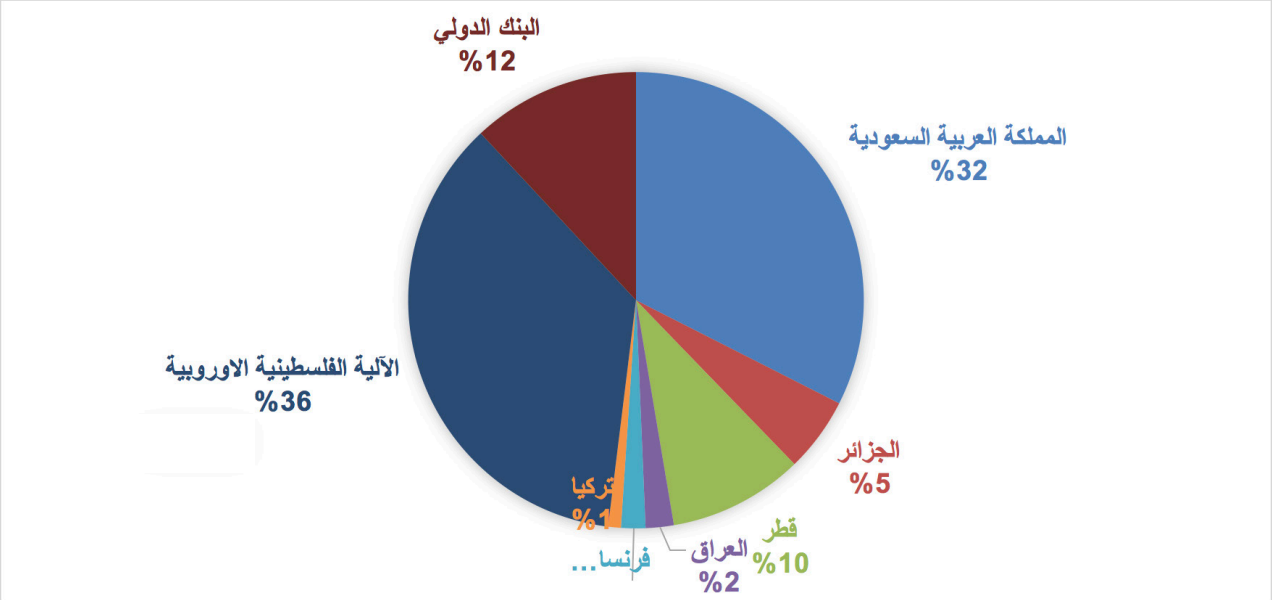
حصلت وزارة الحكم المحلي على ثاني أكبر حصة، تليها وزارة الداخلية والأمن العام. في حين أن النفقات التطويرية لوازرة الصحة بلغت 68 مليون شقل، أي ضعف المخصص للعام السابق، مما يعني أن هناك تطور في النفقات التطويرية والتوجه نحو تطوير الخدمات الصحية الحكومية.

5) العجز والمتأخرات

بلغ العجز الإجمالي خلال العام 2019 قبل التمويل (6,228) مليون شيقل، أي أكثر من المقدر بحوالي 2 مليار شيقل، مع العلم أن القيم المذكورة هي على أساس الالتزام، مما يعني عدم تأثرها بالأزمة الراهنة، باستثناء ما تم خصمه تحت ذريعة أنها مخصصات الأسرى والبالغة حوالي 500 مليون شيقل، إلا أن هناك تراجع في الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة، بالإضافة إلى ارتفاع إجمالي النفقات.

بلغ إجمالي التمويل الخارجي (1,745.5) مليون شيقل، كما بلغ التمويل من البنوك المحلية (2,851.5) مليون شيقل. بحيث يصبح العجز (1,631.1) مليون شيقل، في حين تم إضافة مبلغ (1,511) مليون شيقل لسداد المتأخرات (دفعات عن متأخرات سنوات سابقة)، وبالتالي فإنه يمكن الاستدلال إلى أن قيمة العجز تتجاوز ال 3 مليار شيقل، فضلا عن المبلغ الذي سجل كمتأخرات (ديون مرحلة) (3,084.9) مليون شيقل.

شكل رقم (3) مصادر الدعم الخارجي للموازنة خلال العام 2019



ويظهر الجدول المرفق أنه لم تصل أي مساعدات من الولايات المتحدة نتيجة للظروف السياسية، والموقف الفلسطيني من صفقة القرن وما تبعه من وقف للمنح، كما يظهر بأن معظم المساعدات من الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات الاجتماعية، تليها المملكة العربية السعودية، إضافة التمويل من قطر والجزائر والعراق، تليها فرنسا وتركيا.

جدول رقم (9) مصادر الدعم، المبلغ بالمليون شيقل

مصادر الدعم	قيمة الدعم
المملكة العربية السعودية	576.7
الجزائر	94
قطر	170.2
العراق	35.4
فرنسا	30.7
تركيا	16
الآلية الفلسطينية الأوروبية	641.3
البنك الدولي	212.1

جدول رقم (10): إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)

إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)			
السنة	المبلغ بالمليون شيقل	قيمة الانخفاض	نسبة التغير
2013	4,915		
2014	4,402	513-	10%-
2015	3,104	1298-	29%-
2016	2,905	199-	6%-
2017	2,597	308-	11%-
2018	2,411	186-	7%-
2019	1,745	666-	28%-

يتضح أن هناك انخفاض في المساعدات الخارجية على مدار الأعوام السابقة، حيث انخفض الدعم من 4 مليار شيقل عام 2013 إلى 1.7 مليار شيقل عام 2019. كما يتضح انخفاض الدعم للعام 2019 بشكل كبير نتيجة لوقف الدعم الأمريكي.

6) الديّن العام

تشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الديّن العام حيث بلغ مطلع العام 2019 (8,916.1) مليون شيكل وارتفع إلى (9,662) نهاية شهر كانون أول 2019 أي بزيادة 745 مليون شيقل.

جدول رقم (12) مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون أول 2018 – كانون أول 2019- مليون شيقل

	كانون أول 2018	كانون أول 2019	الفرق
الدين العام	8,916	9662	745.9
الدين المحلي	5,034	5451	417.8
الدين الخارجي	3,882	4210	328.1

تشير البيانات حول الدين العام الواردة في تقرير وزارة المالية إلى مجموع القروض المحلية والخارجية، والتي بلغت نهاية العام 2019 (9,662) مليون شيكل، أي ما يعادل (2,795) مليون دولار، إلا أن هناك ديون التزامات أخرى مترتبة على الحكومة، والتي تشمل متأخرات القطاع الخاص، ومتأخرات للموظفين ما يشمل (متأخرات الرواتب والعلاوات) إضافة إلى ديون صندوق التقاعد، وبالتالي فإن إجمالي الالتزامات المالية على الحكومة الفلسطينية للعام 2019 يقارب 17 مليار شيقل، وتشمل الدين العام 9,6 مليار شيقل، وديون هيئة التقاعد التي تقدر ب 8,2 مليار شيقل .

7) مخصصات الوزارات ذات الصلة بالقضايا الاجتماعية

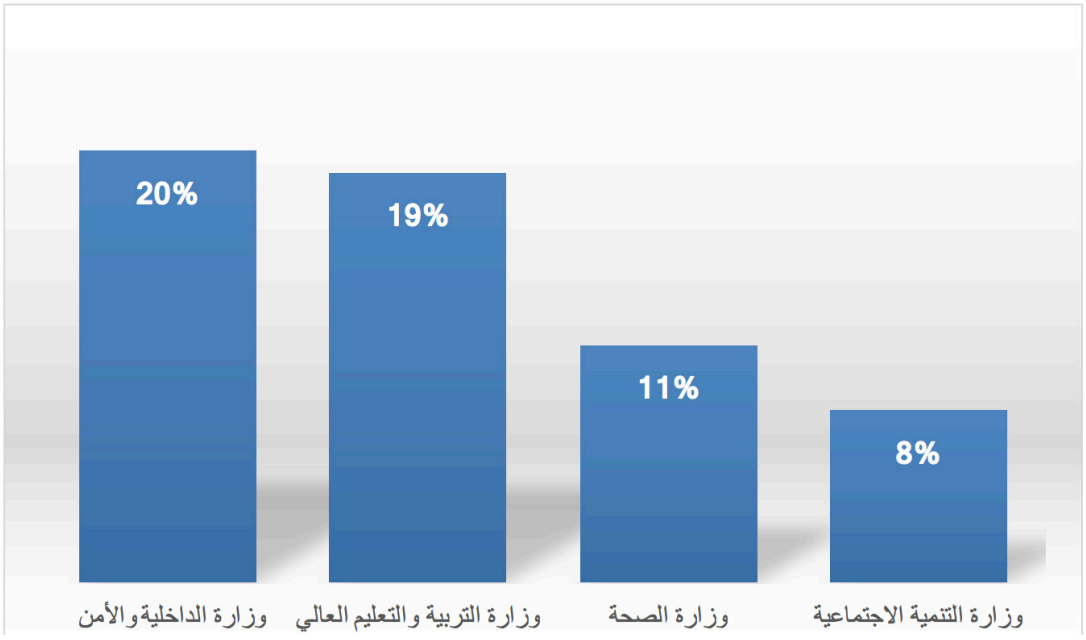
سيتم مقارنة النفقات العامة للوزارات ومركز المسؤولية الخاصة بالخدمات الاجتماعية (وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة التنميّة الاجتماعية)، ووزارة الداخلية والأمن العام خلال العام 2019.

جدول رقم (13): مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال العام 2019

	2019	2018	نسبة إجمالي النفقات المتحققة من مجموع النفقات العامة المتحققة لعام 2019
وزارة الداخلية والأمن	3,342,765,000	2,843,450,000	20%
وزارة التربية والتعليم العالي	3,161,397,000	2,689,358,000	19%
وزارة الصحة	1,784,499,000	1,710,029,000	11%
وزارة التنمية الاجتماعية	1,243,499,000	1,318,032,000	8%

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

شكل رقم (4) مقارنة نسبة النفقات الفعلية من مجمل النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال العام 2019



يتضح من خلال الجدول والشكل أعلاه ما يلي:

- استحواذ وزارة الداخلية والأمن العام على 20% من مجموع النفقات العامة، وارتفاع إجمالي النفقات لوزارة الداخلية عما تحقق للعام الماضي، حيث ارتفع إجمالي النفقات بقيمة 499 مليون شيقل، والتي جاءت كنتيجة للزيادة في بند الرواتب والأجور وبند المساهمات الاجتماعية

- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 19% من مجموع النفقات العامة، وارتفاع إجمالي النفقات عن العام الماضي بقيمة 472 مليون شيقل، نتيجة لزيادة بند الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية.

- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 11% من مجموع النفقات العامة، في حين ارتفع إجمالي الإنفاق المتحقق في العام 2019 بالمقارنة مع المتحقق للعام 2018 بحوالي 74 مليون شيقل، نظرا لزيادة الرواتب والأجور، والنفقات التطويرية، مع تخفيض بند النفقات التشغيلية مع العلم أن وزارة الصحة تعاني من أزمة ديون تصل إلى حوالي مليار شيقل، حيث أن ما يخصص من أسقف للموازنات التشغيلية لا ينسجم والمتطلبات الفعلية، فعلى سبيل المثال بداية العام 2019 تم تحديد موازنة للتحويلات الطبية بقيمة 650 مليون شيقل، علما بأن تكلفة التحويلات خلال العام حوالي مليار شيقل.

- حصول وزارة التنميّة الاجتماعية مضاف إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء على 8% من مجموع النفقات العامة، وهي أقل مما تحقق للعام 2018، في التدقيق في البنود الداخلية يلاحظ بأن الانخفاض يعود إلى انخفاض بند النفقات التحويلية لوزارة التنمية الاجتماعية، مع العلم بأن النفقات التحويلية هي المبالغ التي تحول إلى الأسر المحتاجة والفقيرة، وإلى أسر الشهداء والجرحى.

الاستخلاصات

1. من الوجهة القانونية ووفقا لأحكام القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة لعام 1998، لا يوجد أساس لاعتماد موازنة طوارئ. إن ما حصل هو اعتماد الرئيس على نفس موازنة العام 2018 لتطبيقها عام 2019، على أن تصرف شهريا، وفق تعليمات إدارية لتنظيم الإنفاق.

2. توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وكذلك في نشر كتاب الموازنة العامة التفصيلي والذي يعتبر جزءا من القانون. وما زالت إشكالية الحصول الكامل على البيانات الكاملة في وقت قصير وبشكل مباشر قائمة. كما تم تعليق نشر التقارير الدورية لغاية منتصف العام، في حين لم يتم نشر موازنة المواطن، التقرير النصف سنوي، التقرير النهائي.

3. **الإيرادات**: هناك تراجع في إجمالي الإيرادات المتحققة بالمقارنة مع المقدر، وتحديدا في الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة، كما أن هناك تراجع في الإيرادات من ضريبة الدخل والجمارك بالمقارنة مع المقدر مما يشير إلى عدم تنفيذ كامل السياسات الخاصة بمحاربة ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي.

4. **النفقات**: هناك ارتفاع في إجمالي الإنفاق المتحقق بالمقارنة مع الموازنة المقدرة، وبالرغم من تخفيض بند الرواتب والأجور، نظرا للإحالة للتقاعد المبكر، إلا أن هناك ارتفاع في بند النفقات التحويلية نتيجة لارتفاع النفقات على بند المتقاعدون.

5. **صافي الإقراض**: ارتفاع بند صافي الإقراض بقيمة عن المقدر، وقد تكون هذه الزيادة نتيجة لقرار الجانب الإسرائيلي بتجميد 500 مليون شيقل تحت ذريعة أنها مخصصات الأسرى.

6. **العجز والمتأخرات**: نتيجة الظرف الحالي وتقليص المساعدات الخارجية، ووقف المساعدات الأمريكية، فيتضح زيادة العجز في الموازنة، وزيادة في الديون المحلية، والمتأخرات.

ضمن جهود أمان الرامية لتعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في العمل العام، عملت أمان على إنشاء الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة ممثلا لعدد من المنظمات الأهلية القطاعية الفلسطينية وهي: مؤسسة أمان، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم مركز العمل التنموي – معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، مركز بيسان للبحوث والإنماء، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية)ماس(، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني ، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيا، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر)جامعة بيرزيت(، مركز دراسات التنمية IDS ، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية – بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية والغرفة التجارية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.

يؤمن الفريق الأهلي بضرورة اطلاع المواطن على الموازنة العامة، وإشراك المجتمع المدني في مراحل إعدادها، وتوفير البيانات الكاملة واللازمة لتمكين المواطن من متابعة تنفيذها، الأمر الذي من شأنه أن يعزز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في عمليات الحكم، كما يعزز الشفافية والمساءلة في الحكم الرشيد.