



سلطة النقد الفلسطينية

تقرير استدامة المالية العامة

دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

تموز 2013

© تموز، 2013.

جميع الحقوق محفوظة.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:
سلطة النقد الفلسطينية، 2013. تقرير استدامة المالية العامة، 2013: تموز.
رام الله-فلسطين.

جميع المراسلات توجه إلى:

سلطة النقد الفلسطينية

ص.ب. 452، رام الله فلسطين.

هاتف: 2-2409920 (970 +)

فاكس: 2-2409922 (970 +)

بريد إلكتروني: info@pma.ps

صفحة إلكترونية: www.pma.ps

مقدمة

يأتي تقرير استدامة المالية العامة للعام 2012 في ظل الاهتمام العالمي بمفهوم استدامة المالية العامة، والترابط الشديد ما بين أوضاع المالية العامة وأداء الاقتصاد الكلي. كما يسلط الضوء على الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية من أجل تخفيض درجة الاعتماد على المساعدات الخارجية، وإعطاء دور أكبر للموارد الذاتية بما يهدف إلى خفض العجز الجاري للموازنة وتحقيق الاستدامة المالية.

ويوضح التقرير ماهية التحديات التي تواجه السلطة الفلسطينية لضمان استمرارية مواردها المالية. كما يُفاضل بين أثر سياسات الإنفاق والإيراد على عجز مالية الحكومة في المدى المتوسط والطويل لتحديد المزيج الأمثل من التدابير المالية التي يمكن اتخاذها في سبيل الوصول إلى استدامة المالية العامة، والذي يُراد منه تحقيق السلطة الفلسطينية لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والتنمية دون أن يقوض ذلك قدرتها على الاستمرار في الإنفاق.

يتكون هذا التقرير من ثلاثة فصول رئيسية، حيث يستعرض **الفصل الأول** أهم التطورات السنوية في الموازنة للعام 2012 بما يشمل الإيرادات والمنح والنفقات العامة مع التركيز على التغييرات الهيكلية في بندي المقاصة والمنح منذ العام 2008، وذلك لغايات وضع القاريء بصورة هذه التطورات الهيكلية وارتباطاتها بواقع استدامة المالية العامة. وفي **الفصل الثاني** يتم الربط بين ماهية الإجراءات التصحيحية المتخذة من قبل الحكومة وانعكاساتها على استدامة المالية العامة باستخدام مؤشرات محددة. أهمها نسبة العجز الجاري لإجمالي الناتج المحلي الاسمي، إضافة إلى كل من بند المنح وبند الإيرادات المحلية الصافية نسبةً لإجمالي الإيرادات العامة والمنح. كما يتطرق الجزء الثاني إلى أهم التحديات التي تواجه الحكومة الفلسطينية في مسارها نحو تحقيق استدامة المالية العامة. في حين يتناول **الفصل الثالث** تحليل قابلية استمرار السياسة المالية من خلال تحليل المرونات الضريبية ومرونات الإنفاق لقياس حجم التغيير في أداء الرصيد الجاري/أو الكلي نتيجة لتغيير سياسات الإنفاق و/أو الإيراد. كما تم في هذا الفصل أيضاً التنبؤ بمالية الحكومة على المدى المتوسط (2012 - 2014) ضمن سيناريوهات معينة من خفض الإنفاق الجاري ورفع الإيراد الحكومي.

الفصل الأول

تطورات المالية العامة

تميزت الملامح العامة لموازنة الحكومة خلال العام 2012 بصعوبات تمويلية أدت إلى ارتفاع العجز الجاري، وإلى زيادة كبيرة في المتأخرات، والديون المستحقة على السلطة الفلسطينية. وبشكل عام، ساهمت الإيرادات المحلية الصافية في العام 2012 بتغطية ثلاثة أرباع الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية (مساوية تقريباً لنسبة العام الماضي)، وقد جاء النمو في كلا البندين بنفس الوتيرة (ارتفاع بنحو 11%) حيث انعكس ذلك في ارتفاع رصيد العجز الجاري ليبلغ 3 مليار شيكل تقريباً، أو ما يعادل 7.8% من الناتج المحلي الإجمالي. وبالاستناد إلى واقع البيانات المتاحة فإنه يمكن إيجاز تطورات المالية العامة خلال العام 2012 بالمقارنة مع العام 2011، كما يلي:

على جانب الإيرادات المحلية:

- أدت التدابير الرامية لتحسين التحصيل الضريبي وزيادة الوعاء الضريبي¹ التي تم اتخاذها خلال العامين السابقين وتحسن الأداء الاقتصادي لنفس الفترة، إلى زيادة الإيرادات الضريبية مقارنة بالعام السابق بنحو 7.2%.
- جاءت الإيرادات غير الضريبية أعلى بنسبة 14.1% مقارنة بالعام السابق، نظراً لحصول السلطة الفلسطينية على 30 مليون دولار من الأرباح الموزعة من صندوق الاستثمار الفلسطيني.
- كذلك جاءت إيرادات المقاصة أعلى بنحو 14.4% مقارنة بالعام السابق، حيث ساهم هذا البند لوحده في تغطية حوالي نصف الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية. ويعبر هذا الارتفاع المتواصل في متحصلات المقاصة عن نتائج حزمة الإجراءات والتدابير الإدارية التي تمت بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي في العام 2011 وتفاهات أخرى في العام 2012 بهدف رفع مستوى تحصيل هذا البند والحد من التسربات فيه قدر الإمكان²

على جانب النفقات الجارية:

- بالنظر إلى المكون الأكبر من الإنفاق الجاري ممثلاً بنفقات الأجور والرواتب (شكلت نصف الإنفاق الجاري)، تشير البيانات إلى ان قيمة فاتورة الرواتب بلغت 6 مليار شيكل، وهي دون مستوى الالتزام (الرواتب التي يتوجب

¹ تم تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011، بهدف رفع مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات المحلية، كما تم رفع ضريبة القيمة المضافة من 14.5% إلى 15% مطلع أيلول 2012، وقد تم رفعها مؤخراً (بداية حزيران 2013) إلى 16%.

² اشتملت هذه الإجراءات على مجموعة من التفاهات تمثلت في: أن يتم تقدير المقاصة وفقاً لقاعدة بيانات الجانب الإسرائيلي حول التجارة بين إسرائيل والضفة الغربية وغزة. وأن يتم تسوية فواتير الكهرباء المستحقة لشركة الكهرباء الإسرائيلية مع وزارة المالية الفلسطينية بشكل مباشر وعدم اقتطاعها تلقائياً من المقاصة إلا بعد الرجوع لوزارة المالية الفلسطينية.

دفعها) بحوالي 817.4 مليون شيكل. ويدلل هذا النقص النقدي المتكرر في تغطية القيمة الفعلية لفاتورة الرواتب إلى استمرار الأزمة المالية وضعف السيولة المتاحة للخرزينة³.

- أما نفقات غير الأجور (شكلت 40% من الإنفاق الجاري)، فقد جاء الارتفاع فيها بنحو 14% ليكون عاملاً مهماً في رفع الإنفاق الجاري للعام 2012 مقارنةً بالعام 2011. وقد جاء الارتفاع في هذا البند نتيجةً لرفع الإنفاق التشغيلي والنفقات التحويلية (معاشات تقاعدية ومساعدات اجتماعية وغيرها). وما زالت السلطة الفلسطينية تعاني من صعوبة كبح إنفاقها لمكونات هذا البند الذي يعتبر الارتفاع فيه أمراً يستدعي الانتباه وذلك في ظل تصريحات الحكومة المتعلقة باتخاذ إجراءات تقشفية في مواجهة أزمته المالية⁴.
- كذلك تضاعف الإنفاق على بند صافي الإقراض ليبلغ حوالي 1071.9 مليون شيكل (مدفوعات الحكومة الفلسطينية لشركات المنافع الإسرائيلية لسداد المستحقات المترتبة على البلديات حيث تتم الاستقطاعات على هذا البند من قبل الجانب الإسرائيلي من خلال المقاصة). تجدر الإشارة هنا إلى أن التطورات على هذا البند تعتمد عادةً على عاملين: الأول يتمثل بارتفاع أسعار المنافع التي تقدمها الشركات الإسرائيلية، والثاني تخلف السلطة الفلسطينية أصلاً عن تحويل حصة بعض هيئات الحكم المحلي من إيراداتها الضريبية بسبب أوضاع السيولة التي تعاني منها الحكومة.

مصادر التمويل:

- استفادت الحكومة من التحسن في سعر الصرف فيما يخص المنح والمساعدات المقدمة لها والتي بلغت للعام 2012 حوالي 3.5 مليار شيكل⁵، مما ساعد في الحد من العجز الكلي بعد المنح (بلغ حوالي 307.7 مليون شيكل للعام 2012 مقابل عجز 337.7 مليون شيكل في العام السابق).
- لجأت الحكومة من أجل سد عجزها الكلي بعد المنح إلى الاقتراض من الجهاز المصرفي، إذ ارتفع صافي التمويل من المصارف بشكل ملحوظ (ارتفاع بنسبة 46.8%) مقارنةً بالعام السابق ليبلغ حوالي 489.8 مليون شيكل.

³ شهرياً بلغ متوسط النقص النقدي في تغطية فاتورة الرواتب الفعلية حوالي 68.03 مليون شيكل العام 2012 مقارنةً بحوالي 31.18 مليون شيكل في العام 2011.

⁴ سبق للحكومة أن أعلنت عن مجموعة من التدابير التقشفية في مواجهة الأزمة المالية من أهمها الإعلان عن إجراء تقليص في موازنة مختلف المؤسسات الرسمية، باستثناء الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية، وبما يشمل تحديداً وقف الالتزام بأي نفقات جديدة تتعلق بمهمات السفر والإيجارات، والمصاريف الإدارية خاصة تلك المتعلقة بالمواصلات والمحروقات.

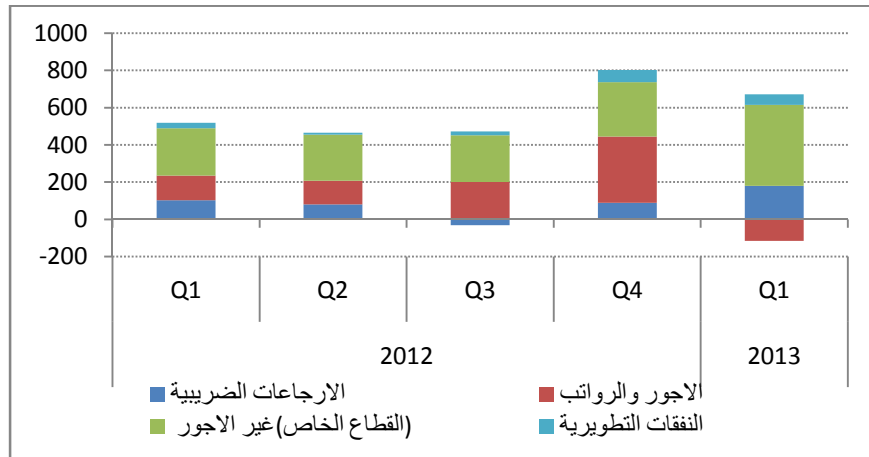
⁵ ارتفع سعر صرف الدولار مقابل الشيكال بالمعدل ما بين عامي 2011 و 2012 من 3.58 إلى 3.85.

- بلغت بذلك ديون السلطة الفلسطينية غير المسددة إلى المصارف نهاية العام 2012 حوالي 5.1 مليار شيكل (نحو 1.4 مليار دولار)، أو ما يعادل 55.8% من رصيد الدين العام، لتكون بذلك أعلى من القيمة التي وصلتها نهاية العام السابق والتي كان مقدارها 4.1 مليار شيكل (نحو 1.1 مليار دولار).

إجمالي تراكم المتأخرات⁶:

البيانات السابقة (وفقاً للأساس النقدي) لا تأخذ بعين الاعتبار الالتزامات غير المسددة والمتركمة على السلطة الفلسطينية، وفي هذا السياق فقد بلغ إجمالي تراكم المتأخرات خلال العام 2012 نحو 2.2 مليار شيكل (580.9 مليون دولار) مقارنة مع 1.9 مليار شيكل (543.8 مليون دولار) خلال العام 2011. تجدر الإشارة إلى أن هذه الزيادة الكبيرة التي طرأت على متأخرات السلطة تعود إلى نقص السيولة المطلوبة لتغطية نفقات غير الأجور، تحديداً التحويلية منها والتشغيلية، وما ترتب أيضاً خلال العام 2012 من تخلف السلطة الفلسطينية من دفع رواتب موظفيها، حيث بلغت نسبة متأخرات الرواتب لإجمالي تراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية نحو 36.7% مقارنةً بنحو 19.3% في العام السابق.

شكل (1): التطورات الربعية على إجمالي تراكم المتأخرات



الدين العام الحكومي:

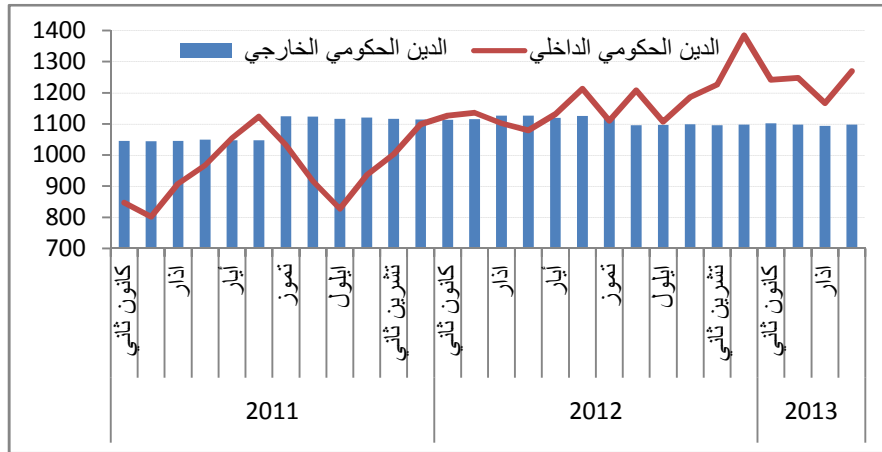
تشير بيانات المالية العامة الصادرة عن وزارة المالية إلى ارتفاع إجمالي الدين العام الحكومي ليببلغ نحو 2482.5 مليون دولار نهاية العام 2012 (حوالي 24.2% من إجمالي الناتج المحلي)، مقابل نحو 2212.8 مليون دولار نهاية العام 2011 (حوالي 22.6% من إجمالي الناتج المحلي). وتظهر البيانات أن زيادة اقتراض الحكومة من البنوك المحلية هو

⁶ يعكس بند إجمالي تراكم المتأخرات، الالتزامات المستحقة على السلطة الفلسطينية للقطاع الخاص وموظفي الحكومة. ويعبر هذا البند عن أوضاع السيولة لدى السلطة، حيث أن انخفاض قيمته تدل على تحسن وضع السيولة والعكس صحيح.

السبب الرئيس في زيادة حجم الدين العام الحكومي، حيث بات الاقتراض من القطاع المصرفي مصدراً رئيسياً لتمويل العجز المالي لدى الحكومة الفلسطينية.

يبين الشكل (2) أن الدين الحكومي الخارجي مستقر نسبياً حتى أنه قد تراجع بشكل طفيف منذ شهر تموز من عام 2012، ليستقر عند نحو 1.1 مليار دولار. أما عن الدين الداخلي الحكومي فقد كان أكثر تذبذباً، إذ بلغ ذروته نهاية عام 2012 بنحو 1.4 مليار دولار، وذلك بالمقارنة مع نحو 1.1 مليار دولار نهاية عام 2011.

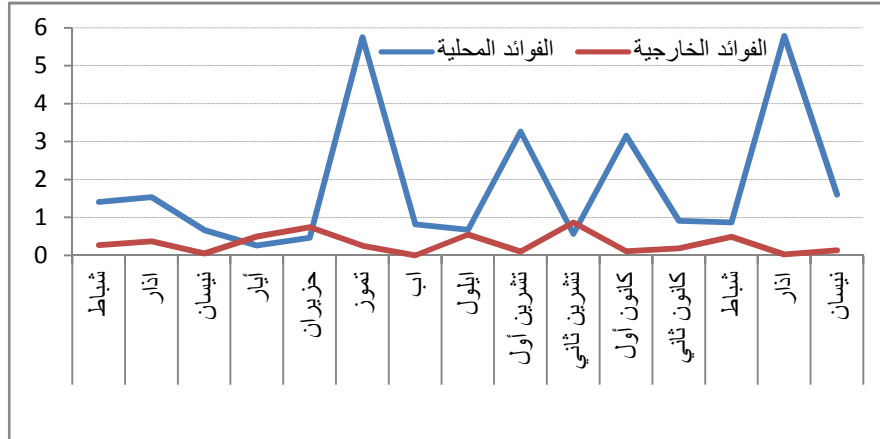
شكل(2): تطور الدين العام الحكومي (مليون دولار)



ينعكس استقرار الدين الحكومي الخارجي في حجم مدفوعات الفائدة، والتي تعتبر ثابتة وقليلة نسبياً مقارنة بالفائدة الشهرية المدفوعة على الدين الحكومي المحلي. إذ يبلغ معدل مدفوعات الفائدة الشهرية على الدين المحلي نحو 1.9 مليون دولار خلال الفترة ما بين كانون ثاني 2012 ونيسان 2013، بالمقابل فان متوسط الفائدة المدفوعة على الدين الحكومي الخارجي بلغت نحو 0.3 مليون دولار شهرياً خلال نفس الفترة.

وكان هناك تباين واضح في أسعار الفائدة المدفوعة من الحكومة الفلسطينية مقابل الاقتراض من المصارف المحلية (الدين المحلي الحكومي) بحسب العملة المستخدمة. فقد كان سعر فائدة الإقراض على الشيك الإسرائيلي الأعلى، إذ بلغ بالمتوسط حوالي 7.4% خلال الفترة كانون أول 2011 حتى كانون أول 2012. بالمقابل بلغ متوسط سعر الفائدة على الدينار الأردني نحو 5.0%، وحوالي 4.1% على الدولار الأمريكي خلال نفس الفترة. ويعود ارتفاع الفائدة على الشيك الإسرائيلي إلى أن أغلبه يكون على شكل جاري مدين والذي تكون أسعار الفائدة عليه مرتفعة نسبياً مقارنة بأنواع القروض الأخرى.

شكل(3): الفائدة المدفوعة على الدين العام الحكومي (مليون دولار)



أما عن حجم الدين الحكومي الداخلي فقد كان الاقتراض بالشيكل الإسرائيلي هو الأعلى بالرغم من ارتفاع سعر الفائدة على هذه العملة، حيث تضاعف اقتراض الحكومة بالشيكل الإسرائيلي ما بين عامي 2011 و 2012. ويعزى السبب في هذا الارتفاع إلى طبيعة نفقات الحكومة التي تدفع في جُلّها بعملة الشيكال الإسرائيلي؛ فالرواتب والأجور التي تشكل نحو 55% من النفقات الحكومية تدفع بعملة الشيكال، كذلك النفقات التشغيلية، والتحويلية والرأسمالية والنفقات التطويرية، تدفع بهذه العملة. أما اقتراض الحكومة بالدولار الأمريكي فقد تراجع بنحو 32.8% ما بين العامين 2011 و 2012، بالمقابل ارتفع الاقتراض الحكومي بالدينار الأردني بنحو 30.1% خلال نفس الفترة.

جدول (1): القروض المقدمة للحكومة من المصارف في فلسطين ومتوسط أسعار الفائدة عليها بحسب العملة*

	الدولار الأمريكي		الشيكل الإسرائيلي		الدينار الأردني	
	سعر الفائدة	القيمة	سعر الفائدة	القيمة	سعر الفائدة	القيمة
2011	4.1%	518.6	7.5%	480.0	4.8%	100.3
	4.1%	467.4	7.6%	551.0	4.5%	100.5
2012	4.1%	454.7	7.5%	560.5	5.1%	129.3
	4.1%	451.7	7.1%	488.4	5.1%	129.7
	4.1%	348.5	7.4%	876.2	5.7%	130.5
	4.1%	448.2	7.4%	591.2	5.0%	118.1
						المتوسط

* قيمة القروض بالعملة المختلفة هي مقومة بالدولار الأمريكي.

يتضح من الجدول رقم (1) أن اعتماد الحكومة الفلسطينية على المصارف العاملة في فلسطين في تمويل وسد العجز في الموازنة لديها في تزايد مستمر. حيث تضاعف حجم القروض المقدمة بالشيكل الإسرائيلي، كما ارتفعت القروض الممنوحة بالدينار الأردني، وهو ما يحمل في ثناياه مخاطر التعثر أو التأخر في السداد. يشار إلى أن هذه الزيادة (تحديداً الاقتراض

بالشيكل) تمت خلال فترة قصيرة لا تزيد عن سنة، ما يعني عدم القدرة على الاستمرار في الاستدانة بهذا النحو على المدى المتوسط والطويل⁷، أو على الأقل سيؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص في الحصول على التمويل اللازم لإقامة المشاريع الاستثمارية في المدى الطويل وهو ما يهدد الإيرادات الضريبية ويؤدي إلى زيادة العجز المالي.

يُعتبر لجوء الحكومة للاقتراض من الجهاز المصرفي الفلسطيني بوتيرة عالية أمراً يستدعي الوقوف عنده، حيث يُعتبر ذلك من مكامن الخطر المهمة المرتبطة بأداء الموازنة على الاستقرار المالي. وذلك في ظل ضعف أوضاع السيولة ووجود خلل هيكلي في بنود الإنفاق الرئيسية والتي تُدفع في معظمها بالشيكل. كما أن اللجوء المستمر للاستدانة من البنوك المحلية من شأنه أن يؤدي إلى حالة من عدم اليقين حول استمرارية أوضاع المالية العامة مما قد يؤدي بالتالي على المدى المتوسط والطويل لزيادة معدلات الفائدة، ورفع تكاليف خدمة الدين الحكومي وهو ما سيؤثر حتماً وبشكل سلبي على حجم وتدفقات الاستثمار الوطني والأجنبي، وتزايد احتمالات انخفاض الطلب الكلي على السلع والخدمات، وبالتالي تفاقم الركود الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة وانخفاض معدلات النمو، وانخفاض الإيرادات المتوقعة للخزينة.

⁷ تضاعف الدين المحلي خلال فترة قصيرة يشير إلى صعوبة الوضع المالي للسلطة الفلسطينية وزيادة الاعتماد على المصارف المحلية في تمويل عجزها المالي خاصة في ظل استمرار إسرائيل بالتحكم بإيرادات المقاصة وتذبذب المنح والمساعدات الخارجية وهو ما يزيد من مخاطر الاقتراض الحكومي وبالتالي يدفع البنوك إلى رفع الفائدة أو حتى الإحجام عن اقراض الحكومة كلياً إذا ما استمرت الحكومة في إنتهاج هذا النمط من الاقتراض.

الفصل الثاني

استدامة المالية العامة بين الواقع والتحديات

يُنظر إلى استدامة المالية العامة على أنها الحالة التي تكون فيها الحكومة قادرة على تنفيذ برامج عملها لمختلف النشاطات ضمن مدى معين دون أن يقوض ذلك قدرتها المستقبلية على الإنفاق. ويقوم هذا المفهوم على أساس تحليل قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية أو ما يعرف بشرط الملاءة (Solvency Condition). ففي حال رغبت الحكومة أو اضطرت للتوسع في إنفاقها على المدى القصير، يجب عليها ان تكون قادرة على التمويل من خلال مواردها الذاتية بما يضمن أداءها لمهامها بكل فاعلية وكفاءة من جهة، وبما يمكنها من مواجهة أي مخاطر أو تأثيرات غير مرغوب بها (سواء كانت حالية أو مستقبلية) خصوصاً على نمو الاقتصاد وتطوره من جهة أخرى. كما يستند هذا المفهوم على حقيقة مفادها أن الموازنة العامة لأي حكومة يمكن أن تتعرض لمجموعة متعددة من المخاطر، نتيجةً لوجود عوامل ضعف كامنة فيها، أو نتيجةً لعدم قدرتها على امتصاص آثار الصدمات المالية والاقتصادية، سواء المحلية أو العالمية.

1- مؤشرات استدامة المالية العامة

يتناول هذا الجزء من التقرير تحليل المؤشرات الرئيسية لاستدامة المالية العامة للحكومة الفلسطينية، حيث تم الربط بين ماهية الإجراءات التصحيحية المتخذة من قبل الحكومة وانعكاساتها على استدامة المالية من خلال المؤشرات التالية:

1- المنح والمساعدات الخارجية، والإيرادات المحلية الصافية نسبةً لإجمالي الإيرادات العامة والمنح.

2- المنح (لدعم الموازنة)، والإيرادات المحلية الصافية نسبةً للإنفاق الجاري.

3- العجز الجاري نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي.

واصلت الحكومة الفلسطينية في العام 2012 التزامها بإستراتيجيتها الرامية إلى الاعتماد على الإيرادات المحلية لتمويل إنفاقها العام، خصوصاً تلك التي تتحكم في آليات ومواقيت استحقاقها، ممثلة ببندى الإيرادات الضريبية وغير الضريبية⁸، مقابل الاستغناء التدريجي عن المنح والمساعدات الخارجية بغرض الوصول إلى تحقيق شرط الملاءة. وقد أدت هذه التدابير والإجراءات إلى زيادة الإيرادات المحلية بنحو 12.8% خلال العام 2012 مقارنة بالعام السابق، لتبلغ نحو 8843.3 مليون شيكل. وشملت التدابير التي اتخذتها الحكومة في العام 2012 فيما يتعلق بزيادة الإيرادات المحلية الصافية مسارين رئيسيين:

⁸ في العام 2012، شكلت الإيرادات الضريبية وغير الضريبية ثلث مجموع الإيرادات للسلطة الفلسطينية وغطت نحو 23.4% من إنفاقها الجاري.

المسار الأول: رفع متحصلات الإيرادات الضريبية المحلية

زادت الحكومة معدل ضريبة الدخل على أعلى شريحة من شرائح نظام ضريبة الدخل من 15% إلى 20%، كما قامت وزارة المالية بتوسعة نطاق التغطية لدائرة كبار المكلفين بما يضمن ضم كافة المكلفين الذين يحققون دخلاً سنوياً أكثر من 10 مليون شيكل⁹. كما واصلت وزارة المالية إعادة تخمين قطاعات تنظيمية جديدة من الأملاك، ورفعت معدل ضريبة القيمة المضافة من 14.5% إلى 15%¹⁰.

المسار الثاني: رفع متحصلات المقاصة

في العام 2012 شكل بند المقاصة للسلطة الفلسطينية ما يزيد عن ثلثي الإيرادات المحلية الصافية وبما يغطي حوالي نصف الإنفاق الجاري. ونظراً للدور الذي يمثله هذا البند وأهميته في أي خطة من شأنها خلق مورد مالي مُستدام للحكومة الفلسطينية، تم في تموز 2012 إبرام تفاهم مع وزارة المالية الإسرائيلية تضمن في جوهره إنشاء قاعدة بيانات مشتركة من شأنها تفعيل الرقابة على حركة السلع مع إسرائيل وأيضاً عبر المعابر الإسرائيلية مع الخارج بما يساعد في الحد من التسربات الضريبية في هذا البند¹¹.

ويُظهر الشكل (4) بوضوح العلاقة الإحلالية بين الإيرادات المحلية الصافية¹² من جهة والمنح والمساعدات الخارجية من جهة أخرى، وذلك في دلالة على انسجام الخطوات التي اتخذتها الحكومة مع إستراتيجيتها المعلنة بالاعتماد على الموارد الذاتية بدلاً من الدعم الخارجي. فاتجاه مؤشر المنح والمساعدات كنسبة من الإيرادات العامة والمنح، وكذلك مؤشر الإيرادات المحلية الصافية (شاملة المقاصة) كنسبة من الإيرادات العامة والمنح، يسيران في اتجاهين متعاكسين، حيث يبين الشكل ارتفاع حصة الإيرادات المحلية نسبة لإجمالي الإيرادات العامة والمنح من نحو 50% عام 2008، لتبلغ 71% نهاية العام 2012، مقابل انخفاض حصة المنح والمساعدات الخارجية من نحو 50% عام 2008، لتبلغ 29% نهاية العام 2012.

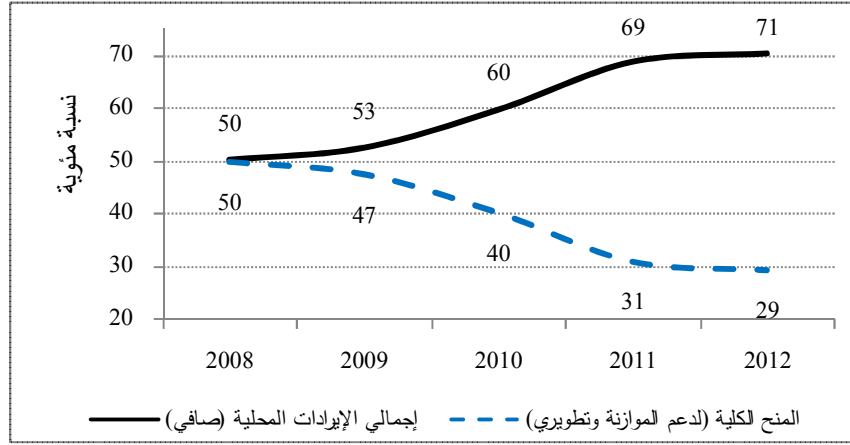
⁹ ارتفع عدد كبار المكلفين ضمن نطاق تغطية هذه الدائرة بنحو 40%.

¹⁰ جاء القرار في أواخر العام 2012 وتحديداً في شهر تشرين الأول في إشارة إلى محدودية تأثير هذا الإجراء خلال العام 2012.

¹¹ تجدر الإشارة إلى أن هذا البند ما زال يعاني من حدوث تسربات في مكوناته لصالح الجانب الإسرائيلي، يعود أساسها إلى ثلاث مداخل: (1) أن الجانب الإسرائيلي يعترف بالمتحقق منها بالاستناد فقط لما اصطلح عليه في بروتوكول باريس بمبدأ الوجهة النهائية للسلع المستوردة، وبالتالي فإن الواردات الفلسطينية والتي تتم عبر وكلاء استيراد إسرائيليين أو شركات إسرائيلية تُسنتى جماركها من التسويات الدورية على المقاصة ما لم تُشير وثائق الاستيراد وبشكل واضح ومحدد إلى أن الوجهة النهائية لهذه السلع هي مؤسسات مسجلة فلسطينياً، وتمارس نشاطها في الضفة الغربية أو قطاع غزة. (2) يشمل التسرب أيضاً الجمارك على مستوردات المواد الخام التي تتم عبر الجانب الإسرائيلي من الخارج والتي يعاد تصنيعها إسرائيلياً ومن ثم يتم توريدها إلى الجانب الفلسطيني على أنها سلع إسرائيلية حيث يتمتع الجانب الإسرائيلي عن تقدير الرسوم الجمركية عن الجزء المصنوع من هذه السلع خارج إسرائيل رغم أن وجهة الاستهلاك النهائي هي مناطق السلطة الفلسطينية. (3) لا يعترف الجانب الإسرائيلي إلا بوثائق الاستيراد التي تُقدمها وزارة المالية الفلسطينية والتي يجب على التاجر الفلسطيني تقديمها لوزارة المالية حيث يتمتع بعض المستوردين الفلسطينيين عن تقديم هذه السندات مما يؤدي لضياع المستحق عليها لصالح الجانب الإسرائيلي.

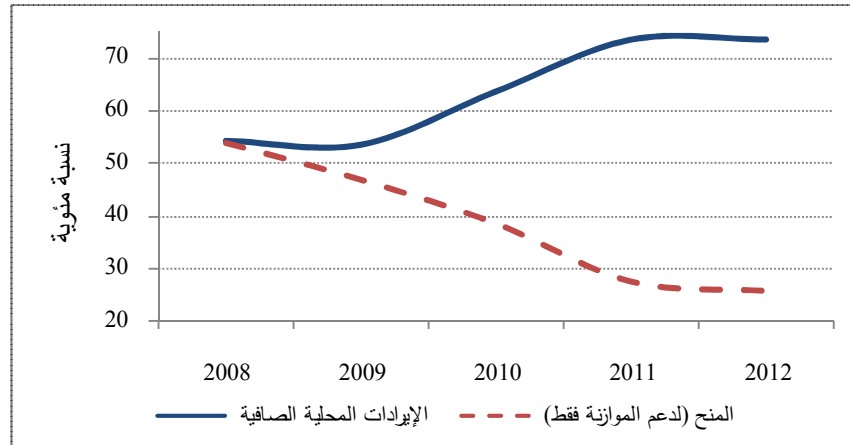
¹² يقصد بالإيرادات المحلية الصافية على أنها إجمالي الإيرادات المحلية مطروحاً منها الأرباح الضريبية.

شكل (4): العلاقة الإحلامية بين الإيرادات المحلية والدعم الخارجي الكلي
نسبة إلى الإيرادات العامة والمنح (2008-2012)



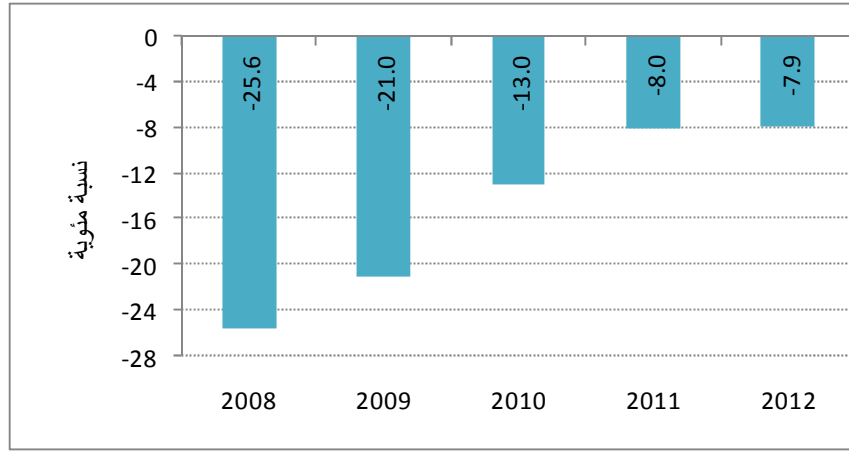
وبالتوازي مع ذلك، يُظهر الشكل (5) ارتفاع حصة الإيرادات المحلية الصافية في تغطية الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية، حيث ارتفعت هذه الحصة لتبلغ نحو 74% عام 2012، مقارنة بنحو 54% عام 2008. في مقابل انخفاض حصة المنح لدعم الموازنة كنسبة من الإنفاق الجاري لتبلغ نحو 26% عام 2012، مقارنة بحوالي 54% عام 2008. وفي هذا إشارة واضحة لرغبة الحكومة الفلسطينية في زيادة الاعتماد على الإيرادات المحلية لتغطية إنفاقها العام بدلاً من الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار أن توجه الحكومة لرفع إيراداتها المحلية لم يُوازى بخطوات مماثلة على صعيد ضبط الإنفاق الجاري، والذي ارتفع بنحو 10.7% خلال نفس الفترة ليبلغ حوالي 11730.2 مليون شيكل.

شكل (5): العلاقة الإحلامية بين الإيرادات المحلية والدعم الخارجي للموازنة
نسبة إلى الإنفاق الجاري (2008-2012)



وبالرغم من ارتفاع حجم الإنفاق الجاري غير أن نسبته لإجمالي الناتج المحلي عموماً في تراجع مستمر منذ العام 2008 حيث انخفضت من 56.1% في العام 2008 إلى نحو 29.7% في العام 2012. وفي ظل مساعي الحكومة لرفع إيراداتها المحلية كما تشير التطورات سالفة الذكر، فقد أدى ذلك إلى تخفيض نسبة العجز الجاري إلى إجمالي الناتج المحلي من نحو 25.6% في العام 2008 إلى حوالي 8% في العام 2012 كما يظهر من الشكل (6). وعليه، تدلل المؤشرات السابقة إلى استمرار الحكومة في مساعيها الرامية لتحقيق موارد ذاتية مُستدامة، بما قد يخفف من درجة الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية في تمويل عجز الإنفاق الجاري.

شكل (6): الرصيد الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (2008-2012)



2- التحديات الرئيسية في مجال تحقيق الاستدامة

لقد قامت الحكومة الفلسطينية خلال السنوات الماضية باتخاذ مجموعة من الخطوات الرامية لتقليل الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية وزيادة الاعتماد على الموارد الذاتية في تمويل إنفاقها الجاري. كانت محصلتها أن تجاوزت تغطية الجباية المحلية ثلثي الإنفاق الجاري بعد أن كانت مناصفةً مع بند المنح في العام 2008، بموازاة تراجع عجز الرصيد الجاري كنسبة لإجمالي الناتج المحلي إلى ثلث ما كان عليه العام 2008. وهذا يشير بشكل واضح إلى أن الحكومة الفلسطينية تسير فعلاً في مسار تصحيحي غير أنها ما زالت تعاني من محدودية التمويل في تغطية الالتزامات قصيرة الأجل، وما زالت تعاني من استمرار العجز في رصيدها الكلي بعد المنح وبالتالي استمرار الحاجة للاستدانة من القطاع المصرفي ناهيك عن تراكم المتأخرات.

ويستعرض هذا القسم بالتفصيل أهم التحديات التي تواجه الحكومة الفلسطينية للوصول إلى وضع قابل للاستمرار، والتي تتمثل من جهة بضعف أوضاع السيولة الناجم عن تحكم الجانب الإسرائيلي في إيرادات المقاصة -التي تعتبر ممولاً رئيسياً، ويتم جبايتها عن طريق الجانب الإسرائيلي والذي لا يلتزم في كثير من الأحيان بتحويلها في مواعيدها المحددة، ويرهن ذلك

بالعوامل السياسية. كما تتأثر أوضاع السيولة باستمرارية الاعتماد على المنح والمساعدات الأجنبية -التي ترتبط بدورها بتأثيرات خارجية، كالأوضاع الاقتصادية والسياسية للدول المانحة. وتدفعها لخزينة السلطة بعملات مغايرة لعملة الإنفاق الرئيسية (الشيكل الإسرائيلي)، مما يجعلها تتأثر بشكل كبير بالتذبذبات في أسعار صرف العملات المحولة بها.

إن ضعف أوضاع السيولة، يؤدي لخلق حالة من عدم التأكد حول حجم التدفقات النقدية المتاحة للحكومة الفلسطينية (حجم السيولة المتاحة)، مما يُضرب بشكل كبير في قدرة الحكومة على وضع الخطط والمشاريع التطويرية والاجتماعية. وبالتالي خلق حالة من الإرباك فيما يتعلق بآليات الإنفاق الجاري ومواقفته المجدولة في مشروع الموازنة الأمر الذي من شأنه أن يُشكل خللاً هيكلياً رئيسياً في الموازنة.

من جهة أخرى ترتبط أوضاع المالية العامة بالخلل الهيكلي في جانب الإنفاق، والناجم عن ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور¹³، وعدم قدرة الحكومة على ضبط إنفاقها الجاري على بند غير الأجور¹⁴. ويشكل هذا الخلل عاملاً مهماً يؤثر سلباً في وضع الرصيد الجاري (ما زال يعاني من عدم كفاية الجباية المحلية)، وينعكس بالتالي في حجم المديونية للقطاع المصرفي. كما يحد هذا الخلل الهيكلي في ظل ضعف أوضاع السيولة من قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها في المواقيت المحددة. فخلال العام 2012 كما في بعض الأعوام السابقة، عانت الحكومة بشكل شبه مستمر من مشكلة عدم توفر السيولة اللازمة لتغطية فاتورة الرواتب في موعدها المحدد من كل شهر¹⁵، كما عانت الحكومة من ارتفاع متأخراتها المستحقة للقطاع الخاص بشكل كبير نتيجة لتضخم الإنفاق على بند غير الأجور.

هذه التحديات تمثل العائق الرئيسي أمام الحكومة للوصول إلى وضع مالي مُستدام، وهو ما يتطلب من الحكومة إجراء مراجعة تحليلية شاملة لمكونات الموازنة، بما يؤدي لتشخيص إمكانيات تحسين الجباية المحلية وضبط الإنفاق الجاري، وهذا ما يتطرق إليه الجزء اللاحق من التقرير.

¹³ بلغت قيمتها نسبة للإنفاق الجاري خلال 2012 النصف تقريباً.

¹⁴ شكل خلال 2012 نحو 40% من الإنفاق الجاري وقد ارتفع بنحو 14% مقارنةً بالعام 2011.

¹⁵ بالمعدل الشهري، تضاعفت نسبة النقص النقدي في تغطية فاتورة الرواتب من 31.2 مليون شيكل عام 2011 إلى 68.03 مليون شيكل عام 2012.

الفصل الثالث

تحليل قابلية استمرار السياسة المالية

تسعى الحكومة منذ سنوات لتخفيض العجز الجاري في موازنتها للوصول إلى وضع قابل للاستمرار يؤدي إلى استقرار نسبة الدين لإجمالي الناتج المحلي. وقد لجأت الحكومة في سبيل ذلك إلى الاعتماد على البدائل المحلية بشكل موسع في تمويل إنفاقها الجاري. بالمقابل، وعلى الجانب الآخر من الموازنة، سبق للحكومة وأن أعلنت نيتها عن اتخاذ رزمة من الإجراءات التقشفية بغرض ضبط إنفاقها الجاري (وتحديداً بند غير الأجور).

إن الاعتماد على الإيرادات المحلية في تمويل الإنفاق، أو التركيز أكثر على تخفيض الإنفاق الجاري وإعادة هيكلته للحد من العجز في الرصيد الجاري يتطلب أولاً تقدير التكلفة الاقتصادية لخفض الإنفاق الجاري وإعادة هيكلته في مقابل تكاليف رفع الضرائب على معدلات النمو والتضخم، ولو نظرياً على الأقل. وثانياً، تقدير حجم معاملات المرونة على طرفي الموازنة لقياس سرعة الاستجابة في أداء الرصيد الجاري في مقابل سياسات الإنفاق أو الإيراد. وثالثاً، التنبؤ بمالية الحكومة على المدى المتوسط ضمن سيناريوهات معينة من خفض الإنفاق الجاري وإعادة هيكلته أو رفع الإيراد.

وبالتركيز على الأثر الاقتصادي لتمويل الإنفاق الجاري عن طريق رفع الإيراد المحلي، فإنه من غير الوارد التقليل من أهمية الضرائب عموماً في تخفيض العجز الجاري للموازنة، غير أن هذه الإستراتيجية من منظور اقتصادي لها آثارها على المتغيرات الكلية للاقتصاد كمعدلات النمو والأسعار. وبالرغم من محدودية الأثر على المدى القصير، غير أن حجم وسرعة التأثير على النمو وسوق العمل ستكون أكبر عند الحديث عن المدى المتوسط والطويل، فرفع الضرائب يؤثر سلباً على الاستثمار ويؤدي إلى هروب رؤوس الأموال الفلسطينية والأجنبية. وبالتوازي فإن رفع الضرائب على المدى المتوسط والطويل سينتقل إلى المستهلك عبر السعر مما سيولد ضغوطاً تضخمية في الاقتصاد.

وعليه، من المتوقع أن يكون الأثر الاقتصادي أقل كلفة في حال استندت الحكومة إلى إصلاح سياسات الإنفاق، بإعادة هيكلته بنوده وفقاً للأولويات، وتحسين كفاءة الإدارات المسؤولة عن النفقات، وتشديد القيود الرقابية عليها، وترشيد شبكة الأمان الاجتماعي (أنظمة التقاعد المدني والبطالة والرعاية الصحية)، وإعادة توجيه الدعم الحكومي على السلع لضمان وصول هذا الدعم لمستحقيه فقط، فكل ذلك من شأنه أن يساهم في تخفيض العجز الجاري دون أن يترك آثاراً سلبية على معدلات النمو أو التضخم.

القسم الأول: أثر بنود الإنفاق والإيراد على عجز مالية الحكومة

لأغراض قياس حجم وسرعة استجابة أداء الرصيد الجاري في مقابل سياسات الإنفاق أو الإيراد، تم استخدام منهج الاقتصاد القياسي لتقدير قيم المرونة لمكونات كل من الإيرادات المحلية والنفقات الجارية¹⁶. وقد أظهرت النتائج، وفقاً لبيانات الموازنة الفلسطينية خلال الفترة (2008-2012)¹⁷، بأن سياسات تخفيض النفقات الجارية عموماً ستعمل على تخفيض العجز الجاري للموازنة وبنسبة أكبر من سياسات رفع الإيراد المحلي، حيث أشارت النتائج إلى أن رفع الإيراد المحلي بنسبة 1% من شأنه تخفيض عجز الموازنة الجاري بنحو 2.7%، وترتفع هذه النسبة إلى نحو 3.43% في حال قيام الحكومة باتخاذ سياسات من شأنها الحد من نفقاتها الجارية بنسبة 1%، في إشارة واضحة إلى أن حجم استجابة العجز في الرصيد الجاري للتعديلات على جانب الإنفاق أكبر منه في جانب الإيرادات.

كما أظهرت النتائج أنه وفي حال قيام الحكومة باتخاذ سياسات من شأنها الحد من عجزها الجاري، فإن تأثير سياسات ضبط الإنفاق الموجهة لبند الأجور والرواتب من المتوقع أن تكون أكبر مقارنةً ببنود الإنفاق الأخرى، فتخفيض الرواتب بنسبة 1% من شأنه الحد من العجز الجاري بنحو 2.44%، في حين أن خفض الإنفاق على بند غير الأجور بنفس النسبة من المتوقع أن يسهم في خفض العجز الجاري بنحو 1.5%.

بالمقابل، أشارت النتائج إلى أن توجه الحكومة لرفع الإيراد المحلي بغرض تمويل الإنفاق، من المتوقع أن يكون أثره على الرصيد الجاري أكبر في حال كانت سياسات رفع الإيراد المحلي موجهةً إلى بند المقاصة مقارنةً ببنود الإيراد الأخرى. فزيادة المتحصلات من بند المقاصة بنسبة 1% من شأنه الحد من العجز الجاري بنحو 3.22%، في حين أن زيادة المتحصلات من الإيرادات غير الضريبية بنفس النسبة من المتوقع أن يسهم في تخفيض العجز الجاري بنحو 0.30% فقط.

وقد أظهرت النتائج عدم وجود أية دلائل إحصائية على كون سياسات رفع الضرائب ذات تأثير على أداء الرصيد الجاري، وهذا أمر في غاية الأهمية، فالضرائب عموماً تساهم في تخفيض العجز الجاري للموازنة محاسبياً على المدى القصير¹⁸، غير أن حجم التأثير الاقتصادي قد يكون مغايراً عند الحديث عن المدى المتوسط أو الطويل. فعند النظر إلى الضرائب كوجه مقابل للإنفاق وكأداة مهمة من أدوات السياسة المالية للحكومة، وليس مجرد قناة لرفع الإيرادات، فإن هذه الأداة غالباً ما تُستخدم في سياق سياسات الاقتصاد الكلي من أجل تحفيز معدلات النمو وكبح معدلات التضخم والبطالة وإعادة توزيع الدخل بما يكفل تحقيق العدالة داخل المجتمع.

¹⁶ للإطلاع على الصيغة النهائية للنماذج القياسية والنتائج يرجى مراجعة ملحق التقرير. حيث يعكس معامل المرونة التغير النسبي في الرصيد الجاري الناجم عن التغير النسبي في كل من مكونات الإيرادات المحلية أو النفقات الجارية أو مكوناتها.

¹⁷ شملت البيانات للموازنة الفلسطينية السلسلة الزمنية الممتدة من العام 2008 ولغاية العام 2012 وبشكل ربعي.

¹⁸ إن زيادة الضرائب قد يواكبها في كثير من الأحيان ارتفاع معدلات التهرب الضريبي وبالتالي انخفاض العائدات الضريبية بدلاً من ارتفاعها.

وعليه فإن قراءة نتائج النموذج الاقتصادي تتطلب محاولة تقدير الآثار الاقتصادية التي يمكن أن تتركها سياسات زيادة الضرائب على المتغيرات الكلية للاقتصاد، وانعكاس ذلك لاحقاً على أداء الرصيد الجاري. فرفع الضرائب من شأنه أن يحبط معدلات الاستثمار، أحد المكونات الرئيسية للطلب الكلي في الاقتصاد. وفي حال لم يعوض ذلك بزيادة الإنفاق الحكومي (وهذا متوقع) فإن المحصلة النهائية ستكون تراجع معدلات النمو، والذي بدوره سينعكس على معدلات البطالة بالارتفاع. وعليه فإن زيادة الإنفاق الحكومي لاحقاً لتلافي الآثار السلبية لزيادة الضرائب على النمو ستجعل من أثر التوسع الضريبي على أداء الرصيد الجاري هامشياً أو محدوداً. ومن جهة أخرى فإن زيادة الضرائب ستسهم في توليد ضغوط تضخمية من شأنها أن تؤدي إلى تضخم الإنفاق الجاري على السلع والخدمات.

وباستخدام منهج الاقتصاد القياسي لتقدير قيم المرونة لمكونات كل من الإيرادات المحلية والنفقات الجارية، على مستوى الرصيد الكلي، مع الأخذ بعين الاعتبار بند المنح والمساعدات الخارجية، فقد جاءت النتائج متسقة مع ما سبق أيضاً وذات دلالة إحصائية عند مستوى ثقة 95%. فعلى جانب الإنفاق أشارت النتائج إلى أن بند الرواتب والأجور من المتوقع أن يكون العامل الأكثر تأثيراً على أداء الرصيد الكلي بين بنود الإنفاق، إذ تشير النتائج أن العجز الكلي سيرتفع بالمتوسط بنحو 8.59% في حال ارتفعت الأجور والرواتب بنحو 1%. كما تظهر النتائج أن ارتفاع بند غير الأجور بنحو 1% يؤدي إلى ارتفاع العجز الكلي بمعدل 4.34%. أما على جانب الإيرادات المحلية فقد أشارت النتائج إلى أن بند المقاصة من المتوقع أن يكون العامل الأكثر تأثيراً مقارنةً ببنود الإيراد المحلي الأخرى، إذ أنه من المتوقع أن ينخفض العجز الكلي بالمعدل بنحو 5.59% في حال ارتفعت إيرادات المقاصة بنحو 1%. وكذلك أشارت النتائج إلى أهمية المنح والمساعدات الخارجية في التأثير على العجز الكلي، إذ أن ارتفاع المنح والمساعدات الخارجية بنحو 1% يؤدي بالمتوسط إلى انخفاض العجز الكلي بنحو 4.4%، وهذا بدوره مؤشر مهم على استمرار حاجة الموازنة الفلسطينية لتدفق المنح والمساعدات.

جدول (2): معاملات مرونة العجز الجاري لبنود الإنفاق والإيرادات¹⁹

المتغيرات التفسيرية	معدل معامل المرونة	Prob.value
الإيرادات الضريبية	-0.14	0.6493
الإيرادات غير الضريبية	-0.30	0.0618
المقاصة	-3.22	0.0000
الأجور والرواتب	2.44	0.0000
غير الأجور	1.50	0.0028
صافي الإقراض	0.21	0.0975
Prob(F-statistic) = 0.0000		Adj R ² = 89
DW = 2.09		

* المتغير التابع هو الرصيد الجاري.

¹⁹ تم احتساب قيم المتغيرات نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي مقاسة باللوغاريتم.

وفقاً لهذه النتائج، فإن الحكومة بمقدورها اللجوء لمزيج من أدواتها المالية، وذلك عبر اتخاذ سياسات من شأنها الحد من إنفاقها الجاري وإعادة هيكلته، حيث من المتوقع أن يكون أثر التدابير المتعلقة بفاتورة الرواتب والأجور أكبر مقارنةً بالبنود الأخرى. والعمل بالتوازي على رفع الإيراد المحلي لتمويل الإنفاق بالتركيز على بند المقاصة، حيث من المتوقع أن يكون أثر الإجراءات المرتبطة بتحسين كفاءة تحصيل المقاصة أكبر مقارنةً بباقي بنود الإيرادات الأخرى، وتجنب اللجوء إلى استخدام سياسات من شأنها رفع الضرائب لما يتركه ذلك من آثار سلبية على المتغيرات الكلية للاقتصاد الفلسطيني من جهة، وانعدام تأثير التوسع الضريبي على أداء الرصيد الجاري على المدى المتوسط والطويل للأسباب التي تم تناولها مسبقاً.

جدول (3): معاملات مرونة العجز الكلي لبنود الإنفاق والإيرادات²⁰

Prob.value	معدل معامل المرونة	المتغيرات التفسيرية
0.0709	1.53	الإيرادات الضريبية
0.0006	0.54	الإيرادات غير الضريبية
0.0001	5.59	المقاصة
0.0000	8.59-	الأجور والرواتب
0.0048	4.34-	غير الأجور
0.1096	0.50-	صافي الإقراض
0.0000	4.41	المنح والمساعدات الخارجية
Adj R² = 88%	DW = 2.32	Prob(F-statistic) = 0.0000

* المتغير التابع هو الرصيد الكلي.

القسم الثاني: تحليل الحساسية (2013-2014)

تعكس التطورات على أداء الرصيد الجاري الاستجابة التلقائية لسياسات الإيراد والإنفاق المتخذة من قبل الحكومة، وتمثل هذه التطورات في أداء الرصيد الجاري نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي مؤشراً مهماً يساعد على استنباط التوقعات حول مدى استدامة الأوضاع المالية للحكومة للفترات المقبلة.

ولهذه الغاية، فقد تم الاعتماد على نتائج النماذج القياسية التي تم الحصول عليها مسبقاً فيما يخص تقدير المرونات، ومن ثم تم التنبؤ بالرصيد الجاري والكلية، بشكل ربعي، بناءً على مجموعة من الافتراضات المستقاة من أداء المالية العامة خلال العامين 2011 و 2012. ولإجراء تحليل الحساسية فقد تم استخدام مجموعة من الافتراضات التي تحقق أفضل سيناريو (السيناريو المتفائل) متمثلاً بأقل مستوى من العجز الممكن نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي. وعلى العكس من ذلك فقد

²⁰ تم احتساب قيم المتغيرات نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي.

تم استخدام مجموعة من الافتراضات التي تمكنا من التنبؤ بأسوأ سيناريو ممكن (السيناريو المتشائم)، والذي يتمثل في أعلى مستويات ممكنة من العجز نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي.

وقد تمثلت منهجية تحليل الحساسية في الخطوات التالية:

1- تقدير متوسط معدلات النمو الربعية السنوية²¹ المتوقعة للعامين 2013 و2014 لمكونات الإيرادات المحلية والنفقات بالاستناد إلى التطورات الربعية في أداء المالية العامة خلال العامين 2011 و2012 كما هي البيانات وفقاً لأساس الالتزام على النحو التالي :

✓ **السيناريو المتفائل:** يفترض هذا السيناريو أن معدل نمو الإيرادات سيكون مرتفعاً نسبياً، بمقابل افتراض معدلات نمو منخفضة على مستوى النفقات الجارية. وبالاعتماد على البيانات التاريخية للعامين 2011 و2012، من المتوقع وفقاً لهذا السيناريو نمو الإيرادات المحلية الربعية بالمعدل الربعي (مقارنة كل ربع بالسابق) بنحو 9.2%. وبالمقابل من المتوقع خلال نفس الفترة نمو النفقات الجارية بالمتوسط الربعي السنوي (مقارنة بالأرباع المناظرة) بنحو 2.5%.

✓ **السيناريو المتشائم:** يفترض هذا السيناريو أن تزداد النفقات الجارية بنحو 9.8% ربعياً وذلك بالاعتماد على بيانات المالية العامة للأعوام 2011 - 2012. وأن تنمو الإيرادات بالمتوسط الربعي السنوي بنحو 1.7% عند المقارنة فيما بين الأرباع المناظرة.

ويُظهر جدول 4 معدلات النمو الربعية المتوقعة للعامين 2013 و2014 لكل بند من بنود الإيرادات والنفقات:

جدول (4): معدلات النمو الربعية (%) المتوقعة للعامين 2013 و2014

السيناريو المتشائم		السيناريو المتفائل		
معدل نمو الإيرادات المحلية المتوقع	1.7	معدل نمو الإيرادات المحلية المتوقع	7.3	الإيرادات الضريبية
1.7	5.2	9.2	7.7	الإيرادات غير الضريبية
	2.6		10.3	إيرادات المقاصة
معدل نمو النفقات المتوقع	6.7	معدل نمو النفقات المتوقع	1.2	الأجور والرواتب
9.8	13.7	2.5	4.5	غير الأجور

2- وفقاً لقيم المتوسطات كما هي في الجدول رقم (4)، تم افتراض نمو كل بند من بنود الإيرادات المحلية والنفقات الجارية بشكل ربعي مقارنة مع الربع الذي يسبقه، كما هي البيانات وفقاً للأساس النقدي²²، وذلك للعامين

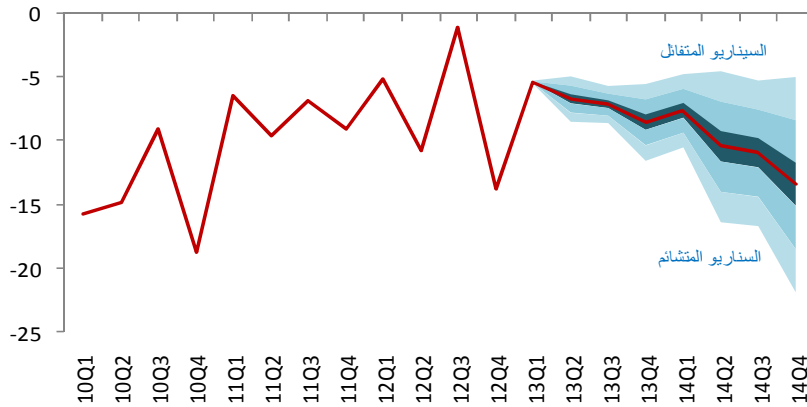
²¹ يقصد بمتوسط معدلات النمو الربعية السنوية على أنه معدل النمو فيما بين الربع الحالي من السنة الحالية مقارنة بالربع المناظر من السنة السابقة.

2013 و 2014، وعليه تم تقدير القيم المطلقة كما هي متوقعة لكل بند من بنود الموازنة. أما بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي على أساس ربعي فقد تم تقديره بالاعتماد على معدلات النمو فيما الأرباع المناظرة بين العامين 2011 و 2012.

3- التعويض في النماذج القياسية لتقدير مستويات العجز المتوقع في كل من الرصيد الجاري والرصيد الكلي نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي، ضمن السيناريو المتفائل والمتشائم.

أشارت النتائج إلى أن نسبة العجز الجاري لإجمالي الناتج المحلي الاسمي من المتوقع أن تبلغ بالمتوسط نحو 12.5% في ظل السيناريو المتشائم، أي بافتراض معدلات نمو منخفضة للإيرادات المحلية في مقابل توسع الحكومة في إنفاقها الجاري. بالمقابل أشارت النتائج إلى احتمال انخفاض هذه النسبة لتصل بالمتوسط الربعي خلال نفس الفترة لنحو 5.1% في ظل السيناريو المتفائل والمتمثل بافتراض تحسن الجباية المحلية في مقابل ضبط النفقات الجارية (أنظر الشكل 7).

شكل (7): نسبة الرصيد الجاري للناتج المحلي الإجمالي المتوقعة خلال الفترة 2013-2014

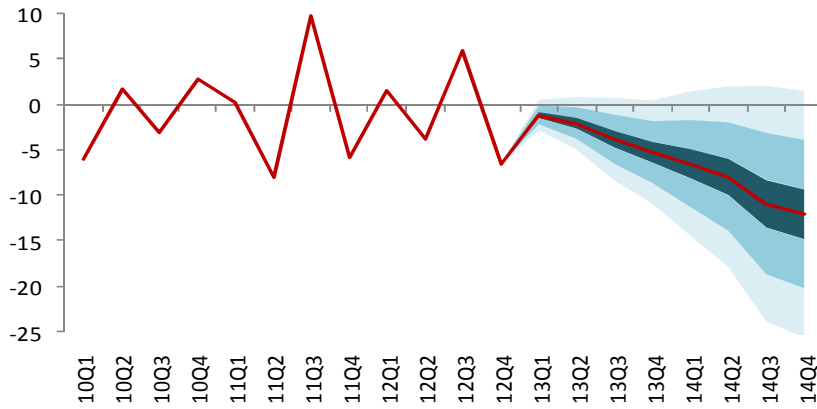


²² تجدر الإشارة هنا إلى ما يلي:

- فيما يتعلق بالتوقعات حول بند المقاصة، تم افتراض نمو هذا البند ربعياً للعامين 2013 و 2014 كما هي البيانات وفقاً لأساس الالتزام بشكل ربعي مقارنة مع الربع المناظر للعام 2012 وذلك نظراً لحالة عدم انتظام التحويلات النقدية من قبل الجانب الإسرائيلي، في الأشهر تموز وأيلول، وتشيرين الثاني، وكانون الأول من العام 2012.
- فيما يتعلق ببند صافي الإقراض فقد عملت الحكومة في السابق على تخفيض إنفاقها على هذا البند إلى مستويات منخفضة في إشارة على توجيهها نحو التخلص منه نهائياً. غير أنه من المستبعد أن يتم التخلص من هذا البند كلياً بسبب حاجة بعض هيئات الحكم المحلي للإبقاء على حالة الارتباط المالي مع الحكومة، وعليه فقد تم افتراض ثبات صافي الإقراض عند 40 مليون دولار ربعياً خلال العامين 2013 و 2014.
- كذلك تم افتراض ثبات حجم المنح والمساعدات ربعياً للعامين 2013 و 2014 عند 233 مليون دولار، وهو ما يمثل المعدل الربعي لما تلقته الحكومة من منح خلال العام 2012. حيث أنه بالرغم من محاولة الحكومة خلال السنوات السابقة بتقليل اعتمادها على المنح في مقابل البدائل المحلية كإستراتيجية معلنة من طرفها، إلا أن أوضاع الرصيد الجاري ما زالت تشير إلى عدم كفاية الجباية المحلية وبالتالي فإنه لا يمكن الاستغناء عن المساعدات الخارجية في المدى القصير أو حتى المتوسط.

أما على مستوى الرصيد الكلي، فقد أظهرت النتائج أنه من المتوقع وفي ظل السيناريو المتشائم أن يبلغ المتوسط الربعي لنسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي نحو 13.7% خلال الفترة 2013 - 2014. حيث يُتوقع ارتفاع هذه النسبة من 2.9% في الربع الأول 2013 لتبلغ 25.6% في الربع الرابع 2014. بالمقابل ووفقاً للسيناريو المتفائل فإنه من المتوقع أن يحقق الرصيد الكلي فائضاً بالمتوسط قد يصل لنحو 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي. حيث أنه، وفق هذا السيناريو، يُتوقع ارتفاع هذه النسبة من 0.5% في الربع الأول 2013 لتبلغ 1.5% في الربع الرابع 2014، (أنظر الشكل 8).

شكل (8): نسبة الرصيد الكلي للناتج المحلي الإجمالي المتوقعة خلال الفترة 2013-2014



ويستعرض الجدول 5 اللاحق نسب الرصدين الجاري والكلي إلى الناتج المحلي وفق السيناريوهين (المتفائل والمتشائم).

جدول (5): تنبؤات الرصيد الجاري والكلي كنسبة لإجمالي الناتج المحلي (الربع الأول 2013 - الربع الرابع 2014)

السيناريو المتشائم		السيناريو المتفائل		
الرصيد الكلي	الرصيد الجاري	الرصيد الكلي	الرصيد الجاري	
-2.9	-5.5	0.5	-5.2	الربع الأول
-5.0	-8.5	0.8	-4.9	الربع الثاني
-8.4	-8.6	0.7	-5.7	الربع الثالث
-10.9	-11.6	0.4	-5.5	الربع الرابع
-14.5	-10.5	1.4	-4.7	الربع الأول
-17.9	-16.4	2.0	-4.5	الربع الثاني
-23.9	-16.7	2.0	-5.2	الربع الثالث
-25.6	-21.9	1.5	-5.0	الربع الرابع
-13.7	-12.5	1.2	-5.1	المتوسط الربعي

بناءً على التوقعات سالفة الذكر حول مدى استدامة المالية العامة فإنه يتوجب على الحكومة الفلسطينية العمل على تحسين إيراداتها المحلية والتركيز على بند المقاصة تحديداً، للدور الذي يمثله هذا البند وأهميته في تغطية الإنفاق الجاري. أما فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية وبما أن النتائج أظهرت انعدام تأثير التوسع الضريبي اقتصادياً على أداء الرصيد الجاري على المدى المتوسط والطويل للأسباب التي تم تناولها في القسم السابق، فإنه يتوجب على الحكومة من أجل الوصول إلى المعدلات المطلوبة لنمو الإيرادات الضريبية في إطار السيناريو المتفائل، تجنب إحداث زيادات مباشرة في الضرائب والعمل على تحسين كفاءة تحصيل الدوائر الضريبية، وإن كان لا بد من الزيادة فيجب أن تكون بالتدرج وليس مرة واحدة. وفيما يخص الإيرادات غير الضريبية فإن هذه الإيرادات هي عبارة عن رسوم لا تتأثر بالأنشطة الاقتصادية، وعلى الحكومة العمل على زيادتها بشكل مباشر إلى المعدلات المطلوبة في إطار السيناريو المتفائل، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة الموازنة بين نوعية الخدمة المقدمة وتكلفتها على القطاع الحكومي والمنافع المترتبة عليها للمواطن.

وعلى جانب النفقات، وفيما يخص فاتورة الرواتب والأجور، مما لا شك فيه أن خفض الأجور الحكومية يُعتبر أمراً صعباً، لذا يتعين على الحكومة قدر الإمكان، من أجل الوصول إلى المعدلات المطلوبة لنمو فاتورة الرواتب في إطار السيناريو المتفائل، أن تقوم بضبط فاتورة الرواتب من خلال مجموعة من الإجراءات التي من شأنها وقف التوظيفات الجديدة، باستثناء التوظيفات الملحة والضرورية، وصولاً إلى إلغاء ظاهرة البطالة المقنعة واللجوء لتعبئة الشواغر الوظيفية التي تخلو بسبب التقاعد من خلال برامج إعادة الهيكلة الوظيفية (كبرامج تدوير الموظفين والكفاءات) وإنهاء فلسفة كون الحكومة المُشغل الرئيسي في الاقتصاد الفلسطيني، بالإضافة إلى تشديد الضوابط على الترقيات. أما فيما يخص بند غير الأجور فإنه يتعين على الحكومة الحد من إنفاقها الجاري على بند غير الأجور تحديداً النفقات التشغيلية دون المساس بجودة الخدمات المقدمة للمواطن وتحديداً في قطاعي التعليم والصحة.

ملحق (1): خلاصة الوضع المالي للسلطة الفلسطينية خلال العام 2012

(مليون شيكل)

نسبة الفعلي إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي (%)		2012		2011		البيان
2012	2011	الفعلي إلى الموازنة (%)	فعلي	الفعلي إلى الموازنة (%)	فعلي	
31	32.5	91	12235.4	84.6	11313.7	إجمالي الإيرادات العامة والمنح (صافي)
21.9	22.4	101.8	8648.8	98	7793.6	إجمالي الإيرادات المحلية (صافي)
4.7	5.0	87.2	1851.9	91.2	1726.8	الإيرادات الضريبية
2.3	2.3	93	895.2	70.7	784.8	الإيرادات غير الضريبية
15.4	15.3	104	6096.2	99.9	5330.4	إيرادات مقاصة
0.5	0.1	42.8	194.5	12.5	48.5	إرجاعات ضريبية (-)
9.1	10.1	72.4	3586.6	64.8	3520.1	المنح والمساعدات الخارجية
7.6	8.4	78.3	2985.6	81.5	2915.2	لدعم الموازنة
1.5	1.7	52.7	601.0	32.7	605.0	لدعم المشاريع التطويرية
31.8	33.4	93.3	12543.1	84.4	11651.4	إجمالي النفقات العامة
29.7	30.4	96.8	11730.1	88.6	10597.0	النفقات الجارية، ومنها:
15.2	17.2	88	5995.6	95	6006.8	الأجور والرواتب
11.8	11.7	95.1	4662.6	81.1	4089.3	نفقات غير الأجور
2.7	1.4	268.0	1071.9	84.6	500.9	صافي الإقراض
2.1	3	61.1	813.0	57	1054.4	النفقات التطويرية
-7.8	-8	85.1	-3081.3	69.9	(2803.4)	العجز/الفائض الجاري
-9.9	-11.1		-3894.3		(3857.8)	العجز/الفائض الكلي قبل المنح
-0.8	-1		-307.7		(337.7)	العجز/الفائض الكلي بعد المنح
			489.8		333.6	صافي التمويل من المصارف المحلية
			182.1		(4.1)	الرصيد المتبقي

ملحق (2): نماذج التنبؤ القياسية لمالية الحكومة

$$\ln(cbd_t) = \beta_0 + \beta_1 \ln(tr_t) + \beta_2 \ln(ntr_t) + \beta_3 \ln(cr_t) + \beta_4 \ln(w_t) + \beta_5 \ln(nw_t) + \beta_6 \ln(l_t) \quad (1)$$

$$ob_t = \beta_0 + \beta_1 tr_t + \beta_2 ntr_t + \beta_3 cr_t + \beta_4 w_t + \beta_5 nw_t + \beta_6 l_t + \beta_7 aid_t \quad (2)$$

حيث أن:

الرمز	التفصيل
cbd _t	الرصيد الجاري نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
r _t	الإيرادات المحلية الصافية (ضريبية وغير ضريبية ومقاصة) نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
tr _t	الإيرادات الضريبية نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
ntr _t	الإيرادات غير الضريبية نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
cr _t	إيرادات المقاصة نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
ce _t	النفقات الجارية (أجور ورواتب وغير الأجور وصافي الإقراض) نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
w _t	نفقات الأجور والرواتب نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
nw _t	نفقات غير الأجور نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
l _t	نفقات صافي الإقراض نسبة للنتائج المحلي الإجمالي
ob _t	الرصيد الكلي نسبة للنتائج المحلي الإجمالي