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

التقرير نصف السنوي للموازنة العامة 2021

سلسلة تقارير رقم 198

2021

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

التقرير نصف السنوي للموازنة العامة 2021

تشرين أول 2021

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 1202. التقرير نصف السنوي للموازنة العامة 1202. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذ التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

مقدمة 3

الشفافية في الموازنة العامة 2021..... 3

نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة..... 4

الإيرادات العامة للنصف الأول للعام 2021 4

- الإيرادات المحلية 3
- إيرادات المقاصة..... 5

النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام..... 7

المنح والمساعدات - العجز والتمويل 8

الديّن العام..... 9

مخصصات الوزارات: الصحة، التنمية الاجتماعية، التربية والتعليم، الداخلية والأمن الوطني، وزارة الزراعة.... 9

- نفقات وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام 2021..... 9
- نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام 2021..... 10
- نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام 2021..... 11
- نفقات وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام 2021..... 11
- نفقات وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام 2021..... 12

الاستخلاصات..... 14

التوصيات 15

مقدمة

اعتاد الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة على إعداد تقرير دوري عن واقع تنفيذ الموازنة العامة للشهور الستة الأولى من العام، لتقييم ما تم في مجال الإنفاق العام والإيرادات العامة.

صحيح أنّ الحكومة تبنت هذا العام زيادة مخصصات كلٍّ من قطاع الحماية الاجتماعية وقطاع الصحة والتعليم المقدّرة في الموازنة العامة، وأعلنت استعدادها لدعم تنفيذ استراتيجية تحسين إدارة المال العام (2021-2023) التي تتضمن تعزيز الشفافية في الموازنة العامة، وإدارة الدين العام، والحد من التهرب الضريبي وغيرها من القضايا الهامّة، إلّا أنّ ذلك لم يظهر بوضوح خلال الأشهر الستة الماضية من العام 2021.

اعتمدت الحكومة في إطار خطة التعافي للاقتصاد الفلسطيني لمواجهة تحديات جائحة كورونا 2021-2023 مجموعة من التدخلات التي من ضمنها العمل على مراجعة النظام الضريبي والحد من ظاهرة التهرب الضريبي، وما زالت النتائج بهذا الشأن غير واضحة المعالم أو ملموسة، كما أعلنت الحكومة تبني سياسة الترشيد والتقشف في مجال النفقات، لكن لا تشير النتائج إلى تقليص الفجوة والعجز في الموازنة الناتجيْن عن استمرار زيادة النفقات خاصة مع التحديات المستمرة في مجالي إيرادات المقاصة مع إسرائيل، وتراجع المنح والمساعدات الدولية.

يهدف هذا التقرير إلى عرض واقع الإنفاق العام خلال النصف الأول من العام، بالمقارنة مع المخصصات المرصودة، سيما للقطاع الاجتماعي والقطاع الزراعي، بالاستناد إلى التقارير المالية الشهرية وقانون الموزانة للعام 2021، إضافة إلى ربطها بما جاء في الاستراتيجيات سيما التدخلات ذات العلاقة في إدارة المال العام.

الشفافية في الموازنة العامة 2021

أصدر الرئيس قراراً بقانون بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021 بعد إقرارها بشكل سرّي في الحكومة، بتأخر 3 أشهر عن الموعد المحدد في الظروف الطبيعية بحسب قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لعام 1998 لإعداد الموازنة العامة. وقد تم نشرها بشكل مختصر دون نشر البنود التفصيلية التي توضح مخصصات مراكز المسؤولية. كما اتضح أنّها اعْتُمِدَت دون مشاركة أو مشاورات مع ممثلي المجتمع المدني أو اطلاع المواطنين، بل بتجاهل وإقصاء لجميع المواطنين دافعي الضرائب.

ولدى محاولة معرفة تفاصيل الموازنة من خلال الاطّلاع على موازنات الوزارات لم نصل إلى واقع الأرقام التفصيلية بسبب عدم التزام الوزارات بنشر موازناتها على مواقعها، الأمر الذي يثير الشكوك حول وجود سياسة شاملة تتعمد إخفاء المعلومات، وعدم تقديمها ونشرها للمواطن، مع الإشارة إلى أنّه تم نشر موازنة المواطن على موقع وزارة المالية، في حين أنّ الموازنة التفصيلية لم يتم نشرها.

بالرغم من أنّ الموازنة العامة تَصْدُر باعتبارها قانوناً يُنْشَرُ في الوقائع إلّا أنّ ذلك لم يتم خلافاً للقواعد النظامية والدستورية؛ حيث لم يتم نشر الموازنة التفصيلية وبنودها المعتمدة، ولم تقم الوزارة بإصدار تقرير مالي مفصّل عن الشهور الستة الأولى من العام.

نتائج مسح تتبّع شفافية الموازنات العامة

من خلال مراجعة موقع وزارة المالية وتتبّع مدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة التي حددتها مبادرة شراكة الموازنة الدولية، والمتمثلة في 8 وثائق أساسية:

الوثيقة	تم النشر	لم تنشر
بيان ما قبل الموازنة	تم النشر	
ملخص مقترح الموازنة		لم يتم النشر
الموازنة العامة المقرّة والمعتمدة	تم النشر (مختصرة)	
موازنة المواطن	تم النشر	
التقارير الدورية (الشهرية والربعية)	تم النشر	
التقرير نصف السنوي		لم يتم النشر
تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي» للعام 2020	تم النشر	
التقرير المدقق للعام 2019		لم يتم النشر

يظهر الجدول أعلاه أنّ هناك بعض الوثائق التي تم نشرها، إلّا أنّ النشر يتطلب وجود 3 معايير محددة هي: شمولية البيانات المنشورة، والالتزام بمواعيد النشر، وسهولة الوصول إلى البيانات، وبناءً على ذلك يمكن إدراج الملاحظات التالية:

- تم نشر بيان ما قبل الموازنة على موقع وزارة المالية.
- لم يتم نشر ملخص مقترح الموازنة، ولم يتم عرضه ونقاشه مع ممثلي المجتمع المدني.
- تم نشر قانون الموازنة المقرّة والمعتمدة على موقع وزارة المالية بشكل مختصر جداً؛ دون توضيح الموازنات التفصيلية لمراكز المسؤولية.
- تم نشر موازنة المواطن على موقع وزارة المالية، بعد مضي النصف الأول من العام.
- تم نشر التقارير الشهرية على موقع وزارة المالية، إلّا أنّه لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها.
- لم يتم نشر التقرير نصف السنوي للعام الجاري «حيث أنّ ما تنشره وزارة المالية هو تقرير تراكمي لنصف العام، وهذا لا يلبي شروط ومعايير التقرير نصف السنوي، الذي يجب أن يشمل تحليلاً للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقاماً للإنفاق».
- تم نشر تقرير نهاية السنة للعام 2020، إلّا أنّه تقرير مختصر، يحتوي على أرقام صمّاء لا تعكس الأداء خلال العام الماضي وما تم تحقيقه من أهداف وما تم تنفيذه من برامج.
- لم ينشر التقرير المدقق للعام 2019، الحساب الختامي، مع العلم بأنّه يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن 18 شهراً من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي.

الإيرادات العامة للنصف الأول للعام 2021

تم تقدير إجمالي صافي الإيرادات بـ (13,579) مليون شيقل، بزيادة نسبتها حوالي 14% عما تم تحقيقه خلال العام 2020 وتعادل (1,746) مليون شيقل. تتشكل الإيرادات العامة من الإيرادات المحلية التي تشمل الإيرادات الضريبية والرسوم التي تجبيها السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى إيرادات المقاصة وهي عبارة عن الضرائب والجمارك والرسوم التي يقوم الجانب إسرائيل بجبايتها على المعابر الدولية نيابة عن السلطة مخصوم منها 3% بدل إدارة. توقعت الحكومة أن تبلغ الإيرادات المحلية التي ستتم جبايتها مباشرة من قبل الحكومة الفلسطينية (4,634) مليون شيقل، في حين تتوقع الحكومة أن تبلغ إيرادات المقاصة (9,320) مليون شيقل.

بلغ إجمالي الإيرادات العامة المتحققة للنصف الأول من العام (6,789) مليون شيقل[1] على أساس الالتزام، أي ما نسبته 50% من الإيرادات المتوقعة للعام 2021. حيث بلغت الإيرادات المحلية (2,396) مليون شيقل، الأمر الذي يشير إلى التحسن الطفيف في الجباية الضريبية، في حين بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة (4,709) مليون شيقل.

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

يشير الجدول أدناه إلى تحقيق 55% من إيرادات الضرائب المحلية المقدّرة لهذا العام، وشكّلت ضريبة القيمة المضافة أعلى إيرادات متحققة خلال النصف الأول من العام شكلت ما نسبته 46% من المقدّر، بينما بلغت قيمة الجمارك (435) مليون شيقل، وبما يشكل 67% من المقدّر لهذا العام، الأمر الذي يشير إلى استمرار حالة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة. كما بلغت إيرادات ضريبة الدخل المتحققة خلال النصف الأول من العام 65% من المقدّر لهذا العام، الأمر الذي يشير إلى التحسن في الجباية الضريبية.

جدول رقم (1): إيرادات الضرائب المحلية المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع المقدّر
المبلغ بالمليون شيكل

	المتحقّق خلال نصف العام 2021	المقدّر خلال العام 2021	نسبة المتحقّق من المقدّر
إيرادات الضرائب المحلية	1609.2	2921	% 55
ضريبة الدخل	423.1	648	% 65
ضريبة القيمة المضافة	578.5	1251	% 46
الجمارك	435	648	% 67
مكوس المشروبات	2.4	370	% 43
مكوس السجائر	158.8		
ضريبة الأملاك	11.5	4.6	% 250

لم تلتزم الحكومة بتنفيذ التعديلات على ضريبة القيمة المضافة التي وردت في خطة التعافي التي تستهدف تعديل القيمة المضافة بالرفع على السلع الكمالية والتخفيض على السلع الأساسية، (لم يجرِ حتى تاريخ إصدار التقرير أيّ تعديل على ضريبة القيمة المضافة).

إيرادات المقاصة

بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة (4,709) مليون شيقل بنسبة 51% من المقدّر لهذا العام، وتشكل الإيرادات المتأتية من الجمارك النصيب الأكبر منها، بما يؤكد استمرار اعتماد المستوردين الفلسطينيين على واسطة إسرائيلية، وبالرغم من خسائر السلطة الفسطينية الناجمة عن التسرب المالي، والذي يشكل الاستيراد من خلال إسرائيل أحد قنواته، إلّا أنّه يظهر جلياً الاعتماد بشكل أساسي على الاستيراد من خلال الجانب إسرائيل، من خلال المقارنة بين الجمارك المتحققة من الإيرادات المحلية والجمارك عن طريق المقاصة، حيث تشكل الأخيرة حوالي 4 أضعاف الجمارك المتحققة محليا.

جدول رقم (2): إيرادات المقاصة المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع المقدّر
المبلغ بالمليون شيكل

	المتحقق خلال نصف العام 2021	المقدّر خلال العام 2021	نسبة المتحقّق من المقدّر
إيرادات المقاصة	4709.9	9320	51%
الجمارك	2515.6	4194	60%
ضريبة القيمة المضافة	967.5	2236.8	43%
ضريبة الشراء	-9.7		
ضريبة المحروقات	1206.3	2796	43%
ضريبة الدخل	30.1	93.2	32%

يشير الجدول أعلاه إلى أنّ نسبة ضريبة الدخل المتحققة خلال النصف الأول من العام أقلّ من المقدّر للعام 2021، حيث بلغت 32% من المقدّر، كما أنّ نسبة المتحقّق من إيرادات ضريبة القيمة الضافة وضريبة المحروقات بلغت 43% لكلٍّ منهما من المقدّر للعام 2021.

تحليل النفقات

تم تقدير إجمالي النفقات وصافي الإقراض للعام 2021 بـ (17,169) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض المتحققيْن خلال النصف الأول من العام (8,019) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي ما نسبته 47% من الموازنة.

جدول رقم (3): إجمالي النفقات المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع المتحقق على الأساس النقدي، والمقدّر للعام 2021، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق للنصف الأول من العام 2021 على أساس الالتزام	المتحقق للنصف الأول من العام 2021 على الأساس النقدي	المقدّر للعام 2021	نسبة المتحقق على أساس الالتزام من المقدّر لهذا العام
إجمالي النفقات	8019.8	5787	17169	% 47
الرواتب والأجور	3815.8	2920.3	7434	% 51
المساهمات الاجتماعية	364.4	2.5	687	% 53
استخدام السلع والخدمات	1082.7	449.4	2564	% 42
النفقات التحويلية	1803.9	1537.5	4784	% 38
النفقات الرأسمالية	15.5	4.2	211	% 7
الفائدة	92.8	143.5	364	% 25
صافي الإقراض	625.6	625.6	800	% 78
مدفوعات مخصصة	219	104	325	% 67

بلغ إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام على الأساس النقدي، قيمة أقل من المتحقق على أساس الالتزام، بفارق (2,232.8) مليون شيقل، وهذا يؤشر إلى استمرار سياسة مماطلة وزارة المالية في تسديد قيمة النفقات التي تؤدي إلى تراكم الديون والمتأخرات.

الرواتب والأجور: بلغت قيمة الإنفاق على بند الرواتب والأجور على أساس الالتزام (3,815) مليون شيقل، بنسبة 51% من المقدّر للعام 2021، في حين بلغت قيمة بند الرواتب والأجور على الأساس النقدي (2,920) مليون شيقل، بفارق 895 مليون شيقل عن أساس الالتزام تبقى كالتزامات مالية على الحكومة. تجدر الإشارة إلى أنّه تم خلال العام الجاري دفع الرواتب بشكل كامل، الأمر الذي يلفت الانتباه إلى الفارق بين الإنفاق النقدي والإنفاق على أساس الالتزام، وقد حاولنا التعرف على حقيقة هذا الفارق وتفسيره إلّا أنّ وزارة المالية لم تعاون في هذا الشأن حتى الآن.

المساهمات الاجتماعية: وهي عبارة عن المساهمات المترتبة على الحكومة لصالح الموظفين، والتي يُفترض تحويلها لصندوق التقاعد، لضمان استدامته وتحويل مستحقات المتقاعدين، ولم يتم فعلياً سوى تحويل 2.5 مليون شيقل من أصل 364 مليون شيقل، ما يعزز سياسة الحكومة في تراكم الديون لصالح صندوق التقاعد المهدد بالإفلاس خلال فترة قادمة، إذا ما استمرت الحكومة في عدم الالتزام بتحويل المستحقات وسداد الديون.

استخدام السلع والخدمات: بلغت النفقات التشغيلية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (1,082) مليون شيقل، شكلت 42% من المقدّر لهذا العام، في حين أنّ النفقات التشغيلية المتحققة فعلياً «الأساس النقدي» بلغت فقط (449) مليون شيقل، ما يعني أنّ (633) مليون شيقل بقيت كالتزامات مالية على الحكومة، أي متأخرات لصالح القطاع الخاص، بما يزيد من أزمة تراكم المتأخرات للقطاع الخاص ويفاقم من مخاطر تدني مستوى الخدمات والسلع المقدمة والتي من المتوقع أن تكون ضحيتها المجموعات المهمشة، كونها لا تملك خيارات أخرى للحصول على هذه الخدمات.

النفقات التحويلية: بلغت النفقات التحويلية المتحققة خلال النصف الأول من العام (1,803) مليون شيقل، أي ما نسبته 38% من المقدّر لهذا العام، في حين بلغت على الأساس النقدي (1,537) مليون شيقل، بفارق (266) مليون شيقل عن المتحقق على أساس الالتزام والتي تبقى كالتزامات مالية مترتبة على الحكومة.

النفقات الرأسمالية: بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام 15 مليون شيقل، أي 7 % من المقدّر لهذا العام، في حين بلغت على الأساس النقدي 4 مليون شيقل، بما يثير التساؤل حول من يحدد الأولويات للصرف من المقدّر حتى نهاية العام؟ وهل هذا الواقع الصعب، يستدعي مثلاً شراء ما يقارب 184 سيارة للأمن الوقائي وأكثر من 85 سيارة للمخابرات؟

صافي الإقراض: بلغ الإنفاق على بند صافي الإقراض (625) مليون شيقل أي ما نسبته 78% من المقدّر لهذا العام، علماً بأنّ الإنفاق على هذا البند خلال الأعوام السابقة كان أكثر من مليار شيقل، على الرغم من أنّ معالجة قضية تراكم صافي الإقراض هي أحد بنود استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023، وتم تحديد الهدف بـ «قيام وزارة المالية وبالتعاون مع وزارة الحكم المحلي والأطراف المعنية بتنفيذ برامج وآليات عمل من خلال إنشاء دائرة مختصة بصافي الإقراض تعمل بإشرافٍ من المحاسب العام لمتابعة هذا الشأن، من أجل خفض صافي الإقراض بنسبة لا تقل عن 20% سنوياً».

مدفوعات مخصصة: وهي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الأملاك، و50% من ضرائب النقل والمواصلات. بلغت المدفوعات المخصصة خلال النصف الأول من العام 219 مليون شيقل، أي ما نسبته 67% من النفقات المقدّرة لهذا العام.

النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام

قُدّرت النفقات التطويرية للعام 2021 بما قيمته (2,392) مليون شيقل، وهي أكثر من ضعف المتحقق على مدار الأعوام السابقة، منها (1,534) مليون شيقل سيتم تمويلها من الخزينة العامة، مقابل (858) مليون شيقل من المنح والمساعدات الخارجية.

بلغ الإنفاق التطويري خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (316) مليون شيقل، بنسبة 13% فقط من المقدّر، علماً بأنّ الإنفاق التطويري الفعلي أي على الأساس النقدي بلغ فقط (178) مليون شيقل، أي ما نسبته 7%فقط. ومن خلال تتبع توزيع الإنفاق التطويري على أساس الالتزام على مراكز المسؤولية، يتضح أنّ النصيب الأعلى من الإنفاق التطويري المتحقق على أساس الالتزام الذي بلغت نسبته حوالي 15% كان لسلطة المياه ووزارة

التربية والتعليم ووزارة الداخلية والأمن الوطني كلّ على حدة؛ إذ بلغت قيمة الإنفاق على الجهات السابقة (48.873، 48.553، 48.100 مليون شيقل) على التوالي. في حين لم يتجاوز الإنفاق التطويري على وزارة الصحة ما نسبته 4% من إجمالي الإنفاق التطويري المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام.

بلغ الإنفاق التطويري الممول من الخزينة العامة ما قيمته (65) مليون شيقل أي 4.2% من المقدّر تمويله من الخزينة العامة. تم إنفاق 20 مليون شيقل منها أي 31% على بنديّ «إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، ودعم البرنامج السياسي والأمني للسيد الرئيس»، بالإضافة إلى 7 مليون شيقل تحت بند تنفيذ انتخابات رئاسية وتشريعية. واللافت للانتباه أنّه لا توجد أيّة تفاصيل حول آلية الإنفاق، ولماذا تم إدراجها ضمن النفقات التطويرية، بالرغم من أنّ الأصل أنّ الانتخابات إجراء دوري يتم تنفيذه كلّ 4 أعوام، وبالتالي فهي ليست إنفاقاً تطويرياً.

كما تجدر الإشارة إلى أنّ قيمة الإنفاق التطويري سواء الممول من الخزينة العامة أو من المنح والمساعدات على بنديّ إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، ودعم البرنامج السياسي والأمني للسيد الرئيس، بلغت 50 مليون شيقل أي ما نسبته 28% من إجمالي الإنفاق التطويري المتحقق على الأساس الفعلي.

المنح والمساعدات ـ العجز والتمويل

قُدِّرَ العجزُ الإجمالي قبل التمويل بـ (5,982) مليون شيقل، في حين قُدِّرَ التمويل الخارجي بما قيمته (2,298) مليون شيقل، وبالتالي أبقى قانون الموازنة على (3,684) مليون شيقل كفجوة تمويلية. في حين بلغ العجز المالي في الموازنة العامة للنصف الأول من العام (1,547) مليون شيقل، كما بلغ التمويل الخارجي (245) مليون شيقل، أي ما نسبته 11% من إجمالي التمويل المقدّر للعام 2021. مع الإشارة إلى أنّ تراجع المنح والمساعدات، أضحى واضحاً منذ العام 2013، وبالتالي فإنّ سياسة المراهنة على المساعدات الدولية لسد العجز في الموازنة لم تعد مجدية، نظراً للتغيّر في مدى اهتمام العديد من الدول في تمويل السلطة الوطنية في ظل غياب وجود عملية سياسية أو بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية والتي في كثير من الأحيان تم تدمير جزء من مشاريع بنيتها التحتية الممولة بسبب الصراع وبشكل خاص في قطاع غزة، إضافة إلى تغيير الأجندة في الأولويات العالمية وفق المتغيرات والمعطيات السياسية الإقليمية والعالمية، وتحويل الدعم الخارجي لمواقع واحتياجات أخرى.

جدول رقم (4) إجمالي الدعم الخارجي المتحقق خلال الفترة (2013–2020) المبلغ بالمليون شيقل

إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)	
السنة	المبلغ بالمليون شيقل
2013	4,915
2014	4,402
2015	3,104
2016	2,905
2017	2,597
2018	2,411
2019	1,745
2020	1,672

بلغ إجمالي المتأخرات المتراكمة للنصف الأول من العام (2,370) مليون شيقل أي بنسبة 135% من المقدّر لهذا العام، حيث تم تقدير المتأخرات بـ (1,761) مليون شيقل. مع العلم أنّ إجمالي تراكم المتأخرات قد بلغ 18 مليار شيقل، سواء للقطاع الخاص، أو لصندوق التقاعد (أي اشتراكات موظفي القطاع العام ومساهمات الحكومة لصالح صندوق التقاعد التي لا يتم تحويلها) أو كرواتب وعلاوات ونفقات أخرى.

الديّن العام

بلغ الديّن العام مطلع العام 2021 مبلغ (11,735) مليون شيقل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الدين العام في نهاية شهر حزيران 2021 حيث بلغ (12,051) مليون شيقل (أي بزيادة 316 مليون شيقل)، منها (7,763) مليون شيقل دين محلي أي مديونية الحكومة للبنوك، و(4,288) مليون شيقل دين خارجي.

يظهر تقرير سلطة النقد للعام 2020 أنّ إجمالي الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة الفلسطينية بلغت حوالي 30 مليار شيقل، أي ما نسبته 53% من الناتج المحلي الإجمالي، بما يشير إلى تجاوز الحد المسموح به في قانون الدين العام (المحدد بسقف 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات).

تتوزع هذه الالتزامات ما بين إجمالي تراكم المتأخرات الذي بلغ 18 مليار شيقل، والتي تمثل الالتزامات المالية المؤجل دفعها، سواء للقطاع الخاص، أو لصندوق التقاعد أو كرواتب وعلاوات ونفقات أخرى. إضافة إلى إجمالي الدين العام والذي بلغ حوالي 11.8 مليار شيقل ويشكل ما نسبته 22.2%من الناتج المحلي الإجمالي، ويتوزع الدين العام ما بين الدين الداخلي والذي شكّل ما نسبته 62.9% والدين الخارجي بنسبة 37.1%

وتشير تقارير ائتلاف أمان إلى أنّ إجمالي الديون المترتبة على الحكومة لصالح صندوقٍ التقاعد تشكّل ما نسبته 50% من إجمالي المتأخرات، أي ما يقارب 9 مليارات شيقل، الأمر الذي يشكل خطراً على استدامة الصندوق، ويؤثر على قدرته المالية للاستثمارات والالتزام بدفع مستحقات المتقاعدين.

مخصصات الوزارات: الصحة، التنمية الاجتماعية، التربية والتعليم، الداخلية والأمن الوطني، وزارة الزراعة

- **نفقات وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام 2021**

بلغت موازنة وزارة الصحة للعام 2021 ما قيمته (2,325) مليون شيقل، أي ما نسبته (13.2%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة في العام 2021. فيما بلغ إجمالي الإنفاق على وزارة الصحة (1,029) مليون شيقل، أي بنسبة 44% من المقدّر لهذا العام.

جدول رقم (5) نفقات وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع الموازنة المقدّرة (المبلغ بالشيقل)

وزارة الصحة	الموازنة المقدّرة للعام 2021	الإنفاق المُتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2021	نسبة الإنفاق المتحقق من الموازنة المقدّرة
إجمالي النفقات	2,325,173,065	1,029,730,000	% 44
الرواتب والأجور	789,730,957	429,219,000	% 54
المساهمات الاجتماعية	64,956,878	36,759,000	% 57
استخدام السلع والخدمات	1,208,859,919	544,949,000	% 45
النفقات الرأسمالية	29,319,599	5,674,000	% 19
النفقات التطويرية	232,305,712	13,128,000	% 6

بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور 54% من المقدّر لهذا العام، كما بلغت المساهمات الاجتماعية المتحققة خلال النصف الأول من العام 57% من المقدّر، بما يشير إلى ارتفاع الروتب والأجور، والتي ستتجاوز المقدّر مع نهاية العام.

بلغت النفقات التشغيلية «السلع والخدمات» المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام 45% من المقدّر لهذا العام، ووفقاً لتقرير وزارة الصحة للعام 2020، تتوزع النفقات التشغيلية على شراء الخدمة من خارج وزارة الصحة، والأدوية والمستهكلات والمواد المخبرية، حيث شكلت نسبة شراء الخدمة أي التحويلات الطبية ما نسبته 39 % من إجمالي الإنفاق على وزارة الصحة خلال العام الماضي، في حين شكلت الأدوية والمستهلكات والمواد المخبرية ما نسبته 18 %.

بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (5) مليون شيقل، أي 19% من المقدّر لهذا العام، كما بلغت النفقات التطويرية المتحققة (13) مليون شيقل، أي 6% فقط من المقدّر لهذا العام. تجدر الإشارة إلى أنّه غالباً ما يتم تمويل المشاريع التطويرية من المنح والمساعدات الخارجية، وبالتالي فإنّ تضاؤل المنح والمساعدات يؤثر على إنشاء المشاريع التطويرية، وبالرغم من تخصيص موازنة خاصة بالنفقات التطويرية من الخزينة العامة (حوالي 70% من النفقات التطويرية المخصصة لوزارة الصحة سيتم تمويلها من الخزينة)، إلّا أنّه يتضح عدم الالتزام بها.

استمرار هذا الواقع المالي لوزارة الصحة لا يشير إلى التزام الحكومة بتطوير واقع المراكز الصحية الحكومية والتخفيض من شراء الخدمة وخاصة من الأطراف الخارجية غير الفلسطينية.

• نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام 2021

تم تخصيص 13% لقطاع الحماية الاجتماعية من مجمل النفقات العامة بقيمة (620) مليون دولار أي ما يقارب (2,033) مليون شيقل، مع الإشارة إلى أنّ هذا المبلغ يشمل مجموع تدخلات الحماية الاجتماعية بما فيها دعم أسر الشهداء والجرحى والأسرى ووزارة التنمية الاجتماعية. في حين تم فعلياً تخصيص (819) مليون شيقل لوزارة التنمية الاجتماعية، وهي أقل من المقدّر للعام الماضي بنحو 2.2% (قُدِّرَت موازنة وزارة التنمية للعام 2020 بـ (837) مليون شيقل).

بلغ الإنفاق على وزارة التنمية الاجتماعية بالإضافة إلى مؤسسة رعاية أسر الشهداء (501) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي بمبلغ مقارب لما تم إنفاقه خلال ذات الفترة للأعوام الماضية، وبما يشكل 7% من إجمالي الإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية للنصف الأول من العام.

جدول رقم (6) نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع الموازنة المقدرة (المبلغ بالشيقل)

وزارة التنمية الاجتماعية	الموازنة المقدّرة للعام 2021	الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2021	نسبة الإنفاق المتحقق من الموازنة المقدّرة
إجمالي النفقات	818,915,145	501,289,000	% 61
الرواتب والأجور	49,742,500	29,289,000	% 65
المساهمات الاجتماعية		3,044,000	
استخدام السلع والخدمات	7,907,645	3,283,000	% 42
النفقات التحويلية	751,430,000	461,415,000	% 61
النفقات الرأسمالية	200,000	46,000	% 23
النفقات التطويرية	9,635,000	4,213,000	% 44

بلغت النفقات المتحققة لوزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (501) مليون شيقل بنسبة 61% من الموازنة المقدّرة للعام 2021، وبلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور (29) مليون شيقل، إضافة إلى (3) مليون شيقل، أي 65% من المقدّر.

بلغت النفقات التشغيلية المتحققة خلال النصف الأول من العام (3) مليون شيقل بنسبة 42% من المقدّر، كما بلغت النفقات التحويلية المتحققة على أساس الالتزام (461) مليون شيقل أي ما نسبته 61% من الموازنة المقدّرة، علماً بأنّ النفقات التحويلية المتحققة على الأساس النقدي كانت أقل من المتحقق على أساس الالتزام، حيث لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة من مستحقات العائلات الفقيرة، في حين أنّ الاصل أن يتم تحويل 4 دفعات سنوياً، وبالتالي ومن المرجح أن يتم حرمان الأسر الفقيرة من مخصصاتها. كما تجدر الإشارة إلى أنّه تم تحويل ثلاث دفعات فقط من أصل أربع كمستحقات للعائلات الفقيرة على مدار الأعوام الثلاثة الماضية، وبالتالي تم حرمان تلك العائلات من 25% من مخصصاتها التي لن يتم تعويضها.

وبحسب وزارة التنمية الاجتماعية يتم إنفاق حوالي (214) مليون شيقل سنوياً لتفريغات 2005، البالغ عددهم (11,850) بمعدل (1500) شيكل شهرياً، وبالتالي فإنّ المبالغ المخصصة للنفقات التحويلية تشمل الأسر الفقيرة، وعائلات الشهداء والجرحى، وتفريغات 2005.

بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (46) مليون شيقل أي ما نسبته 23% من المقدّر لهذا العام. كما بلغت النفقات التطويرية المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام (4) مليون شيقل، بنسبة 44% من المقدّر لهذا العام.

• نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام 2021

لا زال قطاع الأمن يستحوذ على الحصة الأكبر من الموازنة، إذ تم تخصيص ما قيمته (944) مليون دولار بما يعادل (3,096) مليون شيقل، أي ما نسبته 20 % من الموازنة العامة، في حين بلغ الإنفاق المتحقق خلال النصف الأول من العام على قطاع الأمن (1,675) مليون شيقل، وهو ما يمثل 22% من إجمالي النفقات على مراكز المسؤولية للنصف الأول من العام.

تتوزع نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني على الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية (المبالغ التي تحولها الحكومة لصندوق التقاعد) وهي تشكل مجتمعة 88 % من نفقات الوزارة. ونظراً لعدم وجود بيانات منشورة حول موازنة وزارة الداخلية ستتم المقارنة مع الإنفاق خلال ذات الفترة من الأعوام السابقة.

يظهر ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور، والتي يتضح أنّها بارتفاع مستمر، حيث أنّها ارتفعت عما كانت عليه خلال ذات الفترة للعام الماضي بـ (115) مليون شيقل. كما يلاحظ ارتفاع النفقات الرأسمالية خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام السابقة، التي قد تعود إلى)شراء 184 سيارة للضباط في الأمن الوقائي، و85 سيارة للمخابرات، دون وضوح مبررات الشراء).

جدول رقم (7) إجمالي النفقات على وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام وبالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام (2018-2020) المبلغ بالألف شيقل

وزارة الداخلية والأمن الوطني	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2021	1,675,145	1,341,986	135,595	147,643	1,821	48,100
نصف العام 2020	1,509,023	1,226,154	132,455	103,050	656	46,707
نصف العام 2019	1,325,875	1,108,857	44,684	95,281	1,993	75,060
نصف العام 2018	1,503,141	1,198,140	101,428	130,986	4,082	68,505

• نفقات وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام 2021

بلغت موازنة وزارة التربية والتعليم ما قيمته (3,546) مليون شيقل، أي ما نسبته (20.4)% من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة 2021، في حين بلغ الإنفاق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام (1,559) مليون شيقل، أي ما نسبته 20 % من إجمالي الإنفاق المتحقق خلال النصف الاول من العام.

جدول رقم (8) نفقات وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع الموازنة المقدرة (المبلغ بالشيقل)

وزارة التربية والتعليم	الموازنة المقدّرة للعام 2021	الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2021	نسبة الإنفاق المتحقق من الموازنة المقدّرة
إجمالي النفقات	3,546,173,317	1,559,436,000	% 44
الرواتب والأجور	2,312,740,833	1,255,812,000	% 54
المساهمات الاجتماعية	223,250,504	125,810,000	% 56
استخدام السلع والخدمات	379,598,919	129,261,000	% 34
النفقات الرأسمالية	225,488,667		
النفقات التطويرية	405,094,395	48,553,000	% 12

بلغ إجمالي الإنفاق المتحقق على وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (1,559) مليون شيقل، بنسبة 44 % من المقدّر. بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور (1,255) مليون شيقل أي ما نسبته 54% من المقدّر، كما بلغت النفقات التشغيلية المتحققة على أساس الالتزام ما قيمته (125) مليون شيقل، بنسبة 34 % من المقدر لهذا العام.

لم يتم الإنفاق على بند النفقات الرأسمالية بحسب بيانات وزارة المالية، بالرغم من تقدير (225) مليون شيقل للنفقات الرأسمالية لهذا العام، كما قُدِّرَت النفقات التطويرية بـ (405) مليون شيقل، أُنفِق منها (48) مليون شيقل أي بنسبة 12% فقط.

• نفقات وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام 2021

تشير موازنة المواطن للعام 2021 الصادرة عن وزارة المالية إلى ارتفاع حجم الإنفاق المخصص من الموازنة العامة لقطاع الزراعة بنحو 115% في عام 2021، لتصل مخصصات قطاع الزراعة إلى حوالي (65.6) مليون دولار، أي حوالي (215) مليون شيقل، منها (37) مليون دولار أي 56.6% نفقات تطويرية معظمها لدعم مشاريع العناقيد الزراعية.

فعلياً بلغ الإنفاق خلال النصف الأول من العام لوزارة الزراعة ما قيمته (55.3) مليون شيقل أي 25% فقط من الموازنة المخططة، منها 73% للرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية، في حين لم تتجاوز قيمة النفقات التطويرية المتحققة على أساس الالتزام ما نسبته 17% من إجمالي الإنفاق خلافاً لما كان مرصوداً ضمن قانون الموازنة العامة 2021.

تمت المقارنة مع ذات الفترة للأعوام السابقة، نظراً لعد نشر موازنة تفصيلية لوزارة الزراعة للعام الحالي.

جدول رقم (9) إجمالي النفقات على وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام وبالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام (2018–2020) المبلغ بالألف شيقل

وزارة الزراعة	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2021	55,321	37,226	3,205	5,293	6	70	9,522
نصف العام 2020	55,729	35,579	3,143	4,681			12,327
نصف العام 2019	82,529	35,074	5,690	5,563		903	35,298
نصف العام 2018	61,133	35,607	3,165	6,377		107	15,876

رصدت الحكومة (37) مليون دولار، أي ما يعادل (121) مليون شيقل، للنفقات التطويرية للقطاع الزراعي لكن لم يتم إنفاق سوى (9.5) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي 7% فقط من المرصود، الأمر الذي يثير التساؤل حول جدية التوجه نحو دعم القطاع الزراعي وتنفيذ المشاريع المذكورة (العناقيد الزراعية، وتخضير فلسطين، ودعم المناطق المتضررة من الجدار والاستيطان، وتعويضات صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية).

الاستخلاصات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية:

1) بالرغم من الالتزامات التي قطعتها الحكومة السابقة والحكومة الحالية بتعزيز الشفافية، وبحكومة أكثر انفتاحاً على المواطن، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات، إلّا أنّه ما زال هناك ضعف في سياسة الحكومة في مجال تحقيق الشفافية في إدارة المال العام، واتباع النهج التشاركي في تحديد الأولويات في الإنفاق وتحسين واقع الإيرادات، كما لم تُظهر وزارة المالية استعدادها لممارسة هذه السياسة العامة حتى الآن.

2) استمرار حالة ضعف الشفافية والمشاركة في الموازنة العامة، حيث تم نشر قانون الموازنة بشكل مختصر، دون نشر الموازنات الخاصة بكلّ مركز مسؤولية.

3) زيادة في الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة، وتحديداً في الضرائب غير المباشرة (الجمارك) بما يشير إلى زيادة الاستيراد سواء المباشر أو من خلال الجانب الإسرائيلي.

4) وجود فجوة بين الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي، بما يشير إلى زيادة المتأخرات، والدين العام.

5) ما زال بند صافي الإقراض يستنزف الموازنة العامة، وما زالت هناك إشكالية في تخفيض هذا البند.

6) زيادة في الدين العام بقيمة (316) مليون شيقل، حيث بلغت قيمته (12,052) مليون شيقل نهاية شهر حزيران، إلى جانب ارتفاع في إجمالي المتأخرات التي وصلت إلى (18) مليار شيقل، في ظل انخفاض الدعم الخارجي، الأمر الذي يهدد الواقع المالي لصندوق التقاعد، حيث تمثل هذه المتأخرات مدخرات آلاف العاملين المدنيين والعسكريين فيه.

7) استمرار تخصيص الإنفاق الأكبر على قطاع الأمن بنسبة 22% من الإنفاق المتحقق، وتحديداً على الرواتب والأجور.

8) حرمان العائلات الفقيرة من مخصصاتها حيث لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة من مستحقات تلك العائلات.

9) وجود فجوة بين ما تم رصده للقطاع الزراعي وما تم إنفاقه خلال النصف الأول من العام على القطاع الزراعي بما فيه وزارة الزراعة.

التوصيات

- ضرورة التزام الحكومة باحترام العمل بموجب مبادئ الشفافية وذلك بنشر المعلومات الخاصة بالموازنة العامة سواء أثناء الإعداد والاعتماد والتنفيذ بما يحقق المتطلب الأساسي المتمثل بالالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقة، وفي الوقت المناسب، لإتاحة المجال للمواطنين من دافعي الضرائب وممثليهم لممارسة حقهم بالمساءلة.
- على وزارة المالية الانفتاح على منظمات المجتمع المدني وإجراء المشاورات معها سواء أثناء إعداد الموازنة أو عند اعتمادها بغية تحقيق الفائدة الأوسع في معالجة الأولويات الوطنية، إضافة إلى ضرورة نشر البيانات في الوقت المناسب وإتاحة الوصول إليها وفقاً لأحكام القانون.
- ضرورة أن تقوم الحكومة بالالتزام بما ورد في استراتيجية إدارة المال العام من إصلاحات ضرورية، سيما في مجال تحقيق الشفافية، ومحاربة ظاهرة التهرب الضريبي.
- ضرورة تحديد أولويات الإنفاق التطويري وتحديداً في ظل الظروف الراهنة، وتخصيص الموازنات اللازمة للتطوير دون الاعتماد على المنح والمساعدات، ودون تدخل خارجي في تحديد أولويات التطوير.
- تكييف النفقات وفق الإمكانيات المتاحة دون التعويل على المساعدات الخارجية التي اتضح أنّها في تضاؤل مستمر، فضلاً عن تغيّر أولويات الدعم الدولي ومجالاته.
- ضرورة تبني الحكومة لخطة واضحة لترشيد النفقات تراعي واقع كلّ مركز مسؤولية، ولا تمس بحقوق الفقراء أو تضر بالعدالة الاجتماعية.
- هناك حاجة للالتزام بدفع مخصصات الفقراء، وتحويل الدفعات كاملة من قبل وزارة المالية لتقوم وزارة التنمية بإيصالها لمستحقيها.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي -الطابق الأول -شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف 022989506 -022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
تلفاكس: 082884767 تلفاكس 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org
/AmanCoaltion

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولكسمبورغ وهولندا / UNDP