

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية

2010-2000

Economic And Social Implications Of Palestinian Authority Budgets 2000-2010

نبيل جمال عبد النبي

سمير مصطفى أبومدلة

ng.2222@hotmail.com

جامعة غزة

قسم الاقتصاد

جامعة الأزهر - غزة

2013/8/19

تاريخ القبول

2013/5/7

تاريخ الاستلام

الملخص: هدفت الدراسة إلى تقديم عرض وتحليل العلاقة القائمة بين النفقات في الموازنة العامة والوضع الاقتصادي والاجتماعي في الأراضي الفلسطينية. تطرقت الدراسة إلى الموازنة العامة الفلسطينية من حيث الإيرادات والنفقات والعجز، كما تناولت الدراسة تحليل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في الموازنة العامة الفلسطينية، وكذلك توضيح أثر النفقات الحكومية على النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية. توصلت الدراسة إلى وجود اهتمام لدى السلطة الفلسطينية لقطاع الخدمات الاجتماعية في السنوات الأخيرة يرافقه تقصير في مخصصات قطاع التنمية الاقتصادية، علماً بأن السلطة الفلسطينية لديها اهتمام بالتقديمات الاجتماعية كأولوية كان حساب الجانب الاقتصادي، كما أن الزيادة في حجم النفقات الاجتماعية والاقتصادية ينتج عنه تخفيض نسب الفقر ويساعد في زيادة معدلات النمو الاقتصادي. أوصت الدراسة بضرورة توزيع النفقات العامة على أساس وظيفي والعمل على خلق ظروف اقتصادية وسياسية تحفز على الاستثمار وضرورة تخفيف العبء الضريبي عن الفقراء، وإيلاء حصة النفقات التطويرية وقطاع التنمية الاقتصادية مزيداً من الاهتمام في الموازنة العامة الفلسطينية حيث أن الإمكانية متوفرة في حال تقليص نسبة النفقات المخصصة لقطاع الأمن.

Abstract: This study aims to present and analyze the relationship between the expenses in the public budget and the economic and social situation in Palestinian Territories, as well as to aware the citizens about their economic and social rights, to show the range of PNA recognition with these rights, and also to illustrate the importance of analyzing the public finance provisions in formulating future plans and programs.

The study has concluded that the PNA gives more attention to the social services sector in the last years but with shortage in the expenses specified for economic development sector. Note that the concern in social sector as priority was on the expense of economic sector. However, the increase in the economic and social expenses will result in increase in the inflation rate, minimizing poverty rate and

مقدمة

مع قيام السلطة الفلسطينية على أثر توقيع اتفاق أوسلو شهدت إدارة الموازنة العامة عدة متغيرات أعاقَت من توجيهها نحو تحقيق التنمية المنشودة، حيث وجهت معظم إيرادات السلطة لتغطية نفقات الرواتب كحل لمشكلة الفقر والبطالة المتزايدة في المجتمع الفلسطيني، واعتمدت الموازنات التطويرية على المنح والمساعدات المقدمة من الدول المانحة، وعانى المجتمع الفلسطيني من سوء إدارة المال العام وانتشار ظاهرة الرشوة والمحسوبية والفساد الإداري.

يفترض أن تكون موازنة السلطة الفلسطينية معبرة عن السياسات المالية للسلطة وتوجهاتها نحو خلق مجتمع يتمتع به الفرد بالحقوق الكاملة التي تكفل حريته وكرامته، وتتجسد هذه السياسات بإتفاق السلطة على مناحي التعليم والصحة والمؤسسات الأهلية مع توجيه جزء من موارد السلطة نحو إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني وتوفير البنية اللازمة لعملية التنمية، حيث يصبح الجانب الاقتصادي والاجتماعي لعملية التنمية كل متكامل يوفر كل منهما احتياجات الآخر لضمان التوازن في عملية التنمية مما يخلق عملية تنمية شاملة مستدامة تكون فيها كل القطاعات مترابطة.

مشكلة الدراسة:

يمكن صياغة مشكلة الدراسة في السؤال الرئيسي التالي:

- ما هي الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية؟

وينتفرع من السؤال الرئيسي الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ما هي تداعيات وتأثيرات موازنات السلطة على النواحي الاجتماعية والاقتصادية؟
- 2- ما أهم الجوانب والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الوطنية؟

أهمية الدراسة:

يمكن تحديد أهمية الدراسة في التالي:

أ- حداثة موضوعاتها، وقد تبرز من خلال ما يمكن أن نتوصل له هذه الدراسة من مدلولات نظرية وفكرية باعتبارها تمثل استجابة حقيقية لإحدى أبرز القضايا والتحديات الرئيسية للسلطة الفلسطينية.

ب- المساهمة في توفير رؤية لصانعي القرار الاقتصادي لتمكينهم من إيلاء البعد الاجتماعي أهمية أكبر في الموازنة العامة.

أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف الدراسة في التالي:

- أ- توضيح تداعيات وتأثيرات موازنات السلطة على النواحي الاقتصادية والاجتماعية.
- ب- التعرف على أهم الجوانب والأبعاد الاقتصادية والسياسية والقانونية لموازنات السلطة الفلسطينية.
- ج- إلقاء الضوء على الواقع الملموس لموازنات السلطة الفلسطينية من خلال عرض صورة حقيقية.
- د- بيان أهمية تحليل بنود الموازنة العامة في وضع الخطط المستقبلية للدولة، وكذلك توفير المعلومات للمختصين من أجل أخذها بعين الاعتبار في وضع الموازنات القادمة.
- هـ- التعرف على العلاقة بين النفقات في الموازنة العامة والوضع الاقتصادي والاجتماعي في الأراضي الفلسطينية.

فرضيات الدراسة:

الفرضية الرئيسية:

يوجد اهتمام لدى السلطة الفلسطينية بإعداد الموازنات السنوية بما يتواءم مع الظروف والآثار الاجتماعية والاقتصادية في محاولة منها لتحقيق انجازات سياسية واقتصادية، مع الاهتمام بالأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤثر في دفع عجلة النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية.

ويتفرع من الفرضية الرئيسية العديد من الفرضيات الفرعية:

- الفرضية الأولى: أن إمكانيات السلطة لزيادة مخصصات النفقات الاقتصادية والاجتماعية محدودة.
- الفرضية الثانية: توجد علاقة إيجابية بين النفقات الاقتصادية والاجتماعية في الموازنة والنمو الاقتصادي وأن كان من المستوجب الأخذ بالاعتبار ما يترتب على ذلك من فجوات تضخمية.
- الفرضية الثالثة: توجد علاقة بين توزيع الإيرادات على أسس علمية دقيقة والوعي بأهمية الجانب الاقتصادي والاجتماعي في الموازنة.

منهجية الدراسة:

استخدم الباحثان في التحليل المنهج الوصفي، حيث تم دراسة وتحليل موازنات السلطة الفلسطينية للفترة 2000-2010 لإظهار الآثار الاقتصادية والاجتماعية في الموازنة العامة الفلسطينية من خلال الجداول والرسوم البيانية .

الدراسات السابقة:

أ. الدراسات المحلية:

- 1- دراسة لبد (2002) بعنوان "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في موازنات السلطة".

هدفت الدراسة: إلى تناول الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في موازنات السلطة الفلسطينية مع التركيز على الصعوبات والمشاكل المختلفة التي تؤثر سلبياً في تحقيق الأهداف المتعارف عليها عند إعداد الموازنة العامة. وتوصلت الدراسة: إلى أن السلطة لا تمتلك السياسات والأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تطمح إلى تحقيقها عبر الموازنة العامة.

2- دراسة مقدار والكحلول (2009) بعنوان "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية".

هدفت الدراسة: إلى التعرف على واقع الإيرادات والنفقات للسلطة الفلسطينية ومواطن الضعف والقوة فيها وحجم الفائض أو العجز. وتوصلت الدراسة إلى أن اتفاقية باريس الاقتصادية وقيودها ونظام المقاصة وتحصيل الإيرادات وعدم التزام الجانب الإسرائيلي عموماً أضعف قدرة الجانب الفلسطيني على التحكم وإدارة إيراداته المالية، ويمكن زيادة التحصيل المالي وتخفيض النفقات عبر إصدار مجموعة من القوانين والتشريعات المتعلقة بالاستثمار والضرائب والأملاك الحكومية، مع وضع ضوابط للموازنة والمناقشات بين البنود والتحول لموازنة البرامج والأداء وزيادة كفاءة وأداء الأجهزة الرقابية.

3- دراسة أبو زعيتر (2012) "دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية".

هدفت الدراسة: إلى التعرف على ماهية الموازنة العامة ومراحل إعدادها وتطورها وتقسيماتها والقوانين المنظمة لها فلسطينياً، وكذلك التعرف على مصادر تمويل الموازنة الفلسطينية بشكل عام والمحلية بشكل خاص، والوقوف على أهمية كل منها وتحديد دوره في تمويل النفقات العامة، وإبراز أثر الاتفاقيات التجارية والاقتصادية التي وقعتها السلطة الفلسطينية مع الدول الأخرى على إيراداتها المحلية. وتوصلت الدراسة إلى أن أسلوب الموازنة المطبقة فلسطينياً هي موازنة البنود وليس موازنة البرامج والأداء، وأن الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية ساهمت في زيادة الإيرادات المحلية للسلطة من خلال مساهمتها في زيادة حجم التبادل التجاري، وأن إسرائيل تتحكم في (64%) من الإيرادات المحلية

ب. الدراسات العربية:

1- دراسة مسعود (2005) بعنوان "السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي".

هدفت الدراسة: إلى تحليل مشكلة التوازن الاقتصادي العام في الجزائر. وتوصلت إلى أن السياسة المالية لها مكانة هامة في السياسة الاقتصادية المعاصرة، حيث أن السياسة المالية المعاصرة شهدت تطورات جوهرية وأصبحت أداة الدولة للتوجيه والإشراف على النشاط الاقتصادي والحيلولة دون تعرضه لمراحل الكساد والرواج التي تعصف به بين الحين والآخر، كما أن كل السياسات النقدية والمالية تؤثر في أهداف

السياسة الأخرى وأن عدم التنسيق بين السياسيتين له أثر سلبي.

2- دراسة الرشيد (2009) بعنوان "الإنفاق الحكومي وأثره على النمو الاقتصادي".

هدفت الدراسة: إلى توضيح أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي، واستعراض بعض نتائج الدراسات الميدانية في هذا المجال بالإضافة لمحاولة دراسة مدى تأثير الإنفاق العام على التجهيزات الأساسية والاستثمار الخاص وكذلك الخدمات العامة أو أوجه الإنفاق بوجه عام. وتوصلت إلى أنه لا يمكن القول بشكل مطلق بأن مدى تأثير الإنفاق الحكومي على الخدمات العامة والتجهيزات الأساسية بالسلب أو الإيجاب، فحكم كهذا لا يعمم لاختلاف ظروف نمو الاقتصاد من بلد.

3- دراسة كريم (2010) بعنوان: "أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي- دراسة

حالة الجزائر 2001-2009.

هدفت الدراسة: إلى التأكيد على أهمية الدور الذي تلعبه الدولة في تحسين النشاط الاقتصادي وإبراز أهمية النمو الاقتصادي كمؤشر عام يعكس الوضعية الاقتصادية السائدة وتوضيح مدى فعالية سياسة الإنفاق العام في تحقيق النمو الاقتصادي. وتوصلت الدراسة إلى أن نسبة الإنفاق العام الرأسمالي إلى الناتج المحلي ترتبط إيجاباً مع النمو الاقتصادي في حين أثر الإنفاق الجاري على النمو الاقتصادي يعتبر غير مؤثر وغير واضح بالنسبة لعينة الدراسة.

ج. الدراسات الأجنبية:

1- Subri study (2002) entitled "analysis of the pna social budget".

هدفت الدراسة: إلى فحص المخصصات الاجتماعية في الموازنة الفلسطينية بشكل عميق، وقد شملت قضايا الموازنة في مختلف المراحل السياسية في فلسطين وخصوصاً في عهد السلطة الفلسطينية، وشملت الدراسة قضايا المالية العامة والسياسات الإدارية بالإضافة إلى القوانين المتعلقة بالموازنة. وتوصلت الدراسة إلى أهمية الأونروا في دعم المخصصات الاجتماعية باعتبارها ثالث مصدر تمويل الخدمات الاجتماعية، كما أن هناك حاجة لتخصيص برامج خاصة للأطفال في الموازنة الفلسطينية وهذه البرامج تكون مرتبطة بالتغذية وسوء المعاملة أو الإهمال، والاهتمام بالأطفال

2- Subri and jabber study (2006) entitled "Palestine country profile: the road ahead for Palestine: fiscal policy and performance".

هدفت الدراسة إلى تقييم الأداء المالي للسلطة الفلسطينية وكذلك تحليل ميزانية السلطة والأونروا وأيضاً المنظمات غير الحكومية. وتوصلت إلى أن وظيفة السياسات المالية للحكومة هي رفع العوائد لتمويل الخدمات العامة وذلك بغرض تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل لتحقيق الأهداف الاجتماعية المختلفة، وتوصلت أيضاً إلى أن أعداد الموظفين في القطاع العام زادت أكثر من ثلاث مرات

تتميز دراستنا عن الدراسات السابقة في التالي:

أ- حدثت الموضوع حيث انه يتناول سنوات دراسة لغاية عام 2010، كما أن هذه الدراسة تتطرق لموضوع الموازنات ما بعد حالة سياسية جديدة ألا وهي حالة الانقسام التي شهدتها الأراضي الفلسطينية.

ب- تهتم بالنفقات العامة كأداة لتحسين الوضع الاجتماعي وانعكاساته الاقتصادية.

ج- نظراً للنقص في عدد الدراسات والبحوث التي تتعلق بمجال موازنة السلطة الفلسطينية وتأثيرها الاقتصادي والاجتماعي، لذا ستكون الدراسة ملهمة وشاملة من خلال إلقاء الضوء على المشكلات التي تواجه الإيرادات والنفقات العامة في الموازنة الفلسطينية.

أولاً: التطورات التي طرأت على الإيرادات العامة في عهد السلطة الفلسطينية 1995-2011:

منذ قدوم السلطة الفلسطينية شهدت الإيرادات العامة الفلسطينية نمواً وتطوراً، بسبب تحسن قدرة جباية الضرائب المحلية، نتيجة لتأهيل موظفي الجباية، وكذلك لحملات التوعية المقدمة للجمهور والآليات التي اتبعتها وزارة المالية للحد من ظاهرة التهرب الضريبي، ومع ذلك لا تزال الإيرادات العامة تشهد عدة ظواهر سلبية منها حالة التسرب لان نسبة كبيرة من الواردات الفلسطينية التي تأتي عبر إسرائيل لا تكون وجهتها المعلنة الضفة الغربية وقطاع غزة، وعليه فإن الإيرادات الضريبية التي يدفعها الفلسطينيون على هذه الواردات تذهب لإسرائيل ولا تحول للسلطة الفلسطينية، ولا شك فإن معالجة هذه المشكلة سيعمل على زيادة الإيرادات العامة (الشلة، 2005، ص37). ولإيضاح التطورات المتعلقة بتطور الإيرادات نستعرض إحصاءات الجدول رقم (1)

جدول رقم (1) الإيرادات العامة الفلسطينية بتقسيماتها المختلفة منذ العام 1995-2010

بالمليون دولار

البيان	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
إجمالي الإيرادات العامة و المنح	1016,4	1350,8	1327	1398	1439	1449	1122	987
صافي الإيرادات	691,4	1107,1	807	868	942	939	273	290
إجمالي الإيرادات	691,4	1107,1	807	868	942	939	275	295
إيرادات جباية محلية	425	684,2	331	324	362	352	275	223
إيرادات ضريبية	357,7	598,4	213	228	248	241	183	141
إيرادات غير ضريبية	67,3	85,8	118	96	114	111	92	82

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

72	-	587	580	544	476	422,9	266,4	إيرادات المقاصة
0	2	0	0	0	0	0	0	الإرجاعات الضريبية
697	849	510	497	530	520	243,7	325	المنح والمساعدات
468	531	54	23	10	20	83,7	135	منح لدعم الموازنة
229	318	456	474	520	500	160	190	منح لدعم المشاريع التطويرية

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	البيان
3205	2951	3758	2938	1741	2006	1403	1367	إجمالي الإيرادات العامة والمنح
1928	1549	1780	1616	722	1370	1050	747	صافي الإيرادات
2004	1676	1896	1642	722	1370	1050	763	إجمالي الإيرادات
745	586	759	324	378	476	337	291	إيرادات جباية محلية
474	302	273	202	221	231	191	167	إيرادات ضريبية
271	284	486	122	157	245	146	124	إيرادات غير ضريبية
1259	1090	1137	1318	344	894	713	472	إيرادات المقاصة
76	127	116	26	0	0	0	16	الإرجاعات الضريبية
1277	1402	1978	1322	1019	636	353	620	المنح والمساعدات
1146	1355	1763	1012	738	349	353	261	منح لدعم الموازنة
131	47	215	310	281	287	0	359	منح لدعم المشاريع التطويرية

الجدول تجميع الباحث من المصادر التالية:

- 1- السنوات من 1995-1996، عمر عبد الرزاق، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، ماس، رام الله، 2002، ص 66.
- 2- السنوات من 1997-2000، سلطة النقد الفلسطينية التقرير السنوي 2007، ص 96.
- 3- السنوات من 2001-2010، سلطة النقد الفلسطينية التقرير السنوي 2010، ص 85.

لتوضيح التطورات التي طرأت على الإيرادات العامة في عهد السلطة تم تقسيم الفترة من 2000-2010 إلى مرحلتين:

المرحلة الأولى (2000-2007)

شهدت هذه الفترة اندلاع الانتفاضة الثانية في 28/9/2000، وفوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية عام 2006، والحصار المفروض على قطاع غزة والسلطة الفلسطينية، وحالة الانقسام في يونيو عام 2007. ومن خلال دراسة وتحليل بيانات الجدول السابق؛ وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات المحلية نجد بعض التغيرات التي حدثت في الإيرادات العامة، فالأعوام 2001-2002 لم يطرأ عليها تغير ملموس على الإيرادات العامة، والتغير الذي حدث متقارب جداً، بمعنى أن الإيرادات الضريبية والغير الضريبية في هذه الفترة كانت تعاني من انخفاض شديد وكانت تلك الفترة الأسوأ في تاريخ الاقتصاد الفلسطيني (الشلة، 2005، ص 43)، ولقد شهدت المعونات الخارجية (المنح والقروض) زيادة كبيرة عام 2001 وانخفضت

عام 2002، وهنا يجب التنويه أن المعونات الخارجية قد مولت كامل الموازنات التطويرية خلال الفترة التي سبقت الانتفاضة (الشلة، 2005، ص44)، أما الأعوام 2003-2004 فشهدت ارتفاعاً في فاتورة الإيرادات العامة ويعود السبب في ذلك لارتفاع إيرادات المقاصة، حيث أفرجت إسرائيل عن مستحقات السلطة المحجوزة، ولقد نمت خلال هذه الفترة الإيرادات الضريبية والإيرادات الغير الضريبية مما ساهم في ازدياد الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية، ويذكر أن هذه الزيادة لم تتحقق من خلال زيادة العبء الضريبي على المواطن بل من خلال تحسين الإدارة وتوسيع القاعدة الضريبية، وكانت نسبة الزيادة في الإيرادات المحلية 28.3% عما قدر لها في الموازنة (الشلة، 2005، ص44).

عند النظر للأعوام 2005-2007 فلم يتغير الوضع المالي للسلطة الفلسطينية عام 2005 عن الأعوام الذي سبقته، بل شهدت الإيرادات العامة زيادة قدرت 300 مليون دولار تقريباً، وجاءت هذه الزيادة نتيجة لارتفاع إيرادات الجباية المحلية (الضريبية والغير الضريبية) وارتفاع إيرادات المقاصة (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2005، ص20). ويعود السبب في هذا التزايد لما تم انجازه من إصلاحات في مجال الإدارة الضريبية وتنفيذ قانون ضريبة الدخل، وسجلت أيضاً إيرادات المقاصة زيادة ساهمت في زيادة إجمالي الإيرادات وقدرت إيرادات المقاصة حسب بيانات الجدول السابق عام 2005 بـ 894 مليون دولار بزيادة عن العام الذي سبقه بمقدار 181 مليون دولار، ولقد مرت السلطة بظروف صعبة في العام 2006 عندما امتنعت الدول المانحة عن مساعدة السلطة بعد فوز حركة حماس في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني وتشكيلها الحكومة الفلسطينية، وكذلك امتناع إسرائيل عن دفع مستحقات المقاصة في مواعيدها المحددة. نتج عن ذلك عدم قدرة السلطة الفلسطينية على تنفيذ التزاماتها المالية، وكذلك عدم تمكنها من دفع رواتب موظفي القطاع العام وإن كانت قد تمكنت في بعض الأحيان من تقديم سلف للموظفين، وهذه السلف غطت ما يقارب 50-55% من إجمالي رواتب الموظفين لعام 2006. وقد استمر الوضع المالي الصعب للسلطة الفلسطينية حتى منتصف عام 2007 أي حالة الانقسام الفلسطيني، وعندما تشكلت حكومة الطوارئ في حزيران عام 2007، قامت الدول المانحة بفك الحصار المفروض على السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وأبقت عليه مفروضاً على قطاع غزة (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2005، ص11)، وشهدت الإيرادات المحلية عامي 2006 و2007 وحتى حزيران 2007 تذبذباً بين فترة وأخرى ولكنها في المجمل كانت منخفضة عما سبق، وقد شهدت انخفاضاً في العام 2006 بحوالي 60% مقارنة بنفس الفترة من عام 2005 (أمان، 2007، ص5).

المرحلة الثانية (2008-2010):

عملت حكومة الطوارئ بعد تشكيلها في عام 2007 على تطبيق خطة الإنعاش السريع، وكان هدفها توفير الرواتب لموظفي القطاع العام والنفقات التشغيلية للسلطة وتسديد الديون المستحقة للقطاع الخاص والموظفين، وذلك نتيجة للدعم المقدم للسلطة الفلسطينية من الدول المانحة وتحويل أموال المقاصة

المحجوزة، وكذلك بعض الخطوات التي اتبعتها حكومة الطوارئ بهدف الإصلاح المالي، ومنها تحسين الإدارة الضريبية وتفعيل الإجراءات المتعلقة بتحسين الالتزام الضريبي ومن خلال فرض غرامات على المكلفين غير المسجلين لأغراض الجمارك وضريبة القيمة المضافة والمستكفين عن تقديم كشوفات الدورية أو الذين يقومون بتقديم كشوفات غير صحيحة، كما أن التعديلات التي تمت على قانون ضريبة الدخل، والتي هدفت لزيادة الوعاء الضريبي ساهمت في زيادة إيرادات ضريبة الدخل، كل هذا أدى إلى زيادة الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2008، ص22). لقد استطاعت حكومة تسيير الأعمال خلال الربع الرابع من عام 2008 تسديد كامل الديون المستحقة للموظفين نتيجة تأخر رواتبهم، وكذلك تسديد متأخرات موردي السلع والخدمات من القطاع الخاص، وشهدت الإيرادات المحلية عام 2008 تحسناً كبيراً في مجموعها حيث بلغت 759,1 مليون دولار مرتفعة بما نسبته 134.3% مقارنة بالعام 2007، والسبب في ذلك بالإضافة إلى الإصلاحات سابقة الذكر يعود لتحصيل رسوم رخصة الشركة الوطنية للاتصالات والتي بلغت 79,8 مليون دولار و 25 مليون دولار عوائد نقدية من صندوق الاستثمار الفلسطيني وباستثناء هذين البندين (رسوم رخصة الشركة الوطنية وعوائد صندوق الاستثمار)، وبلغت نسبة الزيادة في الإيرادات الاجمالية المحلية 41.1% مقارنة بالعام 2007 رغم انخفاض التحصيل من قطاع غزة (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2008، ص22). وعلى مستوى العام 2009 نجد أن الإيرادات المحلية قد ارتفعت بمقدار 15.4% عن عام 2008 والتي بلغت 585,1 مليون دولار (بدون أموال المقاصة) نظراً لارتفاع الإيرادات الضريبية بحوالي 10.5% وصولاً إلى 301,5 مليون دولار، وفيما يتعلق بإيرادات المقاصة التي حولتها إسرائيل للسلطة الفلسطينية خلال العام 2009 والتي بلغت حوالي 1089,9 مليون دولار بانخفاض حوالي 4.1% عما تم تحويله خلال العام 2008، وهنا يجب التنويه أن إسرائيل تقوم بخصم ما يقارب ثلث إيرادات المقاصة لتغطية تكاليف الكهرباء والماء والخدمات الأخرى التي تقدمها إسرائيل للسلطة الفلسطينية، والتي تتراكم على المجالس المحلية، وتقوم وزارة المالية بتسجيل المبالغ المخصصة ضمن بند صافي الإقراض (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2008، ص22)، وفي العام 2009 بلغ إجمالي صافي الإيرادات 1548,4 مليون دولار أمريكي بانخفاض عن العام 2008 بـ 13% إلا أنه إذا تم استثناء الإيرادات الغير اعتيادية التي وردت في العام 2008 (252,1 مليون دولار) والتي وردت في العام 2009 (100 مليون دولار)، فإن صافي الإيرادات انخفض بنسبة 5.2% عن العام 2008، ولقد شهد إجمالي صافي الإيرادات ارتفاعاً بنسبة 24.5% خلال العام 2010 مقارنة بالعام السابق؛ ليلبلغ 1,9 مليار دولار وهو نفس المبلغ المستهدف في الموازنة العامة للعام 2010 (سلطة النقد الفلسطينية، 2011، ص31). وفيما يخص المنح والمساعدات انخفضت حوالي 13.6% على أساس سنوي ليلبلغ 1,2 مليار دولار في العام 2010 مقارنة مع 1,4 مليار دولار في عام 2009، وهذه يتفق مع توجه الحكومة المعلن في تقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية ومحاولة إيجاد البدائل

التمويلية لدعم الموازنة العامة (سلطة النقد الفلسطينية، 2011، ص 31).

يرى الباحثان أن هناك تحسناً في إيرادات الموازنة، فارتفاع نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية وصافي الإقراض والتي غطت 66%، اعتماداً على الموارد المالية المحلية، ويمكن لمس هذا التحسن الجزئي للسياسة المالية بشكل عام في التخفيض المحدود لنسب البطالة والفقر، إلا أن هذا الانجاز لا يلغي حقيقة أن المنح والمساعدات لا زالت تشكل ثلث إجمالي الإيرادات تقريباً.

ثانياً: النفقات العامة للسلطة الفلسطينية:

الجدول رقم (2) يوضح تطور النفقات العامة في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية منذ العام 1995 حتى عام 2010.

جدول رقم (2) تطور حجم النفقات العامة وتقسيمها للسلطة الفلسطينية من 1995 - 2010

مليون دولار

البيان	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
إجمالي النفقات العامة	715,3	927,9	1362	1358	1411	1668	1435	1246
أ- النفقات الجارية	525,3	709,6	862	838	937	1199	1095	994
1- رواتب و أجور	304,3	403	470	467	519	622	678	642
2- نفقات غير الأجور	221	332,9	392	371	418	577	417	352
-نفقات تشغيلية	221	186	202	181	234	294	189	154
-نفقات تحويلية	0	120,60	190	190	184	283	228	198
-نفقات رأسمالية عادية	0	26,30	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
-صافي الإقراض *	N.A	N.A	0	0	0	0	0	0
ب- نفقات تطويرية	190	218,3	500	520	474	469	340	252
-ممولة من الخزينة	0	58,3	0	0	0	13	22	23
-ممولة من المنح والمساعدات	190	160	500	520	474	456	318	229

البيان	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
إجمالي النفقات العامة	1635	1820	2281	1707	2877	3488	3376	3259
أ- النفقات الجارية وصافي الإقراض	1240	1528	1994	1426	2567	3273	3190	2984
1- رواتب و أجور	743	870	1001	658	1369	1771	1467	1564
2- نفقات غير الأجور	324	501	649	392	663	1055	1349	1156
-نفقات تشغيلية	123	206	258	156	262	293	466	493
-نفقات تحويلية	201	295	391	236	401	634	829	705
-نفقات رأسمالية عادية	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	59	54	29
-صافي الإقراض *	173	157	344	376	535	447	374	264

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

275	186	215	310	281	387	292	395	ب-نفقات تطويرية
145	139	0	0	0	0	0	36	-ممولة من الخزينة
131	47	215	310	281	387	0	359	-ممولة من المنح والمساعدات

المصدر: الجدول تجميع الباحث من المصادر التالية:

السنوات من 1995-1996 تجميع الباحث من عدة مصادر تشمل المراقب الاقتصادي وتقارير سلطة النقد ، السنوات من 1997-2000 التقرير السنوي لسلطة النقد، العدد الثالث عشر، 2007، ص96. السنوات من 2001-2010/التقرير السنوي لسلطة النقد، 2010، ص58.

N.A* تعني أن البيانات غير متوفرة.

- صافي الإقراض: المبالغ التي تدفعها الخزينة نيابة عن هيئات الحكم المحلي سواء بشكل مباشر لشركة إنتاج وتوزيع الكهرباء أو بشكل غير مباشر من خلال الخصم من إيرادات المقاصة الخاصة بالسلطة.

يوضح الجدول السابق تطور النفقات العامة للسلطة الفلسطينية منذ العام 1995 وحتى 2010 ويشمل النفقات الجارية والنفقات التطويرية، وسيتم تقسيم المدة الزمنية إلى فترتين، الفترة الأولى منذ 2000 حتى العام 2007 أي منذ اندلاع الانتفاضة لغاية حالة الانقسام، والفترة الثانية منذ عام 2007 حتى العام 2010 وهذه الفترة لها العديد من التطورات على صعيد الكل الفلسطيني.

1. تطور النفقات العامة الفلسطينية خلال الفترة 2001-2007:

لقد انخفضت النفقات العامة للعام 2001 بحوالي 23%، وفي العام 2002 انخفضت بحوالي 13%، ولقد عملت الدول المانحة على زيادة حجم مساعداتها للشعب الفلسطيني والسلطة الفلسطينية، كما وقامت بتحويل جزء من مساعداتها التي كانت مخصصة لتمويل النفقات العامة التطويرية لمساعدة السلطة في تمويل نفقاتها الجارية ولبرامج التشغيل الطارئ، بسبب التدهور الذي أصاب الاقتصاد الفلسطيني بسبب العدوان الإسرائيلي الذي بدأ في 2000/9/28، ولقد وصلت حصة الأجور والرواتب في العام 2002 إلى حوالي 64.5% من النفقات الجارية وارتفعت النفقات التحويلية من إجمالي النفقات الجارية خلال العامين 2001 و2002 إلى 20.8% و19.9% على التوالي، وذلك بسبب الارتفاع الحاد في البطالة والفقر نتيجة للحصار الإسرائيلي (عبد الرازق، 2004، ص77-80)، وأن زيادة حجم ومستوى النفقات العامة يعطي مؤشراً واضحاً على إتباع السلطة الفلسطينية سياسة مالية توسعية في جانب الإنفاق العام لمواجهة تحديات المواجهة مع إسرائيل، وتتضح ملامح هذه الفترة في التالي : (صبيح، 2010، ص288-289)

أ- تعميق الاختلال وعدم التوازن في هيكل النفقات العامة، فلقد زادت النفقات الجارية إلى حوالي 84% من إجمالي النفقات العامة وانخفضت النفقات التطويرية إلى حوالي 13%.

ب- إن الموازنة العامة الفلسطينية كأداة للسياسة المالية قد انحرفت عن تحقيق الأهداف الإنمائية، حيث تحولت بصفة أساسية إلى أداة لإدارة الأزمات ومعالجة الآثار السلبية الناجمة عن الضائقة المالية

الخانقة الناتجة عن الحصار والعدوان الإسرائيلي واحتجاز إسرائيل لأموال المقاصة. وفي العام 2005 أضيف بند جديد على النفقات الجارية والرأسمالية في الموازنة وهو صندوق الرعاية الاجتماعية، وساهم استحداث هذا البند بالإضافة للزيادة في بنود النفقات الأخرى في ارتفاع حصة النفقات الجارية والرأسمالية، وبنداً آخر شهد زيادة ملحوظة وهو صافي الإقراض، ويشمل المبالغ التي تدفعها السلطة لشركة توليد الكهرباء والشركة القطرية الإسرائيلية، وذلك مقابل الطاقة الكهربائية المستهلكة في الأراضي الفلسطينية والتي لا يتم تسديدها مباشرة من قبل المستهلكين (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2005، ص29).

أما في العام 2006 فقد شهدت النفقات العامة انخفاضاً؛ ويعزى هذا الانخفاض إلى تراجع كل من صافي الإقراض والنفقات التطويرية والنفقات الرأسمالية العادية، في حين انخفضت النفقات الجارية والنفقات التشغيلية والتحويلية. وعلى الرغم من التراجع الذي طرأ على مجمل النفقات الجارية إلا أن فاتورة الأجور والرواتب ارتفعت مع نهاية عام 2009 إلى 1467 مليون دولار بزيادة نسبتها 18% مقارنة مع نمو بحوالي 15.1% في عام 2005، ويرجع سبب ذلك إلى الزيادة التي طرأت على أعداد موظفي القطاع العام إلى جانب تأثرها بالزيادة الناجمة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية، وبذلك استحوذت الأجور والرواتب على حوالي 68.5% من إجمالي النفقات.

2. تطور النفقات العامة الفلسطينية خلال الفترة من 2007-2010:

لقد ارتفع حجم الإنفاق العام وصافي الإقراض إلى 2877 مليون دولار بزيادة نسبتها 68.5% عما كانت عليه في العام 2006، وكانت نسبة النفقات الجارية 89.2% بقيمة 2567 في حين لم تتعد قيمة النفقات التطويرية نسبة 10.8% من إجمالي النفقات (سلطة النقد الفلسطينية، 2007، ص69). بلغ إجمالي النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية للعام 2008 حوالي 3273 مليون دولار بارتفاع 27.5% عن إجمالي النفقات الجارية للعام 2007، ونفقات غير الأجور شكلت 32% من إجمالي النفقات العامة في 2008 ولقد بلغت 1055 مليون دولار لنفس العام مرتفعة بحوالي 59% عن العام السابق، والسبب في ذلك يعود إلى زيادة النفقات التحويلية التي صرفت للعاطلين عن العمل والفقراء خلال العام 2008، بالإضافة لارتفاع النفقات التشغيلية بلغت فاتورة الأجور والرواتب 1770,8 مليون دولار مرتفعة بحوالي 39.3% عن العام السابق، وذلك بسبب شمولها مدفوعات متأخرات رواتب موظفي القطاع العام إلى جانب ارتفاع مخصصات النقل للموظفين بنسبة 50% وذلك راجع لارتفاع تكاليف المواصلات.

ما تم صرفه في عام 2009 انخفض عن المرصود في الموازنة بنسبة 11.5% ويزيد عن سنة 2008 بنسبة 8.2%، ولقد بلغ صافي الإقراض لسنة 2009 حوالي 345,7 مليون دولار ويقل عن سنة 2008 بنسبة 20.6%، وأما عن النفقات التطويرية فلقد كانت قيمتها الفعلية لسنة 2009 ما قيمته 185,9 مليون دولار، ما يعادل 37% من قيمة المرصود في الموازنة، ويعود سبب الانخفاض إلى أن الأولوية في الدعم

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

والإنفاق تتجه نحو الرواتب والأجور كمرتبة أولى ثم النفقات التشغيلية ويبقى الالتزام بالإنفاق على المشاريع التطويرية رهن ما يتوفر من فوائض أو دعم (مركز الزيتونة، 2009، ص 377-399)، وفي العام 2010 أسهمت الإصلاحات التي قامت بها السلطة الفلسطينية في تعزيز قدراتها في مجال التحكم بالنفقات وترشيدها، ولقد شهدت النفقات العامة الجارية تراجعاً بما يتفق مع سياسة الحكومة الهادفة لترشيد أو خفض النفقات، وذلك بسبب تقليل الاعتماد على الدعم والتمويل الخارجي، ولقد تراجعت النفقات العامة خلال العام 2010 بنسبة 3.5% مقارنة مع عام 2009، ويعزى تراجع النفقات العامة إلى الانخفاض الذي طرأ تحديداً على النفقات الجارية وصافي الإقراض بنسبة 6.5% عن مستواها في العام 2009 (سلطة النقد الفلسطينية، 2010، ص 31-32)، ولقد بلغت نفقات الأجور والرواتب في سنة 2010 ما مجموعه 1564 مليون دولار أي ما نسبته 52.4% من إجمالي النفقات (صالح، 2011، ص 30)، والواضح أن هناك تحسناً ملموساً في ترشيد النفقات العامة، والانتقال بعد السنوات العجاف 2006، 2007، سنوات الاعتماد الكبير على المعونات الخارجية إلى المحاولات الجادة لتقليص هذا الاعتماد. إلا أن هذا لا يعني أن موازنة النفقات العامة قد تعافت من أمراضها المزمنة، فلا زال بند نفقات الأجور والرواتب يشكل 52% من إجمالي النفقات، وتمويل النفقات لا زال يعتمد على ثلث إيراداته من الدعم والعون الخارجي، ويضاف لذلك فإن النفقات التطويرية لا زالت متواضعة 275 مليون دولار للعام 2010 ولا يزيد تمويلها من الخزينة عن 145 مليون دولار، ومن المنح والمساعدات 130 مليون دولار.

ثالثاً: عجز الموازنة العامة الفلسطينية:

يوضح الجدول رقم (3) بالأرقام أن السلطة الفلسطينية تعاني من عجز مستدام في موازنتها منذ إنشائها حتى إعداد هذه الدراسة، وتتفاوت نسبة العجز من مرحلة لأخرى لأسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية والسبب الرئيسي في هذا العجز هو محصلة لزيادة النفقات العامة بمبلغ يتجاوز زيادة الإيرادات حيث أنه يتم تغطية العجز بالمساعدات الدولية من خلال المنح لدعم الموازنة والقروض.

جدول رقم (3) العجز المالي للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (1995-2010) بالمليون دولار

البيان	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
إجمالي الإيرادات والمنح	424,9	670,1	1327	1398	1439	1449	1122	987
إجمالي النفقات العامة	492	628,2	1362	1358	1411	1668	1435	1246
العجز / الفائض الكلي	-67,1	-58,1	-35	40	28	-219	-313	-259

البيان	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
إجمالي الإيرادات والمنح	1367	1403	2006	1741	2938	3758	2951	3205
إجمالي النفقات العامة	1635	1528	2281	1707	2877	3488	3376	3259
العجز / الفائض الكلي	-268	-125	-275	34	61	270	-425	-54

- 1- البيانات من 95-96، تقارير سلطة النقد الأول والثاني ، 95-96 ص 102 ، 103.
- 2- البيانات الخاصة بالسنوات من 1997-1999، تقرير سلطة النقد ، 96-97.
- 3- البيانات الخاصة 2000، تقرير سلطة النقد 2009، ص110-111.
- 4- البيانات من 2001-2010، تقرير سلطة النقد 2010، ص85.

تحليل العجز في الموازنة العامة الفلسطينية خلال الفترة من 2000-2010

كان العجز الكلي عام 2000 عجزاً رأسمالياً؛ ولقد سجل هذا العجز ارتفاعاً ملحوظاً منذ العام 2000 حتى العام 2007، ومن خلال بيانات الجدول السابق نجد أن عام 2001 سجل أعلى ارتفاع في العجز الكلي، بسبب آثار الحصار وانتفاضة الأقصى، ولقد انعكس أداء السياسة المالية للسلطة الفلسطينية على المحصلة النهائية للوضع المالي للسلطة الفلسطينية، فمؤشرات عام 2004 تشير لتزايد العجز الجاري (الفرق بين الإيرادات المحلية والنفقات الجارية) بنسبة 9% والعجز الكلي قبل المنح والمساعدات والذي يستدل عليه من خلال الفرق بين الإيرادات المحلية والنفقات العامة سجل أيضاً ارتفاعاً بنسبة 7%، وعند إضافة المنح والمساعدات التي حصلت عليها السلطة الفلسطينية للإيرادات العامة يتراجع العجز الكلي (سلطة النقد الفلسطينية، 1996، ص54-55).

وفي العام 2006 شهدت النفقات العامة تراجعاً ملحوظاً مقارنة مع عام 2005؛ ولكن هذا التراجع لم يكن كافياً لسد الفجوة الناتجة عن رفض الجانب الإسرائيلي تحويل إيرادات المقاصة لحساب وزارة المالية الفلسطينية مما سبب في تضخم عجز الموازنة بشكل كبير (المراقب ، 2006، ص15)، ومنذ بداية 2006 واجهت السلطة حالة عدم استقرار بسبب تزايد الضغوط الإنفاقية وانخفاض الإيرادات التي لم تكن كافية لمواجهة هذه الضغوط (سلطة النقد الفلسطينية، 2006، ص12).

بلغ العجز 1493,2 مليون دولار في العام 2008 (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2006، ص26)، إلا أن الزيادة في الدعم الخارجي الذي تلقتة الحكومة الفلسطينية في عام 2008 مكن السلطة من تقليص العجز السابق وتحويله لفائض يعادل 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي (سلطة النقد الفلسطينية، 2008، ص56)، وفي العام 2009 حدث انخفاض في العجز الجاري كنسبة من الناتج المحلي نتيجة انخفاض صافي الإقراض (سلطة النقد الفلسطينية، 2008، ص58).

لقد تراجع العجز الكلي لموازنة السلطة الفلسطينية (قبل الدعم الخارجي) إلى 17.8% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع العام 2009 (سلطة النقد الفلسطينية، 2010، ص12)، وانخفض هذا العجز بعد المنح والمساعدات إلى حوالي نحو 0.7% وهذا مؤشر مهم لدور المساعدات الخارجية وأثرها على العجز الكلي للموازنة العامة (سلطة النقد الفلسطينية، 2010، ص9)، وفي العام 2010 بلغ العجز الكلي حوالي 54 مليون دولار بعد المنح والمساعدات مقارنة نحو 1331 مليون دولار قبل المساعدات.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

استناداً لما سبق يتضح أن السلطة الفلسطينية ممثلة بموازناتها العامة كانت ولا زالت تعيش حالة من الأزمات المالية، وهذا الوضع الصعب هو نتيجة لتراكمات طويلة خلال السنوات الماضية لقرارات مالية خاطئة من جهة؛ ولظروف سياسية واقتصادية عصبية من جهة ثانية وبشكل أساسي الى قيود اتفاق باريس في الجانب المالي التي لا تتيح للسلطة وضع سياسة مالية فاعلة حسب مقتضيات المصلحة الوطنية خاصة أن كل هذا يتزامن مع وجود خلل هيكلي في الموازنة الفلسطينية، إذ أن الإنفاق العام مرتفع وخاصة التوظيف العام وفاتورة الرواتب، لذا إن تقادي هذا العجز في الموازنة يحتاج لحلول جذرية وتدرجية ترتبط بجانب الموازنة من خلال زيادة التحصيل الضريبي المحلي وتقليص الإنفاق العام حتى يتوازى مع الإيرادات العامة (عيسى، 2003، ص305).

رابعاً: الدين العام الفلسطيني:

يتضح من بيانات الجدول رقم (4) أن إجمالي الدين العام شهد حالات تصاعدية مع مرور السنين، ولقد ارتفع الدين العام بصورة متسارعة خلال الفترة 1997 - 2010، وتكمن مشكلة الدين العام ليس في حجمه ونموه بل في استخداماته التي اقتصر على تمويل الموازنة الجارية وبعض مشاريع البنية التحتية وهذه تشكل ضغطاً إضافياً على الموازنة، ويضاف لذلك كانت عملية الاقتراض تفتقر إلى الإستراتيجية العامة وتعاني من عشوائية وعدم وجود ضوابط واضحة لها (أبو مدللة، 2008، 216)، ويعتبر الدين الخارجي دين طويل الأجل ونسبة كبيرة منه حصلت عليها السلطة الفلسطينية بشروط ميسرة.

جدول رقم (4) الدين العام الفلسطيني خلال الفترة (1997-2010) بالمليون دولار

البيان	1997	1999	2001	2002	2004	2006	2007	2009	2010
الدين العام الخارجي	148,8	293,5	827	950	1001,9	1009,9	1009,9	1086,9	1043,3
الدين العام الداخلي	62,9	98	362,6	139,6	411,8	483	421,5	644,8	839,6
إجمالي الدين العام	211,7	391,5	1190,6	1089,6	1421,7	1492,9	1431,4	1731,7	1882,8

الجدول من تجميع الباحث

تم تجميعه من عدة مصادر، تقارير سلطة النقد، 2009، 2010، المراقب الاقتصادي الاجتماعي الأعداد من 1-7، تقارير سلطة النقد الثاني عشر والثالث عشر والرابع عشر لعامي 2007 و2008.

ومع ذلك فإن استمرار اعتماد الخزينة على الدين العام بهذا الحجم وخلال فترة زمنية معينة تعتبر قصيرة أو متوسطة نوعاً ما، يثير الكثير من المخاوف حول الأعباء المباشرة وغير المباشرة لهذا الدين على الاقتصاد الفلسطيني وعندما يحين موعد تسديد الإقساط في المستقبل ومدى تأثيره على الأجيال القادمة (سلطة النقد الفلسطينية، 2004، ص57)، ولقد شكل خدمة الدين العام عبئاً إضافياً على الخزينة العامة؛ وخاصة إن الاقتراض من الجهاز المصرفي المحلي من النوع القصير الأجل وبشروط تجارية وتكلفة مرتفعة (صبيح، 2010، ص307)، وتجدر بنا الإشارة بأن الدين الخارجي كله تم توجيهه للبنى

خامساً: تقسيم النفقات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية:

جدول رقم (5) تطور النفقات الجارية لكل قطاعات الموازنة العامة الفلسطينية خلال الفترة 2000-2010

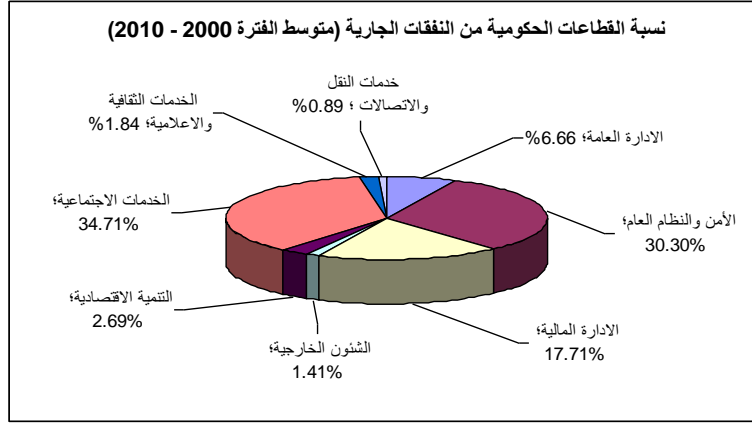
2010 بالمليون

المؤشر	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
إجمالي النفقات العامة	1668	1246	1820	1707	3488	3376	3259
إجمالي النفقات الجارية	1199	994	1528	1426	3273	3190	2984
الإدارة العامة	91.375	141.073	108.76	63.811	125.851	105.73	111.696
نسبتها من النفقات العامة	5.478	11.322	7.117	3.738	3.608	3.131	3.427
نسبتها من النفقات الجارية	7.62	14.192	7.117	4.474	3.845	3.314	3.743
الأمن والنظام العام	336.009	309.021	433.948	658.275	898.079	760.859	912.539
نسبتها من النفقات العامة	20.144	24.801	28.399	38.563	25.747	22.537	28
نسبتها من النفقات الجارية	28.024	31.088	28.399	46.162	27.439	23.851	30.581
الإدارة المالية	90.107	83.763	391.596	147.098	460.091	873.635	943.601
نسبتها من النفقات العامة	5.402	6.722	25.628	8.617	13.19	24.811	28.953
نسبتها من النفقات الجارية	7.515	8.426	25.628	10.315	14.057	27.386	31.622
الشئون الخارجية	13.859	13.592	25.567	35.85	30.958	39.124	46.2
نسبتها من النفقات العامة	0.83	0.288	1.673	2.1	0.887	1.158	1.417
نسبتها من النفقات الجارية	1.16	1.367	1.673	2.514	0.945	1.226	1.548
التنمية الاقتصادية	40.791	35.71	42.872	47.348	54.879	47.841	55.357
نسبتها من النفقات العامة	2.44	2.865	2.805	2.773	1.573	1.62	2.019
نسبتها من النفقات الجارية	3.402	3.592	2.805	3.32	1.676	1.777	2.205
الخدمات الاجتماعية	348.244	340.005	534.716	641.57	978.027	1094.901	1392.568
نسبتها من النفقات العامة	20.877	27.287	34.994	37.584	28.039	32.431	42.729
نسبتها من النفقات الجارية	29.044	34.205	34.994	45.054	29.881	34.322	46.667
الخدمات الثقافية والإعلامية	27.777	24.954	32.608	29.366	36.468	31.257	34.17
نسبتها من النفقات العامة	1.665	2.002	2.134	1.72	1.045	0.925	1.048
نسبتها من النفقات الجارية	2.316	2.51	2.134	2.059	1.114	0.979	1.145
خدمات النقل والاتصالات	13.298	10.374	14.167	16.68	18.657	18.296	21.332
نسبتها من النفقات العامة	0.797	0.832	0.927	0.977	0.534	0.541	0.654
نسبتها من النفقات الجارية	1.109	1.043	0.927	1.169	0.57	0.573	0.714
نسبة النفقات الجارية من النفقات العامة	71.882	79.775	83.9	83.538	93.836	94.49	91.561

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات وزارة المالية، الإدارة العامة للموازنة، كشف أبعاد مشروع

الموازنة العامة للسنوات المالية 2000-2010، رام الله.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010



شكل رقم (1) نسبة القطاعات الحكومية من النفقات الجارية لمتوسط الفترة من 2000-2010

يتضح من الجدول السابق والشكل البياني ما يلي:-

1- يمثل قطاع الخدمات الاجتماعية النسبة الأكبر للنفقات العامة والنفقات الجارية، وهذا مؤشر على اهتمام السلطة الفلسطينية بقطاع الخدمات الاجتماعية، حيث أن إيلاء الاهتمام والجهود لهذا القطاع يدل على أن السلطة بدأت تهتم بتقديم الخدمات الاجتماعية كأولوية على حساب القطاعات الأخرى، على اعتبار أن قطاع الأمن كان في السابق يأخذ النسبة الأكبر ففي عام 2006 كان يمثل قطاع الأمن 38% من مجمل النفقات العامة، وما زالت تحظى بالنسبة الأعلى مع الاجتماعية مع العلم أن الاجتماعية أعلى منها في معظم السنوات باستثناء عامي 2006 و2007.

2- يأتي في المرتبة الثانية من الاستحواذ على النفقات قطاع الإدارة المالية، ويعتقد الباحثان أن هذه مصروفات تتناسب هذا القطاع، حيث أنه يتكون من مؤسسات ذات أهمية وتحتاج لموازنات مرتفعة، بالقياس مع آخر سنة فقط، ولكنها في معظم السنوات لا تحتل هذه المرتبة وهذا الكلام فقط في عامي 2009 ، و2010 وتمثل نفقات الامن المرتبة الثانية طوال الفترة ما عدا العامين المذكورين .

3- ويأتي في المرتبة الثالثة قطاع الأمن والنظام العام، ويعتقد الباحث أن نصيب قطاع الأمن والنظام العام يستحوذ على 28% من النفقات العامة نسبة كبيرة جداً لا تتناسب مع الوضع الفلسطيني، وهذا يعود لزيادة عدد المقرات الأمنية والشرطية ، وعدد أفرادها ومعدات هي التي تعكس زيادة نسبة الانفاق، وفي هذا المقام يجب أن تعمل السلطة الفلسطينية جادة في تخفيض هذه النسبة وتحويل الدعم والإنفاق لقطاعات يجب أن توليها السلطة الفلسطينية اهتماماً أكثر

تساعد في تطوير الاقتصاديات الفلسطينية.

- 4- يأتي في المرتبة الرابعة قطاع الإدارة العامة من حيث نصيبها من النفقات العامة والنفقات الجارية للموازنة العامة الفلسطينية لعام 2010، حيث انه يمثل 3.4% من إجمالي النفقات العامة.
- 5- تكمن المعضلة الأساس في نفقات قطاع التنمية الاقتصادية والذي من المتوقع أن توليه السلطة الفلسطينية اهتماماً خاصاً على اعتبار انه حجر الأساس للدولة المستقبلية، حيث انه يمثل 2% من مجمل النفقات العامة.

ويرى الباحثان انه يتوجب على السلطة الفلسطينية أن تولي قطاع التنمية الاقتصادية اهتماماً مفصلياً وعلى حساب القطاعات الأقل أهمية باستثناء الخدمات الاجتماعية كونه ركيزة أساسية لا يجوز الاستهانة بها.

- 6- جميع القطاعات المتبقية الشئون الخارجية والخدمات الثقافية والإعلامية مجتمعة لا تمثل أكثر من 3% من مجمل النفقات العامة، وبهذا المعنى فإنها لا تشكل عبئاً جدياً على الموازنة.
- 7- تخضع النفقات العامة إلى تزايد بشكل مستمر في معظم الدول ويبرز هذا التزايد الملحوظ بالخصوص بعد الحرب العالمية الثانية حيث أطلق عليها ما يسمى ظاهرة نمو الإنفاق العام، وأصبحت من الخصائص التي تميز علم المالية العامة في العصر الحديث على الرغم من اختلاف الأنظمة الاقتصادية والسياسية للدول، وزيادة النفقات العامة هي زيادة مطلقة وتعني ارتفاع حجم النفقات العامة من سنة لأخرى (كريم، 2010، ص53).

سادساً: تحليل البعد الاقتصادي في الموازنة العامة الفلسطينية:-

نقصد بالبعد الاقتصادي؛ المصروفات التي تدفع من الموازنة العامة الفلسطينية على جميع مكونات قطاع التنمية الاقتصادية، والذي يشمل وزارة الاقتصاد الوطني والهيئة العامة للمدن الصناعية ومؤسسة المواصلات والمقاييس والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار ووزارة الطاقة والموارد الطبيعية ووزارة التخطيط ووزارة الأشغال العامة والإسكان ووزارة الزراعة وسلطة جودة البيئة، حيث أن قطاع التنمية الاقتصادية هو أحد القطاعات التي تدرج في أبعاد الموازنة العامة، والأصل في ذلك أن تولي السلطة الفلسطينية هذا القطاع الاهتمام، حيث انه يعتبر ركيزة أساسية لبناء الدولة، فالبنية التحتية للأراضي الفلسطينية هشة وضعيفة، وهذا محفز قوي بان تولي الحكومة الفلسطينية أهمية خاصة لهذا القطاع. ويتضح أن هناك قصوراً جدياً في هذا الجانب حيث أن جميع مؤشرات التنمية الفلسطينية توصف بأنها متردية. والجدول رقم (6) التالي يوضح تقسيمات قطاع التنمية الاقتصادية في الموازنة ونسبة كل مؤسسة اقتصادية من مجمل النفقات العامة وكذلك من مجمل النفقات الجارية.

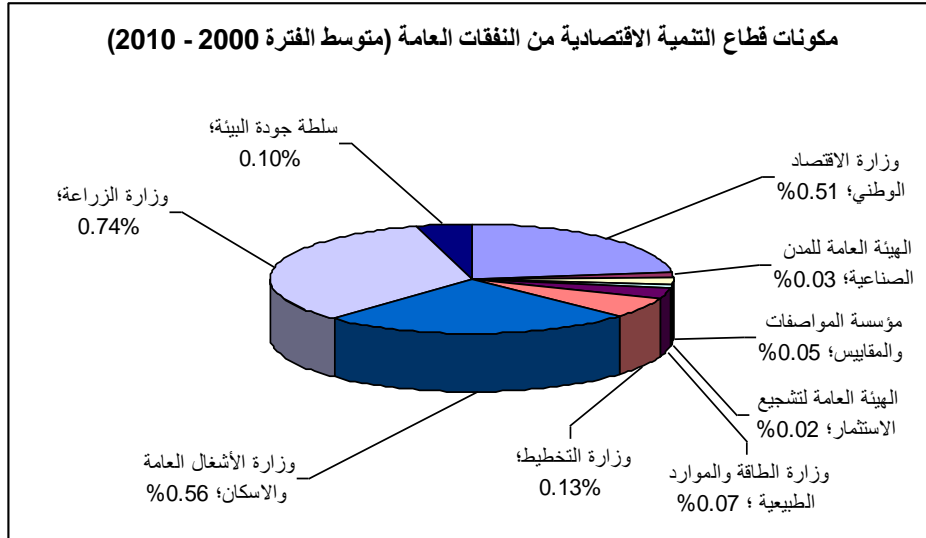
الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

الجدول رقم (6) تطور النفقات الجارية لقطاع التنمية الاقتصادية في الموازنة العامة الفلسطينية خلال الفترة 2000-2010 بالمليون دولار

المؤشر	2000	2002	2004	2006	2008	2010
إجمالي النفقات العامة	1668	1246	1820	1707	3488	3259
إجمالي النفقات الجارية	1199	994	1528	1426	3273	2984
وزارة الاقتصاد الوطني	6.283	9.409	10.8	10.891	13.361	13.959
نسبتها من النفقات العامة	0.376	0.755	0.706	0.638	0.383	0.428
نسبتها من النفقات الجارية	0.524	0.946	0.706	0.763	0.408	0.467
الهيئة العامة للمدن الصناعية	0.275	0.253	0.525	0.806	0.955	1.266
نسبتها من النفقات العامة	0.016	0.02	0.034	0.047	0.027	0.038
نسبتها من النفقات الجارية	0.022	0.025	0.034	0.056	0.029	0.042
مؤسسة المواصلات والمقاييس	1.518	0.397	0.865	1.18	1.38	1.977
نسبتها من النفقات العامة	0.091	0.031	0.056	0.069	0.039	0.06
نسبتها من النفقات الجارية	0.126	0.039	0.056	0.082	0.042	0.066
الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار	0	0.475	0.651	0.668	0.937	1.065
نسبتها من النفقات العامة	0	0.006	0.042	0.039	0.026	0.032
نسبتها من النفقات الجارية	0	0.047	0.042	0.046	0.028	0.035
وزارة الطاقة والموارد الطبيعية	0	1.017	1.623	1.622	2.275	2.8
نسبتها من النفقات العامة	0	0.078	0.106	0.095	0.065	0.085
نسبتها من النفقات الجارية	0	0.102	0.106	0.113	0.069	0.093
وزارة التخطيط	3.827	2.054	1.424	2.141	2.21	2.998
نسبتها من النفقات العامة	0.229	0.164	0.093	0.125	0.063	0.091
نسبتها من النفقات الجارية	0.319	0.206	0.093	0.15	0.067	0.1
وزارة الأشغال العامة والإسكان	10.427	8.99	11.012	11.083	13.119	15.115
نسبتها من النفقات العامة	0.625	0.721	0.72	0.649	0.376	0.463
نسبتها من النفقات الجارية	0.869	0.904	0.72	0.777	0.4	0.506
وزارة الزراعة	13.509	11.768	10.216	16.576	17.684	23.48
نسبتها من النفقات العامة	0.809	0.944	0.668	0.971	0.506	0.72
نسبتها من النفقات الجارية	1.126	1.183	0.668	1.162	0.54	0.786
سلطة جودة البيئة	1.12	1.343	1.752	2.34	2.958	3.158
نسبتها من النفقات العامة	0.067	0.107	0.114	0.137	0.084	0.096
نسبتها من النفقات الجارية	0.093	0.135	0.114	0.164	0.09	0.105
قطاع التنمية الاقتصادية	40.791	35.71	42.872	47.348	54.879	65.818
نسبتها من النفقات العامة	2.44	2.865	2.805	2.773	1.573	2.019
نسبتها من النفقات الجارية	3.402	3.592	2.805	3.32	1.676	2.205

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات وزارة المالية، الإدارة العامة للموازنة، كشف أبعاد مشروع الموازنة العامة للسنوات المالية 2000-2010، رام الله. - المراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد 26 الصادر في تشرين الأول 2011.

النسب المئوية استخراج الباحث بالاستناد لبيانات المراجع السابقة.



شكل رقم (2) يوضح نسبة مكونات قطاع التنمية الاقتصادية من النفقات العامة لمتوسط الفترة من 2000 - 2010

يستخلص الباحث من الجدول السابق والشكل البياني بان السلطة الفلسطينية تتفق أقل من 0.5% من إجمالي النفقات العامة وكذلك من إجمالي النفقات الجارية على وزارة الاقتصاد الوطني، والتي من المفترض أن تكون مرجعية لسياسات وأهداف اقتصادية يجب على السلطة الفلسطينية ان توليها اهتماماً متعظماً، في حين أن النسبة المئوية للهيئة العامة للمدن الصناعية تطورت بشكل ملحوظ منذ عام 2008، وهذا يدل على الاهتمام الجزئي بالتنمية بالاقتصادية وبالمشاريع الصناعية.

وما تحصل عليه الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار نسبة متدنية جداً علماً بان تشجيع الاستثمار ليس المقصود منه مجرد الزيادة في حجم الاقتصاد، ولكن أيضاً زيادة التوظيف في القطاع الخاص وتوليد الدخل وتحسين مستويات المعيشة، لذا أنشأت السلطة الفلسطينية إطاراً من القوانين الاقتصادية لتشجيع ودعم الاستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين وهذه القوانين تشجع استثمار رؤوس الأموال في جميع قطاعات الاقتصاد الفلسطيني (موقع هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية)، لذلك يعتبر ما تحصل عليه نسبة ضئيلة من إجمالي الإنفاق العام والإنفاق الجاري مقابل الأهمية الاقتصادية لهذه

المؤسسة، فهذه النسبة لم تصل إلى 0.5% وكون عملية التنمية مستمرة ومعقدة متشابكة تساهم فيها جميع قطاعات المجتمع مؤسساته كافة، لذا تستوجب أوسع شراكة ممكنة بين الأطراف الفاعلة ضمن علاقات وآليات تنسيقية واضحة.

وتعمل وزارة التخطيط على تنسيق العملية التنموية وإدارتها ومتابعة تنفيذها ورصد نتائجها على المستوى الوطني (موقع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية). لكننا نجد ان مجمل نفقات وزارة التخطيط من الموازنة العامة الفلسطينية لم يتعدى 0.1% من مجمل النفقات، وهذا يدل على التقصير الواضح بهذه المؤسسة، وعليه فلم تستطيع وزارة التخطيط تنفيذ المهام الممنوحة لها بكفاءة، ويستوجب الأمر بالتالي زيادة الدعم المالي المخصص لوزارة التخطيط.

تعتبر وزارة الأشغال العامة والإسكان من أهم مكونات قطاع التنمية الاقتصادية في الموازنة العامة الفلسطينية كونها تسعى لتحقيق التنمية العمرانية المستدامة في قطاع الإسكان والبنية الأساسية في فلسطين (موقع وزارة الأشغال العامة والإسكان)، ومع ذلك نجد أن مجمل متوسط ما تحصل عليه وزارة الأشغال العامة والإسكان منذ عام 2000 حتى عام 2010 لم يتعدى 0.5% من مجمل النفقات العامة.

وعند التطرق في الحديث عن وزارة الزراعة يستوجب بنا الأمر أن نعرج على أهمية الزراعة في فلسطين، وهذه الأهمية لا تتبع من البعد الاقتصادي فحسب وإنما من أبعاد أخرى لا تقل أهمية عن البعد الاقتصادي وهي الأهمية السياسية والاجتماعية لقطاع الزراعة (اشتية، 2003، ص371) ويعاني قطاع الزراعة في فلسطين مشاكل عدة منها ما هو متعلق بالاحتلال وأخرى مرتبط بطبيعة البنية التحتية والظروف الاقتصادية المحيطة (صبري، 2003، ص63)، لهذا يتوجب على الحكومة الفلسطينية توفير الدعم المالي وزيادة حصة قطاع الزراعة في الموازنة العامة الفلسطينية، حيث أن قطاع الزراعة يمثل أقل من 1% من مجمل النفقات العامة والجارية.

ورغم ما يقال عن الأهمية المفتاحية لهذه الوزارات؛ إلا أن النسب المتدنية جداً والمرصودة لمسائل التنمية الاقتصادية تفصح عن نفسها بنفسها، ومع أن الباحثان يدركان أن تحقيق تنمية مستدامة في ظل الاحتلال يقع في خانة المصاعب الكبرى، إلا أنه مع ذلك لا يجوز تنحية التنمية الاقتصادية جانباً، والاكتفاء بهذه الكسور العشرية للقطاعات المشار إليها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه القطاعات الاقتصادية تحصل على دعم فني في إطار المساعدات المقدمة، يتمثل في تأهيل الكوادر خاصة في الوزارات الرئيسية مثل المالية والاقتصاد، لذلك تعتمد السلطة الفلسطينية في التطوير على المساعدات وهذا أيضاً يعتبر أحد أوجه التشوه.

سمير مصطفى أبو مدلة، نبيل جمال عبد النبي

سابعاً: النفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية:

جدول رقم (7): تطور النفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية خلال الفترة 2000-2010

بالمليون دولار

المؤشر	2000	2002	2004	2006	2008	2010
إجمالي النفقات العامة	1668	1246	1820	1707	3488	3259
إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	1199	994	1528	1426	3273	2984
إجمالي الإيرادات العامة والمنح	1449	987	1403	1741	3758	3205
صافي الإيرادات	939	290	1050	722	1780	1928
المنح والمساعدات	510	697	353	1019	1978	1277
منح لدعم الموازنة	54	468	353	738	1763	1146
منح لدعم المشاريع التطويرية	456	229	256	272	215	131
النفقات التطويرية	469	252	292	281	215	275
ممولة من الخزينة	13	23	36	9	n.a	145
نسبة النفقات التطويرية من إجمالي النفقات العامة	28.117	20.22	19.109	16.46	6.163	8.4
نسبة النفقات التطويرية من إجمالي الإيرادات العامة والمنح	32.367	25.53	20.812	16.14	5.721	8.58
نسبة النفقات التطويرية الممولة من الخزينة من النفقات العامة	0.779	1.845	2.356	0.527	n.a	4.449
نسبة النفقات التطويرية الممولة من الخزينة من النفقات الجارية	1.084	1.845	2.356	0.723	n.a	4.859
النفقات التطويرية الممولة من الخزينة من الإيرادات العامة والمنح	0.897	2.33	2.565	0.516	n.a	4.524
النفقات التطويرية الممولة من الخزينة من صافي الإيرادات المحلية	1.3	7.9	3.4	1.24	n.a	7.9

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات المراقب الاقتصادي والاجتماعي الأعداد 20، 24، 26، وتقارير سلطة النقد الفلسطينية للأعوام 2007، 2008، 2009، 2010.

يتضح من بيانات الجدول السابق أن حصة النفقات التطويرية من إجمالي النفقات العامة انخفضت من 28.11% عام 2000 إلى 8.4% عام 2010 وذلك نتيجة لانخفاض حجم المساعدات والمنح المخصصة لدعم المشاريع التطويرية، وكذلك نظراً لقيام السلطة الفلسطينية في تخصيص جزء بسيط من موازنتها لغايات تمويل النفقات التطويرية وبالمتوسط فإن 25% تقريباً منها يخصص لتمويل النفقات التطويرية ونحو 75% تخصص لتغطية العجز في موازنة السلطة (أبو زعيتر، 2012، ص 162)، لذلك أصبحت الموازنة العامة تعتمد اعتماد رئيسي على المنح والمساعدات لتغطية جانبي الإنفاق الجاري والتطويري. وفي مسعى لتطوير البنية التحتية ودعم القطاعات المختلفة في الأراضي الفلسطينية نفذت السلطة الوطنية العديد من المشاريع التطويرية خلال العامين 2009 و 2010، فخلال عام 2010 بلغت النفقات التطويرية 275 مليون دولار وفي عام 2009 بلغت 186 مليون دولار (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011، ص 34).

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

ثامناً: تطور حصة مكونات قطاع الخدمات الاجتماعية في الموازنة العامة الفلسطينية:

يضم قطاع الخدمات الاجتماعية في الموازنة العامة الفلسطينية كلاً من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة ووزارة شئون المرأة ووزارة شئون الأسرى ووزارة الشئون الاجتماعية ووزارة العمل، وتعتبر هذه المؤسسات هي الأهم من حيث التنمية البشرية والاقتصادية، كونها تلعب دوراً مهماً في الإنفاق المباشر على الفقراء وأصحاب الدخل المحدود.

جدول رقم (8): تطور النفقات الجارية لقطاع الخدمات الاجتماعية في الموازنة العامة الفلسطينية

خلال الفترة 2000-2010 بالمليون دولار

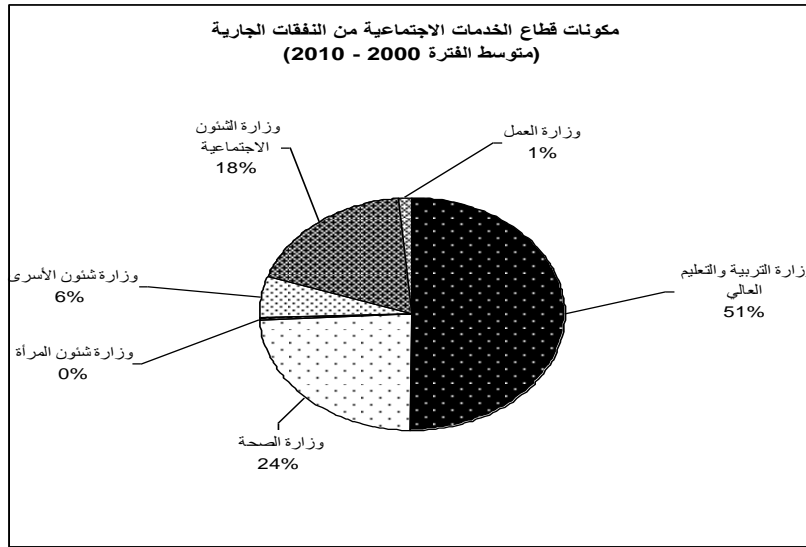
المؤشر	2000	2002	2004	2006	2008	2010
إجمالي النفقات العامة	1668	1246	1820	1707	3488	3259
إجمالي النفقات الجارية	1199	994	1528	1426	3273	2984
وزارة التربية والتعليم العالي	185.948	184.351	288.821	361.121	453.252	544.021
نسبتها من النفقات العامة	11.147	14.795	18.901	21.155	12.994	16.692
نسبتها من النفقات الجارية	15.508	18.546	18.901	25.324	13.848	18.231
وزارة الصحة	99.437	84.086	140.582	140.028	244.798	323.295
نسبتها من النفقات العامة	5.961	6.748	9.2	8.203	7.018	9.92
نسبتها من النفقات الجارية	8.356	8.459	9.2	9.819	7.479	10.834
وزارة شئون المرأة	0	0	0.734	0.972	1.237	1.474
نسبتها من النفقات العامة	0	0	0.048	0.056	0.035	0.045
نسبتها من النفقات الجارية	0	0	0.048	0.068	0.037	0.049
وزارة شئون الأسرى	10.145	14.87	23.874	54.339	80.187	93.828
نسبتها من النفقات العامة	0.608	1.193	1.562	3.183	2.298	2.879
نسبتها من النفقات الجارية	0.846	1.495	1.562	3.81	2.449	3.144
وزارة الشئون الاجتماعية	45.55	50.655	80.705	76.942	166.271	317.017
نسبتها من النفقات العامة	2.73	4.065	5.281	4.507	4.766	9.727
نسبتها من النفقات الجارية	3.798	5.096	5.281	5.395	5.08	10.623
وزارة العمل	7.365	6.043	0	8.168	32.282	10.705
نسبتها من النفقات العامة	0.441	0.484	0	0.478	0.925	0.328
نسبتها من النفقات الجارية	0.614	0.607	0	0.572	0.986	0.358

سمير مصطفى أبو مدللة، نبيل جمال عبد النبي

قطاع الخدمات الاجتماعية	348.242	340.005	534.716	641.57	978.027	1392.568
نسبتها من النفقات العامة	20.877	27.287	34.994	37.584	28.039	42.729
نسبتها من النفقات الجارية	29.044	34.205	34.994	45.054	29.881	46.667

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات وزارة المالية، الإدارة العامة للموازنة، كشف أبعاد مشروع الموازنة العامة للسنوات المالية 2000-210، رام الله. - التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية 2010. - النسب المئوية استخراج الباحث بالاستناد لبيانات المراجع السابقة.

يوضح الجدول أن الخدمات الاجتماعية استحوذت على الحصة الكبرى في الموازنة العامة الفلسطينية، ويعود الفضل في ذلك لحصول قطاع الخدمات الاجتماعية على الحصة الكبرى من النفقات الجارية كونها تضم أكبر الوزارات الخدماتية، التربية والتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية، وفي المجلد يحصل هذا القطاع على 42% من إجمالي النفقات العامة و 46% من إجمالي النفقات الجارية لعام 2010 وهي نسبة ذات أهمية لهذا القطاع.



شكل رقم (3) يوضح نسبة مكونات قطاع تنمية الخدمات الاجتماعية من النفقات الجارية لمتوسط الفترة من

2010-2000

ويعتقد الباحثان أن هذه النسبة كافية مقارنة بتطور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، ويستوجب الأمر زيادة تدريجية تتناسب مع زيادة عدد السكان بما يخدم القطاع الاجتماعي، وجدير بالذكر أن النفقات الرأسمالية لوزارة التربية والتعليم العالي ضمن موازنات السلطة الفلسطينية لا تكاد تذكر مقارنة مع إجمالي نفقات الوزارة، وذلك لاعتماد قطاع التربية والتعليم العالي على المساعدات

الدولية في تمويل النفقات الرأسمالية التطويرية، وهذا ما يجب أخذه بالاعتبار لدى المهتمين في هذا القطاع (مركز الميزان لحقوق الإنسان، 2011، ص66)، حيث أن نسبة قطاع التعليم من إجمالي النفقات العامة يساوي 16% و نسبة 18% من إجمالي النفقات الجارية لعام 2010، وهذا يعني أن قطاع التعليم في فلسطين يحظى بأهمية في الموازنة العامة الفلسطينية، والمهم هو الاستمرار في توفير النفقات المطلوبة له والاستخدام الأمثل لها. من خلال استعراض حصة التعليم من النفقات الجارية والعامة للفترة من 2000-2010 نجد أنها في ازدياد وهذا مؤشر واضح على أن هذه الخدمة المخصصة لكافة أفراد المجتمع سيتم زيادتها والمستفيد الرئيسي في هذا المجال هم الفقراء، ويجب التنبيه هنا أن الإنفاق على الجامعات الفلسطينية لا يدخل ضمن الإنفاق على التعليم حيث تسد من قبل رسوم الطلبة ومن المنح والتبرعات المحلية والخارجية، حيث أن المساعدات التي تقدم للجامعات من الموازنة الفلسطينية لا تقدم بشكل دوري وهي عبارة عن مبالغ مقطوعة من وزارة التعليم العالي أو من مكتب الرئيس، ويتوقع الباحث ازدياد الإنفاق التعليمي في الأراضي الفلسطينية في المستقبل بسبب الضغوط السكانية الأمر الذي سيؤدي لمضاعفة عدد طلبة المدارس.

لقد بلغت نسبة وزارة الصحة 9.5% من إجمالي النفقات العامة لعام 2010 ومن إجمالي النفقات الجارية بلغت 10.5%، وهذا يعني مدى تأثير القطاع الصحي بقدرة السلطة الفلسطينية على توفير الأموال اللازمة للإنفاق العام، حيث يمثل هذا القطاع أهمية عالية كونه يخدم جميع شرائح المجتمع والمستفيد الأول هم الفقراء، وبصورة عامة فإن حصة الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق العام ترتبط بعلاقة قوية مع العوامل الأخرى التي تؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات الصحية، ومن هذه العوامل ارتفاع معدلات الوفيات وانخفاض معدلات الحياة وزيادة معدلات الولادة ومعدلات النمو السكاني، كما يلاحظ بأن حصة الإنفاق الصحي تزداد بسبب زيادة مستويات التطور الاقتصادي وارتفاع معدلات دخل الفرد (أبو الشكر، 2003، ص30)، ومع ذلك يلاحظ أن القطاع الصحي الفلسطيني وبالذات المستشفيات والعيادات الحكومية تعاني من نقص في الموارد والأموال بسبب انخفاض الإنفاق الصحي مقارنة مع مثيلتها في البلدان المتقدمة (أبو الشكر، 2003، ص31).

بلغت النسبة المخصصة لوزارة الشؤون الاجتماعية 9.7% من إجمالي النفقات العامة و10.6% من إجمالي النفقات الجارية، حيث أن وزارة الشؤون الاجتماعية تخصص لمساعدة المحتاجين، وهنا تظهر الظروف الصعبة التي تعاني منها الوزارة خاصة في ظل ازدياد أعداد المحتاجين للمعونات إلى جانب أن المبالغ المخصصة للأفراد كمعونات قليلة في ظل الأوضاع الاقتصادية السيئة، وهذا يستدعي من وزارة الشؤون الاجتماعية إعادة النظر في سياساتها بشكل عام والتركيز على إعادة

النظر في قيمة المبالغ المخصصة كمساعدات، فيجب أن تكون هناك آليات واضحة ومحدودة يتم من خلالها صرف المساعدات المقدمة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية، هذه الآليات مثل الابتعاد عن تقديم المساعدات على المواطنين ضمن الاعتبارات السياسية، وإن يتم مراعاة الجوانب الاجتماعية والإنسانية، وأيضاً العمل على منع ازدواجية عند تقديم المساعدات للمواطنين (وزارة العمل، 2008، ص4).

بلغت نسبة وزارة شؤون الأسرى 2.8% من إجمالي النفقات العامة لعام 2010 وبلغت 3.1% من إجمالي النفقات الجارية وهي نسبة منخفضة مقارنة بالوزارات الأخرى ضمن هذا القطاع، وهذا له أثر واضح على الخدمات التي تقدمها السلطة الفلسطينية للمواطنين ومثل ما سبق من حيث تأثير العدوان الإسرائيلي على الفلسطينيين منذ اندلاع الانتفاضة زادت أعداد الأسرى وأصبحت زيادة نفقات وزارة الأسرى للاهتمام بالأسرى وذويهم واجب وطني يحتم على الحكومة المزيد من الاهتمام.

أما وزارة العمل الفلسطينية فتحصل على 0.32% من مجمل النفقات العامة و0.35% من مجمل النفقات الجارية لعام 2010، رغم أنها تعمل على تنظيم سوق العمل وتحسين شروطه وظروفه وبيئته، هذه النسبة التي تكاد لا تذكر من حيث حجمها العام من الموازنة تؤثر على تنفيذ خطة وزارة العمل التي تتولى مسئولية تحقيق وحماية الأهداف العامة لشؤون العمل والعمال، وذلك من خلال مساهمتها الأساسية في إدارة وتنمية الموارد البشرية والمادية لقطاعات العمل المختلفة وتقديم جميع الخدمات المتعلقة بذلك (وزارة العمل، 2008، ص7).

وكان من المفترض أن يوجه اهتمام أكبر للجانب النسائي الفلسطيني من قبل السلطة الفلسطينية، حيث لم يتعد حجم الإنفاق على وزارة شؤون المرأة من قبل الموازنة العامة الفلسطينية بالمتوسط 0.04% خلال الفترة 2000-2010، حيث أن هناك ضرورة لتجسيد دور المرأة الفلسطينية لنيل حقوقها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

يعتقد الباحثان أن التطور الجاري في قطاع التقديمات الاجتماعية والذي تضاعفت نسبه المئوية خلال عقد من الزمن، بلغ 21% لعام 2000 إلى 42.7% لعام 2010 كنسبة من النفقات العامة، وازدادت بشكل كبير خلال الفترة نفسها المبالغ المالية المقدمة لهذا القطاع فقد بلغت 348 مليون دولار لعام 2000، ووصلت في عام 2010 إلى ما يزيد عن 1392.5 مليون دولار، لها ما يبررها من زاوية السياسة المالية الهادفة للحد من التدهور الجاري في مستويات المعيشة، ومن الارتفاع المخيف في نسب الفقر والبطالة.

ورغم التطور الحادث في النفقات المخصصة للتربية والتعليم والصحة العامة والشؤون الاجتماعية،

إلا أن هذا لا يعتبر كافياً بسبب العقوبات الإسرائيلية الجماعية التي تمارس بحق الفلسطينيين، ويضاف لذلك ما هو مخصص لوزارتي العمل وشئون المرأة يعد متدنياً جداً، إذا أخذنا بالاعتبار المهام الكبرى الملقاة على عاتق وزارة العمل في صياغة حقوق العمل والعاملين، أو وزارة شئون المرأة المعنية بانعتاق المرأة ومساواتها مع الرجال، خاصة أن نسبة النساء فلسطينياً لا تقل عن 50% من تعداد النفوس، إلا أن مساهمتها في النشاطات الاقتصادية لا تتجاوز 14-15% من المساهمين في هذه النشاطات.

تاسعاً: أثر النفقات الحكومية على النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية:

إن معظم المساعدات والمنح قد أنفقت على إقامة البنية التحتية، وكان الهدف من ذلك إعادة بناء البنية التحتية التي دمرها الاحتلال وما زال يمارس هذه السياسة الممنهجة في الأراضي الفلسطينية،

ويرى الباحثان إن دور السلطة الفلسطينية في المجال الاقتصادي يتركز على عدم التدخل في النشاطات الاقتصادية، ويقتصر دورها على إقامة البنية التحتية وتوفير الإطار القانوني للملائم لنشاط القطاع الخاص، وأن زيادة الإنفاق العام على التعليم والمرافق العامة وغيرها من القطاعات سابقة الذكر سيساعد على الحد من الفقر كما أن الإنفاق الحكومي الفلسطيني ساهم نوعاً ما وبشكل ضعيف في تحقيق زيادة في معدلات التشغيل وتقليل معدلات البطالة، من كل ما سبق يتضح لنا إن دور النفقات الحكومية الفلسطينية في تحقيق النمو الاقتصادي مازال محدود مما يتطلب إعادة تركيبة النفقات الحكومية والتركيز على مكونات الإنفاق التي تؤدي لدفع عملية النمو الاقتصادي. وفي حين يصعب على السلطة الفلسطينية تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية في ظل وجود الاحتلال فقد شهدت الضفة الغربية منذ العام 2008 عملية نمو اقتصادي في مجالات محددة نتيجة الدعم المالي من الدول المانحة.

ويرى البعض أن حالة النمو التي تشهدها الضفة الغربية لم تؤثر على مستويات البطالة أو على مستويات الفقر بشكل ملحوظ؛ وإنما بقي مركزاً في بعض القطاعات مثل العقارات والخدمات، لذا فإنهم يعتبرون أن ما تشهده الضفة حالة طارئة مرتبطة بالإنفاق الحكومي، حيث تشتري الحكومة سلعاً وخدمات وتدفع رواتب مما يحرك الدورة الاقتصادية، في حين يرى آخرون أن النمو الاقتصادي يجب أن يكون مستدام ومتوازي في كل الأقاليم في الضفة الغربية وغزة داخل محافظات الوطن، بمعنى يجب أن يكون نوع من التوازن.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

- 1- تتوزع نفقات السلطة الفلسطينية على (63) مركز مسئولية تشمل ثمانية قطاعات رئيسية: الإدارة العامة، الأمن والنظام العام، الإدارة المالية، الشؤون الخارجية، التنمية الاقتصادية، الخدمات الاجتماعية، الخدمات الثقافية والإعلامية، خدمات النقل والاتصالات. حيث بلغت نسبة كل منها من إجمالي النفقات العامة بالمتوسط خلال فترة الدراسة كالتالي: 25.8%، 15.5%، 1.1%، 2.2%، 29.8%، 1.5%، 0.75% على التوالي.
- 2- كشفت الانتفاضة الفلسطينية مدى الانكشاف الاقتصادي الفلسطيني والسياسة المالية للسلطة الفلسطينية في مواجهة سياسات العقوبات الجماعية الإسرائيلية.
- 3- هناك تحسن ملحوظ في ترشيد النفقات العامة الفلسطينية، مما حفز السلطة الفلسطينية على تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية.
- 4- تشكل الضرائب غير المباشرة عبئاً على الفقراء ومحدودي الدخل، من الممكن أن يجعل تأثير التقديمات الاجتماعية محدوداً للغاية في مكافحة معضلاتي الفقر والبطالة.
- 5- على الرغم من الزيادة الكمية في النفقات التطويرية لعام 2010 عن ما سبقها للعامين 2008، 2009، إلا أن نسبتها المئوية قد انخفضت من إجمالي النفقات العامة وهذا مؤشر على أن إيرادات الموازنة يتم إنفاقها على أوجه إنفاق أخرى.
- 6- تزايد اهتمام السلطة الفلسطينية لقطاع التقديمات الاجتماعية في السنوات الأخيرة وهذا واضح من خلال مضاعفة نسبة مصروفات قطاع الخدمات من الموازنة العامة، حيث حصل بالمتوسط على 29.8% خلال فترة الدراسة منذ 2000-2010 من إجمالي النفقات العامة، مع التنويه أنه في عام 2010 حصل على 42.7% من إجمالي النفقات العامة.
- 7- يحصل قطاع التعليم بالمتوسط خلال فترة الدراسة على 14.6% من إجمالي النفقات العامة والصحة على 7.05% والشؤون الاجتماعية على 5.4%، في حين تحصل وزارة العمل على 0.37% من إجمالي النفقات العامة، ووزارة شؤون المرأة على 0.024% ووزارة شؤون الأسرى على 1.7% من إجمالي النفقات العامة.
- 8- يوجد تقصير جلي لدى السلطة الفلسطينية في قطاع التنمية الاقتصادية، حيث أنه يحصل بالمتوسط خلال فترة الدراسة على 2.2% من إجمالي النفقات العامة.
- 9- نتج عن تعثر عملية التسوية السياسية واثرت الاحتلال الإسرائيلي تضخماً في حجم النفقات العامة والجهاز الحكومي، وذلك بسبب تزايد الضغوط الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن التطورات السلبية في عملية التسوية السياسية وخصوصاً الحصار والإغلاق الممنهج الذي

ثانياً: التوصيات:

- 1- من أجل انطلاقة حقيقية نحو تنمية اقتصادية مستدامة وسوية فهناك ضرورة لانجاز أهداف الشعب الفلسطيني المشروعة والغير قابلة للتصرف في التحرر والانتعاق السياسي والاقتصادي والاجتماعي وهذا يتطلب إعادة الوحدة الوطنية بين شقي الوطن، ومواصلة الكفاح الفلسطيني وفق الشرائع الدولية.
- 2- إيجاد علاقات تعاقدية بين الشعب والسلطة وعلاقات تضامن عربية ودولية بجانب خطط النمو الاقتصادي ومعالجة هموم الناس، حيث أن النمو والتنمية ليس هدفاً بحد ذاته بل يتم العمل بهما من أجل الحفاظ على كرامة الناس والارتقاء بإنسانيتهم.
- 3- ضرورة اعتماد إطار لإعداد الموازنة متعدد السنوات وقائم على تصور واقعي للإمكانيات المتاحة بعيداً عن الاعتماد على المساعدات والمنح لتغطية العجز الجاري في الموازنة وكذلك تقنين التوسع الوظيفي في القطاع العام.
- 4- يتوجب على السلطة الفلسطينية توزيع النفقات العامة على أساس وظيفي وليس مؤسسي، وتحديد أسس تقدير النفقات وكذلك تحديد مراكز المسؤولية بدقة واعتماد سياسة الترشيح في الإنفاق الحكومي، على أن لا يكون الترشيح على حساب محدودي الدخل وبرنامج مكافحة الفقر والبطالة.
- 5- تستوجب الضرورة قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية وطرق تحصيلها وصرفها.
- 6- ضرورة تخفيف العبء الضريبي وتحديد الضرائب غير المباشرة عن الفقراء وذوي الدخل المحدود من أجل أن يكون تأثير التقديمات الاجتماعية فعال في مجال مكافحة الفقر والبطالة.
- 7- لإنهاء الأزمة المالية التي تمر بها السلطة الفلسطينية يتوجب عدم الاعتماد على المساعدات في دعم الموازنة، وذلك من خلال تعظيم الموارد المحلية وترشيح الإنفاق العام وإنهاء حالة الانقسام الفلسطيني، وتقييد الجانب الإسرائيلي في التحكم بأموال المقاصة من خلال أعاد صياغة للاتفاقيات المجحفة مع الجانب الإسرائيلي بما يخدم المصالح الفلسطينية.
- 8- يجب إعطاء قطاع التنمية الاقتصادية مزيداً من الاهتمام من حيث مجمل نسبته في الموازنة العامة الفلسطينية، وأيضاً مواصلة النضال لإنهاء الاحتلال وفق القرارات الدولية وبما يلبي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني.
- 9- ضرورة إعادة النظر في حصة قطاع الامن العام في الموازنة العامة ومراعاة الاهتمام

بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بما يؤدي إلى بيئة حقيقية يكون من ثمارها رفع معدلات النمو الاقتصادي.

المراجع

أولاً: المراجع العربية:

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أداء الاقتصاد الفلسطيني 2010، أيار/مايو، رام الله، 2011.
- المراقب الاقتصادي والاجتماعي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وآخرون، العدد الأول 2005، العدد الثاني، 2005، العدد التاسع 2007، العدد العاشر 2007، العدد الحادي عشر 2008، العدد الرابع عشر 2008، العدد عشرون 2010، العدد الرابع والعشرون 2010، العدد السادس والعشرون 2011.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، الأداء المالي للسلطة الفلسطينية، الإيرادات والنفقات خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007، آب 2007.
- أحمد أبو زعتر، دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأزهر، غزة، 2012.
- باسم مكحول، وآخرون، قطاع الخدمات ودوره في عملية التنمية الاقتصادية، معهد ماس رام الله، كانون أول، 2003.
- بودخدخ كريم، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر، 2001-2009، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2010.
- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، التقرير الاستراتيجي الفلسطيني، بيروت، 2009.
- تقارير سلطة النقد الفلسطينية، الأول والثاني والعاشر والثاني عشر والثالث عشر والرابع عشر والسادس عشر للأعوام 1995، 1996، 2004، 2006، 2007، 2008، 2010، على التوالي، رام الله أيار 2007.
- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006.
- سلطة النقد الفلسطينية، تقرير الاستقرار المالي 2010، تموز، 2011.
- سمير أبو مدللة، تنمية الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة في ضوء اتفاق باريس الاقتصادي - واقع وآفاق، الخرطوم، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، 2008.
- شادي عثمان، دور السياسة المالية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح، فلسطين، 2004.
- عبد الفتاح أبو الشكر، أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، فلسطين، 2003.
- علا الشلة، محددات الإيرادات العامة في فلسطين، جامعة النجاح، رسالة ماجستير غير منشورة، فلسطين، 2005.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010

عماد ليد، مركز الميزان لحقوق الإنسان، الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية، غزة، 2002.

عمر عبد الرازق وآخرون، تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، ماس، فلسطين، 2004.

ماجد صبيح، الاقتصاد الفلسطيني، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، 2010.
محاسن أصرف، هروب نحو الاستثمارين الاستهلاكي والترفيهي... والبعد عن الإنتاجي في غزة، جريدة الاقتصادية، العدد 40، غزة، 2012.

محسن صالح، الملخص التنفيذي للتقرير الاستراتيجي الفلسطيني لسنة 2010، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2011.

محمد اشتية، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، بكدار، فلسطين، 2003.
محمد مقداد وخالد الكحلوت، واقع الإيرادات والنققات الجارية للسلطة الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية، مجلة الجامعة الإسلامية، سلسلة الدراسات الإنسانية، المجلد السابع عشر، العدد الأول، يناير، 2009.

موقع سلطة جودة البيئة www.environment.gov.ps

موقع مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية www.psi.gov.ps

موقع هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية www.pipa.gov.ps

موقع وزارة الأشغال العامة والإسكان www.mpwh.ps

موقع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية www.pna.ps

موقع وزارة الزراعة www.pna.ps

موقع وزارة الشؤون الاجتماعية www.pna.ps

موقع وزارة العمل الفلسطينية www.mol.pna.ps

موقع وزارة شؤون المرأة www.mowa.pna.ps

نائل عيسى، السياسة المالية الفلسطينية - قراءه في الموازنة العامة، فلسطين، 2003.

نصر عبد الكريم، التنمية والاحتلال لا يجتمعان والنمو الاقتصادي مؤقت، مقال الكتروني موقع فلسطين أون لاين، تم النشر في 22 أغسطس 2011 www.felesteen.ps

نضال صبري، القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، مؤسسة ناديا للنشر، رام الله، 2003.

وزارة العمل، التقرير السنوي للوزارة للعام 2008.

نوره الرشيد، الإنفاق الحكومي وأثره على النمو الاقتصادي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة سعود، السعودية، 2009.

ثانياً: المراجع الإنجليزية:

Simel Esim, Impact Of Government Budgets On Poverty And Gender Equality, International Center For Research On Women (Icrw),

Commonwealth Secretariat, Marlborough House, London, 26-27 April 2000.

Subri And Jabber Study, "Palestine Country Profile: The Road Ahead For Palestine: Fiscal Policy And Performance", Birzeit University, Research Paper, 2006.

Subri Nedal, Analysis Of The Pna Social Budget, Offered To the Secretariat For The National Plan Of Action For Palestinian Children (Npa), June, 2002.