

ملاحظات اقتصادية ومالية حول: بنود مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2009

مقدمة:

تتبع أهمية الموازنة العامة في كونها التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في فترة زمنية قادمة تحقيقاً لأهداف اقتصادية واجتماعية منشودة. فالموازنة العامة يجب أن لا تعكس فقط أوجه النفقات والإيرادات بارقام صماء، وإنما من المفترض أن تعبر عن المنهج الذي تتبناه الحكومة بشأن إدارة الشؤون العامة على مختلف الأصعدة. كما يجب أن يعكس مشروع قانون الموازنة العامة التطورات التي تطرأ على الأداء المالي للحكومة والأداء الإقتصادي الكلي، ورسم التوجهات والسياسات الإقتصادية والإجتماعية المستقبلية.

إلا أن مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 يكتسب خصوصية معينة نتيجة التحديات الكبيرة التي واجهت الإقتصاد الفلسطيني خلال الأعوام الثلاث الماضية 2006، 2007، 2008 والتي تمثلت في تدهور حالة الأمن الداخلي، والمقاطعة التي فرضتها الدول المانحة والإحتلال الإسرائيلي على السلطة الوطنية الفلسطينية والمؤسسات المصرفية، وتجميد إسرائيل لأموال الضرائب، التي أدت إلى تراجع إقتصادي وانخفاض الدخل القومي الى 5% عام 2006، وركود عام 2007، مما أدى إلى تدهور النظام المالي الفلسطيني وعدم تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لعامي 2006 و 2007، وصعوبة حصر أوجه الإنفاق العام والإيرادات العامة، حيث بدى ذلك واضحاً على مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008 من حيث عدم الإكتمال والدقة في بعض البنود، وصعوبة تحليل كافة المعطيات. إلا أن ذلك لا يعني أن مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 يرقى بالمستوى المطلوب ليتمكن المشرع في استخدام أدواته الرقابية على أداء السلطة التنفيذية، ويعتبر مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 هو مشروع موازنة برامج مستهدفة وأهداف استراتيجية قائمة بشكل كبير على النفقات، وذلك لعدة أسباب سيتم ايضاحها في هذا التقرير.

وفي هذا الإطار، تعرض هذه الورقة تحليلاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2009 من الناحية المالية والإقتصادية.

تحليل بنود مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2009:

أولاً: الإطار العام لمشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009

- استناداً لبيان مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 الذي تضمن عرضاً للمحددات الرئيسية للسياسات المالية المعتمدة والبرامج المستهدفة، إلا أن مشروع القانون يخلو من العديد من البنود التي نص عليها قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية من حيث **الكشف التفصيلي للإيرادات العامة**، فما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة المقدمة في هذا الشأن لا يتجاوز "أربعة أسطر"، فقط تضمن (صافي الإيرادات العامة، الإيرادات المحلية والتي تتضمن الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وتوزيعات الأرباح، وإيرادات المقاصة)، وهو أمر لا يمكن قراءته أو تحليله أو التعامل معه بأي حال من الأحوال، بل إنه يتناقى مع تعريف الموازنة العامة الوارد في المادة (19) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م، والذي جاء على النحو التالي: "الموازنة العامة هي الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية **التفصيلي للنفقات والإيرادات** لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والإقتصادية والإجتماعية...". وبالتالي، فإن الأرقام الصماء يصعب فهمها أو تحليلها.
- من غير المفهوم ومن غير المبرر على الإطلاق أن لا ترد جميع الكشوفات التفصيلية الخاصة بالدين العام الداخلي والخارجي في مشروع الموازنة المقدم، الأمر الذي يحول دون متابعة وضع الدين العام وما آل إليه،

الأمر الذي يتعارض كلياً مع المادة (21) فقرة (و) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، والتي أكدت على وجوب أن يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة المقدم جدولاً يوضح ما للسلطة الوطنية وما عليها من ديون أو قروض قصيرة أو طويلة الأجل داخلية أو خارجية والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها. كما ويتعارض مع قواعد وأحكام قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005 الواردة بهذا الشأن.

- قدر العجز في الميزان الجاري قبل التمويل للعام 2008 وفقاً لخلاصة مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008 بـ (1.359) مليار دولار، في حين وضع الكشف المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 أن قيمة العجز في الميزان الجاري قبل التمويل للعام 2008 وفقاً للتقديرات هو (1.182) مليار دولار، أي بفارق 177 مليون دولار، وهذه التقديرات ليس لها أي علاقة بسعر الصرف وفارق العملة، لأنها تقديرات، لذا توجب أن تكون التقديرات التي قدمت للمجلس التشريعي في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008 هي نفس التقديرات للعام نفسه التي تضمنها الكشف الذي يبين الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهذه المؤشرات وتناقضات الأرقام وتحديداً في التقديرات ما بين عامي 2008 و 2009 ومعطيات 2009 لا مبرر لها، ولا يبدو أنها تستند إلى معايير مهنية وموضوعية، وإنما عائد ذلك لعدم الوضوح في الأرقام التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة لعامي 2008 و 2009، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى صعوبة وإرباك عملية التحليل، في حين كان العجز في الميزان الجاري قبل التمويل (الفعلي) للعام 2008 وفقاً لنفس الكشف هو (1.257) مليار دولار. وهذا يؤشر أن قيمة الفارق ما بين التقدير الأول في خلاصة موازنة 2008 والفعلي للعام 2008 في مشروع قانون موازنة 2009 هو (102) مليون دولار، والفارق ما بين التقدير الثاني للعام 2008 الذي ورد في نفس الشكف للعام 2009 والفعلي للعام 2008 هو (75) مليون دولار. فيما قدر العجز في الميزان الجاري للعام 2009 بـ (1.150) مليار دولار أي بانخفاض نسبته 8.5% وهذا تطور إيجابي باتجاه تخفيض نسبة العجز المالي.

- أشار بيان مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 أنه تم دفع جميع متأخرات الرواتب والتي بلغت (317) مليون دولار، إلا أن كشف الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية وفي الموازنة الفعلية للعام 2008 بند مدفوعات المتأخرات بلغ 387 مليون دولار، أي أن الفارق بين ما ذكر في البيان وكشف الوضع المالي للسلطة الوطنية هو 70 مليون دولار، في حين كانت قيمة سداد المتأخرات في خلاصة مشروع الموازنة العامة للعام 2008 هي (217) مليون دولار.

- بالإشارة إلى كشف المؤشرات الاقتصادية المختارة للأعوام 2006-2011، يتضح أن هنالك ارتفاع تدريجي في نسبة الناتج المحلي الذي عانى من تراجع بلغت قيمته في العام 2006 10% وركود في العام 2007، و 2% في العام 2008، إلا أنه متوقع أن يرتفع ليصل إلى 5% في العام 2009، و 7.5% في العام 2011.

- ارتفاع نسبة التضخم بشكل غير طبيعي حتى وصلت في العام 2008 إلى 9%، ويعود إحدى أسباب ذلك إلى سوء التقديرات في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008، وجاء ذلك واضحاً في بيان مشروع قانون الموازنة العامة والذي أوضحه وزير المالية بأن ارتفاع تقديرات النفقات التطويرية للعام 2008 والتي قدرت بـ (492) مليون دولار، في حين أن الفعلي لنفس العام وبناء على معطيات البيان لم تتجاوز 190 مليون دولار. إلا أنه من المتوقع أن تتخفف هذه النسبة لتصل إلى 4% في العام 2009.

- خلا بيان الموازنة، كما هو الحال في الموازنات السابقة للسلطة الوطنية الفلسطينية، من التطرق لأهم وأبرز موضوعين يتعلقان بمصير ومستقبل المجتمع الفلسطيني وهما (الفقر والبطالة)، في حين تطرق بيان مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008 حول زيادة نسبة البطالة نتيجة الأوضاع السياسية والأمنية التي واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ العام 2006 حيث ارتفع معدل البطالة ليصل إلى 23%، و ارتفاع نسبة الفقر في الضفة الغربية إلى 24% وفي قطاع غزة إلى 51%. كما وخلا البيان من أية خطط وبرامج للحد من ظاهرة الفقر والبطالة المستشرية في الأراضي الفلسطينية.

- من الواضح أنه من خلال سلسلة إجراءات تتعلق بالإستقرار الأمني وتعديل نمط الإنفاق التطويري، قد أحدث نمواً في الإقتصاد في الضفة الغربية، وهذا يعتبر مؤشر إيجابي لا بد من تعزيزه وحث الخطى في هذا النهج، ولكن

يبقى السؤال: هل هناك توجه ورؤية واضحة نحو زيادة حجم الصادرات المحلية من خلال تطوير الأداء الإقتصادي المحلي بكل مكوناته الزراعية والصناعية والخدمية لإحداث نقلة نوعية في خفض نسبة العجز في الموازنة العامة. إلا أنه ليس واضحاً ضمن أهداف وفلسفة مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 إذا ما كان هنالك هذه الرؤية الإقتصادية الضرورية واللازمة لإستكمال برنامج التطوير الإقتصادي الذي بدأ بالأمن. إن الإعتدال شبه التام على الإقتصاد الإسرائيلي والعلاقة التجارية البينية معها تسبب في الكثير من الخلل البنوي في الإقتصاد الفلسطيني وحد من حرية التجارة الخارجية نتيجة ممارسات الإحتلال من إغلاق وحصار، وبالتالي كل ذلك يتطلب إعادة رسم العلاقة تحديداً في الجانب الإقتصادي مع إسرائيل والإتفاقيات الموقعة معها لأن ذلك يعتبر شرطاً لازماً لإستكمال التطوير والتنمية الإقتصادية الفلسطينية وتخفيض الإرتباط بالإقتصاد الإسرائيلي، وبالتالي تقليل حجم الإعتدال على المساعدات الخارجية وتخفيض حجم الديون الخارجية والداخلية.

والمؤشرات التالية المعطاه في كشف الإطار الإقتصادي الكلي للأعوام 2006-2011، توضح نسبة مساهمة كل من صادرات السلع والخدمات وانخفاض مساهمتها في الناتج المحلي، وارتفاع نسبة مساهمة و واردات السلع والخدمات من الناتج المحلي التي هي مؤشر إيجابي، لذا يتوجب العمل على رسم سياسة واضحة تزيد من نسبة حجم صادرات السلع والخدمات من الناتج المحلي، والجدول التالي يوضح نسبة مساهمة كل منهما من الناتج المحلي:

البند	2006	2007	2008	2009	2010	2011
صادرات السلع والخدمات	11.8	13.2	13.2	12.9	13.7	14.7
واردات السلع والخدمات	78.5	78.5	74.9	81.3	81.1	82.0

- ذكر مشروع الموازنة العامة للعام 2009 أن الإنفاق على المشاريع الصغيرة صنف في الماضي تحت بند النفقات الجارية، وأعيد تصنيفه ليندرج تحت بند النفقات التطويرية في العام 2009، ويشكل الإنفاق على هذه المشاريع (60%) من إجمالي الإنفاق، وذكر البيان ان قيمة المشاريع المجتمعية الصغيرة يصل معدل تكلفة الواحد منها (252 ألف دولار)، وفي نفس البيان أضاف ان تكلفة معظمها هي أقل من مائة ألف دولار وفترة تنفيذها (ما بين 3-6 شهور). إلا أن مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 قد إفتقر بشكل واضح إلى خطط وبرامج وآليات عمل، أي سياسة واضحة للتعامل مع المشاريع الصغيرة، لما لها من تأثيرات هامة على العملية التنموية. كما أن هذه المعطيات تأتي مهمة للغاية لعدة أسباب منها:

أولاً) بعد مراجعة كشوفات مراكز المسؤولية التي تضمنت غالبيتها قوائم بأسماء المشاريع والبرامج التي ستنفذ خلال العام 2009، إلا أنها جميعاً خلت من تحديد مخصصات كل مشروع، وكان من المفترض أن يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 تكلفة كل مشروع، كي يتطابق ذلك مع ما جاء به وزير المالية في بيان مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009. ثانياً) تحدث وزير المالية عن أهمية الوضع في قطاع غزة، وأن هنالك مشاريع سيتم تنفيذها في قطاع غزة، لكن لم يتم تحديد حجم هذه المشاريع أو مخصصات قطاع غزة وآليات تنفيذها، لذا تمت مراجعة مراكز المسؤولية، وتم جدولة كافة المشاريع التي ذكر بها تحديداً قطاع غزة، وهي كالتالي:

#	مركز المسؤولية	اسم المشروع	العدد الكلي للمشاريع في مركز المسؤولية
1	دائرة شؤون اللاجئين خصص لها 6 مليون شيكل	- هدف البرنامج: تقديم خدمات دائمة للاجئين، ومبرر المشروع عدم وجود رعاية كافية لمخيمات اللاجئين في الضفة الغربية وقطاع غزة (نسبة اللاجئين في الضفة وغزة من نسبة السكان؟)	فقط برنامج
2	الإدارة المالية المركزية	- مشروع بناء وإصلاح المقدرات المدمرة كلياً في الضفة وغزة	67
3	سلطة المياه	- مشروع معالجة مياه الصرف الصحي وإعادة استخدام المياه	29

	المعالجة في قطاع غزة والضفة الغربية - مشروع مجاري غزة	السلطة الفلسطينية	
34	مشروع تطوير وإعادة تأهيل شبكات التوزيع الكهربائية في الضفة الغربية وقطاع غزة - مشروع الربط الكهربائي بين غزة ومصر على جهد 220 ك.ف - مشروع الربط الكهربائي بين غزة وإسرائيل على جهد 161 ك.ف - مشروع بناء مراكز التحكم لشبكات التوزيع في الضفة الغربية وقطاع غزة - تزويد عدادات مسبقة الدفع لمنطقة الضفة الغربية وقطاع غزة	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	4
13	مشروع إعادة تأهيل ميناء الصيادين في غزة - مشروع تأهيل مطار ياسر عرفات الدولي	وزارة النقل والمواصلات	5
37	مشروع بناء 2500 وحدة سكنية لذوي الدخل المتدني في الضفة وغزة - مشروع تطوير معبر كارني - مشروع منتزه وحديقة السلام (هل هو غزة أم الضفة)؟ كما لديهم مشروع مجمع الوزارات هل يقصد غزة أم الضفة؟ إلا أن هنالك 3 مشاريع إعادة بناء وترميم المنازل المدمرة غير مذكور أين؟	وزارة الأشغال العامة والإسكان	6
8	مشروع تطوير وتنظيم إدارة النفايات الصلبة في الضفة الغربية وقطاع غزة	سلطة جودة البيئة	7
42	مشروع تطوير البنية التحتية للمعايير (لكن لم يذكر هنا غزة)	وزارة الاقتصاد الوطني	8
11	مشروع منطقة غزة لتكنولوجيا المعلومات - مشروع منطقة رفح الصناعية المحلية - مشروع منطقة غزة الصناعية المحلية - الأوقاف - مشروع منطقة بيت حانون الصناعية (يرز)	الهيئة العامة للمدن الصناعية	9
28	مشروع تطوير محطة أبحاث للإستزراع السمكي في غزة - مشروع إعادة استخدام المياه المعالجة في الزراعة/ الضفة+غزة - مشروع تأهيل المختبر المركزي للمياه والتربة في غزة - مشروع إعادة تأهيل وإنشاء الآبار الزراعية في الضفة الغربية وقطاع غزة	وزارة الزراعة	10
60	مشروع تطوير خدمات القلب في مستشفى المقاصد ومستشفى رام الله وثلاث وحدات في الضفة وغزة - مشروع إنشاء قسم الأمراض الباطنية في مستشفى الشفاء - مشروع توسعة مستودع الأدوية في غزة - مشروع بناء ورشة صيانة في الضفة وغزة (مشروع مستشفى الأقصى، ومستشفى البحريني، والمستشفى الكويتي)	وزارة الصحة	11

ثانياً: بند النفقات الجارية:

- بلغت قيمة بند الرواتب والأجور في الموازنة الفعلية للعام 2008 وفقاً لجدول الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية بـ (1.453) مليار دولار، في حين قدرت للعام 2009 بـ (1.410) مليار دولار، أي بنسبة انخفاض 3% ما قيمته (43) مليون دولار. إلا أن هذا البند لا يزال يشكل العبء الأثقل على الموازنة العامة وتبعاً على مسار العملية التنموية.

- بلغت قيمة النفقات التشغيلية للعام 2007 بـ (239) مليون دولار، وفي العام 2008 بـ (291) مليون دولار، وتقدر للعام 2009 بـ (431)، وبالمقارنة ما بين السنوات الثلاث يتضح أن هنالك زيادة بين عامي 2007 و 2008 ما نسبته 21%، وزيادة ما بين عامي 2008 و 2009 بنسبة قيمتها 48%، وهي نسبة مرتفعة مقارنة مع سابقتها.
- بلغت قيمة النفقات التحويلية وفقاً لجدول الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 بـ (486) مليون دولار للعام 2007، في حين بلغت في العام 2008 (634) مليون دولار، وقدرت للعام 2009 بـ (559)، أي أن هنالك ارتفاع في النفقات التحويلية ما بين العام 2007 و 2008 بنسبة 32%، وانخفاض ما نسبته 12% ما بين عامي 2008 و 2009.

ثالثاً: بند النفقات التطويرية والرأسمالية:

- ذكر بيان مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 أن خطة الإصلاح والتنمية تضمنت مبلغ 492 مليون دولار للنفقات التطويرية، إلا أن وزير المالية ذكر في نفس البيان أن هذا الرقم أدى الى تضخيم مسبق لعجز الموازنة والتمويل الخارجي حيث ان الإنفاق الحقيقي على هذه المشاريع لم يزد عن 190 مليون دولار أي أن حجم التضخم بلغ 302 مليون دولار. إلا أن هذه الأرقام تتنافى مع ما جاء في كشف الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في نفس مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 في بند النفقات التطويرية، حيث أن التقديرات كانت في موازنة عام 2008 هي (492) مليون دولار، والفعلية بلغت (250) مليون دولار. أي بفارق (60) مليون دولار بين هذه المعطيات، وتكرار هذه الأرقام يؤدي إلى عدم الشفافية أولاً، تضخيم حجم مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 ثانياً، وثالثاً صعوبة التحليل وتزويد المشرع بالمعلومات التي تسانده في استخدام أدواته الرقابية على الأداء المالي للسلطة التنفيذية.
- وفي نفس بند النفقات التطويرية، حيث بلغت قيمة هذه النفقات وفقاً لخلاصة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2008 بـ (492) مليون دولار، لكن بعد مراجعة كشف الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009، وفي خانة تقديرات النفقات لتطويرية للعام 2008 في الجزء الأخير من نفس الكشف هي (443) مليون دولار، وهذا يبين أن هنالك فرق ما بين (492 مليون و 443 مليون) أي بفارق 49 مليون دولار. وبعد الإطلاع على الموازنة العامة المدرجة على الموقع الخاص لوزارة المالية الفلسطينية www.pmf.ps وبعد مراجعة جدول الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية وهو (492) مليون دولار (ملحق رقم 1)، وهذا يؤكد على عدم دقة الجهات المعدة لمشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 للإختلاف الواضح في هذه المعطيات بين مشروع قانون الموازنة العامة المقدم للمجلس التشريعي والمشروع المعروف على الصفحة الإلكترونية الخاصة بوزارة المالية، الذي من شأنه أن يشكك في مصداقية الأرقام التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009، كما يصعب إجراء عملية التحليل ومطابقة إذا كانت هذه الأرقام تتماشى مع السياسة المالية لبرنامج الحكومة.

رابعاً: بند الإيرادات:

- قدرت صافي الإيرادات العامة للعام 2009 والتي تضمنت الإيرادات المحلية بما فيها إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية وتوزيعات الأرباح وإيرادات المقاصة بـ (1.630) مليار دولار، في حين بلغت في الموازنة الفعلية للعام 2008 بـ (1.568) مليار دولار أي بزيادة نسبتها 4% ما يعادل (62) مليون دولار.
- قدرت إيرادات المقاصة في خلاصة مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2009 بـ (1.005) مليار دولار، في حين أنها قدرت في جدول الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية بـ (1.123) مليار دولار، أي أن هنالك فرق ما قيمته (118) مليون دولار، وهذا الوضع من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الإيراك في التحليل المالي والإقتصادي والوصول إلى نتائج واضحة في كيفية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009.
- إن مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009، يخلوا من كشف تفصيلي بالإيرادات، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى عدم القدرة على تحليل أي معطيات وعدم إعطاء أي نتائج دقيقة، وعدم معرفة كيفية تحصيل إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أنه في إحدى الدراسات التي أعدتها دائرة البحوث البرلمانية بناء على طلب رئيس

مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والإقتصادي في المجلس التشريعي الفلسطيني حول إستراحة أريحا وإدارة المعابر، والنتائج التي تبلورت عنها تؤكد على أهمية إدراج الجداول التفصيلية بكافة بنود الإيرادات، وغياب هذه الجداول التفصيلية يعيق من عملية التحليل والتدقيق في أي مشروع قانون موازنة تخلو منه هذه الجداول.

- أما فيما يتعلق بموضوع إحتساب معدل تحويل الدولار في الموازنة العامة مقابل الشيكل، ذكر في بيان مشروع الموازنة العامة للعام 2008 كآآتي: (منذ تقديم إطار سياسة الموازنة في مؤتمر باريس انخفضت قيمة الدولار مقابل الشيكل الإسرائيلي بنسبة 16% وذلك منذ شهر كانون أول 2007 حتى منتصف آذار 2008، وتبعاً لذلك أعيد احتساب معدل تحويل الدولار في الموازنة مقابل الشيكل للعام 2008 لتصبح 3.6 شيكل للدولار الواحد، في حين كانت قيمة معدل تحويل الدولار مقابل الشيكل في شهر كانون أول من العام 2007 كانت 4.15 شيكل)، إلا ان هذا يتنافى مع ما جاء في الكشف الذي يبين الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 وتحديدأ سعر الصرف الخاص للعام 2007 هو 4.10 في حين كان في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008 هو 4.15. وهذا يؤشر ان تحديد سعر الصرف ودقة المعلومات التي ترد في البيانات المتلاحقة لأي مشروع موازنة عامة يجب أن تكون متطابقة، وإن كان غير ذلك، يتوجب التوضيح من قبل الجهة القائمة في عملية الصرف. وعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا عدنا لمشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008، وأخذنا بند الإيرادات العامة، كان إجمالي الإيرادات العامة (المحلية والمقاصة) في كشف تفاصيل الإيرادات العامة المقارنة عن الفترة 2006-2008 للعام 2007 ما يزيد عن (5.370) مليار شيكل، فيما ظهر في جدول آخر في مشروع قانون موازنة 2009 أن الإيرادات العامة للعام 2007 بلغت (5.216) مليار شيكل، والجدول أدناه يبين الفروقات وفروقات العملة.

الإيرادات العامة للعام 2007	المبلغ/ مليار شيكل	سعر العملة 4.15/ مليار دولار	سعر العملة 4.10/ مليار دولار
مشروع موازنة 2008	5.370	1.293	1.309
مشروع موازنة 2009	5.216	1.265	1.272
الفرق بينهم		28 مليون دولار	37 مليون دولار

ويتضح من الجدول السابق أن هنالك فروقات تقدر بـ (37 مليون دولار)، علماً أن الإرجاعات الضريبية بلغت قيمتها (25) مليون دولار؟

خامساً: صافي الإقراض:

- بالرغم من كل التوصيات السابقة للجنة الموازنة العامة في المجلس التشريعي بشأن وجوب العمل على تصويب الوضع الخاص بالبند المتعلق بـ (صافي الإقراض)، إلا أنه لازال يثير تساؤلات وإشكاليات في الموازنات الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أشار السيد وزير المالية في بيان الموازنة إلى أن بند صافي الإقراض في مشروع موازنة 2008 قد قدر بمبلغ (400) مليون دولار، إلا أن المبلغ الفعلي في مشروع موازنة عام 2009 قد بلغ لعام (2008) مبلغ (450) مليون دولار بزيادة قدرت (50) مليون دولار؟ في حين قدر في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 بأن يصل إلى (380) مليون دولار، أي بانخفاض نسبته 15.5% عن عام 2008.

سادساً: الدين العام:

- إن مسألة التعامل مع موضوع (الدين العام) لا زالت في تراجع خطير ومستمر في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية المقدمة، حيث نلاحظ أن خطاب مشروع قانون موازنة عام 2008 لم يورد أية تفصيلات في موضوع الدين العام وخدمته وكيفية التعامل معه، وازداد الوضع سوءاً في مشروع قانون موازنة عام 2009 حيث خلا خطاب الموازنة المقدم من موضوع الدين العام وآليات التعامل معه، ولم ترد أية جداول وكشوفات تفصيلية تبين وضع الدين العام الخارجي والداخلي والفوائد والأقساط الشهرية المترتبة على الدين العام، الأمر الذي يشكل تراجعاً غير مسبوق في موضوع الدين العام في المشروع المقدم.

سابعاً: بند الإحداثيات الوظيفية:

- قدرت الإحداثيات الوظيفية في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008 (4262) إحدائية، في حين قدرت للعام 2009 بـ (3000) إحدائية، إلا أن مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 خلا من جداول التشكيلات الوظيفية المبنية على أساس هيكل وظيفي وتنظيمي وإداري معتمد للجهاز الحكومي وذلك بهدف ضمان أن تكون الإحداثيات الوظيفية الجديدة مبنية على أساس الإحتياجات الحقيقية المحددة للمراكز المالية المختلفة من وزارات ومؤسسات عامة، مخالفة بذلك أحكام نص المادة (20/ب) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية والتي جاءت بالآتي: "تتولى دائرة الموازنة العامة المسؤوليات والمهام التالية: إعداد نظام جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها". إلا أن هنالك مؤشر جديد في كشف الإحداثيات المعتمدة وهو الإحالة على التقاعد، حيث بلغ عدد المقدر إحالتهم على التقاعد للعام 2009 بـ (868) موظف، لكن هذا العدد لا يوضح ما هي أعداد المتقاعدين سواء من المدنيين أو العسكريين، ويعود ذلك إلى نتائج دراسة سابقة كانت قد أعدت من قبل دائرة البحوث البرلمانية بناء على طلب رئيس مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والإقتصادي في المجلس التشريعي حول الأثر المالي للتعديلات الواردة على قانون التقاعد العام على الموازنة العامة للعام 2008، والتي أوضحت العديد من الإشكاليات والتي أبرزها عدم استخدام قانون موحد بشأن التقاعد العام. حيث رصد مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 مبلغ (500 مليون شيكل) وهو نفس المبلغ الذي رصد في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2008. وفي نفس الدراسة التي أشرنا لها سابقاً، (وآلاً) أن هذا المبلغ لا يشمل تقاعد العسكريين، ثانياً) عدد الذين سيتم إحالتهم على التقاعد في العام 2008 هو (1877) موظف. وبعد العودة إلى مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 ومراجعة برنامج الإدارة المركزية التي رصد لها ما يقارب 3 مليار شيكل للعام 2009 كان بند التقاعد والتعويضات فارغاً، وعدم الوضوح في أعداد المتقاعدين سواء من المدنيين أو العسكريين، يصعب على المشرع الحصول على المعلومات الدقيقة التي من شأنها مساعدته مراقبة أداء السلطة التنفيذية في كافة الإتجاهات، والتي يسعى من خلالها المشرع إلى تطوير النظام المالي وتحقيق استقرار إقتصادي وسياسي للمواطن الفلسطيني. كما أن مشروع قانون موازنة عام 2009 خلا من أية سياسات تتعلق بآية إحدائيات جديدة والنهج المتبع بها، كما خلا من أية سياسات تحدد أوجه الإنفاق على بند التقاعد في ظل تطبيق مجموعة من القوانين الخاصة في التقاعد.

وفي العودة إلى كشف الإحدائيات للعام 2009، ما يلفت الإنتباه هو تساوي الإحدائيات الخاصة بوزارة التربية والتعليم العالي، حيث قدرت للعام 2008 بـ 2300، وأعيد نفس التقدير للعام 2009، وهذا ما يثير عدة تساؤلات، هل أن وزارة التربية والتعليم العالي خلال العام 2008 لم تحصل على مخصصاتها، أم عكس ذلك. كما أن هنالك تزايد واضح في الإحدائيات المخصصة لوزارة الصحة، حيث بلغت للعام 2008 بـ 200 إحدائية، و قدرت للعام 2009 بـ 700 إحدائية، أي بزيادة 500 شاغر. والجدول التالي يبين أعداد مختارة لبعض الإحدائيات في عدد من مراكز المسؤولية:

بعض الإحدائيات للعام 2009

#	الوزارة	إحدائيات العام 2008	إحدائيات العام 2009
1	وزارة التربية والتعليم العالي	2300	2300
2	وزارة الصحة	200	700
3	سلطة المياه الفلسطينية	0	122
4	مجلس القضاء الأعلى	50	100
5	وزارة الزراعة	30	18
6	وزارة المالية	110	80

ثامناً: مؤشرات على سياسات واستراتيجيات بعض مراكز المسؤولية:

- تم توزيع مراكز المسؤولية إلى ثلاثة قطاعات، وقدرة موازاناتها بالشكل، وقسمت إلى قطاع الحكم، القطاع الإقتصادي والقطاع الإجتماعي، ويجوز قطاع الحكم على ما نسبته 53% من حجم الموازنة العامة للعام 2009،

والقطاع الاجتماعي ما نسبته 43%، في حين بلغت نسبة القطاع الاقتصادي 4% وهي نسبة متدنية للغاية للعام 2009. (أنظر جدول كشف تقديرات مراكز المسؤولية للأعوام 2009، 2010 و 2011).

ونشير هنا إلى بعض مراكز المسؤولية ونسبة تمثيلها من القطاع والنسبة من إجمالي حجم الموازنة العامة

#	مركز المسؤولية	القطاع	نسبته من القطاع	نسبته من الحجم الكلي للموازنة
1	الإدارة المالية المركزية	الحكم	50	26
2	وزارة الزراعة	الإقتصادي	29	1
3	التربية والتعليم العالي	الإجتماعي	46	20
4	الصحة	الإجتماعي	25	11
5	الشؤون الإجتماعية	الإجتماعي	9	4
6	وزارة شؤون الأسرى والمحررين	الإجتماعي	6	3
7	مؤسسة رعاية أسر الشهداء	الإجتماعي	4	2

- خصص لدائرة شؤون اللاجئين ما يزيد عن 6 مليون شيكل بقليل، ويأتي ذلك من أجل تطوير ودعم المخيمات، وتحديداً لمبررات البرنامج عدم وجود رعاية كافية لمخيمات اللاجئين سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة. إلا أن هذه المبالغ التي رصدت للمخيمات لا تتناسب مع حجم سكان المخيمات.
- من برامج ديوان الموظفين العام، برنامج تطوير المصادر البشرية والذي يهدف إلى إصلاح الإطار التشريعي للقطاع العام، ويأتي مبرر البرنامج وفقاً للمعلومات التي وردت في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 بسبب غياب المجلس التشريعي عن سن القوانين التي تنظم العمل وعدم الإلتزام بالقوانين وضعفها، وعدم القدرة على تعديل القوانين بما يتلائم مع القوانين المتبعة في الدول المتطورة وعدم وجود لوائح تنفيذية. إن هذه المعطيات تثير الدهشة خاصة فيما يتعلق بالجانب التشريعي والجهة المختصة بذلك مهما كانت الظروف التي يتعرض لها المجلس التشريعي، لا تبيح للحكومة بتداخل صلاحيات بعض مؤسساتها التنفيذية في اختصاص المجلس التشريعي صاحب الشأن في ذلك.
- بلغت تقديرات مخصصات وزارة المالية للعام 2009 ما يزيد عن 127 مليون شيكل، وما يلفت الإنتباه إلى برامجها، البرنامج الثالث والخامس اللذان يتحدثان عن تطوير الرقابة والتدقيق الداخلي من أجل تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية، وتحسين الأداء وتدريب الكادر الوظيفي، إلا أن حجم الأخطاء واختلاف المعطيات ما بين مشروع الموازنة المقدم للمجلس التشريعي وما تم تقديمه من قبل وزير المالية إلى امين عام مجلس الوزراء بتاريخ 21-12-2008 بشأن إدراج مشروع قانون الموازنة العامة على جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء والتي جاء بها ملخص مشروع الموازنة العامة بتاريخ 22 كانون أول/ ديسمبر 2008، في الوقت الذي كان به تاريخ بيان وزير المالية الخاصة بمشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 بتاريخ 23 كانون أول/ديسمبر 2008، واختلاف البيانات الخاصة في الجدول الذي يعرض الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية (ملحق رقم 2)، يتنافى مع مبدأ الشفافية التي ذكرت في برنامجها. وعلى سبيل المثال لا الحصر:

أولاً) بلغ صافي الإيرادات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 المقدم للمجلس التشريعي في الموازنة الفعلية للعام 2008 بـ (1.568) مليار دولار، في حين ذكرت في الكشف المقدم لمجلس الوزراء بـ (1.581) مليار دولار، أي بفارق 13 مليون دولار (فقط خلال يوم واحد)؟.

ثانياً) يجب أن تكون المعطيات الفعلية للعام 2007 ثابتة، إلا أنه في البند الخاص في العجز الإجمالي قبل التمويل بلغ في كشف الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مشروع القانون بلغ (1.271) مليار دولار، وفي الخطاب الذي قدم الى امين عام مجلس الوزراء بلغ (1.209) مليار دولار، أي بزيادة قيمتها 62 مليون دولار.

ثالثاً) بلغت قيمة بند تمويل البنوك في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2009 المقدم للمجلس التشريعي بـ (315) مليون دولار للعام 2007، في حين بلغت في كشف الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية المقدم من قبل

وزير المالية للسيد امين عام مجلس الوزراء للعام 2007 بـ (35) مليون دولار، أي بزيادة قيمتها (280) مليون دولار. وهذا يدل أن ما قدم للمجلس التشريعي في عرض بيانات الموازنة ارتفع بشكل ملفت للانتباه بالرغم أن الفارق بين التواريخ هو يوم واحد. وهناك العديد من الإختلافات، بالإمكان مراجعتها.

- _ قدرت مخصصات ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2009 بما يزيد عن 19 مليون شيكل، يهدف الى تعزيز وكفاءة وفاعلية الحكومة في رقابة وتدقيق مالي وإداري كفؤ وفعال.
- _ قدرت موازنة مركز الأبحاث والدراسات للعام 2009 بمبلغ قدره 22 مليون شيكل بهدف دعم وتطوير مركز الأبحاث والدراسات. وهي ذات القيمة المقدرة في مشروع قانون موازنة عام 2008 (22) مليون شيكل، الأمر الذي يتطلب ضرورة توضيح طبيعة ماهية هذا المركز.
- _ قدرت النفقات العامة بـ 22 مليون شيكل.
- _ قدرت موازنة خدمة الدين العام بـ 175 مليون شيكل.
- _ قدرت الإحتياطات المالية بـ 78 مليون شيكل.

نسليم شاهين

باحثة اقتصادية

