



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة مرجعية

لجلسة مائدة مستديرة لنقاش

الأزمة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية

July 2011

## الأزمة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية

يمكن تقسيم التاريخ المالي (تاريخ الموازنة) للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى خمس مراحل مميزة<sup>1</sup>:

### أولاً: مرحلة التأسيس (1994-1999)

تم عقب توقيع اتفاق إعلان المبادئ عقد مؤتمر دولي في العام 1993 جرى فيه التعهد بتقديم 2.4 مليار دولار لتمويل برنامج إعادة الأعمار (1994-1999). وتم رفع هذا المبلغ لاحقاً إلى 3.4 مليار دولار. وكان من المفهوم ضمناً أن هذه المبالغ ستخصص للاتفاق التتوي، وأن السلطة الوطنية ستقوم تدريجياً بتمويل الموازنة الجارية من مواردها المحلية. وتقودنا بيانات الموازنة خلال هذه الفترة إلى الملاحظات التالية:

- إن تمويل الإنفاق الجاري كان يتم أساساً من الإيرادات المحلية وإن عجز الموازنة الجارية كان في انخفاض مستمر (الموازنة كانت فائضة في 1998 وموازنة تقريباً في العام الذي تلاه).
- إن المساعدات الدولية كانت تذهب إلى الإنفاق التطويري أساساً، وإن نسبة الإنفاق التطويري إلى الجاري كانت مرتفعة (22% تقريباً في 1998).
- إن التوظيف العام بلغ 98 ألف شخص في 1999 (نحو 44% للأمن)، مع فاتورة رواتب وأجور 524 مليون دولار (أو نحو 55% من الإنفاق الجاري).
- إن السلطة الوطنية تمكنت خلال فترة وجيزة من رفع إيرادات ضرائب الدخل والضرائب غير المباشرة بشكل كبير، على الرغم من التحيز الملحوظ لصالح الضرائب غير المباشرة (تمثل نحو 80% من الإيرادات المحلية مقارنة بـ 50% في الدول العربية و30% في إسرائيل خلال ذات الفترة).
- خلال نصف العقد الأول من عمرها كانت السلطة الوطنية ناجحة في السيطرة على إنفاقها وعلى العجز وتمكنت من رفع إيراداتها المحلية إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي (وهي نسبة أعلى من مثلتها في الدول المجاورة).

---

كافة الأرقام الواردة في هذا التقرير مأخوذة من:

- الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية الفلسطينية.  
- التقارير الدورية التي ينشرها مكتب "صندوق النقد الدولي" في الضفة والقطاع.  
- الصفحة الإلكترونية لمنظمة العمل الدولية.

## ثانياً، سنوات الانتفاضة 2000-2002

ليس من المستغرب أن تنعكس الظروف السياسية القاسية والحصار الاقتصادي الخانق خلال هذه السنوات على الموازنة. ويمكن استخلاص الملاحظات التالية على أرقام الموازنة خلال هذين العامين:

- هبطت الإيرادات المحلية للموازنة بشكل حاد خصوصاً عندما أوقفت إسرائيل تحويل مبالغ المقاصة (لم تحول إسرائيل حتى نهاية 2002 سوى 16% من المستحقات خلال العامين).
- مع ازدياد الضغوط الاجتماعية وتوقف حركة العمل في إسرائيل وجدت السلطة نفسها مضطرة لزيادة الإنفاق وزيادة التشغيل العام الذي ارتفع في 2002 ليصل إلى 124 ألف موظف تقريباً، بفاتورة رواتب وأجور تساوي نحو 665 مليون دولار سنوياً (23% من الناتج المحلي الإجمالي).
- تم ردم الهوة المتزايدة بين الإنفاق والإيراد خلال هذه السنوات الصعبة من مصدرين رئيسيين:
  - 1- زيادة كبيرة جداً في المساعدات الدولية للإنفاق الجاري للموازنة (إلى 471 مليون دولار في 2002 مقارنة بمبلغ طفيف في 1998)
  - 2- زيادة الديون غير المسددة والاقتراض من المصارف المحلية. بلغت الديون من المصارف المحلية خلال 2000-2003 نحو 456 مليون دولار.
- مع نهاية 2002 بلغت الأزمة المالية للسلطة الوطنية عنق الزجاجة إذ وصلت قروض السلطة للمصارف المحلية إلى 135 مليون دولار (4% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي) بمعدل فائدة مرتفع للغاية (10% على ديون الدولار و 15% على ديون الشيكل). بالإضافة إلى هذا تراكمت الديون غير المسددة للسلطة. إذ بلغ مجموع الديون المتركمة الداخلية والخارجية نهاية العام 2002 نحو 1.2 مليار دولار. هذا يعني أن القروض الداخلية والخارجية والديون غير المسددة وصلت إلى نحو 43% من الناتج المحلي الإجمالي، وبهذا فقدت السلطة الوطنية واحداً من أهم المميزات التي كانت تتمتع بها مقارنة بالدول النامية الأخرى، وهي عدم معاناتها من عبء الدين.
- النزعة التي تبلورت في هذه الفترة والتي سوف تتحكم بالسياسة المالية لسنوات طويلة قادمة تمثلت في اعتماد الإنفاق العام على المساعدات الدولية. إذ بلغت مساهمة المساعدات الخارجية في تمويل إيرادات الموازنة الجارية 44% ثم 46% في 2001 و 2002 على التوالي، مقارنة بنسبة لا تزيد على 2% في السنوات السابقة على الانتفاضة.
- من الواضح أن السبب الرئيسي وراء هذه الزيادة الحادة توقف تحويلات المقاصة، ولكن زيادة الإنفاق بأسرع من زيادة الإيرادات المحلية لعب أيضاً دوراً لا يجب التهوين منه.

## ثالثاً، بدء الإصلاح المالي 2003-2005

جاء الإصلاح المالي الجدي في حزيران 2002 نتيجة لضغط الأزمة المالية (والسياسية) ولضغوط الدول المانحة. وتمثلت أهم معالم الإصلاح في تأسيس "الحساب الموحد"، وتجميع ثروات السلطة الوطنية (وتقليص نشاطاتها في مجال الأعمال) في صندوق الاستثمار فضلاً عن وضع سقف على التوظيف العام. ومما ساعد على نجاح الإصلاح البدء بإعادة دفع أموال المقاصة وعودة الدول المانحة بتوفير المساعدات (بما فيها المساعدات لدعم الإنفاق التطويري).

- تمثلت أولى مهام خطة الموازنة في سداد الديون غير المسددة وتسديد جزء من الديون للمصارف المحلية نظراً لما لهذه من تأثير بالغ على الاقتصاد المحلي. ولقد أصر المجلس التشريعي على أن يتم تخصيص كافة متأخرات المقاصة من السنوات السابقة (415 مليون دولار) لتسديد الديون غير المسددة، ولإعادة دفع بعض القروض باهظة الكلفة (65 مليون دولار).
- مع نهاية 2005 وصل التوظيف العام إلى 146 ألف (98 ألف في نهاية 1999). و شهدت فاتورة الرواتب والأجور خلال هذه الفترة زيادتين حادتين: الأولى في أواخر 2003 (زيادات متراكمة منذ 1998 على ضوء قانون الخدمة المدنية). هذه أدت إلى رفع فاتورة الرواتب بمقدار 20%. زيادة أخرى بمقدار 20% جاءت في النصف الثاني من العام 2005. هاتان الزيادتان (بالإضافة إلى زيادة أعداد الموظفين: تم إضافة 31 ألف موظف جديد أواخر الانتفاضة) أدت إلى رفع فاتورة الرواتب والأجور من 665 مليون دولار في 2002 إلى 1,001 مليون في 2005. هذا على الرغم من الإجراءات التي تم اتخاذها للحد من التوظيف وللتقاعد المبكر.
- من ناحية أخرى، ومنذ 2003، ازدادت فاتورة "صافي الإقراض" (المبالغ التي تدفعها السلطة لتسديد فواتير المياه والكهرباء ومشتقات البترول التي لا يسدها المواطنون أو المخصصة للدعم)، زيادة كبيرة ووصلت في العام 2005 إلى 344 مليون دولار.
- الزيادة المستمرة في الإنفاق، أدت إلى ارتفاع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2005 إلى 49% (ضعف النسبة في العام 1999) وهي ثاني أعلى النسب في العالم انذاك (بعد أرتيريا).
- تطور الإيرادات والنفقات هذا لم يؤد إلى تحسن ملموس في بنية الموازنة كما كان مؤملاً. إذ استمر الإنفاق في الزيادة على وتيرة أسرع من الإيرادات المحلية وبالتالي ازداد العجز قبل التمويل، واستمر الاعتماد المرتفع على المساعدات الخارجية (20-25% من الإيرادات وهي نسبة أقل من الفترة السابقة بسبب إعادة تدفق المقاصة) وكذلك الاقتراض من المصارف المحلية. وهو ما انعكس بارتفاع مستمر في الدين العام كما سنرى.

## رابعاً: حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية 2006 – 2007

مباشرة عقب نجاح حركة حماس في الانتخابات البرلمانية في مطلع 2006 وتأسيس الحكومة بعد ذلك بشهر تقريباً طرأ ظرف جديد كلياً فيما يتعلق بالموازنة. إذ تعطلت تحويلات المقاصة (لم يتم استلام سوى 40% من الإيرادات المستحقة من المقاصة خلال العام 2006، أي 344 مليون دولار)، وانخفض تحصيل الضرائب وقامت المصارف المحلية بتقليص انكشافها تجاه الديون الحكومية (خوفاً من العقوبات والملاحقة القانونية في الخارج) عبر خصم الضرائب التي يتوجب عليها دفعها من رصيد ديون الحكومة.

- لمواجهة هذا القيد الصارم على السيولة قلصت الحكومة آنذاك من إنفاقها على كافة الجبهات ولم يحصل الموظفون العموميون سوى على نحو 40% من رواتبهم بالمتوسط ( بنسب متفاوتة، تزداد لأصحاب الأجور المتدنية). كما تم تخفيض الإنفاق العام على غير الأجور بقوة. ولكن، وعلى الرغم من التقشف فإن الإنفاق ظل أعلى من الإيراد وتم سد عجز الموازنة بسحب دفعات تحت الحساب من صندوق الاستثمار الفلسطيني.
- من الملفت للنظر ان المساعدات الدولية ارتفعت بشدة خلال 2006، ووصلت إلى 738 مليون وهو أكثر من ضعف قيمة المساعدات للموازنة الجارية في العام 2005. ولقد جاء 420 مليون من هذه المساعدات من الدول العربية، في حين جاء 146 مليون من مبادرة TIM الأوروبية.
- بلغ عدد الموظفين الحكوميين في 2006 نحو 159 ألف موظف ( موزعين مناصفة بين الموظفين المدنيين وقوات الأمن). كما تم في هذه الفترة تراجع عن نظام الحساب الموحد ( بسبب تعدد مصادر الإنفاق ومراكز استلام المساعدات)، وياتت عملية ملاحقة الإنفاق والإيراد صعبة وبدون شفافية.
- تشكلت حكومة الوحدة الوطنية في مطلع العام 2007، ولكنها لم تعيش لأكثر من نصف سنة. شهد هذا العام استمراراً للنزعات ذاتها في العام الفائت: عدا بالنسبة لإيرادات المقاصة التي عادت للتدفق. وهذه النزعات هي: زيادة الدعم الخارجي للموازنة الجارية ( من 738 إلى 1,012 مليون دولار بين 2006-2007 ) ، و الارتفاع الحاد في الإنفاق الجاري (من 1426 إلى 2567 مليون دولار).
- شهد النصف الثاني من العام 2007 عودة تدفق موارد المقاصة، وزيادة في الدعم الخارجي للموازنة الجارية من 738 إلى 1,012 مليون. ولكن نسبة الدعم الخارجي إلى الإنفاق الجاري هبطت من 51% إلى 40% بين 2006 و 2007. ولقد ارتفع إنفاق الموازنة الجارية خلال العامين بنسبة 80%. ايضاً في هذا العام تم اخذ دفعات تحت الحساب من صندوق الاستثمار (78 مليون) لتمويل العجز. علماً بأن الجزء الأكبر من العجز جاء من الإنفاق التطويري وليس الجاري.

## خامساً: الفترة الحالية 2009 – 2011

تفجرت الازمة المالية الاخيرة للسلطة الفلسطينية في مطلع شهر تموز عندما اعلن رئيس الوزراء ان الحكومة سوف تصرف 50% فقط من رواتب الموظفين في ذلك الشهر ( بما لا يقل عن 1400 شيكل ولا يزيد عن 4500 شيكل لكل موظف).

يشير تحليلنا السابق إلى ان موازنة السلطة كانت دائماً تعيش على حافة الازمة الخانفة، وان تأخير او تقليص او تأجيل دفع رواتب الموظفين امور تكررت مراراً ( وان كانت بوتيرة اقل منذ 2007).

ويكمن جوهر الازمة الحالية، والازمات السابقة، ان هناك انفاقاً مؤكداً يتوجب على السلطة دفعه شهرياً، ومعظم هذا الانفاق يتمثل بالرواتب التي تستقطع نحو ثلثي الموازنة. من ناحية اخرى، هناك ايرادات غير مؤكدة للموازنة (المساعدات الدولية وتحويلات المقاصة) وهي مازالت تمثل نحو 75% من انفاق الموازنة الجارية.

و تزداد المشكلة تعقيداً عند اخذ التوقيت بعين الاعتبار. اذ حتى عندما تكون ايرادات المساعدات والمقاصة كافية لتغطية الانفاق فإن توزيعها على امتداد اشهر السنة قد لا يتوافق مع توزيع الانفاق الشهري.

ظهرت خلال سنوات هذه الفترة النزعات التالية في الموازنة:

- ارتفعت صافي الايرادات المحلية من 1.6 إلى 1.9 مليار وجاءت هذه الزيادة اساساً من زيادة ايرادات المقاصة .
- مقابل الزيادة في الايرادات المحلية الصافية بمقدار 18% ازداد الانفاق بنسبة طفيفة جداً، وجاء هذا اساساً بسبب السيطرة على صافي الاقراض ( انخفاض بنحو 45%). انعكس هذا بانخفاض عجز الموازنة الجارية قبل المساعدات الخارجية بمقدار 28% إلى نحو مليار دولار في 2010.
- انخفض الدعم الخارجي للموازنة الجارية من 1.76 مليار إلى 1.13 مليار بين 2008 و 2010 ( من 61% إلى 46% من الانفاق الجاري).
- ولكن، وعلى الرغم من هذا التحسن مازالت المساعدات الخارجية للموازنة مهمة للغاية في تمويل الانفاق الجاري ( أكثر من الثلث). كذلك مازال هناك عجز في الموازنة الكلية ( الجاري والاستثماري).
- بلغ اجمال الانفاق في الاشهر الخمسة الاولى من العام الحالي 1.3 مليار دولار منها 88 مليون انفاق تطويري. بالمقابل بلغ اجمالي صافي الايراد المحلي 967 مليون. أي ان العجز بلغ خلال الاشهر الخمسة 325 مليون دولار. تم تمويل جزء من هذا العجز من المساعدات الدولية ( 253 مليون). أي ان العجز الفعلي بلغ 72 مليون دولار، تم سده عبر الاقتراض من المصارف المحلية.

• يتوجب هنا الانتباه إلى ان السلطة الوطنية لا تستطيع الاستمرار بالاستدانة من القطاع المصرفي إلى ما لا نهاية اذ ان قانون الدين العام يحدد في مادته الخامسة سقفاً على الدين العام (40% من الناتج المحلي الاجمالي). من ناحية ثانية، ان التوسع في الدين العام الداخلي له مثالب اقتصادية قوية للغاية على الاستثمار اذ انه يؤثر على الاستثمار الخاص من جهتين: يرفع سعر الفائدة ويؤدي إلى تقليص القروض المتاحة امام الاستثمار الخاص.

• قضية اخيرة يجب ان نلفت الانتباه اليها و هي تتعلق بما يعرف في الاقتصاد باسم " الاثر الكينزي": ان انقطاع الرواتب يمكن ان يؤدي إلى تقليص النشاط الاقتصادي عبر اثره القوي على الطلب الكلي. وهذا بدوره ينعكس على الإيرادات الضريبية وغير الضريبية للحكومة. أي ان الازمة يمكن ان تقوي ذاتها بذاتها.

هل الازمة المالية الحالية ( وقرار دفع جزء من الرواتب فقط) ازمة حقيقية ام ازمة مفتعلة ( كما يسود الادعاء في بعض الاوساط) ؟

لاشك ان الوضع الحالي المأزوم هو نتيجة لتراكمات طويلة خلال السنوات الماضية لقرارات خاطئة من جهة ولظروف سياسية واقتصادية صعبة من جهة ثانية.

جزء من المشكلة يعود على التوقيت، اذ ان المساعدات لا تأتي دائما بالتوقيت المناسب مع مواعيد الدفع. ولقد اشار رئيس الوزراء في مؤتمره الصحفي إلى ان السبب المباشر للازمة هو عدم وصول المساعدات من الدول العربية. ومشكلة التوقيت ليست جديدة ففي العام 2009 حصلت السلطة على مساعدات من الدول العربية بلغت قيمتها 462 مليون دولار. ولكن الجزء الاعظم منها جاء في النصف الثاني من السنة. اذا كانت المسألة تتعلق بالتوقيت فحسب فان الازمة المالية الراهنة للسلطة الوطنية تصبح مشكلة "سيولة" اكثر منها مشكلة "افلاس". السؤال اذن لماذا لا تستطيع وزارة المالية الاستعداد والتحصير لمشكلة " نقص السيولة" هذه؟

ولكن لاشك ان المشكلة ليست مشكلة سيولة فحسب. ان تجنب تكرار الازمة المالية الراهنة يحتاج إلى حلول جذرية وتدرجية ترتبط بجانب الموازنة: الإيراد (عبر زيادة التحصيل الضريبي المحلي والمباشر) والانفاق (عبر تقليص الانفاق العام او الحد منه حتى يتوازي مع الإيراد).

الجدول 1: الدين العام 2001-2010

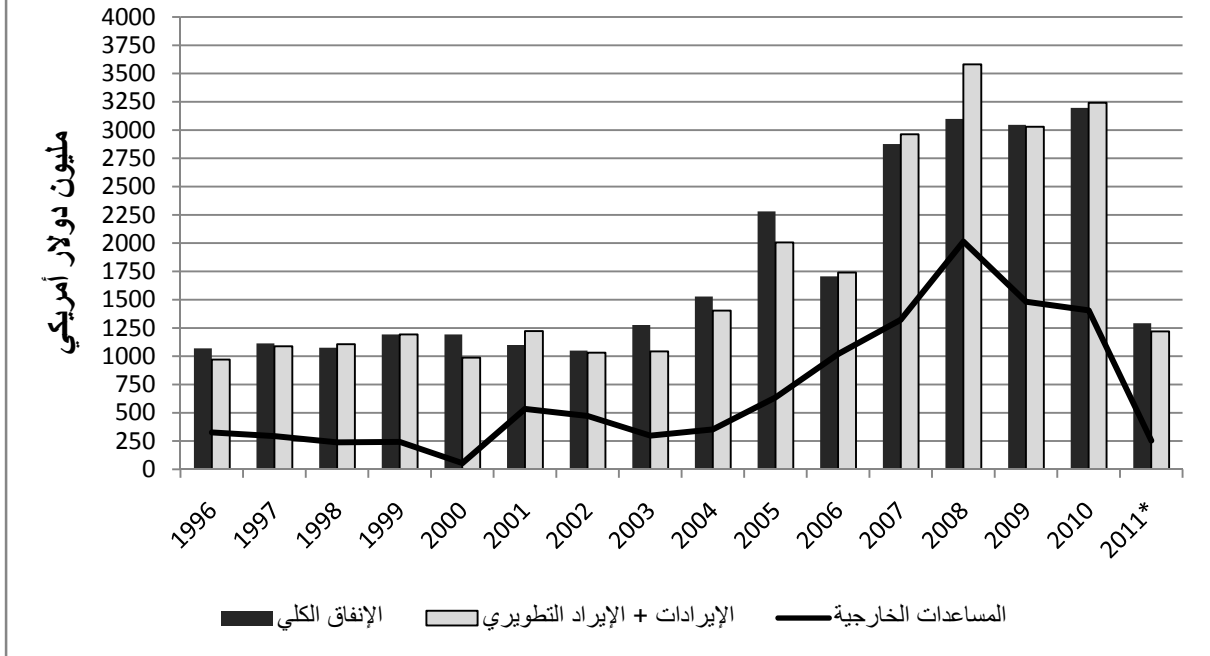
*2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	البيان
مليون دولار											
1,055	839.56	644	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	الدين العام الداخلي
1,047	1,043.28	1,086.93	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	الدين العام الخارجي
540	539.39	551.22	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	مؤسسات عربية
347	348.29	370.58	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	مؤسسات دولية وإقليمية
161	155.60	165.13	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	القروض الثنائية
2,102	1,883	1,732	1,439	1,494	1,602	1,422	1,236	1,090	1,191	795	إجمالي الدين العام

المصدر: وزارة المالية، تقارير الدين العام الداخلي والخارجي، عدة سنوات.  
\*الدين العام للعام 2011 يغطي الخمسة أشهر الأولى منه فقط.

الجدول 2: موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (مليون دولار) 2011-1996

2011*	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
1185	2968	2903	3331	2653	1460	1719	1403	1007	1032	1223	988	951	871	829	728	صافي إيرادات الموازنة
967	1836	1548	1568	1641	722	1370	1050	746	561	690	934	951	868	796	644	إجمالي الإيرادات المحلية
326	685	585	562	323	378	476	337	290	217	273	350	365	324	327	293	مباشرة
655	1233	1090	1122	1318	344	894	713	456	345	416	584	585	544	469	351	إيرادات مقاصة
14	82	127	116	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	الإرجاعات الضريبية
218	1132	1355	1763	1012	738	349	353	261	471	533	54	0	2	34	83	مساعادات خارجية لدعم الموازنة
1204	2923	2920	2884	2567	1426	1994	1528	1240	1050	1100	1193	952	839	855	827	الإنتفاق الجاري
750	1563	1423	1453	1369	658	1001	870	743	665	681	619	524	467	463	402	-أجور ورواتب
382	1116	1142	984	663	392	649	501	324	386	419	574	428	372	392	425	خفقات غير الأجور
72	244	355	447	535	376	344	157	173	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	صافي الإقراض
-19	45	-17	447	86	34	-275	-125	-233	-18	122	-205	-1	32	-26	-100	الفائض/العجز الجاري
35	273	126	250	310	281	287	0	36	0	0	0	242	236	259	242	الإيرادات للتفقات التطويرية
88	273	126	215	310	281	287	0	36	0	0	0	242	236	259	242	الإنتفاق التطويري
-53	0	0	35	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	الفائض/العجز التطويري
1292	3196	3046	3099	2877	1707	2281	1528	1276	1050	1100	1193	1193	1075	1114	1069	الإنتفاق الكلي (جاري + تطويري)
-72	45	-17	482	86	34	-275	-125	-233	-18	122	-205	-1	32	-26	-100	الفائض/العجز الكلي
																تمويل العجز
				78	146	173										دفعات من صندوق الاستثمار
100	190	176	-30	-132	-171	304	134	85	135	83	153	-15	-108	15	51	قروض من المصارف المحلية
-28	-235	-159	-512	-32	-9	-202	-9	148	-117	-205	52	16	77	11	48	المتبقي بعد التمويل
																المصدر: وزارة المالية الفلسطينية وصندوق النقد الدولي.
																* موازنة العام 2011 تغطي الخمسة أشهر الأولى من العام فقط.

الشكل 1: الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996 - 2011



المصدر: وزارة المالية الفلسطينية وصندوق النقد الدولي.

\* موازنة العام 2011 تغطي الخمسة أشهر الأولى من العام فقط.

الجدول 3: أعداد الموظفين العموميين/ 2010-1996

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
1,613	1,423	1,771	1,369	660	1,001	870	743	642	678	618	524	467	471	403	إجمالي الرواتب (مليون دولار)
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	614	538	456	404	426	378	320	286	273	247	مدني (مليون دولار)
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	387	333	324	352	252	241	203	181	198	156	أمني (مليون دولار)
N/A	N/A	156	158	159	146	131	118	124	122	115	98	92	83	75	إجمالي عدد الموظفين (ألف)
N/A	92	N/A	N/A	84	80	76	74	71	70	66	54	51	46	42	مدني (ألف)
N/A	78	N/A	N/A	82	71	57	56	54	52	49	44	41	37	33	أمني (ألف)

المصدر: صندوق النقد الدولي و منظمة العمل الدولية، عدة سنوات