

أ. التمويل ومعاملات الموازنة:

١. ملخص:

شهد النصف الأول من العام ٢٠٠٨ أداءً فاق توقعات الموازنة في كل من إجمالي الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة. وعلى الرغم من ضعف النشاط الاقتصادي الذي لا يزال يعترى العام ٢٠٠٨، بلغت الإيرادات المحلية ٤٦٠ مليون دولار مقيمة على أساس سنوي^١، مقابل ٤١٩ مليون دولار قدرت في موازنة ٢٠٠٨. وبلغت إيرادات المقاصة ١,١٢ مليار دولار مقابل ١,٠٧ مليار دولار في الموازنة (جدول ١). وبالتالي، فإن الإيرادات السنوية^٢ تتجاوز ما قدر في الموازنة ب ٢٠٠ مليون دولار، وذلك على الرغم من أن الردييات الضريبية زادت بشكل كبير عن ما كان متوقعاً في الموازنة.

بلغت نفقة الرواتب محتسبة على أساس الالتزام في الأشهر الستة الأولى من العام مقيمة على أساس سنوي ١,٤٦ مليار دولار، وهو مبلغ يتماشى مع تقديرات الموازنة البالغة ١,٤٨ بليون دولار (جدول ١). كما انخفضت النفقات الأخرى (باستثناء الرواتب) بمبلغ ١٠٠ مليون دولار عما هو مقدّر في الموازنة. أما مجمل صافي الإقراض، والذي يغطي في أغلبه فواتير الكهرباء التي لم تدفعها البلديات وشركات توزيع الكهرباء، فقد تجاوز ما خصص له في الموازنة، غير أنه انخفض من ٥٠ مليون دولار في شهر أيار إلى ٢٩ مليون دولار في شهر حزيران. وإذا تم الحفاظ على هذا المستوى المنخفض إلى نهاية العام، فإن هذا البند سيبقى ضمن المبلغ المتوقع في الموازنة والبالغ ٤٠٠ مليون دولار.

^١ باستثناء ١٩٧,١ مليون دولار تم قيدها في شهر أيار كأرباح موزعة من صندوق الاستثمار الفلسطيني واستخدمها الصندوق لسداد دينه على السلطة الوطنية.
^٢ بعد تعديلها للأخذ بعين الاعتبار الأرباح المذكورة أعلاه بالمقارنة مع المبلغ المقدّر في الموازنة والبالغ ١٤٦ مليون دولار.

بلغ العجز الجاري على أساس الالتزام في النصف الأول من العام ٤٣٤ مليون دولار، ويتوقع أن يبقى ضمن ال ١,٣٦ مليار دولار المخصصة في الموازنة (جدول ١). غير أن العجز على أساس نقدي، والذي بلغ ٦٦٩ مليون دولار في الأشهر الستة الأولى من العام، سيكون أكبر مما هو مقدر في الموازنة. ويعود هذا بشكل أساسي إلى دفع مبلغ ٢٤٥ مليون دولار من متأخرات الرواتب بالإضافة إلى بعض متأخرات القطاع الخاص (جدول ٤). ويتوقع أن تصل دفعات المتأخرات في العام ٢٠٠٨ إلى ٤٥٠ مليون دولار، مقابل ال ٢١٧ مليون دولار المخصصة في الموازنة.

غطت المساعدات الخارجية والتي بلغت ٩٤٧ مليون دولار في الأشهر الستة الأولى من العام العجز النقدي بالكامل، كما مكنت السلطة الوطنية من تحسين موقفها مع دائنيها. وبالإضافة لذلك، قامت السلطة بدفع مستحقات الإعادات الضريبية وبسداد جزء كبير من ديونها إلى شركة كهرباء إسرائيل^٣. غير أنه لم يتم إحراز أي تقدم في تخفيض مستحقات السلطة لصالح صندوق التقاعد.

إذا تم الحفاظ على هذا النمط من الأداء المالي إلى نهاية العام، فإن ذلك يعني تقشفاً مالياً بنسبة ٧% من الناتج المحلي في العام ٢٠٠٨، مقارنة بالعام ٢٠٠٧. وستنخفض نسبة الرواتب إلى الناتج المحلي بحوالي ٢%، فيما سينخفض مجمل صافي الإقراض بنسبة ٤% من الناتج المحلي الإجمالي. وسيشكل هذا تصحيحاً مالياً كبيراً بالمقاييس الدولية خاصة إذا ما قورن بالضعف الذي يعترى النشاط الاقتصادي.

³ بلغت ديون السلطة إلى شركة كهرباء إسرائيل في بداية ٢٠٠٨ ما يزيد عن ٣٠٠ مليون شيكل، فيما انخفضت إلى ٧٠ مليون شيكل في نهاية حزيران.

ومع الأخذ بعين الاعتبار أداء الموازنة في الأشهر الستة الأولى من العام ٢٠٠٨، وبافتراض تسديد ٢٥٠ مليون دولار من المتأخرات في النصف الثاني من العام، فمن المتوقع إن يكون العجز النقدي الجاري لمجمل السنة (حوالي ١,٨ مليار دولار)، أي أقل من الـ ٢,٠ مليار دولار المقدرة في موازنة العام 2008 ومن قبل صندوق النقد الدولي.

لا تتوفر معلومات شاملة لتاريخة حول الدفعات الفعلية لمشاريع التنمية، مما يشكل فجوة معلوماتية كبيرة عند تقدير النشاطات التنموية والإستثمار الإجمالي. وفي حين توقعت موازنة ٢٠٠٨ أن تصل النفقات التنموية إلى ٤٩٢ مليون دولار، وذلك على أساس ما التزمت به الدول المانحة في مؤتمر باريس، فإن الصعوبات التي تواجه تنفيذ المشاريع بسبب القيود المفروضة على حرية الحركة والعبور ستؤدي على الأرجح إلى تخفيض النفقات التنموية الفعلية في العام ٢٠٠٨ إلى أقل من ٣٠٠ مليون دولار.

٢. الإيرادات:

ازدادت إيرادات الربع الثاني بسبب دفعة كبيرة نتيجة للأرباح التي حولها صندوق الإستثمار الفلسطيني في شهر مايو، والتي بلغت ١٩٧,١ مليون دولار بزيادة تقارب ٥٠ مليون دولار عما كان متوقعاً (جدول ٢ و ٥)، واستخدم الصندوق هذا المبلغ لتخفيض ديون السلطة للصندوق والتي تجاوزت ٣٠٠ مليون دولار في بداية العام.

لم يكن انخفاض إجمالي الإيرادات في حزيران ٢٠٠٨، والتي بلغت ١٣٧ مليون دولار (جدول ٥)، عن مستواها في شهر أيار والتي بلغت ١٤٦,٤ مليون دولار (بعد استثناء أرباح صندوق الإستثمار) إلا نتيجة للحملة المكثفة لتحصيل ضريبة القيمة المضافة المحلية في شهر نيسان والتي نتج عن تحصيلها ٢٤ مليون دولار مقارنة بالمعدل الشهري الذي يبلغ ٨ مليون

دولار. وتم التعويض عن الانخفاض في إيرادات المقاصة (٩٥,١ مليون دولار مقارنة ب ١٠١,٤ مليون دولار) الناجم عن انخفاض تحصيل الضرائب في غزة من خلال زيادة في الرسوم (١٨,٣ مليون دولار مقارنة ب ١٣ مليون دولار).

بالمقارنة بين الربع الأول والربع الثاني، ازداد إجمالي الإيرادات (٣٧٤,٥ مليون دولار) بنسبة ٦,٥%. ومع الأخذ بعين الاعتبار انخفاض قيمة الدولار بنسبة ٣,٥% بين الفترتين، فإن أداء الإيرادات لم يتحسن سوى بنسبة ٢%. وارتفعت إيرادات المقاصة بالشيكال بنسبة ١٠,٣% في الربع الثاني، على الرغم من انخفاض التحصيل من غزة. وكمؤشر على التراجع الاقتصادي في غزة، انخفضت إيرادات المقاصة من ضريبة القيمة المضافة في غزة من معدل شهري بلغ ١٣,٢ مليون شيكل في النصف الأول من ٢٠٠٧ إلى ٥,٢ مليون شيكل في النصف الأول من ٢٠٠٨.

بالمقارنة بذات الفترة من العام ٢٠٠٧، ازدادت إيرادات المقاصة في النصف الأول من العام الحالي بنسبة ٧,٥%، وهو أقل إلى حد ما من زيادة الأسعار بين الفترتين، مع الأخذ بعين الاعتبار تضاعف سعر مشتقات البترول بين الفترتين^٤. وعليه، فلربما كان هناك انخفاض طفيف في القيمة الحقيقية لإيرادات المقاصة، الأمر الذي ينسجم مع التقديرات التي لم تتوقع أي نمو اقتصادي يذكر في العام ٢٠٠٨.

انخفضت إيرادات المقاصة من ضريبة القيمة المضافة المحولة من إسرائيل في الربع الثاني، والتي بلغت ٦٣٨ مليون شيكل، بشكل كبير عن إيرادات المقاصة (والتي بلغت ٩٧٨ مليون شيكل) نتيجة للاقتطاعات الكبيرة بقيمة

⁴ مع استثناء البنود العرضية مثل ١٩٧,١ من صندوق الاستثمار في أيار و٢٠٠٨ مليون دولار استلمت في شباط كفوائد على إيرادات المقاصة المحتجزة.

⁵ تشكل الضرائب والرسوم على مشتقات البترول حوالي ثلث إيرادات المقاصة.

٣٨٦ مليون شيكل عن الكهرباء وغيرها من الخدمات وفواتير الصحة. وتضمنت هذه الاقتراعات سداد ديون الكهرباء القديمة، والتي انخفضت إلى ٧٠ مليون شيكل في حزيران ٢٠٠٨ مقارنة ب ٣٠٠ مليون شيكل في بداية العام.

بلغ مجمل الإيرادات المحلية في الربع الثاني ١٢٧ مليون دولار بزيادة مقدارها ٢١% عن الربع الأول وذلك بفضل حملة جمع ضريبة القيمة المضافة المحلية في شهر أيار. ومن الجدير بالذكر أن إيرادات ضريبة الدخل انخفضت إلى ٢٤ مليون دولار في الربع الثاني مقارنة ب ٣٤ مليون دولار في الربع الأول بسبب التعديلات التي أدخلت في العام ٢٠٠٨ على قانون ضريبة الدخل للعام ٢٠٠٤ والتي رفعت سقف الإعفاء من ضريبة الدخل على الأفراد.

تضمنت الرديات الضريبية في حزيران والتي بلغت ١٢ مليون دولار كلاً من رديات ضريبة القيمة المضافة ورديات ضرائب البترول^٦. وانخفضت الأخيرة من معدل ٩ مليون دولار شهرياً في الربع الأول إلى معدل ٥,٨ مليون دولار في الربع الثاني، وذلك نتيجة لسلسلة من زيادة أسعار مشتقات البترول في الأسواق الفلسطينية تجاوزت في مداها زيادة الأسعار التي أقرها الموردون.

وبالمجمل، بلغت رديات الضرائب ٤٣,٢ مليون دولار في الربع الثاني و٨٠,٧ مليون دولار في النصف الأول. ويتوقع أن تصل هذه الرديات إلى حوالي ١٥٠ مليون دولار فيما بلغ المبلغ المقدر في الموازنة ٢٠ مليون دولار فقط.

بلغ إجمالي الإيرادات على أساس الالتزامات في النصف الأول من ٢٠٠٨ مبلغ ٩٠٦ مليون دولار. غير أن هذا المبلغ يتضمن بندين عرضيين هما

⁶ أنظر "التطورات المالية لوزارة المالية: الربع الأول من ٢٠٠٨" ٢٦ نيسان ٢٠٠٨، لشرح رديات ضريبة البترول.

أرباح صندوق الاستثمار والفوائد على إيرادات المقاصة المجمدة. وباستثناء هذه البنود، يصل إجمالي الإيرادات المقدرة للعام بأكمله إلى ١,٦ مليار دولار أي ما يزيد بحوالي ١٠٠ مليون دولار عن المبلغ المقدر في الموازنة.

٣. النفقات:

بلغت نفقات السلطة الوطنية على أساس الالتزام ٢٦٥ مليون دولار في حزيران، بزيادة مقدارها ٧,٧% عن أيار (جدول ١). وتعود هذه الزيادة في أغلبها إلى النفقات غير المتعلقة بالرواتب والتي ارتفعت من ٧٢ مليون دولار في أيار إلى ١٠٥ مليون دولار في حزيران وذلك نتيجة لزيادة في النفقات التحويلية، بما عوض عن تدني الإنفاق على هذا الباب في بداية العام. وبالمحصلة كانت النفقات غير المتعلقة بالرواتب أقل بشكل كبير مما كان مقدراً في الموازنة، وحتى مع الزيادة الأخيرة في شهر حزيران، فسيكون مستواها السنوي أقل مما خصص في الموازنة بمبلغ ١٠٠ مليون دولار.

كما ازدادت نفقات الرواتب على أساس الالتزام من ١٢٤ مليون دولار في مايو إلى ١٣١ مليون دولار في حزيران^٧ نتيجة لسببين رئيسيين:
(١) إضافة ٢٦٠ موظفاً جديداً إلى السلطة الوطنية (ليصل عدد الموظفين من ١٤١١٠٨ إلى ١٤١٣٦٨ موظفاً) أغلبهم معلمين وظفوا قبل عدة أشهر وأضيفوا إلى جدول الرواتب في حزيران.
(٢) تمت زيادة مخصصات النقلات بنسبة ٥٠% في نيسان، ودخلت هذه الزيادة حيز التنفيذ في حزيران.

وعلى الرغم من هذه الزيادة، حافظت نفقات الرواتب بالشيكال على استقرار لافت للنظر حيث تراوحت حول ٤٢٠ مليون شيكل شهرياً. وفي الواقع، انخفضت

⁷ بلغت هذه الزيادة حداً أكبر بقليل إذا ما احتسبت بالشيكال وذلك نتيجة لارتفاع سعر الدولار في حزيران.

نفقات الرواتب بالشيكال في الربع الثاني بنسبة ٣,٥% مقارنة بالربع الأول، وبقيت نفقات الرواتب في النصف الأول (٧٢٩ مليون دولار) إذا ما احتسبت سنوياً ضمن مخصصات الموازنة البالغة ١٤٨١ مليون دولار.

انخفض الإنفاق المتعلق ببند صافي الإقراض، والذي يتشكل في أغلبه من فواتير الكهرباء المستحقة لشركة كهرباء إسرائيل والتي تدفعها السلطة الوطنية نيابة عن هيئات الحكم المحلي وشركات توزيع الكهرباء، من ٥٠ مليون دولار في أيار إلى ٢٩ مليون دولار في حزيران^٨. فقد ازدادت دفعات هيئات الحكم المحلي للسلطة الوطنية. كما أعيد العمل في شهر حزيران باشتراط تقديم شهادات براءة ذمة عن فواتير الكهرباء قبيل حصول المواطنين على الخدمات الحكومية وذلك نتيجة لحكم قضائي في صالح الاستئناف الذي تقدمت به السلطة الوطنية ضد قرار سابق يقضي بتعليق العمل بها. وسيحسن هذا الأمر من نجاعة تحصيل الفواتير في الأشهر القادمة عندما يسري أثره بشكل كامل. وحتى لو تجاهلنا هذا التقدم، فإنه إذا ما استدامت المعدلات المنخفضة التي شهدتها شهر حزيران على مدار النصف الثاني من العام، فإن إجمالي صافي الإقراض سيبقى ضمن ما خصص في موازنة ٢٠٠٨.

ازدادت نفقات الربع الثاني على أساس الالتزام (حيث بلغت ٧٣٦,٥ مليون دولار) بنسبة ٢٢% عن الربع الأول، أما إذا احتسبت بالشيكال فإن هذه النسبة تنخفض إلى ١٤%. وتعزى معظم هذه الزيادة إلى النفقات غير المتعلقة بالرواتب وإلى بند صافي الإقراض.

أما النفقات النقدية (جدول ٣) في حزيران ٢٠٠٨، فقد كانت في الواقع أقل من النفقات على أساس الالتزام على الرغم من أن السلطة الوطنية استمرت في دفع متأخرات الرواتب إلى موظفيها. وفي حين أن الرواتب المدفوعة نقداً تجاوزت

⁸ للمزيد من التفاصيل حول بند صافي الإقراض، أنظر تقرير الربع الأول.

الالتزام في شهر يونيو بمبلغ ١٨ مليون دولار، انخفضت الدفعات غير المتعلقة بالرواتب بقيمة ٢٧,٥ مليون دولار عن الالتزامات. ويتركز معظم هذا الانخفاض في بند النفقات التحويلية.

شهدت النفقات النقدية في الربع الثاني (والتي بلغت ٨٠٨ مليون دولار) زيادة طفيفة عن الربع الأول (حيث كانت قد بلغت ٧٨٣ مليون دولار)، أما إذا ما احتسبت بالشيكال فقد كانت أقل. إلا أن النفقات النقدية تزيد عن النفقات على أساس الالتزام وذلك بسبب زيادة وتيرة دفع متأخرات الرواتب، حيث تم التوصل إلى اتفاق بهذا الخصوص مع موظفي السلطة الوطنية في أيار. وبلغت متأخرات الرواتب المدفوعة لموظفي سلطة ٢٠٤ مليون دولار في النصف الأول من ٢٠٠٨، ويتوقع أن يبلغ إجمالي دفعات المتأخرات، بما فيها متأخرات القطاع الخاص، ٤٥٠ مليون دولار مع نهاية العام (جدول ٤).

وفي حين توفرت موارد كافية للسلطة الوطنية لسداد متأخرات الرواتب والقطاع الخاص، وذلك بفضل أداء الإيرادات والدعم الخارجي للموازنة، فإن السلطة لا تزال تراكم متأخرات لصندوق التقاعد فيما يتعلق بدفع مساهماتها، والتي بلغ معدلها الشهري في ٢٠٠٨ ١٨,٧ مليون شيكل (٥,٤ مليون دولار). كما راکمت السلطة متأخرات لأطراف أخرى.

٤. التمويل:

بلغ دعم الموازنة في حزيران ١٤٥,٤ مليون دولار قدمها بالكامل المانحون الغربيون. فقد ساهم الاتحاد الأوروبي بمبلغ ٦٣,٧% مليون دولار من خلال PEGASE، فيما ساهم البنك الدولي ب ٤٠ مليون دولار من خلال برنامج منحة التنمية و ٢٤,١ من خلال برنامج صندوق الائتمان.

في النصف الأول من العام، تم تقديم ٩٤٧ مليون دولار من الدعم الخارجي للموازنة إلى السلطة الوطنية، أي ما يعادل ١٤% من الناتج المحلي وما يزيد عن نصف الدعم الذي طلبته السلطة الوطنية في مؤتمر باريس في خطة الإصلاح والتنمية (١٦٣٤ مليون دولار). وقد مكنت هذه المساهمات السلطة من دفع الرواتب. كما مكنتها من سداد متأخرات كبيرة إلى موظفيها وإلى القطاع الخاص ومن تخفيض ديونها لشركة كهرباء إسرائيل. كما خفضت مديونيتها للقطاع المصرفي بحوالي ٤٠ مليون دولار.

وقد نجحت السلطة الوطنية من خلال سلامة إدارة ديونها وتنفيذ موازنتها ضمن سقف الإنفاق في شق الطريق نحو استعادة ثقة دائنيها، بما يمكن في حال تحققه من معالجة الأزمات المالية.

ب. البناء المؤسسي في الربع الثاني من ٢٠٠٨:

- تم توزيع بلاغ الموازنة للوزراء ورؤساء المؤسسات في السلطة الوطنية بتاريخ ٧ تموز ٢٠٠٨. ويسعى البلاغ إلى دمج النفقات التنموية والجارية ضمن "إطار الإنفاق متوسط الأمد" في خطة الإصلاح والتنمية. وسيحسن هذا النهج في إعداد بلاغ الموازنة في وضع الموازنة في إطار شامل يجمع عناصر السياسة المالية بعملية التخطيط ويعطي الوزارات مدىً أوسع لتبرير طلبات موارد الموازنة المتكررة والتنمية.
- ضمن إطار إصلاح "إدارة المالية العامة" في وزارة المالية، تم ربط عشرة وزارات في نظام المحاسبة والحاسوب الجديد الذي أنشأته الوزارة.
- تم إحراز تقدم ملحوظ في اتجاه إنهاء ثقافة عدم دفع فواتير الخدمات. فقد نجحت السلطة الوطنية في كسب الاستئناف الذي تقدمت به للقضاء لإلغاء الحكم السابق بتعليق "براءة الذمة" لفواتير الكهرباء.

والذي يتوجب على المواطنين تقديمه قبل الحصول على الخدمات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، تم تركيب ٤٥٠٠٠ عداد كهرباء مسبق الدفع. كما سجلت ٥٠ هيئة حكم محلي في شركة توزيع كهرباء الشمال.

- تم تنظيم مؤتمر استثماري في بيت لحم في أيار ٢٠٠٨ نتج عنه ٢ مليار دولار من العقود وحضره ٢٠٠٠ مشارك، منهم ٥٠٠ من الدول العربية.