



ورقة موقف حول:

## قرار بقانون بشأن الموازنة العامة لسنة 2022

إعداد

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

نيسان 2022

## مقدمة

صادق الرئيس محمود عباس قرار بقانون بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022 في آخر يوم منحه القانون كحالة استثنائية لإقرار الموازنة العامة، وبعد مضي 3 اشهر عن العام الجديد، حيث تم نشرها بشكل مختصر ودون أي توضيحات للإففاق على مراكز المسؤولية، ويتجاهل مطلقاً لممثلي المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومطالباته المستمرة بإشراكه في نقاش وتحديد أولويات الموازنة، ويتجاهل تام لدافعي الضرائب ممولي أكثر من 85% من الموازنة.

## الملاح الرئيسية لقانون الموازنة العامة للسنة المالية 2022:

صدرت موازنة العام 2022 بتوقع لصافي الإيرادات بقيمة 15.4 مليار شيقل، في حين توقعت الموازنة بأن تبلغ النفقات العامة وصافي الإقراض بقيمة 19 مليار شيقل، وتم تقدير التمويل الخارجي بقيمة 1.7 مليار شيقل، وبالتالي أبقى قانون الموازنة على عجز مالي بقيمة 1.8 مليار شيقل.

### الإيرادات :

تم تقدير إجمالي صافي الإيرادات في قانون الموازنة للعام بـ (15.4) مليار شيقل بارتفاع عما تم تقديره في موازنة العام 2021 بـ 13%، كما أنه أعلى من المتوقع على مدار الأعوام (2016\_2021). تتشكل الإيرادات العامة من؛ (1) الإيرادات المحلية التي تشمل الإيرادات الضريبية والرسوم التي تجبها السلطة الفلسطينية حيث تم تقديرها في قانون الموازنة للعام 2022 بـ (5.5) مليار شيقل. و(2) إيرادات المقاصة وهي الضرائب والجمارك والرسوم التي تقوم بجبايتها إسرائيل على المعابر الدولية نيابة عن السلطة الفلسطينية مخصص منها 3% بدل إدارة وفقا لبروتوكول باريس الاقتصادي والتي قدرت بـ (9.9) مليار شيقل.

### النفقات:

تم تقدير إجمالي النفقات وصافي الإقراض<sup>1</sup> والنفقات التطويرية بقيمة (19) مليار شيقل؛ وهو يقترب لما تم تقديره للعام 2021.

- الرواتب والأجور (بدون احتساب أشباه الرواتب) : قدرت الرواتب والأجور بقيمة (8.2) مليار شيقل أي حوالي 50% من إجمالي النفقات وصافي الإقراض (بدون النفقات التطويرية)، وبارتفاع عن المقدر للعام 2021 بـ 2%.
- النفقات الجارية: قدرت النفقات الجارية (7.3) مليار شيقل، وتشمل: النفقات التشغيلية (2.3) مليار شيقل أي أقل من المقدر للعام 2021 بـ 7%، والنفقات التحويلية (3.7) مليار شيقل والتي تم تقديرها بأقل 21% عن المقدر للعام 2021،

<sup>1</sup> صافي الإقراض: هو المبلغ الذي يتم خصمه من قبل الجانب الإسرائيلي بدل فواتير المياه، الكهرباء، والتحويلات الطبية وغيرها.

علما بأن النفقات التحويلية هي المبالغ التي تحول من الخزينة العامة إلى طرف ثالث، مثل المساعدات النقدية للأسر الفقيرة. كما قدرت النفقات الرأسمالية بـ (217) مليون شيقل، إضافة إلى الفوائد المقدرة بـ (487) مليون شيقل، والمدفوعات المخصصة (491) مليون شيقل.

- **صافي الإقراض:** قدرت الحكومة الفلسطينية صافي الإقراض بـ (957) مليون شيقل، مع العلم أن بند صافي الإقراض يتجاوز المليار شيقل سنويا الجدير ذكره أن إصلاح ظاهرة صافي الإقراض وفقا لبيان وزارة المالية<sup>2</sup>، يشير إلى توجه الحكومة بتقوية التنسيق مع الهيئات المحلية والبلديات وشركات النقل وتوزيع الطاقة والمياه.
- **النفقات التطويرية:** قدرت النفقات التطويرية بـ (2.47) مليار شيقل، وهي أكثر من ضعف المتحقق على مدار الأعوام، منها (1.4) مليار شيقل سيتم تمويلها من الخزينة العامة مقابل (972) مليون شيقل سيتم تمويلها من المنح والمساعدات الخارجية.

## مخصصات القطاع الاجتماعي

وفقا للبيان الصادر عن وزارة المالية "يشكل الإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية ما نسبته 20% من إجمالي الموازنة، وقطاع التعليم 19%، والقطاع الصحي بنسبة 13%، لتشكل نسبة الإنفاق الاجتماعي 52% من إجمالي الإنفاق العام"، لكن البيان لم يوضح تفاصيل الإنفاق على هذه القطاعات، إذ أن قطاع الحماية الاجتماعية يشمل مجموع تدخلات الحماية الاجتماعية (وزارة التنمية الاجتماعية، مخصصات الأسرى، ومؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى) بالإضافة إلى مخصصات وزارة المرأة واللجنة الوطنية للمخيمات الصيفية)، فيما يقتصر نصيب وزارة التنمية الاجتماعية على 5.5% فقط من مجموع الإنفاق. كما يلاحظ أن نسبة الإنفاق المخصصة لوزارة الصحة أقل مما تم تخصيصه للعام 2021.

### ملاحظات الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة على قانون الموازنة للعام 2022 وحول البيان الصادر عن وزارة المالية:

- تضمن البيان الصادر عن وزارة المالية العمل على إجراء إصلاحات جوهرية في جانب النفقات؛ في المجالات التالية: فاتورة الرواتب، والنظام الصحي، وصافي الإقراض؛ وعليه، يرى الفريق الأهلي أن هذه الإصلاحات تتوافق مع التوصيات التي قدمها الفريق الأهلي لضبط الإنفاق، إلا أن آليات تطبيق الإجراءات لا زالت غير واضحة المعالم. كما أن الأرقام الخاصة بالنفقات والإيرادات وتوقعات صافي الإقراض والعجز لم تعكس أي من نوايا الإصلاح المعلن عنه.

<sup>2</sup> انظر/ي بيان وزارة المالية "الرواتب والصحة وصافي الإقراض محاور الإصلاح بموازنة 2022"

- يرى الفريق الأهلي أن الرغبة في إصلاح "التضخم في الكادر الوظيفي" يتناقض مع قرار مجلس الوزراء بتعيين 1500 موظف في القطاع الأمني<sup>3</sup>.
- يتحفظ الفريق الأهلي على سبل الإصلاح في النظام الصحي التي لم تتضمن تصويب نظام التأمين الصحي، من خلال العمل على إقرار قانون التأمين الصحي الشامل والإلزامي، حيث يعتبر الفريق أن إصلاح النظام الصحي يبدأ من العمل على إقرار قانون للتأمين الصحي الشامل والإلزامي، وأن أي محاولات للإصلاح مع الإبقاء على نظام التأمين الصحي الحالي لن تساهم بالخروج من هذه المعضلة.
- يثمن الفريق الأهلي توجه الحكومة نحو دعم أسعار المواد الأساسية والطاقة، والإعفاءات الضريبية قدر الإمكان، ويثمن التوجه نحو تنمية الإيرادات من خلال خلال البسط الأفقي للقاعدة الضريبية، والحدّ من ظاهرة التجنب الضريبي بزيادة الامتثال والالتزام، مع التركيز على العدالة المجتمعية والمبادئ التحفيزية، مع تأكيد الفريق على ضرورة مراجعة النظام الضريبي، وتصويبه باتجاه الضرائب التصاعدية.
- أبقى قانون الموازنة للعام 2022 على اعتبار جميع الأرقام والبيانات المتعلقة بعام 2022 تأشيرية وقابلة للتعديل والتحديث، على ضوء المستجدات المستقبلية خلال السنة المالية، على أن يتم إعداد خطط نقدية شهرية تركز على مبدأ التقنين النقدي وفقاً لأولويات. وفي ذلك يعتبر الفريق أن اعتبار الأرقام تأشيرية تلغي صفة الإلزامية ضمن هذا القانون في ظل غياب أي توضيح لأولويات الإنفاق. كما يعتبر الفريق أن هناك تناقضاً بين مبدأ التقنين النقدي، ومبدأ الإصلاحات الجوهرية، وإمكانية استئجار أو شراء المباني الواردة في البند 15 من المادة (9) من قانون الموازنة 2022.
- تضمنت المادة (9) في البند رقم (13) الإنفاق الناتج عن الظروف الطارئة أو التي لها "طبيعة خاصة" والتي أعطت صلاحيات واسعة لرئيس الوزراء باتخاذ قرار الإنفاق، دون توضيح معايير الإنفاق الطارئ أو الطبيعة الخاصة.
- أعطى قانون الموازنة صلاحيات واسعة لكل من وزير المالية ورئيس الوزراء، وذلك خلافاً لقانون تنظيم الموازنة العامة لسنة 1998، والذي أكد على أن المجلس التشريعي/المشرع صاحب إصدار القوانين أو القرارات بوانين هو المخول باتخاذ القرارات في القيام بالمناقلة بين الأبواب الموازنة وفي مخصصات الإنفاق.
- يتحفظ الفريق الأهلي على الاستثناء الممنوح لديوان الرئاسة من تطبيق النظام المالي للمؤسسات الدولة، حيث جاء في المادة (17) بند (2) " تلتزم مائة مراكز المسؤولية بتنفيذ موازنتها وفقاً لأحكام النظام المالي، مع مراعاة النظام المالي والمحاسبي الخاص بديوان الرئاسة".

**وبناء على ما تقدم من ملاحظات جوهرية على قانون الموازنة العامة للعام 2022؛ فإن الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة:**

<sup>3</sup> انظر بيان جلسة مجلس الوزراء رقم 155 بتاريخ 2022/4/4 <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/meeting/details/51984>

**أولاً:** يطالب الحكومة الفلسطينية بنشر خطة الإصلاح المعلن عنها كاملة مدعمة بالجدول الزمني المتوقع للتنفيذ والجهة المسؤولة عنه والجهة المشرفة على التنفيذ، والالتزام بنشر تقارير دورية حول ما تم تنفيذه منها.

**ثانياً:** ضرورة نشر قانون الموازنة كاملاً بما يشمل تفاصيل مخصصات مراكز المسؤولية.

**ثالثاً:** يطالب الحكومة ووزارة المالية بالانفتاح على ممثلي المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وبإشراكها في تحديد الأولويات العامة للموازنة بما يشمل أولويات الإنفاق وسياسات الحماية المالية تحديداً، والشفافية في الإنفاق التطويري ومصادر التمويل.

**رابعاً:** يؤكد على ضرورة العمل على الإصلاحات الجوهرية التي تضمنها بيان وزارة المالية، والعمل على تصويب نظام التأمين الصحي، من خلال العمل على نظام التأمين الصحي الشامل والإلزامي، بما يحقق العدالة في الوصول للحق في الصحة، والعدالة في المساهمة بإيرادات صندوق التأمين الصحي، وتطوير الخدمات الصحية الحكومية.

**خامساً:** يؤكد الفريق على أهمية نشر وتوضيح أولويات الإنفاق، انطلاقاً من التوازن الحكيم بين الإنفاق والإمكانات المتاحة، وتحديد أولويات الإنفاق وفقاً للمصلحة العامة، آخذاً بعين الاعتبار الترشيح الأمثل في الإنفاق أو استئجار المباني وخفض الامتيازات لكبار الموظفين وغيرها.

**سادساً:** ضرورة العمل على إعداد خطة لإدارة الكوارث، والحالات الاستثنائية والطارئة، تحدد معايير وآليات الإنفاق وتنظيمها، بما يضمن تنظيم آلية الإنفاق الاحتياطي.

**سابعاً:** يؤكد الفريق على ضرورة الالتزام بما ورد في قانون الموازنة سيما فيما يتعلق بالإنفاق التطويري، والمخصص من الخزينة العامة.

**ثامناً:** يؤكد الفريق الأهلي على ضرورة الالتزام الحكومة ووزارة المالية بالشفافية ونشر التقارير الدورية المنصوص عليها في القانون الفلسطيني وبخاصة قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لعام 1998 بمواعيدها، ويشدد على الالتزام بالشفافية في تنفيذ الموازنة وبخاصة؛ فيما يتعلق بالنفقات التطويرية ومصادر تمويلها من جهة، والإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية بما يتضمنه من حماية للفقراء والالتزام بتحويل كامل الدفعات لهم.

**تاسعاً:** ضرورة اتباع الحكومة للنهج التشاركي مع مؤسسات المجتمع المدني وممثلي المواطنين، حيث أن استمرار سياسة الانغلاق وحجب المعلومات لن يساهم إلا باستمرار تآكل ثقة المواطنين بالأداء الحكومي عموماً وحسن إدارة وزارة المالية للمال العام على وجه الخصوص.

**عاشراً:** ضرورة التزام وزارة المالية والحكومة الفلسطينية بالأجال الزمنية التي أقرها القانون لإقرار الموازنة العامة، وعدم الاستناد على الاستثناء الذي منح للحكومة بالاستمرار بالإنفاق في حال لم يتيسر إقرار قانون الموازنة قبل نهاية السنة بموعدها بشهر كانون أول من العام.