



جامعة الأزهر - غزة  
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي  
كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية  
برنامج ماجستير الاقتصاد

## دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2000 - 2010)

### **The Role of the local resources in financing the Palestinians Government Budget**

Suggestions to strengthen the local resources role in financing the budget  
deficit (2000-2010)

إعداد الطالب:

أحمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر

إشراف

الدكتور/ نسيم حسن أبو جامع

أستاذ مساعد بقسم الاقتصاد

جامعة الأزهر - غزة

الدكتور/ سمير مصطفى أبو مدللة

أستاذ مساعد ورئيس قسم الاقتصاد

جامعة الأزهر - غزة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

الاقتصاد من كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية بجامعة الأزهر - غزة

1433 هـ - 2012 م

غزة - فلسطين



جامعة الأزهر - غزة  
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي  
كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية  
ماجستير الاقتصاد

## نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة عمادة الدراسات العليا بجامعة الأزهر - غزة على تشكيل لجنة المناقشة والحكم على أطروحة الطالب/ أحمد خميس أبو زعيتر ، المقدمة لكلية الاقتصاد والعلوم الإدارية لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد وعنوانها:

دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية (مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة ٢٠١٠-٢٠١٠)

والمكونة من السادة :

د. سمير مصطفى أبو مدللة  
د. نسيم حسن أبو جامع  
د. محمود محمد صبرة  
د. مازن صلاح العجلة  
مشرفاً ورئيساً  
مشرفاً  
مناقشاً داخلياً  
مناقشاً خارجياً

وتمت المناقشة العلنية يوم الإثنين بتاريخ ٢٦/٣/٢٠١٢م.

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الطالب/ أحمد خميس أبو زعيتر، درجة الماجستير في الاقتصاد والعلوم الإدارية تخصص الاقتصاد.

توقيع أعضاء لجنة المناقشة والحكم :

.....  
.....  
.....  
.....

د. سمير مصطفى أبو مدللة  
د. نسيم حسن أبو جامع  
د. محمود محمد صبرة  
د. مازن صلاح العجلة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا يَفْسَحِ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُرُوا فَانشُرُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴾ 11

الآية ﴿11﴾ سورة المجادلة

## الإهداء

إلى المحبب المصطفى، خاتمة النبيين، وأشرف الخلق، سيدنا محمد ﷺ

إلى أمرواح الشهداء الأكرم منا جميعاً، إلى مروح الدكتور الفاضل / فيصل خلف الله . . مرحمهم الله

إلى من مرباني صغيراً، أمي التي سهرت الليالي الطوال على مراحتي، وأبي الذي كلل العرق جبينه . . أطال

الله بقاءهما وأبسهما ثوب الصحة والعافية

إلى إخوتي وأخواتي الأحبة

إلى نروجتي ومرفيقة دربي، التي كانت الشمعة المضيئة حتى انجانر هذه الرسالة

إلى أبنائي وفلذات كبدي، كرم و محمد . . سدد الله على الخير والفلاح خطاهم

إلى أستاذي الفاضل / أ . حسن أحمد أبو مغيصيب

إلى هؤلاء جميعاً أهدي هذا البحث المتواضع

الباحث

## شكر وتقدير

﴿ وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ﴾

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه وله الحمد والشكر على نعمه التي لا تعد ولا تحصى

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من كان سبباً في إنجازه هذا العمل، خاصة بالذكر:

لجنة الحكم والمناقشة: الدكتور/ سمير أبو مدلة مشرفاً ورئيساً، والدكتور/ نسيم أبو جامع مشرفاً، والدكتور/ محمود صبرة مناقشاً داخلياً، والدكتور/ مانرن العجلة مناقشاً خارجياً.

أعضاء الهيئة التدريسية بقسم الاقتصاد في جامعة الأزهر - غزة

والدكتور/ محمد صلاح أبو حميدة لتفضله بتدقيق الرسالة لغوياً

والأستاذ الدكتور/ معين مرجب، والأستاذ الدكتور/ محمد عوض لمساعدتي في الحصول على كتب

ومراجع من خارج قطاع غزة.

والدكتور/ جبر الداعوم والصدیق الغزير الأستاذ/ أشرف مشمش لما بذلوه من جهد لإتمام هذا الإنجاز

إلى زملاء العمل وزملاء الدراسة

الباحث

## قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	قرار لجنة المناقشة
ب	آية قرآنية
ت	الإهداء
ث	شكر وتقدير
ج	قائمة المحتويات
د	قائمة الجداول
ر	قائمة الأشكال البيانية
ش	الملخص باللغة العربية
ض	الملخص باللغة الإنجليزية
1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة
3	أهمية الدراسة
3	أهداف الدراسة
3	فرضيات الدراسة
4	منهجية الدراسة
4	حدود الدراسة
5	الدراسات السابقة
14	التعليق على الدراسات السابقة
16	<b>الفصل الأول: المالية العامة والموازنة العامة - إطار نظري</b>
16	المبحث الأول: المالية العامة وعلاقتها ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى
16	أولاً: تطور علم المالية العامة
17	ثانياً: تعريف المالية العامة
17	ثالثاً: علاقة علم المالية ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى
19	المبحث الثاني: مفهوم الموازنة العامة، ومراحل تطورها، وأنواعها
19	أولاً: مفهوم الموازنة العامة
19	ثانياً: تطور مفهوم الموازنة العامة
21	ثالثاً: أنواع الموازنة العامة
27	المبحث الثالث: القواعد والمبادئ الأساسية والمراحل المختلفة للموازنة العامة
27	أولاً: القواعد والمبادئ الأساسية للموازنة العامة
31	ثانياً: المراحل المختلفة للموازنة العامة (دورة الموازنة العامة)

الصفحة	الموضوع
36	<b>الفصل الثاني: النفقات والإيرادات العامة</b>
36	المبحث الأول: النفقات العامة
36	أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة، وتقسيماتها
44	ثانياً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
46	المبحث الثاني: الإيرادات العامة
46	أولاً: تطور مفهوم الإيرادات العامة
47	ثانياً: أنواع الإيرادات العامة
47	1. الإيرادات الضريبية
50	2. الإيرادات غير الضريبية
52	3. الإيرادات من القروض العامة
55	4. الإصدار النقدي الجديد
56	5. الإعانات والمنح الدولية
57	ثالثاً: العجز النقدي والعجز المالي في الموازنة
58	رابعاً: الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة
59	خامساً: الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية
63	<b>الفصل الثالث: الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية وأثرها على الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية</b>
63	المبحث الأول: الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الدولية التي وقعتها السلطة الفلسطينية
63	أولاً: أهم الاتفاقيات
63	1. اتفاقية العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل "بروتوكول باريس" (نيسان/1994)
66	2. منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى - الجامعة العربية (تشرين الأول/2000)
67	ثانياً: ملخص الاتفاقيات التي عقدها السلطة الفلسطينية مع دول أخرى
71	المبحث الثاني: تحليل الاتفاقيات في إطار تأثيرها على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية
71	أولاً: نظرة عامة على التجارة الخارجية الفلسطينية
76	ثانياً: تطور حجم التبادل التجاري الفلسطيني في الفترة (1995 - 2010)
79	ثالثاً: أثر الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية
87	<b>الفصل الرابع: مكونات الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية</b>
87	المبحث الأول: واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وآفاقها
88	أولاً: الإيرادات العامة
89	ثانياً: النفقات العامة
90	ثالثاً: عجز الموازنة
94	المبحث الثاني: التطورات الكمية على الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية
95	أولاً: التطورات الكمية للنفقات العامة

الصفحة	الموضوع
103	ثانياً: التطورات الكمية للإيرادات العامة
111	ثالثاً: التطورات الكمية لعجز الموازنة
122	<b>الفصل الخامس: تطور حجم الإيرادات المحلية وأهميتها النسبية في الإيرادات العامة وتمويل العجز</b>
122	تمهيد
127	المبحث الأول: الإيرادات المحلية (2000 - 2002)
127	أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2000 - 2002)
131	ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2000 - 2002)
134	ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2000 - 2002)
136	المبحث الثاني: الإيرادات المحلية (2003 - 2005)
136	أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2003 - 2005)
140	ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2003 - 2005)
143	ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2003 - 2005)
145	المبحث الثالث: الإيرادات المحلية (2006 - 2007)
145	أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2006 - 2007)
147	ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2006 - 2007)
150	ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2006 - 2007)
151	المبحث الرابع: الإيرادات المحلية (2008 - 2010)
151	أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2008 - 2010)
155	ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2008 - 2010)
158	ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2008 - 2010)
166	النتائج
167	التوصيات
169	المراجع



## قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
	<b>الفصل الأول</b>	
1-1	مميزات وسلبيات أنواع الموازنات	23
2-1	معايير التميز بين أنواع الموازنات	25
	<b>الفصل الثاني</b>	
1-2	أنواع القروض وخصائصها	53
	<b>الفصل الثالث</b>	
1-3	ملخص للاتفاقيات المبرمة مع السلطة الوطنية الفلسطينية	67
2-3	حجم التبادل التجاري بين فلسطين ودول العالم في الفترة 1995 - 2010	74
3-3	حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010	77
4-3	التغير في حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010	78
5-3	حجم التبادل التجاري والإيرادات المحلية للسلطة في الفترة 1995 - 2010	79
6-3	متوسط حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010	81
7-3	نصيب إسرائيل من حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة الفلسطينية في الفترة 1995 - 2010	83
	<b>الفصل الرابع</b>	
1-4	تبويب الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية	90
2-4	تبويب الموازنة العامة المصرية	91
3-4	التطور الكمي (أساس نقدي) للنفقات العامة في موازنة السلطة في الفترة 2000-2010	96
4-4	النفقات الجارية وصافي الإقراض في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010	98
5-4	النفقات العامة للسلطة الفلسطينية في العامين 2009، 2010	100
6-4	الإيرادات العامة الفعلية للسلطة الفلسطينية في الفترة 2006-2008	106
7-4	الإيرادات العامة الفعلية للسلطة الفلسطينية في الفترة 2008-2010	106
8-4	المساهمة النسبية لمصادر الإيرادات في الموازنة العامة للفترة 2008 - 2010	108
9-4	مقارنة الموازنة المتوقعة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بالأرصدة الفعلية للفترة 2008 - 2010	110
10-4	عجز الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 1995-1999	111
11-4	عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2002	112
12-4	عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2002 - 2005	115
13-4	عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2005 - 2008	117
14-4	عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2008 - 2010	119

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
15-4	هيكل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية والتطورات الكمية عليها وفق الأساس النقدي في الفترة 2000 - 2010	93
<b>الفصل الخامس</b>		
1-5	الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2002	123
2-5	الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2003 - 2005	124
3-5	الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2006 - 2007	124
4-5	الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2008 - 2010	125
5-5	سنوات الأساس المعتمدة في التحليل	125
6-5	الإيرادات الضريبية في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2002	128
7-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2000 - 2002	130
8-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2000-2002	133
9-5	الإيرادات الضريبية في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة 2003 - 2005	137
10-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2003 - 2005	139
11-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2003-2005	143
12-5	الإيرادات الضريبية في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة 2006 - 2007	145
13-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2006 - 2007	146
14-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2006-2007	149
15-5	الإيرادات الضريبية في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة 2008 - 2010	152
16-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2008 - 2010	154
17-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2008-2010	157
18-5	صافي الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010	160
19-5	متوسط مكونات الموازنة في الفترة 2000 - 2010	162

## قائمة الأشكال البيانية

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
	<b>الفصل الثاني</b>	
1-2	مراكز المسؤولية للسلطة الوطنية الفلسطينية	42
2-2	أثر النفقات العامة في الاستقرار الاقتصادي (الفجوة التضخمية، والفجوة الانكماشية)	45
	<b>الفصل الثالث</b>	
1-3	حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010	77
2-3	تذبذب حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010	78
3-3	يوضح مدى ارتباط الإيرادات المحلية بحجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي	80
4-3	مقارنة متوسط حجم التبادل التجاري الفلسطيني الإسرائيلي بالدولي 1995-2010	80
5-3	توزيع متوسط حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010	82
6-3	متوسط حجم التبادل التجاري الفلسطيني الإسرائيلي في الفترة 1995 - 2010	82
	<b>الفصل الرابع</b>	
1-4	النفقات التطويرية في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة 2000 - 2002	96
2-4	النفقات العامة للسلطة الفلسطينية عام 2000	97
3-4	النفقات الجارية وصافي الإقراض في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة 2000- - 2010	99
4-4	النفقات التطويرية في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة 2000 - 2010	101
5-4	تطور النفقات الجارية وصافي الإقراض والنفقات التطويرية للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000- 2005	101
6-4	تطور النفقات الجارية وصافي الإقراض والنفقات التطويرية للسلطة الفلسطينية في الفترة 2006- 2010	102
7-4	تطور النفقات العامة في الموازنة الفلسطينية في الفترة 2000- 2010	102
8-4	تطور النفقات الجارية وصافي الإقراض والنفقات التطويرية للسلطة الفلسطينية في النصف الأول من عام 2011	103
9-4	تطور الإيرادات العامة في الموازنة الفلسطينية في الفترة 2000- 2010	105
10-4	تطور مكونات الإيرادات العامة في الموازنة الفلسطينية في الفترة 2006- 2008	106
11-4	تطور مكونات الإيرادات العامة في الموازنة الفلسطينية في الفترة 2009- 2010	107
12-4	تطور الإيرادات المحلية والتمويل الأجنبي في الفترة 2008 - 2010	109
13-4	التمويل الخارجي المتوقع حسب خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية مقارنة مع الفعلي في الفترة 2008 - 2010	111
14-4	العجز في موازنة السلطة في الفترة 1995 - 1999	112
15-4	تغير الإيرادات والنفقات في الفترة 2000 - 2002	114
16-4	العجز في الموازنة للسلطة في الفترة 2000 - 2002	114

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
17-4	العجز في موازنة السلطة في الفترة 2003 - 2005	116
18-4	العجز في موازنة السلطة في الفترة 2006 - 2008	118
19-4	تطور الرصيد الكلي للموازنة الفلسطينية بعد المنح والمساعدات 2005 - 2008	118
20-4	العجز في موازنة السلطة في الفترة 2008 - 2010	120
21-4	تطور الرصيد الكلي للموازنة الفلسطينية بعد المنح والمساعدات 2008 - 2010	120
22-4	تطور أنواع العجز في الموازنة الفلسطينية بعد المنح والمساعدات في الفترة 2000 - 2010	121
<b>الفصل الخامس</b>		
1-5	حجم الإيرادات الضريبية المحلية مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2000 - 2002	129
2-5	الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي في الفترة 2000 - 2002	130
3-5	مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2000 - 2002	131
4-5	حجم إيرادات المقاصة مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2000 - 2002	132
5-5	مساهمة إيرادات المقاصة في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2000 - 2002	133
6-5	مكونات الإيرادات المحلية في موازنة السلطة الفلسطينية للفترة 2000 - 2002	135
7-5	حجم الإيرادات الضريبية المحلية مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2003 - 2005	138
8-5	الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي في الفترة 2003 - 2005	138
9-5	مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2003 - 2005	140
10-5	حجم إيرادات المقاصة مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2003 - 2005	141
11-5	مساهمة إيرادات المقاصة في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2003 - 2005	142
12-5	مكونات الإيرادات المحلية في موازنة السلطة الفلسطينية للفترة 2003 - 2005	144
13-5	حجم الإيرادات الضريبية المحلية مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2006 - 2007	146
14-5	مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2006 - 2007	147
15-5	حجم إيرادات المقاصة مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة	148

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
	والمنح في الفترة 2006 - 2007	
16-5	مساهمة إيرادات المقاصة في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2006 - 2007	149
17-5	مكونات الإيرادات المحلية في موازنة السلطة الفلسطينية للفترة 2006 - 2007	150
18-5	مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2008 - 2010	153
19-5	مساهمة إيرادات المقاصة في الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي 2008 - 2010	156
20-5	حجم الإيرادات الضريبية المحلية مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2008 - 2010	156
21-5	مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2008-2010	158
22-5	مكونات الإيرادات المحلية في موازنة السلطة الفلسطينية للفترة 2008 - 2010	161
23-5	علاقة صافي الإيرادات المحلية والنفقات الجارية مع العجز الجاري في الفترة 2000 - 2010	163

## الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على ماهية الموازنة العامة ومراحل إعدادها وتطورها وتقسيماتها والقوانين المنظمة لها فلسطينياً، ومن ثم التعرف على مصادر تمويل الموازنة الفلسطينية بشكل عام والمحلية منها بشكل خاص، والوقوف على أهمية كل منها وتحديد دوره في تمويل النفقات العامة في الفترة (2000 - 2010)، وإبراز أثر الاتفاقيات التجارية والاقتصادية التي وقعتها السلطة الفلسطينية مع الدول الأخرى على إيراداتها المحلية، وعمدت الدراسة إلى تحليل الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية عبر تقسيمها إلى أربع مراحل زمنية وفق التطورات السياسية، حيث اعتمدت الدراسة على استخدام أسلوب التحليل الوصفي المقارن بدراسة الواقع ووصفه من خلال تحليل الموازنات العامة والتقارير المالية الفعلية الصادرة عن الجهات الرسمية.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها، أن أسلوب الموازنة المطبقة فلسطينياً هو موازنة البنود وليس موازنة البرامج والأداء، وأن نسبة النفقات التطويرية إلى النفقات العامة بلغت 12%، أما النفقات الجارية فوصلت إلى 77% بالمتوسط، أكثر من 60% منها متعلقة بالرواتب والأجور، وأن الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية ساهمت في زيادة الإيرادات المحلية للسلطة من خلال مساهمتها في زيادة حجم التبادل التجاري، وخلصت الدراسة أيضاً إلى أن إسرائيل تستحوذ على أكثر من 77% بالمتوسط من حجم التبادل التجاري للسلطة الفلسطينية، الأمر الذي أدى إلى أن تتحكم إسرائيل في أكثر من 64% من الإيرادات المحلية للسلطة، كما توصلت إلى أن متوسط صافي الإيرادات المحلية للسلطة بلغ 53% من متوسط إجمالي الإيرادات العامة، وساهم بمتوسط (25.29%) في الناتج الإجمالي المحلي، وفي تمويل 65% من متوسط النفقات الجارية، وأظهرت الدراسة أن متوسط المنح والمساعدات الخارجية التي تلقتها السلطة خلال فترة الدراسة بلغ 47% من متوسط إيراداتها العامة، 75% منها خصص لدعم الموازنة الجارية، و25% لتمويل النفقات التطويرية، وتوصلت الدراسة إلى أن السلطة لا تستطيع الاستغناء التام عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية بحلول عام 2013 بدون اتخاذ مزيداً من الإجراءات التقشفية لخفض نفقاتها الجارية، والقيام بإجراءاتٍ فاعلة لزيادة الإيرادات المحلية لها.

وقد أوصى الباحث بضرورة الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء لضمان توزيع الموارد المالية المتاحة للسلطة الفلسطينية توزيعاً أمثلاً بما يتوافق مع الأهداف الأساسية للحكومة، وتفعيل الاتفاقيات التجارية مع العالم العربي على حساب العلاقة مع إسرائيل، وترشيد النفقات الجارية وعلى وجه الخصوص فاتورة الرواتب والأجور من خلال تقنين التوظيف العام وتطبيق قانون التقاعد المبكر، وكذلك إعطاء المصروفات التطويرية والتنموية قدرأ أكبر من

الأهمية، ومعالجة التهرب الجمركي والتسرب المالي من خزينة السلطة إلى خزينة الجانب الإسرائيلي فيما يتعلق بإيرادات المقاصة، وتطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد رقم (8) لسنة 2011 وضرورة تعديل مختلف قوانين الضرائب الموروثة من الاحتلال، وأوصى كذلك بالسعي الجاد لتحويل سلطة النقد الفلسطينية إلى بنك مركزي فلسطيني له كامل الصلاحيات.

## Abstract

The main purpose of this study is to identify the nature of the general budget and the stages of preparation, development, subdivisions, and laws governing it in Palestine, and then identify sources of funding for the Palestinian budget in general and the local ones in particular, also on the significance of each of them and its role in financing of public expenditure in the period (2000 - 2010 ). In addition it aimed to highlight the impact of trade and economic agreements signed by the Palestinian Authority, with other countries on the local revenues. The study divided local revenues for the Palestinian Authority into four stages according to the political developments. In order to achieve the objectives of this study, a comparative descriptive analysis was used to analyse the public budgets and financial reports issued by official authorities.

Findings of the study indicate that the Palestinian Authority applied items budget, not the programs and performance budget, the rate of development expenditure to public expenditure was 12%, while current expenditures were 77%, more than 60% of it channeled to salaries and wages. The trade and economic agreements have contributed in increasing local revenues of the authority through in increasing the volume of exchange trade. The study also found that more than 77% of the volume of trade exchange to the Palestinian Authority accounted for Israel, this means that more than 64% of local revenues for the Palestinian Authority was controlled by Israel, it also found that the net average of local income of the PNA was 53% of general revenues, which contributed by an average of (25.29%) in GDP, and in the financing of 65% of the average current expenditures. The study showed that the average grants and foreign aid received by the Palestinian Authority during the study period was 47% of the general revenues, 75% of it, was allocated to support the current budget, and 25% to fund development expenditures. The study revealed that the Palestinian Authority can't dispense totally with the total foreign aid to support the current budget by 2013 without taking further austerity measures to reduce current expenditures, and adapting effective measures to help increasing its domestic revenues.

The study provided a set of recommendations, most of which dedicated to move from budget items to the budget of programs and performance to ensure the optimal distribution of available financial resources to the Palestinian Authority in accordance with the basic objectives of the government, and revitalizing trade agreements with the Arab World at the expense of relations with Israel. In addition a rationalization of current expenditures, in particular the salaries bill by reducing public employment and application of early retirement law, as well as giving growth and development expenditures greater importance. The study recommended to apply new income tax law No. (8) for the year 2011 and the need to amend and change various tax laws inherited from occupation. Finally, it recommend to transform the PMA to a full power central bank.



# المقدمة

## أولاً: المقدمة:

تعتبر الموازنة العامة عن الخطة المالية للدولة في فترة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة، وتتضح سياسة الدولة المالية من خلال تحكمها في إيراداتها ونفقاتها العامة، وتتوقف درجة التحكم هذه على درجة سيادتها على مواردها المالية المختلفة.

أما بالنسبة للحالة الفلسطينية، فإن السيادة المنقوصة للسلطة على مواردها المالية أدى إلى حدوث اختلالات كبيرة في موازنتها؛ وعدم قدرتها على التحكم في حجم مكوناتها؛ وبالتالي عدم السيطرة على عجز الموازنة؛ وإبقاء السلطة في حاجة مستمرة للدعم الخارجي لمعالجة ذلك العجز، ولعل الممارسات الإسرائيلية بجانب المعوقات الفلسطينية الداخلية تعد من أهم الأسباب التي أدت إلى ترسيخ تلك الاختلالات وتقويض قدرة السلطة على تنمية مواردها المالية لاسيما الذاتية منها، والشاهد هنا هو تحكم سلطات الاحتلال في الإيرادات الجمركية والضريبية - والتي شكلت 64% من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة بالمتوسط - المترتبة على واردات السلطة نتيجة لتحصيلها نيابةً عن السلطة وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي بين الجانبين، مما أتاح لإسرائيل أداة ضغط غاية في الأهمية تستخدمها لابتزاز السلطة سياسياً، وكذلك تحكمها في كافة المنافذ البرية والبحرية والجوية التي تربط السلطة بالعالم الخارجي، إضافةً إلى استحواد إسرائيل على أكثر من (77%) من متوسط التجارة الخارجية للسلطة مع العالم الخارجي منذ نشأتها حتى عام 2010، يضاف إلى ذلك عدم منح سلطة النقد الفلسطينية صلاحية البنك المركزي فيما يخص إصدار العملة الوطنية، حيث ما زال الاقتصاد الفلسطيني يستخدم ثلاث عملات سواء في القطاع الخاص أم قطاع الموازنة أم القطاع المالي والبنكي، مما أفقد السلطة الفلسطينية وسائل رسم السياسة النقدية التي يمكن بواسطتها التحكم في بعض الاتجاهات الاقتصادية، بالإضافة إلى المشاكل التي تواجه عملية إعداد الموازنة وتنفيذها وإعداد التقارير الرقابية الدورية، وعدم ثبات أسعار الصرف<sup>(1)</sup>، الأمر الذي كبد السلطة خسائر كبيرة تصل إلى (200) مليون دولار سنوياً جراء تقلبات أسعار الصرف.<sup>(2)</sup>

بالإضافة إلى الجوانب الاقتصادية، لعبت الجوانب السياسية دوراً كبيراً في التأثير على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية، فبعد أن وصل النمو والاستقرار الاقتصادي مستوى مقبولاً في عام 1999، أدى اندلاع انتفاضة الأقصى أواخر عام 2000 إلى تدهور حاد في المؤشرات الاقتصادية فارتفعت معدلات البطالة لتصل في عام 2002 إلى 31.3%<sup>(3)</sup> بعد منع الأيدي

<sup>1</sup> صبري، نضال رشيد، "القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني"، مؤسسة ناديا للنشر، رام الله، 2003، ص 38

<sup>2</sup> د. جهاد الوزير، ندوة اقتصادية بعنوان " آخر التطورات المصرفية ومقومات تحول سلطة النقد الفلسطينية إلى بنك فلسطيني"، جامعة الأزهر - غزة، 2012/1/04.

<sup>3</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، " مسح القوى العاملة: التقرير السنوي 2002"، 2003، ص 29.

العاملة الفلسطينية العمل في إسرائيل، وانخفضت إيرادات السلطة بشكل ملحوظ، وامتد ذلك التدهور حتى عام 2002، إضافة إلى الحصار الخانق الذي مارسته إسرائيل على أراضي السلطة الفلسطينية وما زالت وإن كان بوتيرة أقل من تلك التي حدثت بُعيد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية، أدى ذلك إلى إفشال معظم الجهود الرامية لتنمية الموارد الفلسطينية الذاتية مما انعكس سلباً على الأوضاع الفلسطينية الاقتصادية والاجتماعية، فانخفضت مستويات الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الإجمالي للسلطة، ولم يقف ذلك عند هذا الحد، بل إن الانقسام السياسي الفلسطيني - الفلسطيني أسهم وبشكل كبير في انزلاق الاقتصاد الفلسطيني من سيء إلى أسوأ.

وعلى الرغم من كل ذلك فإن السلطة عملت على تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية أواخر عام 2007 لتغطي الفترة 2008 - 2010 في خطوة لاستدراك الأمور، فبدأت العمل على تعزيز مواردها المالية الذاتية بكل الأساليب المتاحة، لتقليل اعتمادها على المساعدات الخارجية لدعم موازنتها الجارية، حيث قامت بتغيير قانون ضريبة الدخل وتوسيع القاعدة الضريبية<sup>(4)</sup>، وتحسين أساليب الجباية لزيادة الإيرادات المحلية لها.<sup>(5)</sup>

### ثانياً: مشكلة الدراسة:

إن سعى السلطة الوطنية الفلسطينية لتطوير أدائها المالي في الأعوام القليلة الماضية، وإجراء العديد من الإصلاحات المالية وتطوير سبل تغطية عجز الموازنة بالمصادر المحلية لم يمكنها من تعزيز دور الإيرادات المحلية لها بالشكل الذي يلغي العجز الجاري للموازنة، وذلك نتيجة لعوامل كثيرة منها ما هو محلي، ومنها ما هو خارجي، مما خلق عجزاً مزمناً في موازنتها. وقد تمكن الباحث من تحديد مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس التالي:

**ما دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية؟**

**ويتفرع منه الأسئلة التالية:**

1. ما هي الأهمية النسبية للإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة؟
2. هل تعمل السلطة الوطنية في إطار إستراتيجية معدة مسبقاً للحد من التمويل الخارجي وزيادة الاعتماد على التمويل المحلي؟
3. ما أثر العراقيل والقيود الإسرائيلية في تنمية الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية.
4. كيف تعمل السلطة الفلسطينية على ترشيد الإنفاق الحكومي لتخفيض عجز الموازنة.
5. هل للانقسام السياسي دور في خفض أهمية الإيرادات المحلية.

<sup>4</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ص 44

<sup>5</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (24)، 2011، ص 16

### ثالثاً: أهمية الدراسة:

يمكن إيجاز أهمية الدراسة فيما يلي:

1. أنها تعالج موضوعاً مهماً ذا علاقة أساسية بالأزمة المالية الفلسطينية.
2. أنها تحظى باهتمام كافة مؤسسات وشرائح الشعب الفلسطيني الحكومية والأهلية.
3. أنها تبعث بالدافع الوطني للباحث كمواطن فلسطيني يرغب في تقديم توصيات تساعد السلطة الفلسطينية في تعزيز الإيرادات المحلية لها والحد من تمويل العجز الجاري في موازنتها من المنح والمساعدات الدولية، لما لذلك من أهمية بالغة في تحرير السلطة والشعب الفلسطيني من قيود المانحين.
4. قلة الدراسات عن الإيرادات المحلية تحديداً، ودورها في تمويل العجز.
5. توضيح المنافع العائدة على الاقتصاد الفلسطيني نتيجة للاعتماد على المصادر المحلية في تمويل الموازنة، وبالتالي خلق دوافع وطنية لمساهمة المواطنين في ذلك من خلال الالتزام بدفع أهم وأكبر مصدر من هذه المصادر ألا وهو الإيرادات الضريبية.

### رابعاً: أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف الدراسة في الآتي:

1. التعرف على مصادر تمويل الموازنة للسلطة الفلسطينية، والوقوف على أهمية ودور كل مصدر من مصادر التمويل ودوره.
2. تحديد مصادر التمويل المحلية للسلطة الفلسطينية، والوقوف على أهميتها النسبية.
3. التعرف على أسباب قصور الإيرادات المحلية عن تغطية العجز في موازنة السلطة الفلسطينية.
4. معرفة التشريعات والقوانين المنظمة لتمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.
5. توضيح أثر اتفاقية باريس الاقتصادية على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية.
6. وضع توصيات تساهم في مساعدة الجهات الرسمية الفلسطينية في تعزيز الإيرادات المحلية.

### خامساً: فرضيات الدراسة:

تتمثل فرضيات الدراسة بالتالي:

1. تستطيع السلطة الفلسطينية الاعتماد بشكل تام على الإيرادات المالية المحلية في تمويل الموازنة العامة بحلول عام 2013.
2. يعمل فك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي على تحرير جزء كبير من الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية والمتمثلة في إيرادات المقاصة.

3. يساهم إنهاء الانقسام في تعزيز وتوحيد الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية.
4. يساعد وجود عملة وطنية فلسطينية مستقرة في زيادة الإيرادات المحلية للسلطة.
5. هناك علاقة طردية بين درجة تعاون القطاع الخاص، وحجم الإيرادات المحلية.

#### سادساً: منهجية الدراسة:

تعتمد منهجية الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة وتحليل المشكلة موضع الدراسة، فسيتم استخدام المصادر الثانوية في جمع البيانات من خلال الكتب والمراجع العربية والأجنبية، والأبحاث والدراسات السابقة والدوريات والمجلات والتقارير المالية الصادرة عن الجهات الرسمية، وبعض التقارير المالية الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

أما بالنسبة لمنهجية تحليل البيانات، فإن الدراسة تعتمد على استخدام أسلوب التحليل الوصفي، حيث يقوم هذا الأسلوب على دراسة الواقع ووصفه من خلال تحليل الموازنات العامة والتقارير المالية الفعلية الصادرة عن الجهات الرسمية المتمثلة في وزارة المالية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية، وتعتمد عملية الوصف هذه على استخدام الجداول والنسب المئوية واستخدام الرسوم البيانية والأشكال التوضيحية بواسطة برنامج (Excel).

#### سابعاً: حدود الدراسة:

##### 1. الحدود المكانية:

اقتصرت الدراسة على الأراضي الفلسطينية، والمتمثلة في قطاع غزة والضفة الفلسطينية.

##### 2. الحدود الزمانية:

اقتصرت الدراسة على الفترة الزمنية 2000 - 2010، بحيث يتم تقسيمها وفقاً للأحداث والتطورات السياسية السائدة في الأراضي الفلسطينية، مما استدعى تقسيمها إلى أربعة فترات على النحو التالي:

- أ) الفترة 2000 - 2002، (تعتبر انتفاضة الأقصى أبرز التغيرات التي حدثت على الساحة الفلسطينية في 2000/9/28، الأمر الذي انعكس سلباً على الاقتصاد الفلسطيني، وظهر ذلك جلياً في تأثر حجم الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية في هذه الفترة).
- ب) الفترة 2003 - 2005، (توقف حالة التدهور التي استمرت حتى عام 2002، وبدء الإصلاح المالي وزيادة النمو والاستقرار الاقتصادي).

ج) الفترة 2006 – 2007 ( في هذه الفترة فازت حركة حماس في الانتخابات التشريعية، وشكلت حماس على إثر ذلك الحكومة، ومن ثم تم تشكيل حكومة الوحدة الوطنية التي لم تدم كثيراً بعد سيطرة حماس على قطاع غزة).

د) الفترة 2008 – 2010 (استمرار الانقسام الفلسطيني بين الضفة الغربية وقطاع غزة، كما وأنها تمثل الفترة التي شملتها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية).

### ثامناً: الدراسات السابقة:

ارتكزت الدراسة على عدد من الدراسات السابقة، فمنها الدراسات المحلية الصادرة عن الجامعات الفلسطينية في غزة والضفة الغربية، وأخرى عربية من جمهورية مصر العربية، والجمهورية السورية، وكذلك من المملكة الأردنية الهاشمية، وامتدت في نفس الفترة التي شملتها الدراسة، فقد تراوحت بين عام 2000، وعام 2010، لذلك تم تقسيم الدراسات السابقة إلى محلية وأخرى عربية على النحو التالي:

#### 1. الدراسات المحلية:

أ) دراسة (مقداد والكحلوت، 2009)، بعنوان " واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية ":

هدفت إلى دراسة وتحليل بنود الإيرادات الذاتية والنفقات الجارية للسلطة في الفترة (2005 – 2006)، ودراسة أثر العراقيل الإسرائيلية – لاسيما حصار قطاع غزة – على تنمية موارد السلطة، ودراسة أثر بعض القرارات والتشريعات المنظمة للأداء المالي والإداري للسلطة وتوضيح دور الرقابة المالية في المحافظة على المال العام.

خلصت هذه الدراسة إلى تقلص إيرادات السلطة بعد عام 2006، كما تقلصت التحويلات المالية للوزارات والدوائر الحكومية لتغطية التكاليف، وأدى الإغلاق والحصار إلى حرمان السلطة من إيرادات ضريبية من قطاع غزة (15) مليون دولار شهرياً، بالإضافة إلى هروب رؤوس الأموال المحلية للدول المجاورة، وأضرت اتفاقية باريس الاقتصادية بالتنمية المستدامة الفلسطينية، كما أن التحكم الإسرائيلي في أكثر من 60% من إيرادات السلطة أضر كثيراً بقدرة السلطة على إدارة تلك الأموال، كما توصلت الدراسة إلى أن هناك ضعفاً في أداء الأجهزة الرقابية في الوزارات، وأن السلطة تعاني من قلة الخبرة في السياسات الجمركية.

أوصت الدراسة في ضوء النتائج السابقة بضرورة العمل على إيجاد حلول جذرية ونهائية لقضية المعابر، وإعادة تقييم اتفاقية باريس الاقتصادية، وانتهاج سياسة ضريبية عادلة تراعي مستويات الدخل، وتطبيق موازنة البرامج والأداء، وزيادة كفاءة الأجهزة الرقابية الحكومية.

(ب) دراسة (أبو مصطفى، 2009) بعنوان " دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999 - 2008) ":

هدفت الدراسة إلى معرفة أبعاد ومتطلبات الحصول على التمويل الخارجي وتحليل آثارها السلبية والإيجابية، والتعرف على العوامل المؤثرة على حجم ذلك التمويل، والوقوف على أهمية ودور التمويل الخارجي في تغطية عجز الموازنة، وتحليل نقاط القوة والضعف في هيكل التمويل الفلسطيني.

توصلت الدراسة إلى أن العلاقة طردية بين الرواتب والأجور، وبين عجز الموازنة، وذلك لأهمية الرواتب والأجور النسبية التي تمثل 45% من النفقات العامة للفترة قيد الدراسة (1999-2008)، كما توصلت إلى عدم وجود علاقة بين العجز وبين النفقات التشغيلية، وأن هناك علاقة بين العجز وبين النفقات التحويلية.

وفي ضوء ما خلصت إليه الدراسة فقد أوصت بترشيد الإنفاق الحكومي وفق إستراتيجية تنموية شاملة، والاعتماد على الاكتفاء الذاتي في الاقتصاد الفلسطيني، وعدم الاعتماد على المساعدات الدولية، وتفعيل دور القطاع الخاص، والحد من القروض ذات الشروط الصعبة، وعدم استخدام القروض في النفقات الجارية.

(ج) دراسة (الخاروف، 2008)، بعنوان " تخطيط استغلال الموارد المالية لدى المجالس البلدية في الضفة الغربية في ضوء التغيرات على الساحة الفلسطينية ":

هدفت الدراسة إلى توضيح مفهوم التخطيط المالي وأدواته وأهدافه في المجالس البلدية، وتوضيح تاريخ البلديات في فلسطين وأهميتها والقوانين والتشريعات التي تحكم عملها، والتعرف على مصادر الموارد المالية فيها وكيفية تخطيط النفقات بناءً عليها، وبيان المعوقات وكيفية تجاوزها.

خلصت الدراسة إلى أن التنظيم للهيئات المحلية يتجه نحو عدم التركيز، ومن ثم التأثير على النظام السياسي الفلسطيني وبالتالي المالي، وأن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1997 لا يتناسب مع تنظيم وعمل الهيئات المحلية، كما توصلت الدراسة إلى أن الهيئات المحلية لا تعتمد على ذاتها لتمويل نشاطها، بل إن قطاع الحكم المحلي في فلسطين يعتمد اعتماداً كبيراً على

السلطة المركزية من الناحية المالية، حيث يشكل مجموع الإنفاق على الحكم المحلي ما قيمته 50% من النفقات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، هذا فضلاً عن أن جزءاً كبيراً من بقية النفقات يتم تغطيته من مساهمات الدول المانحة.

أوصت الدراسة بضرورة أن يرتبط التخطيط المالي في البلدية بحساب التقديرات المالية اللازمة للوصول إلى الأهداف المحددة، واعتماد الهيئات المحلية على نفسها في تمويل نشاطها، وضرورة أن يرتبط التخطيط المالي باختيار الوسائل الأنجع والأكفأ للوصول إلى تحقيق الأهداف، ولا بد أن يسعى التخطيط في البلدية إلى تحقيق الربط بين عملية التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، وضرورة وجود إستراتيجية واضحة لأعمال التخطيط المالي يتم وضعها قبل بداية السنة المالية.

#### **(د) دراسة ( N. Sabri, 2002)، بعنوان " Analysis Of the PNA Social Budget"، تحليل الموازنة الاجتماعية للسلطة الوطنية الفلسطينية:**

هدفت الدراسة إلى توضيح التطور الحادث في الموازنة الفلسطينية، والتعرف على مصادر تمويل الخدمات العامة في فلسطين، وتبسيط الضوء على الموازنة الاجتماعية للسلطة الفلسطينية قبل وخلال عهد السلطة، والتعرف على دور الموازنة الاجتماعية للأونروا والمؤسسات غير الربحية، ومن ثم تحليل الموازنات الاجتماعية للحكومة والمؤسسات الداعمة في هذا المجال.

وتوصلت الدراسة إلى أن القيم الموحدة المخصصة من جميع الأطراف المعنية بتقديم الخدمات الاجتماعية العامة تراوحت بين (24) مليون دولار إلى (122) مليون دولار خلال الفترة من 1982 إلى 2000، وأن مساهمة الحكومة الفلسطينية في تلك المبالغ وصلت إلى 40%، ولعبت المساعدات الدولية الدور الأبرز بعد المساهمة الحكومية في تمويل المشاريع الاجتماعية، وخلصت الدراسة أيضاً إلى أن الأونروا تعد ثالث أهم مصدر في تمويل الخدمات الاجتماعية، وأنها شكلت 50% تقريباً من حصة كل من الحكومة والمساعدات الدولية في الفترة 1995 - 1999، بمتوسط سنوي قدره (19) مليون دولار، لتشكل بذلك 14% من الموازنة الإجمالية للأونروا، بينما شكلت المخصصات الحكومية في الفترة 1995 - 2000 نحو 6% من إجمالي المبالغ المخصصة للخدمات الاجتماعية بواقع (34) - (47) مليون دولار لتشمل (30,000) حالة شهرياً، في نفس الفترة.

كما أوصت الدراسة باستخدام أساليب وبرامج مبتكرة تخصص بشكل مباشر لتقديم الخدمات الاجتماعية لضمان الاستفادة الكاملة من الموارد المالية المخصصة لتحقيق المساواة في تقديم الخدمات الاجتماعية، وضرورة إقامة علاقات واضحة بين وزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمات غير الربحية، وفق نظام خاص للمراقبة والتوجيه لتقديم أفضل الخدمات، كما أوصت بزيادة حجم



الإعفاء من ضريبة الدخل على المبالغ المخصصة للبرامج التي تستهدف الأطفال، والتحول بشكل تدريجي إلى تمويل البرامج التي تولد الدخل، وتعمل على التنمية الاجتماعية بجانب الدعم والإعانات المباشرة، وتخفيف الأعباء الضريبية لاسيما غير المباشرة على الاحتياجات الأساسية والمواد الغذائية لأنها تزيد من أعباء محدودي الدخل.

هـ) دراسة (حميض، 2006)، بعنوان " تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (2005 - 1995) " :

هدفت الدراسة إلى التعرف على الإيرادات العامة للدولة ومعاييرها وتقسيمها وأنواعها ومصادرها، منها: الدومين العام، والدومين الخاص، والرسوم، والقروض، والضرائب، وتوضيح أهمية الإيرادات الضريبية كمورد أساسي للزينة العامة، وتبيان مدى أهمية وتأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية، وكذلك أثر انتفاضة الأقصى على الإيرادات الضريبية في فلسطين.

خلصت الدراسة إلى أن ضريبة القيمة المضافة تشكل 52% من مجموع الإيرادات الضريبية، واحتلت بذلك الأهمية الأولى، وأن تحكم الجانب الإسرائيلي في ضريبة القيمة المضافة أدى إلى تراجع إيرادات المقاصة بشكل كبير جدًا خلال فترة الانتفاضة مما أثر سلبًا على الإيرادات الضريبية الفلسطينية،

أوصت الدراسة بضرورة وجود نظام يحقق التعاون بين السلطة الفلسطينية والمواطنين في العمل على ضمان وصول كامل استحقاق الشعب الفلسطيني من فواتير المقاصة، ونشر الوعي بين فئات الممولين خاصة الذين يحصلون على فواتير المقاصة من الجانب الإسرائيلي، وزيادة كفاءة الإدارة الضريبية وتأهيلها، لتصل إلى كافة المشتغلين وتشديد العقوبات على المتهربين، وتفعيل جهاز القضاء الفلسطيني وتشديد تطبيق العقوبات التي تخص التهرب من المقاصة، وإيجاد جهاز خاص لملاحقة ومعاينة المتهربين من المقاصة، والعمل على توعية الجمهور بضرورة الحصول على فواتير المقاصة وتقديمها للدوائر الضريبية.

و) دراسة (البسطامي، 2006)، بعنوان " ضريبة القيمة المضافة المطبقة في فلسطين وضريبة المبيعات المطبقة في الأردن (دراسة مقارنة) " :

هدفت الدراسة إلى التعرف على نظام ضريبة القيمة المضافة المعمول به في فلسطين، والتعرف على قانون ضريبة المبيعات الأردنية المطبق في الأردن، والوقوف على نقاط القوة والضعف في كل منهما، للخروج بنتائج واقعية وملموسة من خلال مدى المساهمة في تمويل الموازنة لأفضلية التطبيق في فلسطين.

خلصت الدراسة إلى أن اتفاقية باريس منعت السلطة من تغيير نظام ضريبة القيمة المضافة الموروث من الاحتلال الإسرائيلي، وأن النظام المطبق في فلسطين نظام قهري على عكس كافة الأنظمة في العالم، والتي هدفها الرئيسي هو ضمان التوريد الدقيق والصحيح للمبالغ الضريبية، أما القانون المطبق في الأردن فإنه قائم على منهجية منتظمة ويراعي أوضاع المكلفين، كما توصلت الدراسة إلى أن الفلسطينيين يفقدون مبالغ طائلة من جراء العمل بنظام المقاصة مع إسرائيل.

في ضوء ذلك فقد أوصت الدراسة بضرورة توفير الأسس القانونية لفرض الضرائب غير المباشرة وخاصة ضريبة القيمة المضافة، واتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الهدف الرئيسي من النظام الضريبي، وهو ضمان توريد المبالغ الضريبية للإدارة الضريبية، والتحرر من بند فاتورة المقاصة الذي لا يضمن التوريد الكامل لمبالغ الضريبة المضافة، كما أوصت بالاستفادة من نصوص قانون ضريبة المبيعات المطبق في الأردن، إضافةً إلى إنشاء دوائر توعية وتوجيه المكلف وحثه على عدم التهرب الضريبي.

**ز) دراسة (الخطيب، 2006)، بعنوان " دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين عن الفترة 1996-2003 ":**

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أهم ملامح النظام الضريبي المطبق في فلسطين منذ استلام السلطة الصلاحيات المالية سنة 1994، وعلى حجم الإيرادات الضريبية ومكوناتها ودورها في تمويل النفقات العامة خلال الفترة (1996 - 2003)، واستخلاص أهم التوجهات في السياسة الضريبية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني من خلال تمويل الإنفاق العام.

وخلصت إلى أن معظم القوانين المنظمة للضرائب قديمة ومطبقة منذ أن وضعها الاحتلال الإسرائيلي مع بعض التغييرات، وإلى أن الإيرادات تنقسم إلى مصدر داخلي وآخر خارجي وأن المصدر الداخلي عبارة عن إيرادات ضريبية وغير ضريبية، وكانت نسبة الإيرادات الضريبية 83% من المصادر الداخلية، وأما غير الضريبية فكانت نسبتها 17%، وأن بإمكان السلطة زيادة هذه النسبة فيما لو قدمت خدمات أفضل للمواطنين، وكذلك النفقات العامة تنقسم إلى نفقات جارية ورأسمالية وتطويرية، وأن النفقات الجارية شكلت بالمتوسط 75% من النفقات العامة، واستحوذ الرواتب والأجور على 47% من النفقات العامة، و62% من النفقات الجارية و80% من الإيرادات المحلية.

وفي ضوء ذلك أوصت الدراسة بزيادة الإيرادات الضريبية من خلال توسيع قاعدة دافعي الضريبة، وتعديل شريحة السلم الضريبي في قانون ضريبة الدخل، زيادة الجباية من الرسوم الجمركية، وضريبة القيمة المضافة وتقنين المصاريف التشغيلية.

(ح) دراسة (حمد الله، 2005)، بعنوان " دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين ":

هدفت الدراسة إلى بيان دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين، وبيان مفهوم السياسة الضريبية للدولة والأدوات التي تستخدمها في سبيل تحقيق أهدافها وعلاقتها بالنظم ذات الصلة، وبيان مدى تأثير قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 على تحقيق الأهداف الاقتصادية، وكذلك بيان الجدوى الاقتصادية التي يحققها قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين.

ومن النتائج التي خلصت إليها الدراسة، أن سياسة ضريبة الدخل فعالة وقوية في الدول الرأسمالية المتقدمة، قلة اعتماد موازنة السلطة على إيرادات ضريبة الدخل حيث تتراوح نسبة ضريبة الدخل في موازنة السلطة الفلسطينية (8% - 10%)، ضعف إدارة ضريبة الدخل حيث تبين أن معظم إيرادات ضريبة الدخل في موازنة السلطة تستقطع من المصدر من موظفي الوزارات الحكومية، ضعف الاقتصاد الفلسطيني مقارنة بالاقتصاديات الأخرى وذلك يرجع لعدة أسباب أهمها العراقيل الإسرائيلية، كما توصلت الدراسة إلى أن عدم تحقيق الاستقرار السياسي واليقين بوجود حل دائم يعتبر السبب الرئيسي لعدم نجاح سياسة ضريبة الدخل في قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين.

وأوصت الدراسة بتحديد معدلات الضريبة بشكل يتناسب مع الوضع الاقتصادي الفلسطيني والموازنة العامة، وإعادة النظر فيما يتعلق بالشرائح الضريبية الواردة في قانون ضريبة الدخل تحقيقاً للتوزيع العادل للعبء الضريبي، وضرورة سعي الجهات القانونية إلى تسهيل الإجازات الضريبية لما لها من تأثير إيجابي على القطاع الاقتصادي، وإعادة النظر في قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين، وزيادة الإعفاءات العائلية، كما توصلت الدراسة إلى وجوب اعتماد نظام وقوانين فعالة في تقييم الوضع الاقتصادي للمكلف، وتبني تخفيضات تتناسب مع الوضع الخاص لكل مكلف.

(ط) دراسة (الشلة، 2005)، بعنوان " محددات الإيرادات العامة في فلسطين ":

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على العقبات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني وتحول دون جعله قادراً على مواكبة اقتصاديات الدول المجاورة أو غيرها، وكذلك التعرف على مفهوم الإيرادات

العامة وتطورها، والوقوف على خصائص الإيرادات العامة في فترة الاحتلال الإسرائيلي وأثر ممارساته عليها، وماهيتها في عهد السلطة الفلسطينية، كما هدفت الدراسة إلى التعرف على محددات الإيرادات العامة في فلسطين.

خلصت الدراسة إلى أن اتفاقية باريس الاقتصادية لم تكن بمستوى آمال وطموح الفلسطينيين، وأن عدم وجود عملة وطنية كان من أهم المحددات السياسية للإيرادات العامة، ومعاناة النظام الضريبي من قصور واضح من خلال زيادة الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة، يضاف إلى ذلك تعاضم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية، أما على صعيد الإيرادات العامة فقد حققت إدارتها إنجازات مهمة في مجال التحصيل الكمي على مستوى الجباية المحلية والمقاصة.

وفي ضوء ما خرجت به الدراسة فقد أوصت السلطة الفلسطينية بوضع سياسات لرفع كفاءة الاقتصاد الفلسطيني، ووضع أهداف تخضع لعملية تخطيط ممنهجة، والسعي الجاد لإصدار عملة وطنية تحقق الاستقرار المالي، وفك الارتباط الاقتصادي مع الجانب الإسرائيلي، وتشجيع الاستثمار ومنع محاولات التهرب الضريبي وتفعيل عملية الرقابة والتدقيق في وزارة المالية.

(ي) دراسة (موسى، 2005)، بعنوان " التهرب الجمركي وأثره في الإيرادات الجمركية الفلسطينية) ":

هدفت الدراسة إلى التعرف على إيرادات السلطة الفلسطينية ومصادرها، والجمارك الفلسطينية ونسبتها من الموازنة العامة، ومعرفة ظاهرة التهرب الجمركي من حيث تنظيمها، واختصاصاتها، والإجراءات الجمركية، وكذلك التعرف على أنواع التهرب الجمركي وأركانه والجزاء المترتبة عليه، وأسبابه والحديث عن اتفاقية الجات، واتفاقية باريس الاقتصادية، وأثرهما على الإيرادات الجمركية.

خلصت الدراسة إلى أن الإيرادات الجمركية تشكل جزءاً كبيراً من الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، وبما أن معظم المستوردات الفلسطينية هي سلع استهلاكية، يتم استيرادها عن طريق تجار إسرائيليين، فإن الإيرادات الجمركية المحصلة على هذه المستوردات تعود للخزينة الإسرائيلية، وتؤدي إلى خسارة مالية كبيرة للسلطة الفلسطينية، وأدى عدم سيطرة السلطة على المنافذ التجارية مع العالم الخارجي إلى الاعتماد الكبير على إسرائيل في التجارة الخارجية، كما خلصت الدراسة إلى أن السياسات الإسرائيلية وكذلك اتفاقية باريس الاقتصادية أدت إلى تراجع الإيرادات الجمركية ومن ثم الإيرادات العامة.

وفي ضوء هذه النتائج أوصت الدراسة بضرورة الإصلاح القانوني الشامل وتسريع تحضير قانون الجمارك الفلسطيني، وتفعيل المحاكم الجمركية، وإعادة تصميم فاتورة المقاصة بما يمنع التسرب المالي لصالح الخزينة الإسرائيلية، والإسراع في الإشراف الكامل على المعابر، إضافةً إلى توعية المواطنين بأهمية الإيرادات الجمركية في دعم الاقتصاد الفلسطيني.

ك) دراسة (عبد الرازق، 2002)، بعنوان " هيكل الموازنة العامة الفلسطينية":

هدفت الدراسة إلى مراجعة التطورات الإدارية والكمية للموازنة الفلسطينية في الفترة (1995 - 2003)، ومناقشة هيكلية الموازنة العامة الفلسطينية للتعرف على ما يعترئها من خلل واقتراح تعديلها بما يتناسب مع الاحتياجات التنموية الفلسطينية.

خلصت هذه الدراسة إلى أن الإيرادات العامة حققت إنجازات مهمة في مجال البناء المؤسسي والتحصيل الكمي للإيرادات مع حاجتها للتطوير في مجالات التخطيط والتنبؤ والتوعية الجماهيرية لتغيير النظرة المعادية للضريبية، وتوصلت أيضاً إلى أن إدارة النفقات العامة تعاني من مشكلات عدة تتعلق بمراحل إعداد الموازنة كافة، وأساس هذه المشكلات يكمن في عدم الالتزام بالقوانين أو بالموازنة المقررة، وعدم وجود المعايير الموضوعية للتدقيق والمساءلة ومحاسبة غير الملتزمين.

وفي ضوء النتائج أوصت الدراسة بضرورة قيام السلطة الفلسطينية بتغييرات جوهرية في عملية إعداد الموازنة وإدارة القطاع العام، واعتماد آلية عملية وواضحة لتحديد الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني، وذلك للمحافظة على الموارد الفلسطينية الشحيحة واستخدامها بما يخدم الأهداف التنموية.

## 2. الدراسات العربية:

أ) دراسة (الدليمي، 2010)، بعنوان " الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات ":

هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على ماهية الإيرادات العامة من جانب ما يعنيه هذا المصطلح للدولة، وتوضيح الكيفية التي أثرت بها التقلبات الاقتصادية على الإيرادات العامة من جميع النواحي، والإشارة إلى الأهمية السياسية للإيرادات العامة وكيف أدت الخلافات السياسية التي نشبت بخصوص جمع الإيرادات إلى وجود صيغ سياسية جديدة لم تكن معروفة من قبل.

وخلصت الدراسة إلى أن العلاقة طردية بين وفرة السيولة النقدية في الخزينة العامة للدولة وتجاوز الأزمات المالية والاقتصادية، كما خلصت إلى أن الإيرادات العامة في الأردن حققت

إنجازات مهمة في مجال التحصيل الكمي، إضافةً إلى وجود بعض الصعوبات التي تحجم دور الجهات الرقابية في أداء مهامها.

وفي ضوء ذلك أوصت الدراسة بعدة توصيات أهمها تحديد الأهداف بدقة للعمل على خدمة الموازنة العامة من خلال إخضاع الضوابط الدستورية إلى التخطيط المنهجي، تخصيص جزء من الإيرادات العامة لتشغيل العاطلين عن العمل، وتفعيل دور كل أنواع الرقابة على سلطات تحصيل الإيرادات العامة، والعمل على تطوير قوانين الموازنة العامة لاسيما فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة لمنع التجاوزات المالية المتوقعة.

**ب) دراسة (المهاني، 2000)، بعنوان " الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق ":**

هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على نشأة الموازنة العامة بمفهومها الحديث، والتعرف على واقع الموازنة العامة في سورية في جانبي النفقات والإيرادات العامة في الفترة (1980 - 1997)، وتوضيح وقائع عمليات تبويب الموازنة العامة للدولة في سورية وأوجه القصور في هذه العملية.

خلصت الدراسة إلى أن الطرق المتبعة في تبويب البيانات في الموازنة العامة للدولة في سورية تمارس ضمن إطار من التقليدية، وغير قادرة على تلبية حاجات الخطة والتخطيط المالي من المعلومات والبيانات اللازمة، وأن عمليات تبويب الموازنة السورية تعاني من سلبيات، أهمها القصور في التبويب النوعي لها بحيث يقسم نفقات الموازنة العامة إلى خمسة أبواب، نظراً لعدم قدرته على إعطاء صورة واضحة عن الحسابات المكونة لها.

وفي ضوء ذلك أوصت الدراسة بعدة توصيات: أولها إعادة النظر وإعادة النظر بمهمة التخطيط من خلال إستراتيجية توفر الشروط اللازمة لتأمين تطوير المضمون الكمي والتقني والنوعي للإنتاج وفعاليته وتنميته من جهة، وبسياسات الموازنة في جانبي الإنفاق والإيرادات من جهة أخرى، وارتباط القطاع العام بالموازنة، وكذلك إعادة النظر ببعض الأساليب الفنية للموازنة من حيث تبويبها وأسلوب إعدادها عن طريق إعداد تصنيف جديد للحسابات يخدم توحيد تسميات حسابات الموارد والاستخدامات ما أمكن، لمعالجة السلبيات القائمة في التصنيف الحالي.

**ج) دراسة (عبد الله عبد اللطيف، بدون تاريخ)، بعنوان " تطور عجز الموازنة العامة في مصر (الأسباب، الآثار، الحلول ) ":**

هدفت الدراسة إلى التعرف على تطور عجز الموازنة العامة في مصر للوقوف على آثاره الاقتصادية، وأسبابه وسبل تمويله في الفترة (1993/1994 حتى 2004/2005).

خلصت الدراسة إلى أن الموازنة العامة لجمهورية مصر العربية تعاني من عجز مزمن ومستمر في الارتفاع، وبالتالي هناك آثار اقتصادية لذلك ممثلة في المستوى العام للأسعار والمديونية سواء الداخلية والخارجية، وأن الحكومة المصرية أجرت بعض التعديلات في محاولة لمعالجة ذلك العجز المزمن، التعديلات مثل إصلاح التعريفات الجمركية وتعديل قانون الضرائب على الدخل ومعالجة التثوهات في الضريبة العامة على المبيعات.

أوصت الدراسة باتخاذ بعض الإجراءات التي تساعد في السيطرة على العجز المزمن في الموازنة المصرية، فمنها إتباع سياسة ترشيد الإنفاق مع مراعاة تفعيل جودة الإنفاق للحد من الآثار السلبية على الاقتصاد ولاعتبار العدالة الاجتماعية، وكذلك انتهاز سياسة تعظيم الإيرادات من خلال إصلاح النظام الضريبي والجمركي، وسياسة مشاركة قطاع الأعمال في الخدمات المقدمة بدلاً من تقديمها مجاناً، وإعادة هيكلة الاقتصاد القومي، واختلالات الموازنة العامة من خلال رفع كفاءة المؤسسات الحكومية، وأخيراً تحقيق التوازن الدائم بالنسبة لمستويات العجز في الموازنة العامة.

#### تاسعاً: التعليق على الدراسات السابقة:

بعد أن تم استعراض أهداف ونتائج وتوصيات كل دراسة على حدة، فإن كلاً منها ركز في اتجاه محدد وعلى عناصر محددة، فمنها ما ركز على هيكل الموازنة العامة بشكل عام بجانبها الإيرادات والنفقات العامة، ومنها ما اهتم بالإيرادات الضريبية بكافة مصادرها وأنواعها في تمويل الموازنة العامة في فلسطين، وأخرى ازدادت تخصصاً فركزت على أحد مصادر الإيرادات الضريبية كضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة، أو إيرادات المقاصة وهي إيرادات ضريبة ولكنها ناشئة عن النشاط التجاري الخارجي للسلطة من خلال المعابر التي تسيطر عليها إسرائيل، كما تناولت بعض الدراسات محددات الإيرادات العامة في فلسطين، وآثار التهرب الجمركي على الإيرادات الجمركية التي بدورها تؤثر على الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، وبعض الدراسات ألقت الضوء على دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الفلسطينية، وأخرى سلكت اتجاهاً آخر فعمدت إلى دراسة الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات، وبعض الدراسات اهتم بدراسة الموارد المالية للمجالس البلدية في الضفة الغربية، وفلسطينياً نختتم بدراسة اقتصر على قطاع الخدمات الاجتماعية فعمدت إلى تحليل الموازنة الاجتماعية للسلطة الفلسطينية.

أما عربياً، فبعض الدراسات تناولت تحليل واقع وآفاق الموازنة العامة للدولة في سورية، وأخرى اهتمت بتتبع أسباب وآثار تطور عجز الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية ووضع الحلول والاقتراحات التي تساهم في معالجة العجز المزمن في الموازنة العامة في مصر.

ولكن هذه الدراسة قد تميزت بأنها تغطي فترة زمنية هامة على المستوى الفلسطيني لما شهدته من تغيرات مختلفة أثرت بشكل كبير ومباشر على حجم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، فقد اعتمد الباحث السنوات العشرة الأولى من الألفية الثانية لدراسة دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، فمن خلال هذه الدراسة سيتم إلقاء الضوء على حجم تلك الإيرادات ومصادرها المختلفة لما لها من أهمية بالغة في تحقيق طموحات السلطة الفلسطينية في تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية وتعزيز الاعتماد على الذات في تمويل الموازنة الجارية لها، فالتحليل سيشمل الإيرادات الضريبية التي تجبى محلياً والتي تجبى من خلال سلطات الاحتلال الإسرائيلي والمعروفة بإيرادات المقاصة، وكذلك الإيرادات غير الضريبية، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1. اختلفت الدراسة عن سابقتها في الفترة الزمنية التي تغطيها، حيث هدفت هذه الدراسة إلى تحليل دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة (2000 - 2010)، مع تقسيمها حسب التغيرات السياسية التي ظهرت على الواقع الفلسطيني والموضحة في الحدود الزمنية للدراسة.
2. لم يتم استخدام أسلوب الاستبيان لتحليل فرضيات الدراسة كالمعتاد عند معظم الباحثين ولكن الباحث قام بتحليل سلسلة زمنية مقدارها عشرة سنوات للوصول إلى نتائج وتوصيات حول مشكلة الدراسة.
3. عمدت الدراسة إلى تحليل دور وأثر الاتفاقيات الدولية التي كانت السلطة طرفاً فيها على حجم التجارة الخارجية للسلطة، ومدى انعكاس ذلك على الإيرادات الضريبية ومن ثم المحلية للسلطة الفلسطينية.
4. من أهم أسباب اختيار الموضوع الدافع الوطني للباحث كمواطن فلسطيني يرغب في تقديم توصيات تساعد السلطة الفلسطينية في تعزيز الإيرادات المحلية لها والحد من تمويل العجز الجاري في موازنتها من المنح والمساعدات الدولية، لما لذلك من أهمية بالغة في تحرير السلطة والشعب الفلسطيني من قيود المانحين.



## الفصل الأول

المالية العامة والموازنة العامة - إطار نظري

## الفصل الأول

المالية العامة والموازنة العامة - إطار نظري

المبحث الأول: المالية العامة وعلاقتها ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى

أولاً: تطور علم المالية العامة

ثانياً: تعريف المالية العامة

ثالثاً: علاقة علم المالية ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى

المبحث الثاني: مفهوم الموازنة العامة، ومراحل تطورها، وأنواعها

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

ثانياً: تطور مفهوم الموازنة العامة

ثالثاً: أنواع الموازنة العامة

المبحث الثالث: القواعد والمبادئ الأساسية والمراحل المختلفة للموازنة العامة

أولاً: القواعد والمبادئ الأساسية للموازنة العامة

ثانياً: المراحل المختلفة للموازنة العامة (دورة الموازنة العامة)

## المبحث الأول

### المالية العامة وعلاقتها ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى

قسّم المتخصصون في المالية العامة الظاهرة المالية إلى ثلاثة عناصر، بحيث يرتبط الأول والثاني منهما بالكميات المالية اللازمة لأداء الوظيفة المالية للدولة ولغايات تمويل متطلبات هذا الأداء، أي أنهما يرتبطان بالنفقات العامة والإيرادات العامة للدولة، ويتعلق العنصر الثالث بالتنظيم الفني لهذه الكميات المالية ويعرف بالموازنة العامة<sup>(1)</sup>.

تعتبر النفقات العامة والإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة المالية - تلك السياسة التي تتبعها الدولة في استخدام الإيرادات العامة والنفقات العامة والدين العام لتحقيق الأهداف الاقتصادية<sup>(2)</sup> - المستخدمة في تحقيق الأهداف المرجوة للنظامين الاقتصادي والمالي والتي لا تكون بمعزل عن النظام السياسي، ففي هذا المبحث سيعني الباحث بتسليط الضوء على علم المالية - الموارد المالية للدولة وأوجه إنفاقها - وتطوره وعلاقته ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى ذات الصلة بموضوع الدراسة:

#### أولاً: تطور علم المالية العامة:

تأتي وظيفة علم المالية العامة من الدور الاقتصادي للدولة وتتغير بتغير هذا الدور، فعندما كانت الدولة في ظل الفكر الاقتصادي الرأسمالي (الفكر الاقتصادي التقليدي) تلعب دور الحارس وتهتم بتوفير الأمن والعدالة ودورها حيادي من الناحية الاقتصادية انعكس ذلك على الموازنة العامة للدولة كموازنة متوازنة لا يكون للضرائب أو الإنفاق العام آثار على النشاط الاقتصادي، واستمر هذا الفكر إلى أن خيم الكساد الكبير بظلاله على العالم في أواخر العشرينات من القرن العشرين (1929م)، فأصبحت النظرة إلى دور الدولة مختلفة، وعلت أصوات المنادين بتدخل الدولة بفعالية في النشاط الاقتصادي بعد أن فشلت السياسة النقدية في المحافظة على التوازن الاقتصادي، ولعل أهم المنادين بهذا التدخل هو الاقتصادي (كينز)، وكان لكتابه " النظرية العامة للتوظيف والفائدة والنقد" عام 1936 الدور الأبرز في التحول الذي حدث لعلم المالية العامة من خلال تغيير مصادر وحجم الإيرادات والنفقات العامة التي يمكن لها التأثير على مجريات النشاط الاقتصادي ومعالجة المشاكل التي يواجهها، حيث تم التركيز على أهمية توازن الاقتصاد القومي وليس توازن الموازنة العامة كما كان من قبله.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> ذنبيات، محمد جمال، " المالية العامة والتشريع المالي"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، الطبعة الأولى، 2003، ص 32

<sup>2</sup> حردان، طاهر حيدر، " مبادئ الاقتصاد"، دار المستقبل، الطبعة الأولى، 1997، ص 206

<sup>3</sup> العمر، حسين، "مبادئ المالية العامة"، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، 2002، ص 16، 19

## ثانياً: تعريف المالية العامة:

1. هو العلم الذي يدرس النظام المالي للدولة بما يشتمل عليه من إيرادات عامة ونفقات عامة وميزانية عامة وكيفية توجيهها من أجل تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن هذه الأغراض: ضمان تخصيص أفضل للموارد القومية، وضمان توزيع أفضل للدخل القومي، وضمان تحقيق التوازن الاقتصادي والتوازن الاجتماعي".<sup>(1)</sup>
2. هو العلم الذي يختص بالجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة.<sup>(2)</sup>
3. ذلك العلم الذي يبحث في مصادر الإيرادات وأوجه النفقات العامة لتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وكذلك البحث في الموازنة العامة.<sup>(3)</sup>
4. علم يبحث في كيفية استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة باتجاه تحقيق أهداف الدولة النابعة من فلسفتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.<sup>(4)</sup>

من الملاحظ أن هناك إجماعاً في التعريفات السابقة على أن المالية العامة علم يدرس إيرادات ونفقات الدولة العامة في إطار فلسفة الدولة السياسية، الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، والقانونية لتحقيق الأهداف المرسومة من قبلها.

ومن هذا المنطلق تأتي أهمية توضيح العلاقة القائمة بين علم المالية العامة من جهة والاقتصاد والسياسة من جهة أخرى.

## ثالثاً: علاقة علم المالية ببعض العلوم الاجتماعية الأخرى:

### 1. علاقة المالية العامة وعلم الاقتصاد:

إن علم الاقتصاد يتناول بالبحث استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية العامة، ولا يختلف النشاط المالي الذي تقوم به الدولة لإشباع الحاجات العامة عن ذلك، من هنا ظهرت المالية العامة كجزء من علم الاقتصاد بالنظر إلى أن القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية عينية.<sup>(5)</sup> ومن الواضح أن كافة البحوث المتعلقة بالسياسة المالية لا تحدث بمعزل عن الدراسات الاقتصادية، فالترابط موجود في تحديد مستوى الإنفاق العام للدولة، وتستخدمه الدولة للتأثير على مستوى الدخل القومي وتوجيه النشاط الاقتصادي نحو تحقيق أهداف معينة.

<sup>1</sup> الصعدي، عبد الله، "علم المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 25

<sup>2</sup> طاقة، محمد و العزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة، عمان، الطبعة الثانية، 2010، ص 16

<sup>3</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، دار صفاء، عمان، 2009، ص 18

<sup>4</sup> العلي، عادل فليح، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، دار ومكتبة الحامد، عمان، 2003، ص 46

<sup>5</sup> طاقة، محمد و العزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 17

فهناك تأثير متبادل بين السياسة المالية والسياسة الاقتصادية وتشكلان معاً وحدة واحدة، فالظروف الاقتصادية السائدة وطبيعة المذهب الاقتصادي الذي تطبقه الدولة يؤثر في ماليتها العامة، أي في حجم إيراداتها ونفقاتها العامة. (1)

كما أن الظواهر المالية المتغيرة كالإيرادات العامة والنفقات العامة هي في حقيقة الأمر ظواهر اقتصادية متغيرة. فالبحث في هذه الظواهر وتحليلها يعني البحث في كلا العلمين لمعرفة مدى تأثير كل منهما بالآخر. (2)

## 2. علاقة المالية العامة وعلم السياسة:

تدرس المالية العامة النفقات والإيرادات العامة للدولة وكيفية إنفاقها، ويختلف الأمر باختلاف النظام السياسي الحاكم في البلد، سواء أكان ديمقراطياً يضع القوانين والضوابط لتحقيق العدالة والمساواة، أم استبدادياً يعمل ما بوسعها لجباية الأموال دون أي ضوابط لتحقيق أهداف ومصالح خاصة.

كما يمكن أن يستدل على سياسة الدولة في المستقبل القريب من بنود الموازنة العامة لها، فإذا كانت زيادة في الإنفاق المتوقع على مجال التعليم فإن ذلك يوحي بتوجه الدولة نحو التعليم، وزيادة الإنفاق على التسليح يدل على أن سياسة الدولة تتجه نحو الحرب، فارتباط المالية العامة بالسياسة وثيقاً وتبادلياً ولا يمكن فصلهما، ويتجلى ذلك عند عملية اعتماد الموازنة من عدمها في المجالس البرلمانية لكل دولة، فهذه العملية في حد ذاتها عملاً سياسياً يرتبط بالسياسة العامة للدولة.

ويتضح الترابط بين العلمين في الاستقرار السياسي والذي يعتبر أحد الأهداف التي يسعى علم المالية العامة المعاصر إلى تحقيقها، كما أن هذا الاستقرار يمثل أحد الموضوعات الهامة في علم السياسة، وكذلك يمكن القول بأن المذهب السياسي المطبق يؤثر في حجم المالية العامة للدولة ففي ظل المذهب الاشتراكي يتعاضد الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة فيزيد من حجم الإنفاق العام، بينما ينخفض هذا الحجم في الدول المطبقة لمذهب اقتصاد السوق (النظام الرأسمالي)، بسبب الدور الهام الذي يلعبه القطاع الخاص في مجال إنتاج السلع والخدمات. (3)

<sup>1</sup> الصعيدي، عبد الله، "علم المالية العامة"، مرجع سابق، ص 33

<sup>2</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 21

<sup>3</sup> الصعيدي، عبد الله، "علم المالية العامة"، مرجع سابق، ص 34، 35

## المبحث الثاني

### مفهوم الموازنة العامة، ومراحل تطورها، وأنواعها

#### أولاً: مفهوم الموازنة العامة:

تعتبر الموازنة العامة أداة الحكومة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة، فحجم الموازنة وهيكلها يؤثران على الأداء الاقتصادي ويتأثران به. لذلك، شكلت متغيرات الموازنة أدوات السياسة المالية للحكومة (كالضرائب، النفقات بنوعها الجارية والاستثمارية، والدين العام) التي تسعى إلى تحقيق مرحلي للأهداف العامة لخطط التنمية على اختلاف أنواعها و أجالها. (1)

ويختلف تعريف الموازنة العامة للدولة حسب الوظيفة التي تمارسها أو الإطار القانوني الذي يحكم الآثار والعلاقات التي تحدثها، فهناك تعريفات ركزت على الوظيفة المحاسبية لها وأخرى اهتمت بالوظيفة المالية، كذلك منها ما ركز على الإطار القانوني الذي يحكمها، ولاحظ الباحث أن تطوراً واضحاً قد حدث في تعريف الموازنة العامة للدولة بناءً على تطور الوظيفة والدور الذي تلعبه في النظام المالي والاقتصادي.

#### ثانياً: تطور مفهوم الموازنة العامة:

كانت الأمم والحضارات القديمة وفي العصور الوسطى تقوم بجباية الأموال وتتفقه دون إتباع أي أسس أو قواعد كما هو الآن. وقد بدأت عملية ضبط أجزاء الموازنة العامة، وهي الإيرادات ومن ثم النفقات في بريطانيا سنة 1733م إذ بدأ البرلمان البريطاني يراقب السلطة التنفيذية في جباية الضرائب، ويطلب منها أن تحصل على اعتماد مسبق للإيرادات دون أن يتدخل في عملية الإنفاق العام. وبقي الوضع على هذا الشكل لفترة طويلة من الزمن امتدت إلى مائة عام، بعدها طلب البرلمان من السلطة التنفيذية أن تحصل منه على اعتماد للنفقات العامة، وأصبح يراقب ويحاسب على انفاق المال العام، ثم اتبعت فرنسا مبدأ الموازنة العامة السنوية سنة 1820م وتبعها في ذلك روسيا سنة 1836م، ومصر سنة 1880م، وعلى الرغم من امتلاك الولايات المتحدة الأمريكية القوة الاقتصادية العظمى في عصرنا الحالي فإنها لم تطبق مبدأ الموازنة السنوية إلا في عام 1920م، ومن ثم اتسع انتشاره في كل الدول. (2)

كما كان لوظيفة الدولة دوراً هاماً في تحديد مفهوم الموازنة العامة، حيث اقتصر دور الدولة في الفكر التقليدي على الأمن والدفاع والقضاء - الدولة الحارسة - وترك التوازن الاقتصادي يتحقق من خلال قوى السوق دون تدخل الدولة، فتحدد وظيفة الموازنة لأغراض ضيقة أدى إلى

<sup>1</sup> عبد الرزاق، عمر، "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، القدس، 2002، ص 5

<sup>2</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 22

محدودية الإيرادات والنفقات العامة للدولة، وعرف القانون الفرنسي الموازنة العامة بأنها "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة، الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية". كما عرفها القانون الأمريكي بأنها " صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، وآليات الجباية المقترحة"، وعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان بأنها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجب الجباية والإنفاق".<sup>(1)</sup>

ومن الملاحظ اتفاق التعريفات السابقة في ظل الفكر التقليدي على اقتصار مفهوم الموازنة على التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة في فترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة، وهذا ما اعتبره الباحث تعريفاً بالمفهوم الضيق والمحدود للموازنة العامة.

تطور دور الدولة في المجتمع بالانتقال من دور الوسيط إلى دور المحرض للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية بكافة أشكالها، وأدى ذلك التطور إلى اتساع مفهوم الموازنة العامة فأصبح يأخذ اتجاهاً وأبعاداً لم تكن في الحسبان من قبل، فأصبحت الموازنة ترجمة للهيكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القائمة في الدول من جهة، وتعتبر عن الخيارات والبدائل التي تقوم عليها السياسة المالية والنقدية للدولة من جهة أخرى<sup>(2)</sup>، وجاء هذا التطور بعد فشل آلية السوق من تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي المنشود أصبح الهدف الرئيسي للدولة هو تحقيق تلك التوازنات دون الالتزام بتحقيق التوازن المالي بين النفقات العامة والإيرادات العامة، وفي أغلب الأحيان يكون التوازن المالي جزءاً من التوازن الاقتصادي ويكمل بعضهما الآخر، ويمكن أن يحصل خلل في التوازن المالي من أجل الوصول إلى تحقيق التوازن الاقتصادي، لذا فقد ارتبط المفهوم الحديث للموازنة العامة بالموازنة الاقتصادية القومية<sup>(\*)</sup>، إذ تقوم معظم الدول بتحضير موازنتها السنوية في ضوء تقرير شامل ومفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية لها.<sup>(3)</sup>

وفي ظل الفكر الحديث عرفت الموازنة على أنها الخطة المالية للحكومة عن سنة مالية قادمة، تتضمن تقديراً لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة، والمعتمدة من السلطة التشريعية، والتي تعكس أو تجسد سياسات الدولة وخياراتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية<sup>(4)</sup>، ويمكن تعريفها أيضاً بأنها "برنامج عمل مالي يتبلور في شكل وثيقة معتمدة من السلطة التشريعية وينطوي تقديرات مفصلة

<sup>1</sup> طاقة، محمد والعزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 167، 168

<sup>2</sup> المهائبي، محمد خالد، " الموازنة العامة للدولة في سورية: الواقع والآفاق"، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، المجلد 16، دمشق،

2000، ص 10

\* الموازنة الاقتصادية القومية: بيان بالتقديرات المختلفة للنشاط الاقتصادي في مجموعه وذلك خلال فترة مالية مقبلة غالباً ما تكون سنة

<sup>3</sup> طاقة، محمد والعزاوي، هدى، نفسه، ص 168

<sup>4</sup> صبيح، ماجد، وآخرون، " الاقتصاد الفلسطيني"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2008، ص 257

لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، وهي الأداة الرئيسية التي تستخدمها السياسة المالية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية " (1).

لذلك تتمتع الموازنة العامة بأهمية كبيرة من خلال تحقيقها لأهداف الدولة المختلفة تبعاً لحاجات المجتمع المتغيرة عبر الزمن، فمنها أهداف اجتماعية حيث تتضمن الموازنة العامة سياسات لإقامة مشاريع تنموية، ورفع مستوى الخدمات الصحية والإسكانية، وتحفيز القطاع الخاص على الاستثمار، وزيادة تمويل الطبقة الغنية لخزينة الدولة العامة، وكذلك فهي تعمل على تحقيق أهداف علمية لتشجيع البحث العلمي، وتحسين عملية التخطيط، إضافةً إلى أنها مصدر للمعلومات، أما على الجانب الاقتصادي فتحقق الموازنة العامة أهدافاً اقتصادية متعددة، كتوزيع موارد الدولة حسب أولوياتها، واستخدامها كأداة للرقابة على المال العام، وتوجيه الاقتصاد الوطني والاستثمارات حسب السياسات العامة للدولة، لتخفيض عجز الموازنة العامة ونسبة الدين العام وتوازن الميزان الجاري لميزان المدفوعات. (2)

وتعرف **موازنة السلطة الفلسطينية** على أنها " برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"، أو هي "الأداة المالية الأساسية وبرنامج السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم يكن استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة". (3)

### ثالثاً: أنواع الموازنة العامة:

إن التطور الذي حدث في مفهوم الموازنة العامة على مر العصور والتطور في وظيفتها والهدف منها، تسبب في ظهور أنواع عدة للموازنات العامة (4)، وهي على النحو التالي:

#### 1. الموازنة التقليدية:

تعتمد الموازنة التقليدية (موازنة البنود) "على الموارد المالية البشرية المتاحة في اعتماد المصروفات دون التمحيص في الهدف من تلك المصروفات، هذا بالإضافة إلى أنها تعتمد في

<sup>1</sup> عبد الحميد، عبد المطلب، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 59

<sup>2</sup> عبد الجليل، توفيق والبدور، خالد، "المحاسبة الحكومية"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2009، ص 33، 34

<sup>3</sup> المادة (19) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>4</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 149-158



تقدير مصروفات السنة القادمة على الإنفاق الفعلي لثلاث سنوات سابقة والجزء المنتهي من السنة التي يجري في خلالها التقدير، وهذا الأسلوب في التقدير لا يمثل الاحتياجات الفعلية والأولويات التي تسعى إليها الحكومة تمثيلاً صحيحاً<sup>(1)</sup>.

## 2. موازنة الأداء والبرامج:

يعتبر هذا الأسلوب اتجاهاً متطوراً في إعداد الموازنات، وعرف بالاتجاه الإداري مما أدى إلى أن يطلق عليها "موازنة الإدارة"، وأول ما ظهر هذا الأسلوب في قطاع الأعمال، حيث تركز موازنة البرامج والأداء على قيمة الأعمال والأنشطة المنجزة للتعرف على كفاءة المستويات الإدارية التنفيذية<sup>(2)</sup>، ويعرف هذا النوع من الموازنات بأنه مجموعة الأهداف التي يجب على أجهزة الحكومة ووحداتها المختلفة تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعاً للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لذلك، على أن يتم تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، ووضع المعايير التي يتم قياس الإنجاز والكفاءة على أساسها<sup>(3)</sup>، وتعتمد موازنة الأداء والبرامج على المخرجات المراد الوصول إليها، والأهداف المطلوب تحقيقها وأثرها على المجتمع، وتساعد في توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية مع ربطها بالمنفعة التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها، وبذلك تكون قرارات توزيع الموارد مدعومة بالبيانات اللازمة<sup>(4)</sup>.

## 3. موازنة التخطيط والبرمجة:

وهي من أحدث صور الموازنة العامة للدولة، وأول ما استخدمت في أمريكا عام 1968، ثم انتقلت إلى فرنسا وبريطانيا وباقي الدول الأوروبية، وتجمع بين التخطيط والبرمجة، بحيث تساعد عملية التخطيط على التنبؤ بالأهداف والطرق البديلة لتقييمها، وتساعد البرمجة في الاختيار بين الوسائل، لذلك تعتبر موازنة التخطيط والبرمجة ترجمةً علميةً للاختيار بين البدائل في شكل برنامج إنفاق قابل للتنفيذ<sup>(5)</sup>، واستخدام هذا النوع من الموازنات لربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة، لاسيما وأن موازنة البرمجة والتخطيط تهدف إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة كما تستخدم للمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق أهداف معينة، وهكذا تعطي لوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة

<sup>1</sup> مقدار محمد، الكحلوت خالد، " واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية "، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد الأول، المجلد 17، غزة، 2009، ص 758

<sup>2</sup> الجمال، محمد رشيد والدميري، علاء الدين، "دراسات في المحاسبة الحكومية"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 63

<sup>3</sup> المهاني، محمد خالد، " الموازنة العامة للدولة في سورية: الواقع والآفاق"، مرجع سابق، ص 17

<sup>4</sup> مقدار محمد، الكحلوت خالد، مرجع سابق، ص 759

<sup>5</sup> اليحيى، حسين وخربوش، حسن، "المالية العامة"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2007، ص 173

النشاط الحكومي من خلال البرامج، وبذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة (تخطيط، تنفيذ، رقابة).<sup>(1)</sup>

وهناك سببان جوهريان يحددان الفلسفة الرئيسية التي تتبنى عليها فكرة موازنة التخطيط والبرمجة، أما الأول فهو ندرة الموارد المتاحة أمام الحكومة في مواجهة الطلب عليها لإشباع الحاجات المختلفة، وأما الثاني فهو ضرورة أن تعمل الحكومة على الاختيار الرشيد بين البدائل تحقيقاً للمصلحة العامة.<sup>(2)</sup>

#### 4. الموازنة الصفرية:

يقتضي هذا النوع من الموازنات تحليل أهداف الأنشطة المنوي القيام بها وتقييمها، في سنة الموازنة، وبيان أولويات تنفيذها، وتعمل الموازنة الصفرية على مبدأ مشاركة كافة الإدارات الحكومية المختلفة لتحليل أنشطتها ووصفها، وتحمل مسؤولياتها وتحديد الأولويات تحقيقاً لأداء أفضل، فالموازنة الصفرية تركز على المبادرة والإبداع في رسم السياسات العامة في تحديد تكاليف كل نشاط وتقدير الإيرادات المتوقعة منه، لإتاحة فرصة الاختيار الأفضل من بين البدائل المقترحة، كما تتميز الموازنة الصفرية بانعدام الروتين وعدم تكرار أنشطة سابقة.<sup>(3)</sup>

الجدول التالي يوضح باختصار مميزات وسلبيات أنواع الموازنات التي تم توضيحها سابقاً، للوقوف على الفروق الجوهرية التي تميز كل نوع عن الآخر.

#### جدول رقم (1-1) مميزات وسلبيات أنواع الموازنات

النوع	المميزات	السلبيات
1. الموازنة التقليدية (موازنة البنود أو الخطية) تقوم على حصر جميع إيرادات ونفقات الدولة بوثيقة واحدة واعتمادها من السلطة التشريعية.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• وضع حد للفوضى في استخدام المال العام أو جبايته.</li> <li>• مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في إدارتها للبنود.</li> <li>• استخدام المال العام لخدمة الصالح العام وتشريع ذلك.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المركزية في إدارة المال العام نتيجة للتشدد النابع من الخوف من المسائلة.</li> <li>• انعدام الثقة بين الرئيس والمرؤوس وانعدام الإبداع في العمل نتيجة للتشدد في الرقابة.</li> <li>• إمكانية هدر المال العام لإغفالها جانب الإنجاز في العمل.</li> </ul>

<sup>1</sup> الغفاري، أميمة عبد العزيز، "الميزانية العامة للدولة"، السعودية، ص1، ملف إلكتروني من الموقع الإلكتروني لجامعة الملك عبد العزيز

[http://okallaf.kau.edu.sa/content.aspx?Site\\_ID=0003438&Ing=AR&cid=13405](http://okallaf.kau.edu.sa/content.aspx?Site_ID=0003438&Ing=AR&cid=13405) (01/11/2011)

<sup>2</sup> إلهامي، محمد عادل و السقا، السيد أحمد، " المحاسبة الحكومية والمحاسبة الاقتصادية القومية"، المكتبة العصرية، المنصورة، 2007، ص73

<sup>3</sup> عبد الجليل، توفيق والبدور، خالد، " المحاسبة الحكومية"، جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص 43

<ul style="list-style-type: none"> <li>• غالبًا ما يكون قياس الإنتاجية النهائية أو الأشياء المنجزة غير هام كقياس لإنجاز برنامج معين.</li> <li>• كثيرة التكلفة لحاجتها لاستعمال أجهزة فنية لتنفيذ المعلومات.</li> <li>• لا تركز على عملية التخطيط وعلى قضايا البرامج الرئيسية.</li> <li>• اهتمامها بالمشاريع على المدى القصير (المدة سنة واحدة).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تسهل على السلطة التشريعية فهم أعمال السلطة التنفيذية من خلال التقارير التي تطلع عليها.</li> <li>• استخدام الموازنة العامة لخدمة التنمية والتخطيط الاقتصادي.</li> <li>• سهولة تحديد الأهداف العامة للدولة وقياس مدى النجاح الذي حققته الدولة للوصول إلى هذا الهدف.</li> <li>• سهولة المتابعة والمراقبة للموازنة مما يساعد على سهولة اتخاذ القرار وتصحيح الانحرافات أولاً بأول.</li> </ul>	<p><b>2. موازنة الأداء والبرامج</b></p> <p>تتمحور فكرتها على معرفة حجم النتائج للأعمال الحكومية ومقارنتها بالتكلفة المالية والزمينية والجهد الإنساني والموارد اللازمة لإنجاز تلك الأعمال.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• صعوبة التطبيق في المجالات التي تكون فيها الأهداف غير قابلة للقياس الكمي.</li> <li>• صعوبة اختيار الأهداف والبرامج اللازمة لكل هدف.</li> <li>• من الصعب تحديد عمل كل جهاز حكومي على حدة بمعزل عن الأجهزة الأخرى.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الجمع بين الوظائف الرئيسية للموازنة العامة من تخطيط ورقابة ومحاسبة.</li> <li>• تساعد على تنفيذ الخطط التنموية.</li> <li>• قياس المنفعة المتحققة من كل نشاط وقياس المدخلات والمخرجات لكل نشاط.</li> <li>• لا تلتزم بقاعدة سنوية الموازنة.</li> <li>• تبوب الموازنة وفقاً للأهداف العامة للحكومة.</li> </ul>	<p><b>3. موازنة البرمجة والتخطيط</b></p> <p>تقوم على أساس التحديد المسبق لجميع الأهداف ومن ثم اختيار الأهداف المراد تحقيقها وتعيين البرامج اللازمة للوصول على هذه الأهداف.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• افتراض موازنة أي دائرة أو مؤسسة حكومية تساوي صفر.</li> <li>• يتم النظر لموازنة أي هدف أو نشاط في بداية السنة المالية وكأنها صفر حتى لو كان هذا الهدف مستمراً من سنوات سابقة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الإنفاق لكل دائرة ومؤسسة يقتصر على ما يمكن تحقيقه من أهداف مبررة وممكن تحقيقها.</li> <li>• التقدير الدقيق للأموال اللازمة للإنفاق على كل هدف بأقل تكلفة ممكنة</li> <li>• ترتيب البرامج حسب أولويتها.</li> <li>• ربط التخطيط بالموازنة.</li> <li>• تحديد الوسائل البديلة لتنفيذ النشاط.</li> </ul>	<p><b>4. الموازنة الصفرية</b></p> <p>الأساس الذي تقوم عليه هو توفير المال اللازم لتمويل البرامج دون الأخذ بعين الاعتبار لما تم إنفاقه سابقاً وبشكل فعلي على تلك البرامج وتكون البداية من نقطة الصفر.</p>

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في كتاب "المالية العامة"، للدكتور طارق الحاج. ص 149- 158، ودراسة الدكتور محمد المهاني بعنوان "الموازنة العامة للدولة في سورية"، ص 16 - 19.

ويرى البعض أن عملية إعداد الموازنة تركز على ثلاثة عناصر رئيسية تبدأ بالتخطيط ثم الإدارة لتنتهي بالرقابة، والتي تعتبر في ما بينها منظومة متكاملة لمتابعة وتقييم الأداء، وان التوازن بين

هذه العناصر من الأهداف الأساسية لنجاح الموازنة في القيام بدورها المطلوب، وبناءً على هذه التصنيفات الثلاثة جاء تطور أساليب إعداد الموازنة واختلاف أنواعها بحيث يركز كل نوع على أحد هذه العناصر مع عدم إهمال العنصرين الآخرين وعليه ظهرت ثلاثة أنواع رئيسية للموازنة العامة وهي: موازنة الرقابة، موازنة البرامج والأداء، وموازنة التخطيط والبرمجة.

ويمكن التمييز بين الأنواع الثلاثة من منظور مختلف عما جاء في الجدول رقم (1-1) على النحو التالي في جدول رقم (2-1):

جدول رقم (2-1) معايير التمييز بين أنواع الموازنات

المعايير	موازنة الرقابة	موازنة البرامج والأداء	موازنة التخطيط والبرمجة
1. المرحلة الرئيسية للموازنة	• مرحلة التنفيذ.	• مرحلة الإعداد.	• مرحلة التحضير التي تسبق مرحلة الإعداد.
2. محور اهتمام الموازنة	• بنود الإنفاق وليس الهدف من الإنفاق. • التزام كل وحدة إدارية بما جاء في موازنتها من بنود إنفاق وبنود إيراد.	• البرامج والأنشطة المطلوب تنفيذها. • التزام كل وحدة إدارية بإنجاز المهام الموكلة بها، وليس الالتزام ببنود الموازنة.	• الأهداف العامة التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها من خلال البرامج والأنشطة المطلوب تنفيذها. • التزام كل وحدة إدارية بإنجاز المهام الموكلة بها، وليس الالتزام بمخصصات الإنفاق والإيرادات المتوقعة.
3. طريقة تبويب الموازنة	• أسلوب التقسيم النوعي للإنفاق.	• أسلوب التقسيم حسب البرامج والأنشطة . • التفريق بين الإنفاق الجاري والاستثماري. • فصل تكاليف العمالة عن تكاليف باقي عناصر الإنتاج المستخدمة.	• أسلوب التقسيم حسب الأهداف العامة المراد تحقيقها. • تقدير تكلفة تحقيق كل هدف على حدة بغض النظر عن الوحدات التي تتولى عملية التنفيذ.
4. تدفق قرار الموازنة	• تدفق القرار تجميعي يبدأ من القاعدة وينتهي بالقمة.	• تدفق القرار تجميعي يبدأ من القاعدة وينتهي بالقمة.	• تدفق القرار تفصيلي يبدأ من القمة وينتهي بالقاعدة، بحيث تقوم كل وحدة إدارية بتنفيذ الخطة المعدة لها من جهاز التخطيط.
5. مسؤولية الرقابة	• يتولى مسؤولية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة جهاز الموازنة.	• مسؤولية الرقابة المالية ذاتية لكل وحدة إدارية.	• مسؤولية الرقابة المالية ذاتية لكل وحدة إدارية.

6. مسئولية الإدارة (تعني تنفيذ ما ورد في الموازنة)	• مسئولية مشتتة على كل الوحدات. الإدارية كل بما يخصها	• مسئولية الإدارة مركزية يتولاها جهاز الموازنة في الجهة الحكومية المعنية.	• مسئولية الإدارة مركزية يتولاها جهاز الموازنة في الجهة الحكومية المعنية.
7. مسئولية التخطيط	• مسئولية مشتتة على كل الوحدات الإدارية كل بما يخصها	• مسئولية مشتتة تتوزع على الوحدات الإدارية المختلفة للجهة الحكومية.	• مسئولية مركزية يتولاها جهاز الموازنة في الجهة الحكومية المعنية.

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في كتاب "مبادئ المالية العامة"، للدكتور حسين العمر، 2002، ص 16، 19

وأما بالنسبة للسلطة الفلسطينية، فالموازنة المطبقة حتى الآن هي موازنة البنود، وليس موازنة برامج وأداء<sup>(1)</sup>، ولكن تسعى السلطة لتطبيق موازنة البرامج والأداء وفق خطط الإصلاح التي تتبناها في الآونة الأخيرة.

نستخلص مما سبق أن الموازنات تتعدد أنواعها وتختلف خصائصها وفقاً للأهداف العامة التي ترغب الدولة في تحقيقها، بحيث تعكس الموازنة السياسات المالية التي تحاول الدولة تنفيذها وتكون بمثابة ترجمة حقيقية لذلك، فمن وجهة نظر الباحث، أنه لا يوجد من بين أنواع الموازنات السابقة نوع مثالي تحرص البلدان المختلفة على تنفيذه، بل هناك عدة عوامل اقتصادية، وسياسية، واجتماعية، وقانونية، هي من تحدد نوع الموازنة المستخدم، فالطبيعة الخاصة لكل بلد تختلف باختلاف الظروف السياسية، والاقتصادية وحتى الاجتماعية، بل إن اختلاف تلك الظروف من وقت لآخر في البلد الواحد يجعل الموازنة الصفرية على سبيل المثال تتناسب مع سياساته، ولكنها قد تكون غير مناسبة لنفس البلد فيما بعد.

ويرى الباحث أن بإمكان السلطة الفلسطينية الارتقاء بأدائها المالي إذا ما تخلت عن موازنة البنود واتجهت لتطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء، لاسيما وأن هذا الأسلوب سيجعل مسئولية الرقابة المالية ذاتية لكل وحدة إدارية لأنها في نهاية المطاف مطالبة بالكشف عن الانجازات التي قامت بها خلال فترة تنفيذ الموازنة ومقارنتها بالأهداف التي تم الإعلان عنها، خاصة أن وضع هذه الأهداف وفق أسلوب موازنة البرامج والأداء يبدأ من القاعدة وصولاً إلى القمة، وبالتالي تكون كل وحدة مسئولة عن تنفيذ مهامها وليس الالتزام ببند الموازنة كما هو الوضع في أسلوب موازنة البنود، الأمر الذي سيؤدي إلى ترشيد الإنفاق العام وتخفيض عجز الموازنة إلى حد كبير.

<sup>1</sup> عبد الكريم، نصر، وكالة معاً الإخبارية: <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=300895>

## المبحث الثالث

### القواعد والمبادئ الأساسية والمراحل المختلفة للموازنة العامة

#### أولاً: القواعد والمبادئ الأساسية للموازنة العامة:

يحكم عملية إعداد الموازنة ضوابط وقواعد عامة لا بد أن يتم أخذها بعين الاعتبار عند إعداد الموازنة العامة للدولة، سنحاول في هذا المبحث التركيز على كيفية إعداد الموازنة بمراحلها المختلفة وفق القواعد والمبادئ الأساسية لهذا الغرض، ووجد الباحث اتفاقاً كبيراً بين كثير من أساتذة المالية العامة في تحديد القواعد والمبادئ الأساسية للموازنة العامة حيث اشتملت مؤلفاتهم على القواعد والمبادئ التالية.

#### 1. قاعدة وحدة الموازنة:

تعني هذه القاعدة ضرورة أن تقدم جميع النفقات والإيرادات العامة المقدرّة (أو المتوقعة خلال العام المقبل) في وثيقة واحدة، أي أن تجمعها موازنة واحدة ولو تعددت أجزاءها أو مجلداتها، تقدم هذه الوثيقة إلى البرلمان باعتباره السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة للدولة، وقد نصت على هذه القاعدة المادة الثالثة من القانون رقم 11 لسنة 1979 من القانون المصري للموازنة العامة بقولها: " تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها الجهاز الإداري ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة وصناديق التمويل".<sup>(1)</sup>

إلا أن هناك مجموعة من الاعتبارات القوية التي تحتم الاستثناء من هذه القاعدة لتحقيق مزايا جوهرية معينة كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، إذ توجد عدة موازنات أخرى ملحقة أو مستقلة، ويتحدد نوع كل موازنة حسب طبيعة الغرض الذي تم من أجله فصل هذه الموازنات عن الموازنة العامة<sup>(2)</sup>، ولكن لا بد من إيجاد موارد خاصة وغير عادية لتمويل النفقات الواردة في غير الموازنة العامة الرئيسية حيث إن الإيرادات المقدرّة والمتوقعة في الموازنة العامة تكون في حالة توازن مع النفقات الواردة بها، كما لجأت بعض الدول للخروج عن هذه القاعدة إلى إنشاء مؤسسات عامة ذات استقلال مالي وإداري ولها موازنات خاصة بها، وموازنات ملحقة وحسابات سلف وأمانات ونقدية مستقلة لا تدخل ضمن حسابات الموازنة العامة.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> الصعيدي، عبد الله، "علم المالية العامة"، مرجع سابق، ص 264، 265

<sup>2</sup> بدوي، محمد عباس ونصر، عبد الوهاب، " المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009، ص 68

<sup>3</sup> احمرو، إسماعيل حسين، " المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة"، دار المسيرة، عمان، 2003، ص 68

تتميز هذه القاعدة بعدة مزايا فمن الناحية المالية تسهل عملية تحديد المركز المالي الحقيقي للدولة بمجرد النظر لفائض أو عجز الموازنة، أما من الناحية الاقتصادية فتمكن الباحثين من إجراء الدراسات التحليلية لبُنود الموازنة بسهولة ويسر، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تساعد هذه القاعدة السلطة التشريعية في عملية الاعتماد والرقابة على المال العام، وتحديد مراكز الانحرافات والحد من الاختلاسات بسبب تحديد كافة موارد الدولة وأوجه إنفاقها.

## 2. قاعدة سنوية الموازنة:

تقتضي هذه القاعدة أن تكون فترة عمل الموازنة العامة لمدة عام، وتحديد مدة الموازنة ضروري لاكتسابها صفة الدورية حتى يتحقق الإشراف البرلماني على أعمال الحكومة كي يتسنى لممثلي الشعب الاطلاع على الخطة التي سوف تنتهجها الحكومة في السنة التالية قبل تنفيذ تلك الخطة، ولعل من أهم الأسباب والاعتبارات التي تبنى عليها قاعدة السنوية ضمان الدقة في وضع التقديرات، وفعالية التخطيط الاقتصادي، وتخفيف العبء الإداري والاقتصادي الذي تفرضه عملية إعداد الموازنة وكذلك إيجاد تنسيق بين الموازنة العامة والحسابات العامة والخاصة الأخرى. وتختلف بداية السنة المالية من دولة إلى أخرى فبدأت السنة المالية قبل الحرب العالمية الثانية في الأول من يناير في 26 دولة منها (الاتحاد السوفيتي سابقاً) وتبدأ في إبريل في (18) دولة منها (انجلترا وألمانيا) وفي أول يوليو في 12 دولة منها (الولايات المتحدة الأمريكية)<sup>(1)</sup>، أما بالنسبة للسلطة الوطنية الفلسطينية فتبدأ السنة المالية لها من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول (ديسمبر) من كل سنة ميلادية.<sup>(2)</sup>

ويمكن الخروج عن هذه القاعدة لتضائل الاهتمام بقاعدة سنوية الموازنة تدريجياً في ظل اتساع التدخل من الدول في النشاط الاقتصادي وإعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية طويلة الأجل، والاعتماد على الموازنات التخطيطية لهذا الشأن، ويأتي ذلك في ظل تطور الأنظمة الإدارية ونظم المعلومات واستخدام التكنولوجيا في التحليل والتقدير والتنبؤ لفترات طويلة، ويذكر أن بعض الدول بدأت بتقدير موازاناتها المالية لمدة سنتين أو أكثر، وتكون احتياطي موازنة يضاف إليه أو يسحب منه خلال سنوات الموازنة، مما يؤدي إلى تداخل السنوات المالية.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> عبد الحميد، عبد المطلب، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 72-74

<sup>2</sup> قانون رقم [7] لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال الموقع الإلكتروني

لوزارة العدل: <http://www.moj.gov.ps/tashraat/law145.htm>

<sup>3</sup> مسعد، محمد فضل وآخرون، " المحاسبة الحكومية "، مكتبة المجتمع العربي للنشر، ط 1، عمان، 2009، ص 81، 82

### 3. قاعدة عمومية (شمولية) الموازنة:

وتعني أن تشمل الموازنة العامة النفقات والإيرادات كافة مهما اختلفت أنواعها وتعددت مصادرها<sup>(1)</sup>، وتدرج في الموازنة العامة جميع الإيرادات والنفقات دون إجراء مقاصة بينهما، فلا يجوز تخصيص إيراد لنفقة، ويجب أن تتضمن الموازنة جميع مصادر الإيرادات العامة بالاسم والمبلغ ومهما كان هذا المصدر، وبنفس الوقت يجب أن تظهر بالاسم والمبلغ جميع أوجه الإنفاق، هذا المبدأ يظهر حقيقة المركز المالي للدولة ويسهل المراقبة على المال العام من حيث جباية الأموال أو إنفاقها، ولا يستطيع أيّ كان أن يجبي مالاّ عاماً أو ينفق مالاّ عاماً دون إذن مسبق من السلطة التشريعية.<sup>(2)</sup>

ويستلزم تحصيل الإيرادات العامة القيام ببعض النفقات، ولذلك توجد طريقتان لتقدير النفقات والإيرادات فالأولى هي طريقة الموازنة الصافية والتي يتم عمل مقاصة بين الإيرادات والنفقات عن بند معين، ثم إدراج المبلغ الصافي فقط، وأما الطريقة الثانية فهي طريقة الموازنة الإجمالية بحيث يتم رصد كافة المصروفات وما يقابلها من إيرادات دون عمل المقاصة، والطريقة الثانية هي السائدة والمتبعة كمبدأ لاعتبارات سياسية ومالية.<sup>(3)</sup>

### 4. قاعدة عدم التخصيص (مبدأ الشروع):

يقصد بها عدم تخصيص أية موارد مقيدة في الموازنة لأوجه محددة في الإنفاق، ولكن يتم تجميع الموارد العامة في جانب والاستخدامات العامة في الجانب الآخر للسنة المالية المحددة، وتعمل هذه القاعدة على تحقيق قاعدة شمولية الموازنة، وإذا ما تم ربط إيراد معين لينفق في اتجاه معين، فإن ذلك سيؤدي إلى التقييد والتحكم في مستوى الخدمات المقدمة، إلا أنه لكل قاعدة استثناءات، فاستثناءات هذه القاعدة يمكن أن تتمثل في تخصيص رسم معين لتحسين خدمة ما.<sup>(4)</sup>

### 5. قاعدة توازن الموازنة:

انعكس الفكر الاقتصادي السائد على دور الموازنة العامة بحيث أصبحت في ظل الفكر الكلاسيكي مجرد بيان حسابي تقديري متوازن لنفقات الدولة وسبل تمويل هذه النفقات من خلال الإيرادات العامة للدولة دون الاهتمام بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي رفض فكرة عدم التوازن

<sup>1</sup> حماد، أكرم إبراهيم، " المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها "، جامعة الأقصى، الطبعة الثانية، غزة، 2008، ص 59

<sup>2</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 167

<sup>3</sup> ناشد، سوزي علي، "الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص 91-93

<sup>4</sup> المليجي، إبراهيم السيد، " المحاسبة في الوحدات الحكومية "، دار الإشعاع، الإسكندرية، ط 1، 2002، ص 28



سواء بالعجز أو الفائض لأن ذلك العجز لا يتوافق مع فكرة التوازن الاقتصادي التلقائي الذي قامت عليه النظرية الكلاسيكية، فالهدف الأساسي هو توازن النفقات العامة مع الإيرادات العامة.

أما في ظل الفكر المالي الحديث أصبح التوازن هو التوازن الاقتصادي العام وليس التوازن بين النفقات والإيرادات العامة للدولة.

واتساع نطاق دور الدولة وازدياد درجة تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى ظهور ما يُسمى "المالية الوظيفية" وأصبحت الموازنة أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. حيث يمكن زيادة النفقات العامة أو الحد منها، ورفع أسعار الضرائب أو تخفيفها وعقد القروض وسدادها تبعاً لأوضاعها العامة.<sup>(1)</sup>

وفي ظل التطور الحادث في النظام المالي والاقتصادي في العصر الحديث أصبح مفهوم التوازن هو التوازن الاقتصادي الموضوعي دون الاهتمام بتوازن النفقات العامة مع الإيرادات العامة كما هو في الفكر التقليدي، حيث بدأ الأخذ بفكرة تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وقبول وجود عجز في الموازنة، والاتجاه نحو الاقتراض كأحد مصادر التمويل في الموازنة، ويأتي ذلك دفاعاً عن عدم التوازن في الموازنة وتقليلاً من مخاطر الاقتراض والإصدار النقدي<sup>(2)</sup>، فإنه يمكن القول أن ذلك لا يعتبر دعوة للتخلي عن قاعدة توازن الموازنة ولكن يتطلب العمل بهذه القاعدة وفق المفهوم الحديث لفكرة التوازن، لأن أي توازن كمي بين النفقات والإيرادات في الموازنة العامة لن يؤدي إلى أي نفع يذكر ما لم يكن هناك توازن اقتصادي واجتماعي يلبي متطلبات العامة.

ونتيجة لمحدودية دور الدولة في الفكر الاقتصادي التقليدي كان التركيز على تحقيق التوازن الكمي للموازنة، أما بالنسبة للتطورات التي حدثت في أعقاب الكساد العظيم في الثلاثينات فقد فرضت واقعاً جديداً يقوم على تدخل الدولة، مما أدى إلى تبنى الاقتصادي (كينز) لما يعرف " بالتمويل بالعجز "، بحيث يجعل حجم الإنفاق في الموازنة أكبر من حجم الإيرادات، على أن تخصص هذه الزيادة في الإنفاق الحكومي على المشروعات التي من شأنها توفير عدد كبير من فرص العمل للعاطلين، وبالتالي تحسين أوضاعهم الاقتصادية، ولكن يجب أن يتم ذلك وفق ضوابط مخطط لها لاسيما وان تمويل العجز الحادث إما بالاقتراض وماله من آثار سلبية، أو عن طريق الإصدار النقدي الإضافي الذي له مخاطره أيضاً المتمثلة في التضخم الناجم عن انخفاض

<sup>1</sup> طاقة، محمد و العزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 182

<sup>2</sup> حماد، أكرم إبراهيم، " المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها "، مرجع سابق، ص 59

القوة الشرائية للنقود، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى انخفاض الدخل الحقيقي للأفراد، وأثره أبلغ ما يكون على ذوي الدخل المنخفضة.<sup>(1)</sup>

إن السلطة الفلسطينية ومن واقع مشاريع قوانين الموازنة العامة لها ملتزمة بمبدأ سنوية الموازنة بحيث تبدأ موازنتها مع بداية السنة الميلادية وتنتهي بانتهائها، وكذلك مبدئي الشمولية والشيوع، فلا تخصص السلطة الفلسطينية أنواعاً من الإيرادات العامة لتغطية نفقات عامة بعينها، إلا أنها تخرج عن هذين المبدأين فيما يخص المنح والمساعدات في الآونة الأخير في إطار تكريس مبدأ الاعتماد على الذات فتقوم بتوجيه تلك المنح والمساعدات إلى النفقات التطويرية<sup>(2)</sup>، أما بالنسبة لمبدأ توازن الموازنة تستخدم السلطة التمويل بالعجز حيث ظهر عجز الموازنة لعامي 2010، 2011، (1,913)، (1,467) مليون دولاراً أمريكياً على التوالي، فالمؤشرات الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية التي تركز في طياتها على تقليص المساعدات الخارجية وزيادة درجة الاعتماد على الذات توحى بأن السلطة الفلسطينية عازمة على تخفيض العجز تدريجياً للوصول إلى توازن الموازنة، بحيث يتم تغطية نفقاتها بإيراداتها المحلية.<sup>(3)</sup>

## ثانياً: المراحل المختلفة للموازنة العامة (دورة الموازنة العامة):

الموازنة العامة عملية سنوية متكاملة المراحل، تبدأ بمرحلة الإعداد والتحضير مروراً بمرحلتها الاعتماد والتنفيذ وانتهاءً بمرحلة المراجعة والرقابة، بحيث تتكامل الموازنة العامة مع عملياتها السنوية الأخرى في إطار حركة النشاط الاقتصادي العام<sup>(4)</sup>، وتتميز كل مرحلة من هذه المراحل بإجراءات وتدابير خاصة بكل مرحلة وتقوم بذلك جهات متخصصة تعمل وفق إطار قانوني معين.

### 1. مرحلة الإعداد والتحضير:

إن معظم الدول في الوقت الحاضر تحصر مسؤولية إعداد الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية، وأن تكتفي السلطة التشريعية بالمناقشة والمراقبة في أكثر الأحيان، وهكذا أصبحت الصلاحيات بصدد الموازنة موزعة بصورة واضحة، فالحكومة تعد الموازنة، والبرلمان يقرّها، والحكومة تنفذ الموازنة، والبرلمان يراقب ما إذا كان التنفيذ متفقاً مع الإجازة التي أعطاها، وفي هذا الصدد فإن في المملكة المتحدة يتمتع وزير الخزانة (المالية) بصلاحيات واسعة في إعداد الموازنة، فوحده المختص بتقدير الإيرادات في سرية تامة، كما له حق قبول أو رفض أو تعديل تقديرات النفقات

<sup>1</sup> رجب، معين محمد، "اقتصاديات المالية العامة، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، غزة، 2001، ص 32-33

<sup>2</sup> مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2011 للسلطة الوطنية الفلسطينية، بيان وزير المالية، ص 1

<sup>3</sup> خلاصة الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية لعامي 2010، 2011، ومشروع قانون الموازنة العامة لعام 2011، مرجع سابق.

<sup>4</sup> لعمارة، جمال، "مداخل الموازنة العامة للدولة"، مجلة جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص 135

التي يتقدم بها الوزراء باستثناء نفقات الدفاع حيث يعرض الخلاف الناجم عنها إلى مجلس الوزراء، وبذلك فإن وزير المالية يحضر الموازنة ويقوم بعرضها على مجلس العموم باسم السلطة التنفيذية ومنها يستمد سلطته (1).

أما على الصعيد الفلسطيني فتتولى دائرة الموازنة القيام بالمسئوليات والمهام الخاصة بإعداد موازنات الوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية بما في ذلك موازنة التمويل ومتابعتها في جميع مراحلها، كما تعد الجداول اللازمة لتحديد احتياجات الوزارات ثم تقوم بمناقشة تلك الاحتياجات وتقييمها وفق السياسات المالية المعتمدة، والتأكد من عدم الازدواج في التخصص والبرامج والتمويل، ثم تقدم الموازنة في النصف الأول من (أكتوبر) من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء، الذي بدوره يستكمل دورة الموازنة لدى السلطة التشريعية. (2)

وتمر عملية إعداد الموازنة بعدة خطوات تبدأ بإصدار تعليمات وزارة المالية لكافة الوزارات للعمل على تحضير موازاناتها وفق الأسس الواردة في ذلك الإصدار، تليها عملية تجميع الموازنات لمختلف الوزارات، ليتم تحليلها في وزارة المالية، وتقديمها بشكلها النهائي لمجلس الوزراء تمهيداً لعرضها على البرلمان لإقرارها.

## 2. مرحلة اعتماد الموازنة (المصادقة عليها):

تكون هذه المرحلة في كافة دول العالم الحديث من اختصاص السلطة التشريعية التي تمارس بدورها الرقابة على السلطة التنفيذية (الحكومة)، وتكون أولى خطوات الاعتماد بعد تقديم الموازنة بشكلها النهائي من قبل وزير المالية حيث يقوم بإلقاء مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية (البرلمان أو مجلس الشعب) موضحاً أهداف السياسة الاقتصادية والمالية للدولة ومدى ملائمة الموازنة لذلك.

أما فلسطينياً، فيقدم مجلس الوزراء في الأول من (نوفمبر) من السنة المالية الجارية الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة إلى المجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدار قانون الموازنة العامة السنوي، ويقوم وزير المالية بتقديم تقرير إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع، ثم يصدر قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة بعد المناقشة والإقرار. (3)

<sup>1</sup> طاقة، محمد و العزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 183، 184

<sup>2</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>3</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998، المرجع السابق.

وليس بالضرورة إذا ما عرضت الموازنة العامة على السلطة التشريعية أن يتم اعتمادها فيمكن أن يتحقق ذلك ويتم إصدار قانون الموازنة، ويمكن أن يتم رفضها، أو إدخال بعض التعديلات عليها، وهنا لا بد من موافقة السلطة التنفيذية وهي الجهة المسؤولة عن إعداد وتحضير الموازنة، يأتي ذلك من منطلق أن السلطة التشريعية تمثل الشعب وبالتالي تتركز أهدافهم على إرضاء ناخبهم بزيادة الإنفاق، ولكن في المقابل فإن الحكومة عند إعدادها للموازنة راعت الوضع المالي والاقتصادي للدولة وعليه جاءت موافقة السلطة التنفيذية على التعديلات شرطاً لقبولها لأنها الأكثر درايةً بإمكانيات الدولة والتزاماتها. (1)

أما آلية إقرار قانون تنظيم الموازنة العامة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية فيتم من خلال الخطوات التالية (2):

أ) يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية.

ب) تحيل السلطة التشريعية المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها في هذا الشأن إلى المجلس.

ج) يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة، وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.

د) لا يتم التصويت على الموازنة جملة واحدة، ولكن يتم التصويت على كل باب من أبواب الموازنة بشكل منفصل.

### 3. مرحلة تنفيذ الموازنة:

جاء في تعريف الموازنة في الفكر الحديث أنفاً أن الموازنة تتطوي على تقديرات مفصلة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة لسنة قادمة، كما أننا نبيناً أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتنفيذ بنود الموازنة سواء جانب الإنفاق العام أو تحصيل الإيرادات العامة، وفي هذه المرحلة تلتزم الحكومة بما تم اعتماده في الموازنة العامة، فلا يجوز تجاوز البنود المعتمدة في جانبي الموازنة إلا بعد الرجوع للسلطة التشريعية لاعتماد التجاوز قبل تنفيذه.

<sup>1</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 175

<sup>2</sup> مركز الميزان لحقوق الإنسان، دليل الموازنة العامة (ديسمبر 2002)، غزة، ص 4، 5

تعتبر عملية صرف النفقات عملية معقدة ولها إجراءاتها الخاصة بها، والتي تتسم بالبطء والدقة تجنباً لوقوع أي عمليات اختلاس أو تلاعب بالأموال العامة.

وفيما يخص تنفيذ الموازنة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، تتولى وزارة المالية وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة بما في ذلك الصناديق الخاصة، وكذلك وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة وموازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة، ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها بما يتفق وتبويب وتصنيف الموازنة العامة، إضافةً إلى إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الفلسطينية، وإدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها، ثم يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة وبموجب حوالات مالية يصدرها الوزير، ولا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها. (1)

#### 4. مرحلة المراجعة والرقابة والحساب الختامي:

إن عملية المراجعة والرقابة غاية في الأهمية لأنها تضمن سير السلطة التنفيذية وفق ما تم اعتماده في قانون الموازنة العامة للدولة، ويختلف المتخصصون في المالية العامة في بداية هذه المرحلة، فمنهم من يرى أنها تتزامن مع مرحلة التنفيذ، بهدف إلزام السلطة التنفيذية بالتطبيق الصادق لبنود الموازنة العامة وحفظ المال العام من أي تلاعب وضمن تحقيق الأهداف المختلفة للموازنة (2)، ويرى آخرون أن الرقابة المالية على الموازنة تواكب جميع مراحلها من مرحلة الإعداد ثم التنفيذ للتأكد من التزام الحكومة بالخطة المالية للدولة سواء في تنفيذ النفقات أو الإيرادات العامة وفق ما جاء في قانون الموازنة العامة (3)، وهنا لا بد من التمييز بين الموازنة والحساب الختامي، فالموازنة هي بيان تقديري، وعند اعتمادها من السلطة التشريعية يصدر قانون يربطها، ويسمى ذلك بقانون ربط الموازنة، وتبقى إمكانية زيادة ربط بعض بنود الموازنة واردة إذا ما اقتضت الظروف ذلك، وفي حالة تخصيص اعتماد إضافي لبعض البنود يظهر ما يسمى بالربط المعدل للموازنة، وأما الحساب الختامي فيعبر عن نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة. (4)

وبالنسبة للحساب الختامي، فنقوم الدوائر والهيئات العامة في الدولة بعد انتهاء السنة المالية بإعداد حساباتها الختامية التي تبين فيها الأرصدة الفعلية لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة مبيناً فيها مدى

<sup>1</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>2</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 181

<sup>3</sup> طاقة، محمد و العزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 197

<sup>4</sup> خطاب، عبد الله شحاته وأحمد، صالح عبد الرحمن، " الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية "،

القاهرة، 2008، ص 3 (من خلال الرابط التالي: [www.pidegypt.orgdownloadtrainingpublicBudget.doc](http://www.pidegypt.orgdownloadtrainingpublicBudget.doc))

الانحراف عما جاء في الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية، ويمر الحساب الختامي بدورة مشابهة لدورة الموازنة بدايةً بالإعداد وصولاً للاعتماد من السلطة التشريعية (البرلمان).<sup>(1)</sup>

تضع وزارة المالية في السلطة الفلسطينية نظاماً للتدقيق المالي الداخلي لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة، ولضمان التزام كل الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية، ويكون للوزارة سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، ثم تصدر الوزارة تعليمات دائمة لقفّل وتحضير الحسابات الختامية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة.

وانسجماً مع هذه التعليمات تعد الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة كشوفاً نهائية للإيرادات والنفقات ضمن مجال إدارتها، وتقدم إلى الوزارة.

تعد الوزارة حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العامة وتقدمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من إقفال السنة المالية. وتبين الحسابات ضمن أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة وتفصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها، ثم تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>(2)</sup>

وفي ختام هذا الفصل، يمكن استخلاص أن اختيار الأسلوب المناسب في إعداد الموازنة العامة لبلد ما لا بد وأن يتناسب مع الظروف السياسية والاجتماعية وكذلك السياسات الاقتصادية لهذا البلد، ولا يوجد من بين هذه الأساليب مثالي يتناسب مع كافة الدول سواء المتقدمة أو النامية، أما فيما يتعلق بالمراحل التي تمر بها عملية إعداد الموازنة فهي متشابهة إلى حد كبير في الأنظمة المالية المختلفة، حيث تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد وصولاً إلى مرحلة الاعتماد والمصادقة ثم التنفيذ والرقابة، وكذلك فإن المبادئ والقواعد العامة التي تحكم إعداد الموازنة اختلف مفهومها باختلاف الفكر الاقتصادي السائد، وعلى الرغم من الالتزام بإعداد الموازنات العامة بما يتوافق مع تلك المبادئ والقواعد، إلا أن الخصوصية التي تتميز بها كل دولة عن الأخرى تجعل الخروج عن هذه المبادئ أمراً طبيعياً بما يتوافق مع طبيعة الدولة، ولكن هذا الخروج لا بد وأن يكون مبرراً.

<sup>1</sup> العمر، حسين، "مبادئ المالية العامة"، الفلاح، مرجع سابق، ص 138

<sup>2</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

## الفصل الثاني

### النفقات والإيرادات العامة

## الفصل الثاني

### النفقات والإيرادات العامة

#### المبحث الأول: النفقات العامة

أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة، وتقسيماتها

ثانياً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

#### المبحث الثاني: الإيرادات العامة

أولاً: تطور مفهوم الإيرادات العامة

ثانياً: أنواع الإيرادات العامة

1. الإيرادات الضريبية
2. الإيرادات غير الضريبية
3. الإيرادات من القروض العامة
4. الإصدار النقدي الجديد
5. الإعانات والمنح الدولية

ثالثاً: العجز النقدي والعجز المالي في الموازنة

رابعاً: الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة

خامساً: الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية



## المبحث الأول النفقات العامة

أولاً: تطور مفهوم النفقات العامة، تقسيماتها وآثارها الاقتصادية

### 1. تطور مفهوم النفقات العامة:

أوضحنا سابقاً أن علم المالية اختلف مفهومه وتطور بتطور دور الدولة من الدولة الحارسة، إلى الدولة المتدخلة، ثم إلى الدولة المنتجة، ومدى انعكاس ذلك على مفهوم المالية العامة، التي تبحث في كيفية استخدام النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة لتحقيق أهدافها، وعليه، فإن ذلك التطور ينسحب على النفقات العامة، الأمر الذي أدى إلى اختلاف مفهومها حسب الفكر الاقتصادي السائد.

#### أ) المفهوم التقليدي للنفقات العامة (في ظل الدولة الحارسة):

في ظل الفكر الاقتصادي التقليدي ركز الاقتصاديون على تحديد المبلغ الواجب إنفاقه وآليات التوزيع المناسبة بين وظائف الدولة الأساسية، بحيث يتم تقليل حجم الإنفاق لأدنى مستوى ممكن تخفيفاً للعبء المالي الذي يتحمله أفراد المجتمع، وذلك لجعل أكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية في متناولهم، وذلك نابعاً من كون دور الدولة محايداً في النشاط الاقتصادي في ظل الفكر التقليدي، وبذلك يكون حجم النفقات العامة هو الذي يحدد حجم الإيرادات العامة اللازمة لتغطية تلك النفقات، وعليه، فإن النفقات العامة تقتصر على تمويل الوظائف التقليدية للدولة، وتعتبر هذه النفقات استهلاكية وغير منتجة.<sup>(1)</sup>

#### ب) المفهوم الحديث للنفقات العامة (في ظل الدولة المتدخلة):

رأينا عند تتبعنا لتطور مفهوم المالية العامة كيف أثر الفكر الكينزي على دور الدولة بمطالبته بالتدخل الفعال لدورها في النشاط الاقتصادي نتيجة تعدد الأزمات الاقتصادية والسياسية للدول الرأسمالية في بداية القرن العشرين، وظهور الكساد الكبير بسبب عدم قدرة قانون السوق الحر من تحقيق التوازن تلقائياً، وكيف انتقلت الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة، ليصبح دورها يهتم بتحقيق زيادة في معدل النمو الاقتصادي القومي، فانعكس ذلك التدخل على مفهوم وحجم وطبيعة النفقات العامة بتنوع أشكالها ووظائفها وازدياد حجمها، وأصبحت أداة هامة في يد الدولة للتدخل لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة، عمان، 2007، ص 121

<sup>2</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، "أسس المالية العامة"، الطبعة الثالثة، دار وائل، عمان، 2007، ص 52

## ج) مفهوم النفقات العامة ( في ظل الدولة الاشتراكية):

خرجت الدولة الاشتراكية إلى النور بعد قيام الثورة الشيوعية في روسيا عام 1917م، ثم امتدت لتصل أوروبا الشرقية وبعض الدول النامية لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، وأصبحت تلعب دور الدولة المنتجة لاملاكها جزءاً كبيراً من عناصر الإنتاج، وأصبحت مساهمتها كبيرة في الإنتاج القومي، واتبعت التخطيط القومي للنشاط الاقتصادي، فكان لذلك أثر واضح في ازدياد النفقات العامة وتنوعها. (1)

ويرى البعض أن هذه الزيادة خاصة الاقتصادية والاجتماعية منها ترجع إلى "اتساع نشاط الدولة الذي يهدف إلى توزيع موارد الإنتاج بين مختلف الاستخدامات وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي بما يحقق التوازن الاقتصادي بين الإنتاج والاستهلاك لخطة قومية شاملة تملك الدولة سلطات مطلقة في تنفيذها". (2)

## 2. تعريف النفقات العامة:

يعرف المتخصصون في المالية العامة، النفقة العامة بأكثر من صيغة يمكن إلقاء الضوء على بعضها كما يلي:

- أ) مبلغ من النقود تخرج من ذمة شخص عام بهدف تحقيق منفعة عامة. (3)
- ب) مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة. (4)
- ج) مبلغ من النقود تقوم بإنفاقه الدولة أو أحد الأشخاص العاملين بهدف إشباع الحاجات العامة. (5)
- د) مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق منفعة عامة. (6)

من الملاحظ أن تلك التعريفات، وإن تباينت في عباراتها ومفرداتها اللغوية فإنها تعطي نفس المعنى والمضمون، فأركان النفقة العامة متوفرة في كل التعريفات آنفة الذكر. ويمكن توضيح هذه الأركان فيما يلي:

- أن النفقة العامة مبلغ من المال (مبلغ نقدي): يأتي هذا الركن الأساسي من كون الدولة تقوم باستخدام جزء من موارد الاقتصاد القومي والمجتمع لإنتاج السلع والخدمات العامة لإشباع

<sup>1</sup> الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، مرجع سابق، ص 122، 123

<sup>2</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 53

<sup>3</sup> العلي، عادل فليح، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، دار ومكتبة الحامد، عمان، 2003، ص 50

<sup>4</sup> الحاج، طارق، "المالية العامة"، دار صفاء، عمان، 2009، ص 122

<sup>5</sup> الأيوبي، محمد عمر، "المالية العامة"، غزة، (دار النشر غير معروفة)، 2001، ص 93

<sup>6</sup> ناشد، سوزي عدلي، "الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص 27

الحاجات العامة، ويلزم لذلك قيام الدولة بإفناق مبالغ نقدية للحصول على الموارد المطلوبة وتشغيلها وتقديم الخدمات العامة في مختلف المجالات الصحية والتعليمية والأمنية والدفاعية. (1)

• **أنها تصدر عن الدولة أو أحد تنظيماتها:** تأخذ النفقة صفة العموم إذا قامت بها الهيئات والمؤسسات العامة، وإذا كانت مؤثرة في الحياة العامة بشقيها الاجتماعي والاقتصادي، ويستبعد من ذلك تلك النفقات المتبرع بها لبناء مسجد أو مدرسة أو حتى مستشفى على الرغم من تحقيقها نفعاً عاماً إلا أنها تعتبر نفقات خاصة لأنها لم تصدر من خزينة الدولة. (2)

• **أنها تحقق المنفعة العامة بإشباع الحاجات العامة:** ولا تتحقق المنفعة العامة إلا بشرطين، أولهما وجود حاجة عامة (\*) تقع مسؤولية تحقيق إشباعها على عاتق السلطة العامة نيابة عن الأفراد، وذلك من خلال إجراء الإفناق العام في المجالات المختلفة التي تقع في إطار هذه الحاجة العامة، أما ثانيهما فيتعلق بضرورة تحقيق العدالة والمساواة بين جميع الأفراد في الحصول على الإشباع بذات القدر من المنتجات أو الخدمات الناجمة عن الإفناق العام ويرجع هذا الشرط إلى تساوي الأفراد في تحمل الأعباء العامة كالضرائب مثلاً، ويلاحظ أن عملية قياس النفع العام المترتب على الإفناق العام ما زالت صعبة التحقيق لاسيما في مجالات الصحة والتعليم، ويترك تقدير هذه المنفعة للسلطات السياسية التي لا تعمل بمنأى عن الرقابة التشريعية والقضائية والدستورية، وكذلك رقابة الرأي العام والصحافة. (3)

وقبل الخوض في التصنيفات الأكثر تخصصية، يتبين أن النفقات العامة تقسم بشكل عام على نفقات جارية ونفقات رأسمالية، أما النفقات الجارية فهي عبارة عن النفقات الضرورية لتسيير أعمال الحكومة وتمكينها من أداء الخدمات وتنفيذ المشاريع المطلوبة منها، وتتضمن النفقات الجارية تلك النفقات التي تتعلق بالرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التحويلية ونفقات أخرى كالمحروقات واللوازم والأثاث،...، إلخ، أما النفقات الرأسمالية فالمقصود منها تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة رأس المال القومي والتي لها آثار واضحة على النشاطات الاقتصادية، وتقسم النفقات الرأسمالية إلى رأسمالية عادية ورأسمالية إنمائية. (4)

<sup>1</sup> عبد الحميد، عبد المطلب، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 174

<sup>2</sup> ذنبيات، محمد جمال، "المالية العامة والتشريع المالي"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، (مكان النشر غير معروف)، ط1، 2003، ص 63، 64

\* **الحاجة العامة:** هي التي يحقق إشباعها منفعة عامة وليس منفعة خاصة والدولة هي التي تتفق وتتولى إشباع هذا النوع من الحاجات.

<sup>3</sup> الصعيدي، عبد الله، "علم المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 49، 50

<sup>4</sup> محمود، رأفت سلامة، "المحاسبة الحكومية"، دار المسيرة، عمان، 2011، ص 144 - 149

### 3. تقسيمات النفقات العامة:

تحظى النفقات بمختلف أنواعها اهتماماً كبيراً لدى السلطات العليا في الدولة فيتم تقسيمها وتصنيفها حسب الأولويات الخاصة بكل دولة، لذا لا يوجد تقسيم أو تصنيف معين تلتزم به كافة الدول، ولكن لاحظ الباحث من خلال تتبع آراء بعض كتّاب المالية العامة تقسيم النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين أولهما التقسيم النظري العلمي، وثانيهما التقسيم الوضعي "العملي".

#### أ) التقسيم النظري العلمي للنفقات العامة:

يأتي تحت هذا العنوان معايير مختلفة يمكن الاستناد إليها عند التفريق بين مختلف أنواع النفقات العامة على النحو التالي:

#### • التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

يأتي هذا التقسيم كنتيجة للتطور الذي حدث في ظل الفكر الاقتصادي الحديث لدور الدولة التي لم تعد محايدة تجاه النشاط الاقتصادي لها، بل تستخدم النفقات العامة كأداة هامة للقيام بوظائفها المختلفة، الأمر الذي جعل لكل وظيفة تقوم بها الدولة نفقات خاصة بها، ويتميز التقسيم الوظيفي بالبساطة والوضوح بما يجعل أفراد المجتمع على دراية بأوجه النشاط الحكومي المختلفة ومدى اهتمام الحكومة بكل منها، كما يساعد هذا التقسيم على توفير الإحصائيات التي تساعد في تحديد الاتجاه العام للإنفاق الحكومي<sup>(1)</sup>، وتظهر النفقات العامة للدولة تبعاً لوظائفها حسب التالي<sup>(2)</sup>:

- **النفقات العامة الاقتصادية:** وتشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي، مثل المشاريع الاقتصادية، المنح والإعانات الاقتصادية، نفقات توفير الطاقة والنقل وكذلك مشاريع البنية الأساسية.
- **النفقات العامة الاجتماعية:** كمخصصات التكافل الاجتماعي، والخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية.
- **النفقات العامة الإدارية:** تتضمن نفقات إدارة المرافق العامة من رواتب وأجور الموظفين الحكوميين، ومصاريف إعداد وتدريب وتأهيل الجهاز الإداري للقيام بالأعمال المنوطة به على أكمل وجه، وكذلك تكاليف توفير الأمن الداخلي.

<sup>1</sup> الشريف، محمد بن عبد الله والإمام، عبد العزيز، "حسابات الحكومة في المملكة العربية السعودية"، دار طويق، الرياض، الطبعة الخامسة، 2002، ص 41

<sup>2</sup> الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، مرجع سابق، ص 134-142

- **النفقات العامة العسكرية:** تشمل في طياتها كافة النفقات اللازمة لحماية الدولة والدفاع عنها من أخطار ومطامع الغير، سواء كانت رواتب وأجور أو معدات وتقنيات دفاعية وبرامج مسلحة لذلك الغرض.

- **النفقات العامة المالية:** تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام والأوراق والسندات المالية الأخرى.

● **تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها في الموازنة العامة (1):**

- **النفقات العامة العادية:** وهي كافة النفقات التي تظهر بشكل متكرر سنوياً في الموازنة العامة للدولة، والتكرار هنا لا يعني ثبات القيمة المالية في الموازنات المتعاقبة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر، الرواتب والأجور أو نفقات الصيانة أو العدالة.

- **النفقات العامة غير العادية:** يمكن وصف هذه النفقات بالاستثنائية التي لم تظهر بشكل دوري في الموازنة العامة للدولة، وإنما تظهر كلما اقتضت الحاجة إليها كنفقات الحروب ومكافحة البطالة أو مواجهة الكوارث الطبيعية.

● **تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها:**

يعتمد هذا القسم على مبدأ شمول الإنفاق فنقسم النفقات العامة إلى قسمين:

- **نفقات عامة مركزية:** تتضمن كافة النفقات الموجهة لصالح مجتمع الدولة بأكمله كنفقات الأمن والدفاع، وبالتالي ينتفع منها المجتمع ويتحمل كامل عبئها عن طريق الموازنة العامة للدولة.

- **نفقات عامة محلية:** وتشمل النفقات الموجهة لصالح إقليم معين أو منطقة داخل الدولة ويعود نفعها لهذا الإقليم دون باقي أقاليم الدولة، مثل مصروفات الكهرباء والماء والهاتف.

● **تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الإنتاج القومي (2):**

يتم تقسيم النفقات العامة حسب تأثيرها على الإنتاج القومي إلى حقيقية وتحويلية:

- **النفقات العامة الحقيقية:** وهي النفقات العامة التي ينتج عنها زيادة مباشرة في الإنتاج القومي المحلي وتنتم بمقابل، مثل الرواتب والأجور الخاصة بموظفي الدولة، والإنفاق على التعليم والصحة والقيام بالمشروعات الإنتاجية، وينشأ الأثر المباشر لهذه النفقات من خلال وجود الطلب الفعال من جانب الدولة يؤثر على حجم ونوع الإنتاج ويولد دخلاً ممن يزودون الدولة بهذه السلع والخدمات.

<sup>1</sup> الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، مرجع سابق، ص 134-142

<sup>2</sup> رجب، معين، " اقتصاديات المالية العامة " ، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، غزة، 2001، ص 161

- **النفقات العامة التحويلية:** تلك النفقات التي لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي، ولكن تحول القوة الشرائية وتعيد توزيع الدخل القومي بين الأفراد والجماعات، ولا تتم عادة بمقابل.

(ب) **التقسيم الوضعي العملي للنفقات العامة (حالة السلطة الوطنية الفلسطينية) :**

تعتبر التقسيمات الوضعية للنفقات العامة هي تلك التقسيمات العملية المطبقة في الموازنات العامة في الدول المختلفة، ويمكن أن تعتمد الدول في هذه التقسيمات على ما ذكر سابقاً في التقسيم العلمي للنفقات العامة، لأن التقسيمات الوضعية تستند فعلياً إلى اعتبارات علمية كالاختبارات الوظيفية، التاريخية والإدارية، ويمكن أن تتمثل التقسيمات الوضعية في التقسيم الإداري لتحديد مسؤولية الجهات الإدارية القائمة بالإنفاق، كما يمكن للتقسيمات الوضعية أن تتمثل بالتقسيم الوظيفي لتوضيح نشاط الدولة وفحص مدى كفاءة أجهزتها في أداء وظائفها، ويرى البعض أن الجمع بين التقسيمين الإداري والوظيفي معاً يسمح بأن تكون الموازنة العامة موازنة رقابة وموازنة أداء في ذات الوقت.<sup>(1)</sup>

لاحظ الباحث بمراجعته قوانين الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعدة سنوات تسمية الجهات الإدارية (بمراكز المسؤولية) أي ما يؤكد أن السلطة الوطنية الفلسطينية أخذت مبدأ التقسيم الإداري في موازنتها.<sup>(2)</sup>

حددت السلطة الوطنية الفلسطينية في التقسيم الإداري لنفقاتها (51) مركز مسؤولية ضمن المحافظات والوزارات والمؤسسات والهيئات العامة موزعة على أربعة قطاعات رئيسية على النحو التالي<sup>(3)</sup>:

- قطاع الحكم
- قطاع البنية التحتية
- القطاع الاقتصادي
- القطاع الاجتماعي

<sup>1</sup> الصعيدي، عبد الله، مرجع سابق، ص 67

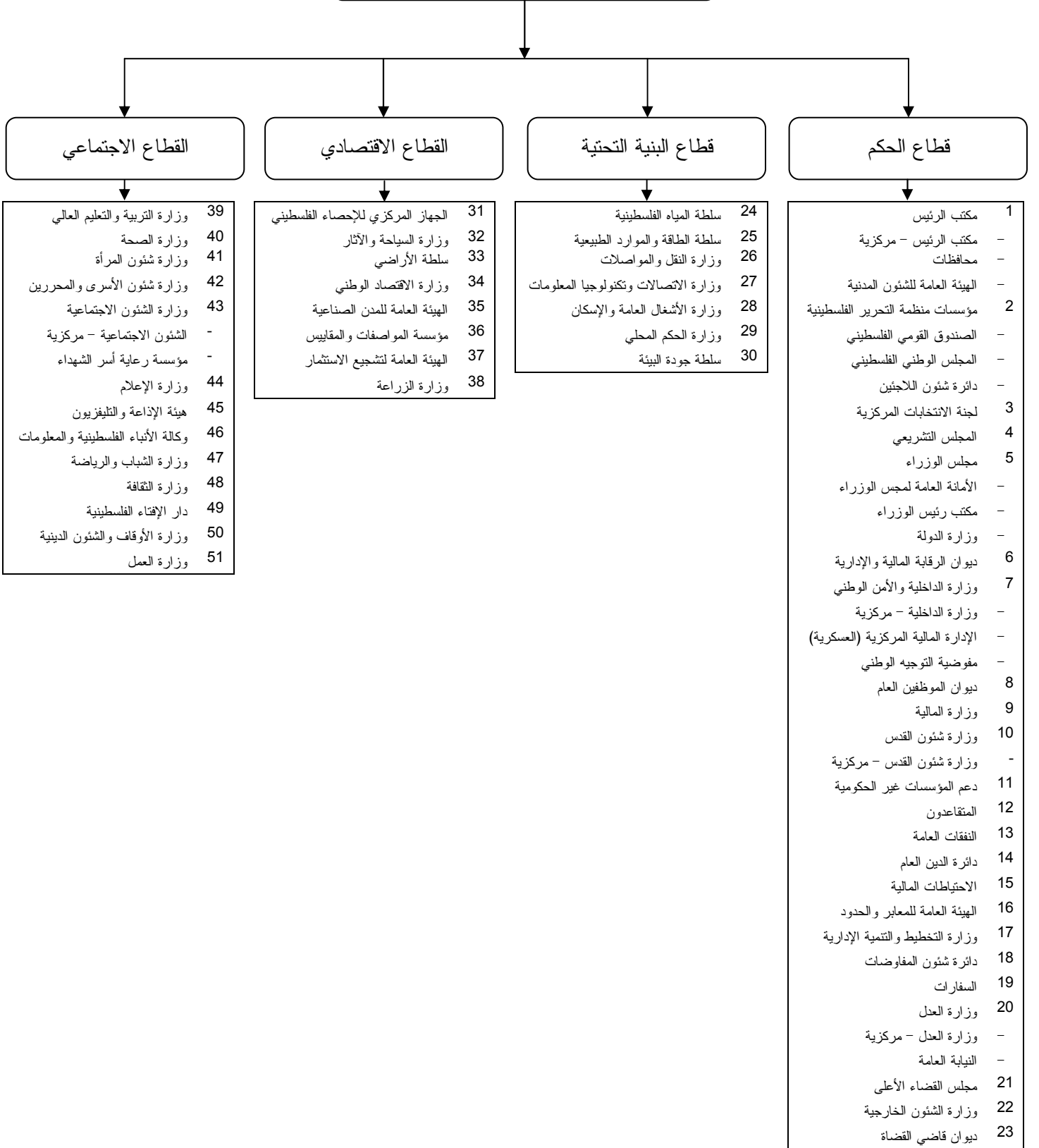
<sup>2</sup> القوانين التي تم الإطلاع عليها:

- مشروع قانون الموازنة العامة 2011
- مشروع قانون الموازنة العامة 2010
- مشروع قانون الموازنة العامة 2009

<sup>3</sup> [http://www.pmf.ps/index.php?pagess=balance\\_4](http://www.pmf.ps/index.php?pagess=balance_4)

شكل رقم (1-2)

مراكز المسؤولية للسلطة الوطنية الفلسطينية



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات موازنات مراكز المسؤولية للسنة المالية 2011 المنشورة على موقع وزارة المالية

<http://www.pmf.ps/news/plugins/spaw/uploads/files/budget2011/tree2011.php>

بالإضافة لما سبق فإن السلطة الفلسطينية اتبعت التقسيم الوظيفي لنفقاتها محددة وظائف أجهزتها ووزارتها وهيئاتها العامة، حيث قسمتها إلى ما يلي (1):

أ) نفقات الرواتب والأجور وتشمل:

- أجور المدنيين
- أجور الشرطة والأمن

ب) النفقات التشغيلية: تشمل على العديد من النفقات مثل:

- الإيجارات
- المياه، الكهرباء
- القرطاسية
- الصيانة،.....، وغيرها.

ج) النفقات التحويلية وتتضمن:

- الضمان الاجتماعي
- المساهمات
- الاعانات
- التقاعد والتعويضات

د) النفقات الرأسمالية: وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى (2)، ويندرج تحتها.

- الأجهزة والمعدات والآلات
- مركبات وآليات ثقيلة
- الأراضي والاستثمارات
- الأبنية والإنشاءات
- الأثاث
- نفقات رأسمالية أخرى

هـ) خدمة الدين العام وتشمل:

- الأقساط المتوقعة للقروض الخارجية
- الفوائد المتوقعة للقروض الخارجية
- الأقساط المتوقعة للقروض المحلية
- الفوائد المتوقعة للقروض المحلية

<sup>1</sup> بعض الوثائق الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة للأعوام 2008-2011، عن موقع وزارة المالية <http://www.pmf.ps>

<sup>2</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998م: بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.



## ثانياً: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

تطور دور النفقات العامة وأصبح دوراً مهماً ومؤثراً في الاقتصاد القومي حتى أنها أصبحت أهم أداة من أدوات السياسة المالية، وأدركت معظم الدول هذا التأثير فأخذت تستخدم النفقات العامة كأداة هامة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وأصبح تأثير النفقات العامة يشمل عدة مجالات، سيلقي الباحث نظرة موجزة على الآثار الاقتصادية، ولا يكون تأثير النفقات العامة بمعزل عن تأثير الإيرادات العامة لاسيما الضرائب لأنهما شقا السياسة المالية، ولعل أهم اثر للنفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة (1)، والهدف من دراسة الآثار الاقتصادية هو معرفة النتائج المترتبة على تغير حجم الإنفاق العامة على المتغيرات الاقتصادية الرئيسية الذي بدوره ينعكس على مستوى النشاط الاقتصادي بأكمله، ومعرفة تلك النتائج ترشد واضع السياسة المالية لاستخدام الأدوات الأنسب لتحقيق أهدافه. (2)

للنفقات العامة آثار في الإنتاج والاستهلاك وتوزيع الدخل القومي والاستقرار الاقتصادي نوضحها بإيجاز فيما يلي (3):

### 1. أثر النفقات العامة في الإنتاج والاستهلاك:

تؤثر النفقات العامة في الإنتاج بشكل مباشر من خلال تأثيرها في قدرة الأفراد على العمل بزيادة كفايتهم وقدراتهم الذهنية والجسمية وتأمينهم مخاطر المستقبل، الأمر الذي يزيد من قدرتهم على الإنتاج وزيادة دخولهم، وبالتالي زيادة معدل الادخار، ومن جانب آخر فإن للنفقات العامة تأثير غير مباشر في الإنتاج من خلال ما يعرف بأثر المضاعف والمعجل (\*). فمن خلال أثر المضاعف (من خلال تأثيراته في الاستهلاك) ستؤدي الزيادة الحاصلة في الإنفاق إلى زيادات متتالية في الدخل تفوق في حجمها الزيادة الأولية في الإنفاق النقدي، وبعد أن يبدأ تأثير المضاعف في الاستهلاك تبدأ تأثيرات أخرى في الاستثمار تعرف بأثر المعجل وهو مشتق من الطلب على أموال الاستهلاك حيث أن الزيادة في ذلك الطلب تؤدي إلى تغير في الإنفاق الاستثماري من خلال زيادة الطلب على وسائل الإنتاج كالألات والمعدات.

<sup>1</sup> ناشد، سوزي عدلي، "الوجيز في المالية العامة، مرجع سابق، ص 69

<sup>2</sup> الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، مرجع سابق، ص 143

<sup>3</sup> العلي، عادل فليح، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، ص 67

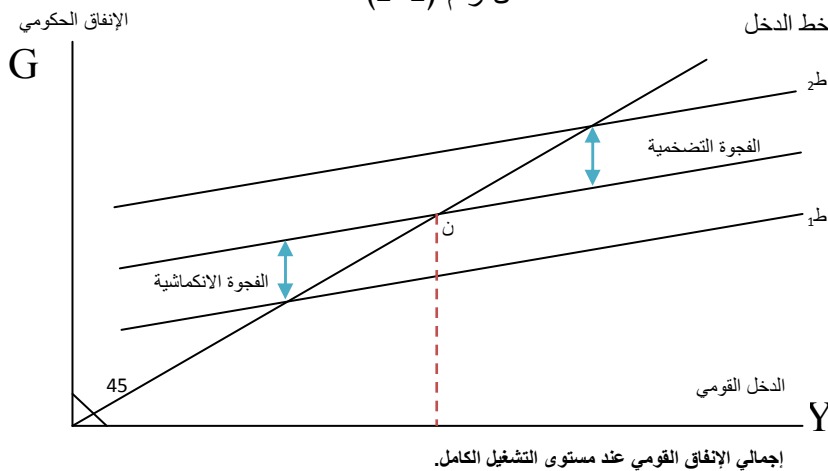
\* **المضاعف:** هو المعامل العددي الذي يوضح مقدار الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن الزيادة في الإنفاق القومي من خلال ما تؤدي إليه تلك الزيادة من تأثيرات في الاستهلاك، أما **المعجل** فتأثيراته تكون على الاستثمار.

ويُفسر ذلك بأن الزيادة في الدخل بقيمة المضاعف ستؤدي إلى زيادة الطلب على أموال الاستهلاك، ثم يجد المنتجون أنفسهم عاجزين عن تلبية الطلب الاستهلاكي في ظل الإمكانيات الحالية لهم، وبالتالي تحدث زيادة الإنفاق الاستثماري لشراء الآلات والمعدات التي تلبى الطلب الاستهلاكي.

## 2. أثر النفقات العامة في الاستقرار الاقتصادي:

تتدخل الدولة في ظل عدم التوازن (أي في حالات الانكماش الاقتصادي أو التضخم) باستخدام أدواتها المالية المتمثلة في السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية، فيتم استخدام النفقات العامة كأداة هامة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ففي حالات التضخم يحدث قصور في العرض الكلي عن مواكبة الطلب الكلي، بمعنى أن تكون قوة شرائية زائدة تلجأ الدولة لامتناسها من خلال خفض الإنفاق الحكومي على السلع الكمالية مصحوباً بزيادة في الضرائب، ومع عدم الإخلال بالإنفاق الذي يهدف لزيادة الطاقة الإنتاجية للتخلص من الفجوة التضخمية، أما في حالة الانكماش فيكون قصور في الطلب الكلي، فتلجأ الدولة إلى خلق قوة شرائية جديدة لتحفيز الطلب الفعلي بزيادة الإنفاق الحكومي، وتخفيض الضرائب تحفيزاً وتشجيعاً للإنفاق القومي حتى يقترب مستواه من مستوى الإنتاج القومي فتختفي الفجوة الانكماشية تدريجياً. يتضح ذلك من خلال الشكل المقابل<sup>(1)</sup>:

الشكل رقم (2-2)



المصدر: العلي، عادل فليح، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي

## 3. أثر النفقات العامة في توزيع الدخل القومي:

تلعب الدولة دوراً هاماً في توزيع الدخل والتأثير فيه من خلال تحديد الأثمان وعوائد عوامل الإنتاج، وتكون إما بشكل مباشر من خلال تحديد الحد الأدنى للأجور وإقرار حد معين لسعر الفائدة، وكذلك تحديد نسبة معينة من الأرباح لتوزيعها، وإما بشكل غير مباشر من خلال تحديد أثمان السلع والخدمات المنتجة، ويترتب على ذلك التأثير في عوائد الإنتاج.

<sup>1</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 73

## المبحث الثاني الإيرادات العامة

أولاً: تطور مفهوم الإيرادات العامة:

تحدد القوانين والتشريعات الإيرادات العامة للدولة، ومن يدفعها، وأساليب تقديرها في الموازنة العامة، ولا ترتبط بقانون الموازنة العامة للدولة كما هو الحال في النفقات العامة لها، بحيث تتولى أجهزة حكومية متخصصة عملية التحصيل لصالح حساب الخزينة العامة للدولة، إلا أنه يوجد دوائر حكومية لها علاقة أساسية بالنشاط المتعلق بالرسوم المحصلة كدائرة الجوازات العامة لتحصيل رسوم إصدار جوازات السفر، وسلطة المياه لتحصيل رسوم المياه، وسلطة الأراضي لتحصيل رسوم بيع وتسجيل الأراضي، ... إلخ. (1)

إن الإيرادات العامة والنفقات العامة أداتان مهمتان من أدوات السياسة المالية لأي دولة، فالتطور في الفكر الاقتصادي السائد ودور الدولة عبر مختلف المراحل لم يكن تأثيره فقط على النفقات العامة وتطور مفهومها، بل انعكس بالمثل على مفهوم ودور الإيرادات العامة في كل مرحلة، ويأتي ذلك الترابط من كون أن الإيرادات العامة والنفقات العامة أداتان مكملتان لبعضهما البعض، فأى إنفاق عام تريد الدولة إجراءه لتحقيق أهدافها المختلفة يحتاج لأموال عامة لتغطيته.

وتعرف الإيرادات العامة على أنها الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة، فقد تطورت الإيرادات العامة بتطور الفكر الاقتصادي والمالي السائد، فكانت في الفكر الاقتصادي التقليدي مقتصرة على تزويد الخزينة العامة بالأموال اللازمة لتغطية الإنفاق العامة اللازم لقيام الدولة بوظائفها الأساسية، أما في ظل الفكر الاقتصادي الحديث فأصبحت الإيرادات العامة بجانب كونها أداة للحصول على الأموال العامة، أداة هامة من أدوات السياسة المالية تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي حسب الأهداف التي ترغب الدولة تحقيقها، إضافة إلى ذلك فإن أهمية الإيرادات العامة تزداد بزيادة أهمية الإنفاق العام كنتيجة لضرورة لتزايد دور الدولة في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي. (2)

وتختلف مصادر الحصول على الإيرادات العامة من دولة إلى أخرى، وتتنوع حسب النظام الاقتصادي والمالي والسياسي السائد في كل دولة، وتتحدد أهمية تلك المصادر بمدى تحقيقها لأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

<sup>1</sup> الرماحي، نواف محمد عباس، " المحاسبة الحكومية "، دار صفا، عمان، 2009، ص 197

<sup>2</sup> الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، مرجع سابق، ص 52

## ثانياً: أنواع الإيرادات العامة:

تقسم الإيرادات العامة في قانون الموازنة إلى ثلاثة أقسام رئيسية من حيث مصدرها، القسم الأول يتمثل في الإيرادات المحلية وهي التي تحصل من مختلف المصادر المحلية وتتضمن الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، أما القسم الثاني فهو عبارة عن الإيرادات من أقساط القروض المستردة التي كانت قد منحتها للمؤسسات والهيئات المحلية، ويعبر القسم الثالث عن الإيرادات الخارجية المتمثلة في المساعدات المالية والإعانات التي تتلقاها الدولة من مختلف المصادر. (1)

ويرى الباحث أن التقسيم السابق أغفل مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات العامة للدول النامية، وهو الاقتراض سواء داخلياً أو خارجياً، لذلك سيعتمد الباحث في تقسيمه للإيرادات العامة على ما يلي:

### 1. الإيرادات الضريبية:

#### (أ) تعريف الضريبة وخصائصها:

عرفها الفقيه الفرنسي (جيز Jese) على أنها " استقطاع نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة "، ثم عرفها بمفهوم أوسع وأعم وأشمل الأستاذ (Methil) بأنها "استقطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وفقاً لقدراتهم التكليفية ، بطريقة نهائية، وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة ولتحقيق تدخل الدولة"<sup>(2)</sup>، وعرفها الأستاذ (العلي) بأنها "فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبراً من الأفراد بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة، وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية".<sup>(3)</sup>

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي أوردها المختصون فإنها ذات دلالة واحدة تتمثل في أنها مبلغ من المال، وأنها فريضة إجبارية، ولها أهداف مالية واقتصادية واجتماعية، وتفرض بدون مقابل فلا ينتظر دافع الضريبة أن تعود عليه فائدة خاصة جراء دفعه للضريبة.

#### (ب) أنواع الضرائب:

##### • الضرائب على الدخل:

يعرف الدخل عند الاقتصاديين والماليين بأنه " إيراد يتجدد أو يتكرر بصفة دورية مع بقاء المصدر واستمراره، وهو ينتج عن مصادر مختلفة، فقد يكون رأسمالي كالريع من العقارات

<sup>1</sup> وديان، لؤي والحدر، زهير، " المحاسبة الحكومية "، دار البداية، عمان، 2010، ص 87

<sup>2</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 145، 146

<sup>3</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 91

والودائع، وقد يكون مصدره العمل كأجرة العامل والموظف، وقد يكون مصدره رأس المال والعمل معاً كأرباح التجارة والصناعة والخدمات الزراعية"، أما تعريف الدخل الخاضع للضريبة وحسب نظرية المصدر فهو عبارة عن كل قوة شرائية نقدية جديدة تتدفق بصورة دورية خلال فترة زمنية معينة، يمكن استهلاكها دون المساس بالمصدر<sup>(1)</sup>، وعليه، فإن الدخل له خصائص يتميز بها كالدورية، وبقاء المصدر، وصيانتته، واستغلاله بشكل أمثل، وكذلك إمكانية تقييم الدخل بالنقود، وكلها أمور نسبية تختلف باختلاف نوع الدخل ومصدره.

وكإبراز لأهمية هذا النوع من الضريبة، فإن ضريبة الدخل الشخصي تصل إلى 50% من إيرادات الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(2)</sup>.

### أنواع ضريبة الدخل<sup>(3)</sup>:

- الضريبة العامة على مجموع الدخل: وفقاً لهذا النوع فإن دخل المكلف الذي حصل عليه خلال السنة يجمع في وعاء واحد بغض النظر عن اختلاف مصادره سواء كان من أرباح تجارية أو صناعية أو فوائد أو دخل عقاري، وتفرض عليه ضريبة دخل واحدة.
- الضريبة النوعية على فروع الدخل: يختلف هذا النوع عن سابقه في أنه يتم احتساب ضريبة الدخل على كل نوع ومصدر مستقل عن الآخر، وبالتالي تفرض عليه أكثر من ضريبة واحد حسب تعدد واختلاف مصادر الدخل.

### • الضرائب على رأس المال<sup>(4)</sup>:

تعرف الضريبة على رأس المال بأنها الضريبة التي تفرض على اقتناء المال وتملكه بغض النظر عن كونه أنتج أم لم ينتج، وهناك طرق مختلفة لتطبيق هذا النوع من الضريبة نوضحها بالتالي:

- الضريبة على تملك رأس المال: بهذه الطريقة يتم فرض ضريبة على رأس المال الذي يملكه الفرد بصرف النظر عن شكله أو طريقة الحصول عليه، أو كونه منتجاً أو غير منتج، ويعتبر هذا النوع سلاحاً ذا حدين، فإما الحد الإيجابي لهذا النوع فإنه يحض ويشجع أصحاب رؤوس الأموال للاستثمار وعدم الاكتناز لتعويض ما ستفرضه الدولة على رأس ماله، وأما الحد السلبي لهذا النوع من الضريبة فإنه يتسبب في هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج مما يفقد الدولة ميزة استثمار هذه الأموال داخلها، لذا فإن الدولة لا تفرض هذه الضريبة إلا في حالات استثنائية كالأزمات والحروب التي تجعل الدولة بحاجة إلى الأموال.

<sup>1</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 165-166

<sup>2</sup> النقاش، غازي عبد الرزاق، "المالية العامة: تحليل أسس الاقتصاديات المالية"، دار وائل، عمان، الطبعة الثالثة، 2003، ص 156

<sup>3</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 133

<sup>4</sup> الحاج، طارق، مرجع سابق، ص 63-65

- **الضريبة على رأس المال المكتسب:** يفرض هذا النوع على الأموال المكتسبة التي لا يبذل الشخص جهداً في الحصول عليها كالإرث والوصية، وعلى الرغم من أنه مصدر دخل وفير لخزانة الدولة فإنه لا يطبق إلا في القليل من الدول كألمانيا، فرنسا، سوريا، ومصر، ويأتي عدم تطبيقه في غالبية الدول لأنه من وجهة نظر الورثة غير عادل بأن تقاسمهم الدولة في أموالهم.

- **الضريبة على نمو رأس المال:** يشبه هذا النوع إلى حد كبير سابقه في أنه يفرض على الزيادة في رأس المال، والتي لا يبذل فيها المالك جهداً، وفي أنه لا يطبق إلا في دول قليلة كألمانيا، فرنسا، سوريا، ومصر، كأن تقوم الدولة بشق شوارع تساهم في رفع قيمة العقارات.

#### • **الضرائب على الإنفاق<sup>(1)</sup>:**

تعتبر الضرائب على النفقات إحدى أنواع الضرائب غير المباشرة الرئيسية التي تمتاز بسرعة جبايتها، فهي تفرض على الأشخاص عند استخدام دخولهم لسد حاجتهم بشرائهم السلع والخدمات، فهي تجبى بزيادة سعر السلع بمقدار هذه الضريبة، وتسمى بالضريبة العمياء، حيث أنها لا تميز بين الأغنياء والفقراء وإنما تفرض على السلع والخدمات لذا فهي لا تتمتع بالعدالة الضريبية، وللضريبة على الإنفاق عدة أنواع نوضحها فيما يلي:

- **الضرائب النوعية على النفقات:** هذا النوع من الضرائب يتميز بالتنوع وكثرة العدد، لكونه يصيب حاجة الإنسان التي منها ما هو ضروري واستعماله شائع ومنها استعماله كمالي.

- **الضريبة على السلع الأساسية:** ضريبة تفرض على سلع لا يستطيع الإنسان الاستغناء عنها كالخبز، الملح، الدقيق، مشتقات الألبان، الرز والماء، ويعتبر هذا النوع من أهم الموارد المالية للخزانة العامة، ولا يراعي القدرة التكليفية للفرد، لذلك حاولت التشريعات الضريبية المعاصرة العمل على تخفيض معدلاتها بحيث لا يشعر المكلف بعبئها.

- **الضرائب على السلع ذات الاستعمال الشائع:** وهي ضرائب تفرض على سلع غير أساسية في الأصل، ولكن لكثرة استخدامها أصبحت سلعاً يكاد الأفراد لا يستغنون عنها كالتبغ، الشاي والقهوة، فهي ضريبة عادلة نسبياً لأنها تفرض على سلع غير ضرورية في الأصل وكذلك تعتبر ضريبة ذات دخل مرتفع، وتشتد وطأتها على الطبقات الوسطى والفقيرة الأمر الذي أدى بالمشرع المالي لجعلها معتدلة.

<sup>1</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 174-178

- **الضرائب على السلع الكمالية:** تفرض على سلع يمكن التخلي عنها، ولا يُقبل عليها إلا أصحاب الثروات، فهي ضريبة طوعية ليس فيها عنصر الإكراه المالي أو المعنوي كما في حال الضريبة على السلع الأساسية، وأصبح هذا النوع من الضرائب مطبقاً في كثير من دول العالم.

- **الضريبة العامة على النفقات:** تفرض هذه الضريبة على جميع النفقات التي يقوم بها الأفراد سواء بشراء السلع أو بدل خدمة معينة، وهذا النوع يصيب عامة السلع والخدمات التي يستفيد منها الأفراد، ويختلف سعرها باختلاف السلعة والخدمة، وأهم ما يميز هذا النوع من الضرائب وفرة الحصيلة لأنها تشمل نفقات المجتمع بأكمله، وما يعيبه أنها تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وصعوبة التطبيق بسبب صعوبة تحديد مجموع نفقات الفرد بصورة دقيقة، ومن صورها الضريبة على المبيعات التي تتم في أي دور من أدوار تداول البضاعة من مرحلة إنتاجها حتى مرحلة استهلاكها، وضريبة القيمة المضافة التي تفرض على مبيعات السلع والخدمات المقدمة للأفراد، ويتميز هذا النوع بانتشاره الواسع في معظم دول العالم

#### • **الضرائب على التداول والتصرفات (1):**

تتخذ الصور التي تجبى بها هذه الضرائب أشكالاً عدة، إذ قد يحصل أن تجبى من خلال لصق طوابع على المستندات أو نقداً، ومن الأمثلة الحية لهذا النوع ضريبة الطابع وضرائب التسجيل، يأتي ذلك على الرغم من أن معظم التشريعات المالية العربية والأجنبية تطلق عليه تسمية رسوم، ولكن ما يجعلها ضريبة وليس رسوماً برأي الكاتب أن قيمة هذا النوع من الضرائب أصبحت تفوق الخدمة التي تؤدي نظيرها، ولا علاقة لها بتكاليف الخدمة التي تؤديها، ولا يؤخذ بعين الاعتبار مقدار المنفعة التي تعود على دافعها.

ويؤيد الباحث وجهة النظر هذه لأنها تتماشى مع تعريف الضريبة من حيث أنها تفرض جبراً وليس طواعية، وتكون بدون مقابل أي لا ينتظر دافعو الضريبة أي استفادة جراء دفعهم لها.

#### 2. **الإيرادات غير الضريبية**

##### • **الإيرادات من أملاك الدولة:**

يطلق على هذا النوع من الإيرادات العامة بالدومين الحكومي، وينقسم إلى قسمين الأول الدومين العام وهو عبارة عن أملاك الدولة الخاضعة للقانون العام، ويخصص لسد الحاجات العامة كالمرافق العامة، حيث تقوم الدولة بالإنفاق على هذه المرافق لصيانتها والمحافظة عليها، وقد

<sup>1</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 141-142

تفرض رسوماً رمزيةً للانتفاع بها، أما القسم الثاني الدومين الخاص وهو من أهم المصادر المالية للدولة فهو عبارة عن كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة باعتبارها شخصاً اعتبارياً لا يخضع للقانون العام كما أنه لا يخصص للمنفعة العامة.<sup>(1)</sup>

ويقصد علماء المالية العامة الدومين الخاص عند الحديث عن مصادر إيرادات الدولة من أملاكها وليس الدومين العام، لأن الرسوم التي قد تفرض على استخدام المواطنين للمرافق العامة هي رمزية ولا تعول الدولة عليها في تمويل النفقات العامة لها، ويكون هدفها غالباً رغبة الدولة في تنظيم استعمال الأفراد لهذه المرافق إلا أنه وفي ظروف استثنائية يكون سبب هذه الرسوم هو تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق، ولكن تظل القاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام، أما بالنسبة للدومين الخاص فإنه يدر إيراداً للدولة يمكن التصرف فيه بالبيع والتأجير وغير ذلك.<sup>(2)</sup>

تأتي الإيرادات من أملاك الدولة من مصادر متعددة نذكر منها<sup>(3)</sup>:

#### - الإيرادات العقارية:

وهي عبارة عن إيرادات الدولة التي تحصل عليها جراء تملكها للمناجم والغابات والأبنية والأراضي، بحيث تستخدم الدولة هذه العقارات بشتى أنواعها إما استخداماً ذاتياً أو عن طريق تأجير الأراضي والمباني.

#### - الإيرادات المالية:

تتمثل الإيرادات المالية للدولة بتلك التي تحصل عليها من السندات الحكومية وأذونات الخزينة والأسهم وعوائد الفوائد على القروض الممنوحة للأفراد والمؤسسات وكذلك لدول أخرى، وكذلك الفوائد التي تحصل عليها الدولة نتيجة إيداع أموالها في البنوك.

#### - الإيرادات الصناعية:

وهي إيرادات تحصل عليها الدولة من القطاع الصناعي، حيث تجد الدولة نفسها مضطرة في كثير من الأحيان أن تدخل المجال الصناعي لاسيما المجالات الضخمة التي لا يستطيع القطاع الخاص خوضها بمفرده دون مشاركة الدولة، إضافة إلى ذلك خصوصية بعض المجالات التي لا تسمح الدولة بتدخل القطاع الخاص فيها كالأمن مثلاً، يأتي ذلك من منطلق أن الدولة لها شخصية اعتبارية يمكن من خلالها ممارسة الاستثمار في المجال الصناعي لتحقيق العوائد اللازمة لتغطية

<sup>1</sup> الحاج، طارق، مرجع سابق، ص 39

<sup>2</sup> حشيش، عادل أحمد، "أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،

2006، ص 130

<sup>3</sup> الحاج، طارق، مرجع سابق، ص 40-45



نفقاتها، ومن الطرق التي تقوم من خلالها تقوم الدولة بذلك الاستثمار المباشر بمفردها بإنشاء المشاريع الصناعية، أو عن طريق مشاركة القطاع الخاص في المشاريع الصناعية، كما يمكن للدولة من خلال القوانين التي تسنها أن تنقل ملكية المشاريع الصناعية من القطاع الخاص إلى القطاع العام بما يعرف بأسلوب التأميم.

#### - الإيرادات التجارية:

تمارس بعض الدول لاسيما الدول الاشتراكية النشاط التجاري استيراداً وتصديراً كما لو أنها قطاع خاص، وبعض الدول احتكرت المجال التجاري بأكمله، إلا أنها عادت في الوقت الحالي بالسماح للقطاع الخاص بتولي عمليات استيراد وتصدير العديد من السلع التي كانت تحتكرها الدولة.

#### - الإيرادات الخدمية:

كما في النشاط التجاري اتبعت بعض الدول كفرنسا وبعض الدول النامية التي تنتهج الطريق الاشتراكي أسلوب احتكار بعض الخدمات كالتأمين حيث يعتبر من أهم موارد الدولة.

#### • الإيرادات من الرسوم:

يمكن تعريف الرسم بأنه مبلغ نقدي يُلزم الفرد بدفعه جبراً إلى الدولة مقابل حصوله على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة بحيث تحقق له نفعاً خاصاً على أن يقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة. (1)

### 3. الإيرادات من القروض العامة (2):

أصبحت القروض في العصر الحديث مصدراً مالياً لتنفيذ السياسة المالية والاقتصادية التي تسعى لتنفيذها معظم الحكومات لاسيما بعد تطور مهام ووظائف الدولة ورغبتها في تنفيذ العديد من المشاريع التي قد تفوق قدرتها التمويلية لتجد الحل في القروض سواء كانت داخلية أم خارجية، فالنظر إلى القروض أصبحت غير مقتصرة على أنها مصدر غير عادي لتغطية بعض أنواع النفقات، ولكنها باتت وسيلة تستخدمها الحكومة ضمن سياستها المالية لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية.

<sup>1</sup> لطفى، علي، " المالية العامة - تنمية المجتمع الجزء الثاني "، مكتبة عين شمس، 1997، ص 10

<sup>2</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 236-246

## أ) تعريف القروض العامة:

تختلف القروض عن غيرها من إيرادات الدولة العامة في أنها إيراد مؤقتة للدولة يتم قبضه من المقرض بهدف إعادة أصله والفوائد التي تفرض عليه إلى المقرض في موعد محدد، فيمكن تعريف القروض العامة بأنه " عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد " .

## ب) أنواع القروض العامة (1):

تتعدد أنواع القروض باختلاف الأساس الذي تقوم عليه، ويمكن توضيح ذلك في الجدول التالي:

### جدول رقم (1-2) أنواع القروض وخصائصها

من حيث	النوع	التوضيح
المصدر	القروض الداخلية:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقيمين فوق أراضيها.</li> <li>• تتمتع الدولة بحرية كبيرة في وضع الشروط الملائمة لها.</li> </ul>
	القروض الخارجية:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المقيمين خارج البلاد، أو من حكومات أجنبية.</li> <li>• لها سلبيات كبيرة في إمكانية استخدام الدولة المقرضة القرض كورقة ضغط لفرض شروط سياسية وغيرها على الدولة المقرضة.</li> <li>• إمكانية زيادة أعباء مالية إضافية نتيجة الحصول على القرض بالعملة الأجنبية.</li> <li>• إمكانية حدوث تبعية اقتصادية وربما سياسية للبلدان الأجنبية الدائنة.</li> </ul> <p>تنقسم إلى:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ديون ناتجة عن قروض المنظمات الدولية وهي قروض البنك الدولي وبنك التسويات الدولية وصندوق النقد الدولي وأي مؤسسات إقراض دولية أخرى.</li> <li>2. ديون مقدمة بواسطة الدول وبنوكها المركزية وهيئاتها العامة.</li> <li>3. ديون تبرمها جهات خاصة من الدول المدينة وتكون مضمونة من الحكومة.</li> <li>4. ديون تحصل عليها الشركات والأشخاص القانونيين وتكون</li> </ol>

<sup>1</sup> الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 236-246

		غير مضمونة من الحكومة.
حرية الاكتتاب	القروض الاختيارية:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• يقرض الدائنون الدولة أموالهم بمحض إرادتهم وفق عقود متفق على شروطها.</li> </ul>
	القروض الإلزامية:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تفرض الدولة هذا النوع على رعاياها بشكل إجباري.</li> <li>• تتعهد الدولة بسداد أصل القرض وفوائده في الوقت المناسب.</li> <li>• تلجأ الدولة لهذا النوع في الأزمات المالية والاقتصادية، الحروب، الكوارث الطبيعية.</li> <li>• تستخدم في محاربة التضخم بامتصاص القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد.</li> </ul>
آجالها	القروض العمرية:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• قروض مرتبطة سدادها بعمر المقرض.</li> <li>• تتعهد الدولة بدفع إيراداً للمقرض ما دام على قيد الحياة.</li> <li>• تتحول ملكية الأموال المقترضة للدولة في حالة وفاة المقرض.</li> <li>• انتشار هذا النوع من القروض ضيق ولكن مطبق في كثير من الدول المتطورة.</li> </ul>
	القروض المؤبدة:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• انتشرت في العصور الوسطى ولكن قليلة التطبيق في عصرنا الحالي.</li> <li>• لا تحدد الدولة تاريخاً معيناً لسدادها ولكن لتزم بدفع الفوائد للمقرض.</li> <li>• يحق للدولة استدعاء واستهلاك ما تشاء من السندات وقتما تشاء.</li> <li>• لا يستطيع المقرض مطالبة الدولة بالوفاء ولكن يملك المطالبة بالفوائد السنوية.</li> </ul>
	القروض لأجل:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تلجأ إليها الدولة لمواجهة حالات مؤقتة وطارئة.</li> <li>• ينتهي الدين بانتهاء الأجل المتفق عليه.</li> <li>• منها طويل الأجل، متوسط الأجل وقصير الأجل.</li> <li>• أكثر أنواعها انتشاراً سندات الخزنة، تصدر لمواجهة العجز الموسمي في الموازنة.</li> </ul>
قروض مثمرة وقروض عقيمة	القرض المثمر:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ينفق على مشروع استثماري، يأتي بإيراد ويسدد أصل وفوائد القرض</li> <li>• من أكثر القروض إنتاجية.</li> </ul>
	القرض العقيم:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ينفق على مشروعات لا تأتي بإيرادات لتسديد القرض وفوائده.</li> <li>• يتميز بفوائده العامة للاقتصاد والمجتمع.</li> </ul>
الفترة الزمنية	القروض طويلة الأجل	<ul style="list-style-type: none"> <li>• هي القروض التي تسدد أقساطها على فترات زمنية بعيدة، تزيد عن (10) سنوات.</li> <li>• توجه إلى المشروعات طويلة الأجل التي تدر عائداتها في الأمد</li> </ul>

<p>البعيد .</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تستخدم لتمويل المرافق العامة للدولة كالطرق، المواصلات ومشروعات الكهرباء</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تستغرق فترة زمنية تتراوح بين (3 - 7) سنوات.</li> <li>• توجه للمشروعات الزراعية والصناعية التي تحتاج مدة محددة لتنفيذها.</li> </ul>	<p>القروض متوسطة الأجل</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تتراوح مدتها بين عدة أشهر وسنة واحدة وقد تصل إلى سنتين.</li> <li>• غالباً ما تكون قروض تجارية لتمويل عمليات التجارة الخارجية.</li> <li>• تقدمه الدول من خلال أنونات الخزنة تقل آجالها عن العام الواحد.</li> <li>• أسباب لجوء الدولة له، عدم تدفق إيراداتها العامة على مدار السنة بانتظام.</li> </ul>	<p>القروض قصيرة الأجل</p>	

المصدر: إعداد الباحث بالاستناد إلى المراجع التالية:

- الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، "أسس المالية العامة"، مرجع سابق، ص 238-245
- رجب، معين، "اقتصاديات المالية العامة"، مرجع سابق، ص 135-142
- لطفي، علي، "المالية العامة - تنمية المجتمع الجزء الثاني"، مرجع سابق، ص 110-116
- زردق، أحمد عبد الرحيم، "اقتصاديات المالية العامة - دراسة نظرية تطبيقية (تطور الإيرادات العامة في مصر)"، (دار ومكان النشر غير معروف) الطبعة الأولى، 1998، ص 164-167

#### 4. الإصدار النقدي الجديد (التمويل بالتضخم)<sup>(1)</sup>:

تلجأ الدولة في العصر الحديث إلى تمويل نفقاتها عامةً والاستثمارية منها خاصةً إلى الإصدار النقدي الجديد، أو ما يسمى "التمويل بالتضخم" وذلك عن طريق زيادة وسائل الدفع بالإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي، وتتمثل عملية الإصدار النقدي في خلق كمية إضافية من النقد الورقي يتم استخدامها في تمويل النفقات العامة وفق ضوابط تحكم عملية الإصدار هذه من حيث الكمية والجهة التي تشرف على الإصدار، ولا تلجأ الدولة لهذا الأسلوب في التمويل إلا عندما تعجز الإيرادات العامة العادية كالضرائب والرسوم والقروض وغيرها عن مواجهة النفقات العامة، وعلى ذلك فإن الإصدار النقدي الجديد يتلاءم مع فكرة وجود العجز المنظم في الموازنة العامة.

وبإمكان الدولة خلق كميات إضافية من النقود لمواجهة نفقاتها من خلال الاقتراض من البنوك التجارية التي تستطيع خلق نوع جديد من النقود يطلق عليه "نقود الودائع أو النقود الكتابية"، ومن ثم إضافة كمية جديدة إلى وسائل الدفع، وبالتالي فإن الأثر النهائي للاقتراض لا يختلف عنه في الإصدار النقدي الجديد.

<sup>11</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 158-162

وتمثل الطريقتان السابقتان صورتين من القروض الإجبارية التي لا تستند إلى مدخرات حقيقية، الأمر الذي يجعلهما وسيلتي تمويل تضخمي، حيث أنهما تعلمان على زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي مما يسبب ارتفاعاً في الأسعار وبالتالي انخفاض القوة الشرائية للنقود، هذا لا يعني أن ارتفاع الأسعار يرجع إلى استخدام التضخم كوسيلة تمويلية، وإنما قد يرجع إلى مسببات أخرى تتعلق بالهيكل الإنتاجي، ويمكن القول أن زيادة إصدار النقد لا تؤدي إلى التضخم في جميع الأحوال حيث أنه لا ينتج عنها ارتفاع في الأسعار إذا كان هناك موارد إنتاجية متعطلة من الممكن استخدامها لزيادة الإنتاج.

عارض الاقتصاديون التقليديون لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد كوسيلة لتمويل نفقاتها العامة مبررين ذلك بتلقائية التوازن الاقتصادي الذي يؤدي إلى تحقق الاستخدام الكامل وبالتالي أي زيادة في الإصدار النقدي تؤدي إلى إحداث تضخم يضر بالتوازن التلقائي من خلال ارتفاع الأسعار وتدهور القوة الشرائية للنقود مما يؤدي لانخفاض العرض الكلي عن الطلب الكلي فلا يحدث التوازن، ومن مبرراتهم أيضاً أن التضخم يعمل على إعادة توزيع الدخل القومي لمصلحة أصحاب الدخل المرنة وبالتالي يزداد التفاوت بين الطبقات، كما يؤدي التضخم بنظر التقليديين إلى انخفاض الميل الحدي للادخار وحدوث عجز في الميزان التجاري نتيجة زيادة الميل إلى استيراد السلع الأجنبية وضعف المقدرة التصديرية مما يؤدي الاستمرار في عجز الميزان التجاري إلى انخفاض سعر الصرف للعملة الوطنية.

أما بالنسبة للفكر الاقتصادي الحديث فيشجع الدول على الالتجاء إلى الإصدار النقدي الجديد في حالة وجود موارد اقتصادية معطلة سواء كانت تلك الموارد بشرية أم مادية، أي أنه يمكن استخدام الإصدار النقدي الجديد من قبل الدول التي تتمتع بمرونة عالية في جهازها الإنتاجي ولكنه في حالة معطلة الأمر الذي يسمح باستيعاب كمية إضافية من النقود.<sup>(1)</sup>

ويعتبر الإصدار النقدي الجديد أداة طيعة وسهلة في يد الدولة، حيث يمكن للدولة عن طريق هذه الأداة الحصول على النقود متى شاعت، ولكن لا بد من وجود ضوابط خاصة للحيلولة دون انزلاق الاقتصاد في حالة تضخم لا يمكن علاجها.<sup>(2)</sup>

## 5. الإعانات والمنح الدولية:

تنقسم الإعانات من حيث المصدر إلى إعانات داخلية من الأفراد والمؤسسات الوطنية وهي غير منتظمة، وإعانات خارجية إما من مؤسسات أو دول أجنبية، والنوع الثاني من الإعانات يلعب

<sup>11</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 158-162

<sup>2</sup> الأيوبي، محمد عمر، "المالية العامة"، مرجع سابق، ص 264

دوراً كبيراً في تمويل نفقات بعض الدول في الوقت الحاضر. أما بالنسبة لأنواع الإعانات فهي كالتالي:

#### أ) أنواع الإعانات الخارجية<sup>(1)</sup>:

- **من حيث الشروط:** فمنها ما هي مشروطة ومنها غير مشروطة، فأما الإعانات المشروطة فلا تحصل عليها الدولة إلا إذا التزمت بعمل معين وموقف محدد سياسياً أو عسكرياً حسب رغبة الجهة المانحة، وأما الإعانات غير المشروطة فهي تلك التي لا يترتب عليها أي التزام ينتقص من سيادة الدولة واستقلالها السياسي أو الاقتصادي، ولا يؤثر على علاقتها بالدول الأخرى.
- **من حيث الشكل:** تنقسم الإعانات من حيث شكلها إلى إعانات نقدية تدفع لخزانة الدولة في صورة نقد، وإعانات عينية على شكل سلع للاستخدام المدني أو العسكري.

وفي إطار ما سبق فإن الإعانات المشروطة والإعانات العينية تعمل على تقييد حرية الدول الفقيرة التي تستقبل الإعانات بحيث لا تستطيع تنفيذ خططها التنموية التي تراها من منظورها الخاص بل تفرض عليها الإعانات نطاقاً ضيقاً للعمل، أما بالنسبة للشق الإيجابي الآخر من الإعانات وهي الإعانات النقدية وغير المشروطة فهي تعطي الدولة الفقيرة حرية تامة في تنفيذ ما تراه أنسب للنهوض باقتصادها فيمكن لها من خلال النقد المدفوع لخزانتها - والذي عادةً ما يكون بعملات أجنبية - أن تختار السلع الأجنبية المناسبة لطبيعتها، تكون بذلك قاعدة الاختيار بين البدائل أوسع، وكذلك تكون العملة الأجنبية المدفوعة بمثابة غطاء لعملة وطنية جديدة تقوم بإصدارها.

#### ثالثاً: العجز النقدي والعجز المالي في الموازنة:

بعد ما ذكر سابقاً من تفاصيل النفقات العامة والإيرادات العامة كل على حدة، فإن فكرة الاستفادة من ذلك لا تحدث إلا عند مقابلة الجانبين في وثيقة واحدة ألا وهي الموازنة العامة، حيث يتم من خلال هذه المقابلة والمقارنة بين النفقات العامة والإيرادات العامة تحديد الموقف المالي للدولة سواء كان فائضاً أم عجزاً، وإذا ما كانت الإيرادات العامة المقدره كافية لتغطية النفقات العامة المقدره توصف الموازنة بأنها متطابقة ومتوازنة، وإذا كان هناك زيادة حقيقية في النفقات العامة المقدره عن الإيرادات العامة المقدره فإن الموازنة تكون في حالة عجز.

لذا لا بد من معرفة أن العجز في الموازنة نوعان أولهما نقدي والآخر مالي كما يلي<sup>(2)</sup>:

1. **العجز النقدي:** يظهر العجز النقدي في الموازنة العامة المتطابقة والمتوازنة، والتي تكون فيها الإيرادات العامة المتوقعة كافية لتغطية النفقات العامة المتوقعة، عندما يحدث تأخر في

<sup>1</sup> العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 164

<sup>2</sup> صاحب عجام، ميثم، محمد سعود، علي، "تخطيط المال العام: سياسات تعبئة الموارد وإدارة المصروفات العامة"، دار الكندي، إربد،

تحصيل الإيرادات الاعتيادية في المواعيد المحددة لها مسبقاً بسبب موسمية تحصيل بعض الإيرادات العامة، وفي نفس الوقت يبقى الإنفاق جارياً مما يسبب عجزاً في السيولة النقدية للخرانة العامة أي ما يسمى بالعجز النقدي، وعلاج هذا العجز يكون بإصدار الدولة لأذونات الخزانة قصيرة الأجل (91 يوم) حيث تتمتع بسيولة عالية وينتفي عنها خطر عدم الوفاء عن الاستحقاق لقصر آجالها.

2. **العجز المالي:** يعرف العجز المالي بأنه زيادة حقيقية في النفقات العامة بالمقارنة مع الإيرادات العامة خلال السنة المالية الواحدة، وتعالج الدولة هذا العجز بإصدار سندات الخزانة العامة التي تتميز بمدة متوسطة إلى طويلة الأجل، وسبب لجوء الدولة لهذا القرض (سندات الخزانة العامة) هو عدم قدرتها على تغطية العجز المالي خلال السنة المالية.

#### رابعاً: الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة:

تعتبر الإيرادات الضريبية والإيرادات من القروض العامة (الدين العام) أكثر أنواع الإيرادات العامة تأثيراً في الاقتصاد القومي، لذا سيتم توضيح آثار كل منهما على الاقتصاد القومي:

#### 1. الآثار الاقتصادية للضرائب<sup>(1)</sup>:

تؤثر الإيرادات الضريبية في كل من الإنتاج والاستهلاك والادخار وكذلك المستوى العام للأسعار وتوزيع الدخل والثروة على النحو التالي:

#### أ) أثرها على الإنتاج:

إن أثر الضريبة على الإنتاج ناجم من أثرها على المقدرة في العمل والمقدرة والرغبة في الاستثمار، فالأمر متعلق بمرونة الطلب على الدخل، كلما زادت مرونة الطلب انخفضت رغبة الأفراد في زيادة جهدهم لتعويض النقص الذي حدث في دخولها نتيجة للضريبة، وأما بالنسبة للرغبة في الاستثمار فالأمر يتعلق بحجم المدخرات المتاحة والعائد المتوقع على الاستثمار واللذين يتأثران سلبياً وبشكل مباشر بالضريبة، لذلك وجدت الحوافز الضريبية كالإعفاءات وغيرها للتخفيف من حدة الآثار السلبية هذه.

#### ب) أثرها على الاستهلاك والادخار:

يتأثر حجم الاستهلاك بانخفاض الدخل الناتج عن فرض الضرائب، وتكون الآثار نسبية حسب مستويات الدخل ويكون الأثر أبلغ على الدخل المنخفضة، كما أن طبيعة الضريبة تلعب دوراً في ذلك الأثر، بحيث إذا كانت الضريبة تصاعديّة يكون أثرها على الدخل المرتفعة مما يكون الأثر أكبر على الادخار، وأما في حالة الضريبة التنازلية فيكون الأثر الأكبر على الاستهلاك.

<sup>1</sup> العمر، حسين، "مبادئ المالية العامة"، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، 2002، ص 88-89

### ج) أثرها على المستوى العام للأسعار:

يعتمد تأثير الضريبة على المستوى العام للأسعار على طبيعة الضريبة، فإذا كانت الضرائب مباشرة سيكون أثرها على الأسعار من خلال تأثيرها على الطلب الكلي في الاقتصاد، وأما الضرائب غير المباشرة فيكون تأثيرها على الأسعار بشكل مباشر ويعتمد في درجته على مرونة كل من العرض والطلب على السلعة.

### د) أثرها على توزيع الدخل والثروة:

تساهم الضرائب المباشرة بفعالية في إعادة توزيع الدخل والثروة في المجتمع ويزداد هذا الأثر في حالة الضرائب التصاعدية بحيث تزداد الضريبة على أصحاب الدخل المرتفعة فتتخفف بنسبة أكبر من انخفاض الدخل المنخفضة، أما الضرائب غير المباشرة فيقع عبؤها على أصحاب الدخل المنخفضة لارتباطها بحجم الاستهلاك خاصة إذا فرضت بنسبة أكبر على السلع الضرورية في حين أن الضرائب على السلع الكمالية ستكون أكثر عدلاً في عملية إعادة توزيع الدخل.

## 2. الآثار الاقتصادية للدين العام (القروض العامة)<sup>(1)</sup>:

تنقسم آثار الدين العام أو القروض العامة إلى آثار على المتغيرات النقدية كالسيولة وسعر الفائدة، وآثار على المتغيرات الاقتصادية الأخرى كالادخار والاستثمار وكذلك المستوى العام للأسعار، يمكن توضيحها كالتالي:

### أ) أثر الدين العام على المتغيرات النقدية:

- **الأثر على السيولة:** يعتبر الدين العام بمثابة تحويل لجزء من السيولة النقدية من أيدي الأفراد إلى خزانة الدولة مما يؤثر سلباً على السيولة بيد هؤلاء الأفراد، ويصل ذلك الأثر إلى أشده في حالة القروض طويلة الأجل.
- **الأثر على سعر الفائدة:** يتأثر سعر الفائدة في الاقتصاد بعدة عوامل منها أسعار الفائدة على أدوات الدين العام كالسندات، لذلك يمكن أن تكون الآثار سلبية على الاقتصاد إذا ما تم تحديد أسعار الفائدة على هذه الأدوات على أسس غير مدروسة.

### ب) أثر الدين العام على المتغيرات الاقتصادية:

- **الأثر على الادخار والاستثمار:** يختلف ذلك الأثر باختلاف نوع الدين هل هو دين حقيقي أم ظاهري<sup>(\*)</sup>، ففي حالة الدين الحقيقي فإن تأثيره يختلف باختلاف مصدر تمويل هذا الدين،

<sup>1</sup> العمر، حسين، "مبادئ المالية العامة"، مرجع سابق، ص 90

\* الدين الحقيقي: هو اقتراض القطاع العام من الوحدات الاقتصادية، أما الدين الظاهري: فهو اقتراض القطاع العام من البنك المركزي.



فإذا تم تمويل الدين عن طريق خفض الاستهلاك أو استخدام الأصول غير الموظفة في العملية الإنتاجية فذلك سيعمل على تراكم رأس المال بزيادة المدخرات، وأما إذا تم تمويل الدين عن طريق أموال معدة للاستثمار أصلاً فإن تأثير ذلك لا يعدو سوى إعادة توزيع استخدامات الادخارات، لكن في حالة الدين الظاهري سيؤدي إلى زيادة القوة الشرائية وزيادة الطلب الكلي، فيكون الأثر إيجابياً على الاقتصاد إذا ما كانت مرونة الجهاز الإنتاجي عالية وتستوعب حجم الطلب الكلي وتعمل على زيادة مستوى التشغيل، وإذا كانت مرونة الجهاز الإنتاجي منخفضة سترتب على ذلك ارتفاع معدل التضخم ويتبعها آثاره السلبية على الادخار والاستثمار.

- الأثر على المستوى العام للأسعار: يمكن للدين العام أن يساهم في خفض المستوى العام للأسعار على المدى البعيد عن طريق استخدام أموال الدين العام في تطوير البنية التحتية للاقتصاد وزيادة الطاقة الإنتاجية للمجتمع، أما إذا ما استخدمت هذه الأموال في تمويل الإنفاق العام أو سداد الديون السابقة فإن النتيجة هي رفع معدل التضخم.

#### خامساً: الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية (مصادر التمويل الرئيسية للموازنة العامة) (1):

يأتي تمويل الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية العناصر الرئيسية التالية:

##### 1. الإيرادات المحلية: والتي تنقسم إلى إيرادات ضريبية وغير ضريبية:

(أ) الإيرادات الضريبية: يتم احتسابها بالمعادلة: (الإيرادات الضريبية - الأرباح الضريبية = صافي الإيرادات الضريبية) وتشمل:

- مقبوضات المقاصة: هي عبارة عن الإيرادات التي يتم تحصيلها نتيجة المعاملات التجارية بين السلطة الوطنية الفلسطينية والجانب الإسرائيلي، ويتم تحويلها إلى وزارة المالية وفقاً لجلسات المقاصة الشهرية. وتشمل الجمارك (وهي الجمارك على المستوردات للسلطة الوطنية الفلسطينية أو نتيجة للاستيراد المباشر عبر الموانئ وتحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية)، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات، ضريبة الشراء. (2)

- ضريبة الدخل
- ضريبة القيمة المضافة
- ضريبة الأملاك
- الجمارك
- المكوس

<sup>1</sup> بالاستناد لمشاريع قانون الموازنة العامة للأعوام 2008 - 2009، إضافة إلى تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول التدقيق على الحساب الختامي عن السنة المالية 2008 الصادر في أيلول/2010.

<sup>2</sup> موقع الإلكتروني لوزارة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: تعريفات ومصطلحات <http://www.pmf.ps/>

ب) الإيرادات غير الضريبية: وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى (1).

- الرسوم
- الرخص
- توزيعات الأرباح
- مقبوضات الأمانات

## 2. المنح والمعونات الخارجية:

أ) المنح والمساعدات لدعم الموازنة: وهي عبارة عن المبالغ التي تدفعها الدول المانحة كدعم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية.

ب) المنح والمساعدات لتمويل النفقات التطويرية

## 3. الاقتراض وتسهيلات القطاع المصرفي:

الاقتراض من البنوك المحلية: ويشمل ذلك السحب على المكشوف من حسابات السلطة لدى تلك البنوك أو الحصول على قروض.

وقد استحدثت السلطة الفلسطينية في قانون الضريبة الجديد رقم 8 لسنة 2011 نوعين جديدين من الإيرادات، فأما الأول فهو عبارة عن فرض 10% على الجوائز أو مكاسب اليانصيب النقدية والعينية، وأما الثاني فرض 5% من قيمة المبالغ المدفوعة كأتعاب على أصحاب المهن الحرة، هذا على صعيد الأحكام المتعلقة بالأفراد، أما بالنسبة لتلك المتعلقة بالشركات فقد استحدث القانون الجديد فرض ضريبة على الدخل المتحقق من الفوائد والعمولات وأرباح الودائع المشاركة في استثمار البنوك والشركات المالية التي لا تتعاطى بالفائدة بنسبة 5% (2).

وفي ختام هذا الفصل يمكن القول بأنه على الرغم من وجود ضوابط ومعايير علمية لتقسيم كل من النفقات العامة والإيرادات العامة، فإن الأمر الأكثر تحكماً في تلك التقسيمات هو الخصوصية والطبيعة التي تتميز بها كل دولة عن الدول الأخرى، فالتقسيمات الوظيفية للنفقات العامة في جمهورية مصر العربية تختلف عنها في المملكة الهاشمية الأردنية، وكلاهما يختلف عن تلك التقسيمات المعمول بها في سورية، إذ أن التقسيم الوظيفي يتم وفقاً للوظائف التي تقوم بها الحكومة في كل بلد مثل توفير الرعاية الصحية والخدمات التعليمية والاجتماعية أو الدفاع والأمن

<sup>1</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998م: بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية

المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد(26)، 2011، ماس، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة النقد الفلسطينية، ص46، 45.

والعدالة، ويتمشى ذلك مع الأهداف العامة التي تسعى الحكومات إلى تحقيقها، وبطبيعة الحال تختلف الأهداف باختلاف البلد، أما تقسيمات الإيرادات العامة فتعتمد بشكل أساسي على الموارد الطبيعية والاقتصادية المملوكة لكل بلد، وحجم نشاطها التجاري داخلياً وخارجياً، إضافةً إلى الظروف السياسية السائدة فهي تؤثر وبشكل كبير على حجم الإيرادات العامة، فالاستقرار السياسي يساهم في الاستقرار الاقتصادي، وانعدامه يؤدي إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية، وكلاهما ينعكس بشكل مباشر على حجم الإيرادات العامة للدولة.

لذلك فإنه من غير المنطق المفاضلة بين التقسيم العلمي والعملي، لأن التقسيم العملي لا يمكن أن يستقيم بدون الالتزام بالخطوط العريضة التي وضعها التقسيم العلمي لمكونات الموازنة العامة، والتقسيم العملي يظهر الخصوصية التي تتميز بها كل دولة، ويأتي ذلك بسبب اختلاف الظروف العامة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، والتي تلعب الدور الأبرز في تحديد هيكل الموازنة العامة لأي بلد.

ويتضح ما سبق جلياً في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، حيث نجد اختلافاً في تقسيم نفقاتها وإيراداتها عن دول العالم بل عن الدول المجاورة لها، فإن ما تعانيه السلطة الوطنية الفلسطينية من الاحتلال الإسرائيلي خلق بيئة خاصة لها، فعند النظر إلى خلاصة مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2011 نجد بنداً يسمى (إيرادات مقاصة) ضمن الإيرادات العامة للسلطة وفي نفس الوثيقة يوجد ضمن تفصيل إجمالي التمويل بند يسمى (إيرادات مقاصة - أساس استحقاق)، وهذا البند الذي تعتبره السلطة أحد مصادر التمويل لا نجده في موازنات الدول الأخرى، وإنما تجد السلطة نفسها مضطرة لإدراجه ضمن إجمالي التمويل بسبب العوائق والعقوبات الإسرائيلية التي تفرضها على السلطة والتي تتضمن تعليق عوائد السلطة من إيرادات المقاصة مما يؤدي إلى تأخر تحصيلها في وقتها، وبالتالي تُرحل لموازنة السنة المالية التالية، أما بالنسبة للنفقات العامة للسلطة فالأمر أكثر تعقيداً، وذلك بسبب ما تعانيه السلطة والشعب الفلسطيني على حدٍ سواء من ممارسات سلطات الاحتلال الإسرائيلي، فتقوم السلطة في كثير من الأحيان بتوجيه نفقاتها لإصلاح ما تم تخريبه من الجيش الإسرائيلي إما بتعويض المتضررين أو إعادة بناء منازلهم أو مصانعهم، إلخ... فكلها نفقات غير اعتيادية تلجأ السلطة لتغطيتها على حساب نفقات تنمية وتطويرية أخرى الأمر الذي يحول دون تقدم ملحوظ في تنمية الاقتصاد الفلسطيني.

واستكمالاً لدراسة الحالة الفلسطينية فإنه من الضروري أن يتم التطرق للاتفاقيات الاقتصادية التي أبرمتها السلطة الوطنية الفلسطينية مع أطراف ودول أخرى لبحث أثر تلك الاتفاقيات على الإيرادات العامة للسلطة، لاسيما المحلية منها.

## الفصل الثالث

الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية وأثرها على الإيرادات  
المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية

## الفصل الثالث

الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية وأثرها على الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية

المبحث الأول: الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الدولية التي وقعتها السلطة الفلسطينية

أولاً: أهم الاتفاقيات

1. اتفاقية العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل "بروتوكول باريس" (نيسان/1994)
2. منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى - الجامعة العربية (تشرين الأول/2000)

ثانياً: ملخص الاتفاقيات التي عقدتها السلطة الفلسطينية مع دول أخرى

المبحث الثاني: تحليل الاتفاقيات في إطار تأثيرها على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية

أولاً: نظرة عامة على التجارة الخارجية الفلسطينية

ثانياً: تطور حجم التبادل التجاري الفلسطيني في الفترة (1995 - 2010)

ثالثاً: أثر الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية

## المبحث الأول

### الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الدولية التي وقعتها السلطة الفلسطينية

تعتبر اتفاقية أوسلو أول اتفاقية وقعتها السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث نصت هذه الاتفاقية على إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية كسلطة حكومية ذاتية انتقالية في الثالث عشر من سبتمبر لعام 1993 على أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>(1)</sup>، وقد وقعت السلطة الفلسطينية بعد هذه الاتفاقية عدة اتفاقيات اقتصادية وتجارية مع أطراف دولية عدة بهدف تنمية اقتصادها، فعكفت على إقامة العديد من العلاقات بين بعض الدول العربية والأجنبية لزيادة حجم التبادل التجاري وتحرير الاقتصاد الفلسطيني من العلاقات الاقتصادية المفروضة عليه منذ الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية عام 1967، ويرى مراقبون أنه على الرغم من عقد السلطة للعديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الاقتصادية والتجارية فإنها لم تحقق الحد الأدنى من الأهداف المنشودة.<sup>(2)</sup>

#### أولاً: أهم الاتفاقيات:

سنقتصر هنا بتوضيح بنوع من التفصيل لاتفاقيتين هامتين للسلطة الفلسطينية، وهما بروتوكول باريس الاقتصادي حيث إنه المنظم لكافة العلاقات التجارية الفلسطينية مع العالم الخارجي، واتفاقية التجارة العربية الحرة الكبرى، وبالنسبة لباقي الاتفاقيات فسيتم إيجازها في الجدول رقم (1-3) على النحو التالي:

#### 1. اتفاقية العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل "بروتوكول باريس" (نيسان/1994):

منذ أن تسلمت السلطة الفلسطينية الصلاحيات الاقتصادية في عام 1994 وقعت العديد من الاتفاقيات مع عدد من الدول العربية والأجنبية. وفي العام نفسه تم التوقيع على الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني - الإسرائيلي (بروتوكول باريس) الذي اعتمد عليه في صياغة جميع الاتفاقيات التجارية والاقتصادية التي تم إبرامها مع مختلف دول العالم<sup>(3)</sup>، حيث فرضت إسرائيل اتحاداً جمركياً أحادي الجانب على الأراضي الفلسطينية، يصب في مصلحة الاحتلال الإسرائيلي بالدرجة الأولى، حيث سمحت إسرائيل بدخول بضائعها بحرية تامة إلى الأراضي الفلسطينية، وفرضت قيوداً على دخول البضائع الفلسطينية إلى الأسواق الإسرائيلية ضمن قائمة طويلة من البضائع

<sup>1</sup> الموقع الإلكتروني مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا: <http://www.wafainfo.ps>

<sup>2</sup> نصر الله، عبد الفتاح، "التجارة الخارجية الفلسطينية - تحليل ورؤية نقدية"، مركز التخطيط الفلسطيني، 2003، ص 26

<sup>3</sup> الجعفري، محمود، لافي، دراين، "المهام المطلوبة من السلطة الوطنية الفلسطينية لتعزيز الاستفادة من الاتفاقيات التجارية الدولية"، معهد

أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، القدس، 2005، ص 19

الممنوعة من دخول الأسواق الإسرائيلية، فتكبد المستورد الفلسطيني عند استيراده للبضائع الإسرائيلية تكاليف تبلغ أضعاف ما هي عليه في البلاد المجاورة، وذلك نتيجة للعلاقة غير المتكافئة بين الجانبين، وهذه العلاقة لا تمت بصلة إلى موضوع الاعتماد المتبادل الموجود في العلاقات المتكافئة بين بلدين.<sup>(1)</sup>

إلا أن بروتوكول باريس حدد الإجراءات والأنظمة التي تحكم العلاقات الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة وبين إسرائيل من جهة أخرى خلال الفترة الانتقالية، وعقب ذلك البروتوكول وقعت منظمة التحرير الفلسطينية اتفاقية أخرى مع إسرائيل في 1995/9/28 لتوضيح تلك العلاقة وعرفت باتفاقية واشنطن<sup>(2)</sup>، وأصبحت الاتفاقيتان معروفتين "بالاتفاقية الاقتصادية مع إسرائيل"، بحيث تكون العلاقة الثنائية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي قائمة على المبدأ الأساسي للتجارة الحرة، أما بشأن العلاقة التجارية لقطاع غزة والضفة الغربية مع طرف ثالث فإن بروتوكول باريس ينظم هذه العلاقة كما يلي<sup>(3)</sup>:

- (أ) لا تخضع المنتجات الفلسطينية لأي قيود تصديرية.
- (ب) تمنح الواردات والصادرات الفلسطينية معاملة متساوية في موانئ العبور الإسرائيلية باستثناء ما يتعلق بالتدابير الأمنية.
- (ج) وبالنسبة لسياسات الاستيراد، فإن الأنظمة الإسرائيلية المتعلقة بالجمارك، وضريبة الشراء والمقاييس تسري على الواردات الفلسطينية باستثناء بعض السلع الواردة في القوائم (A1, A2, B)<sup>(\*)</sup> فإن السلطة تتمتع بحرية تحديد الجمارك والرسوم والضرائب على سلع هذه القوائم إضافة إلى السيارات
- (د) إحدى نتائج تطبيق سياسة الاستيراد الإسرائيلية هي اعتبار الاتفاقيات التجارية الثنائية المنعقدة بين إسرائيل وأطراف أخرى قانونية وسارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- (هـ) تمنع سياسة الاستيراد الإسرائيلية التجارة مع الدول التي لا تقيم علاقات دبلوماسية مع إسرائيل.
- (و) منظمة التحرير الفلسطينية لها الحق في أن تفاوض وتبرم اتفاقيات تجارية، نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية ما دامت سياسة الاستيراد التي تطبق في إسرائيل تسري في الضفة الغربية وقطاع غزة.

<sup>1</sup> النقيب، فضل، "الاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع"، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، (مكان النشر غير معروف)، 1997، ص 25.

<sup>2</sup> عبد الرزق، عمر، "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"، (ماس)، 2002، ص 9.

<sup>3</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية <http://www.met.gov.ps/MneModules/agreements/Aplo-isr.pdf>  
\* القوائم (B, A2, A1): القائمة (A1) هي بضائع مستوردة منتجة محلياً في الأردن، مصر، وبلدان عربية أخرى، والقائمة (A2) هي بضائع مستوردة من بلدان عربية وإسلامية وبلدان أخرى، أما القائمة (B) هي البضائع المستوردة والتي لا تخضع لأي قيود من حيث الكمية إلا أنها تخضع للمقاييس الإسرائيلية.

كما نصت الاتفاقية في الشأن النقدي والمالي على عدة قضايا منها: إنشاء سلطة النقد الفلسطينية بصلاحيات البنك المركزي باستثناء إصدار العملة، مع إلزام سلطة النقد بترخيص خمسة بنوك إسرائيلية تعمل في الأراضي الفلسطينية قبل الاتفاق، وكذلك أن الشيك الإسرائيلي سيكون إحدى العملات المتداولة في الاقتصاد الفلسطيني، واعتباره وسيلة قانونية للدفع بما فيها المعاملات الرسمية، إضافةً إلى حق سلطة النقد في تحويل الكميات الزائدة من الشيك إلى عملة أجنبية من البنك المركزي الإسرائيلي وفق آلية يتم الاتفاق عليها.<sup>(1)</sup>

وعلى صعيد الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية فقد وضح الأمر بشأن الضرائب المباشرة وغير المباشرة على النحو التالي:

#### • الضرائب المباشرة:

سمحت الاتفاقية للسلطة الوطنية الفلسطينية انتهاج سياسة ضريبية مباشرة مستقلة، ويشمل ذلك ضريبة الدخل على الأفراد والشركات وضرائب الملكية وضرائب ورسوم الحكم المحلي، كما نصت الاتفاقية على قيام إسرائيل بتحويل (75%) من ضرائب الدخل التي تخصها من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، و (100%) من الضرائب المخصصة من العاملين في المستوطنات، إضافةً إلى ذلك يتوجب على الجانبين العمل معاً لمنع الازدواج الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية.<sup>(2)</sup>

#### • الضرائب غير المباشرة:

أما فيما يخص الضرائب غير المباشرة فقد نصت الاتفاقية على التزام السلطة الوطنية بسياسة إسرائيل بشأن ضريبة القيمة المضافة، وأن تكون ذاتها مطبقة على السلع المستوردة والسلع المنتجة محلياً مع تمكين السلطة من تخفيض ذلك المستوى بمقدار نقطتين مؤبقتين، وتم وضع آلية لمقاصة الضرائب التي يحصلها كل طرف والمستحقة للطرف الآخر.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> عبد الرازق، عمر، "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"، 2002، مرجع سابق، ص 11.

<sup>2</sup> مركز الميزان لحقوق الإنسان، "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية"، غزة، 2002، ص 39

<sup>3</sup> عبد الرازق، عمر، "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"، مرجع سابق، ص 11



## 2. منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى - الجامعة العربية (تشرين الأول/2000)<sup>(1)</sup>:

منذ تأسيس جامعة الدول العربية عام 1945 أعدت الدول العربية عدداً كبيراً من التشريعات القانونية والمؤسسية التي تهدف منها إلى تطوير الاقتصادات العربية من خلال العمل الاقتصادي العربي الموحد بشكل عام، وتنمية التجارة البينية فيما بينها بشكل خاص. وفي عام 1982 توجت هذه الجهود بالإعلان عن اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، والتي ارتكزت عليها جامعة الدول العربية في الإعلان عن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، التي تعد بمثابة البرنامج التنفيذي لاتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية.

تعرف منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى باسم "جافتا"، وتعتبر الاتفاقية حلفاً اقتصادياً بين الدول العربية للتكامل الاقتصادي والتبادل التجاري منخفض الرسوم الجمركية، ووقعت الاتفاقية برعاية جامعة الدول العربية في القمة العربية في عمان وفق إعلان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 1317 د.ع 59 بتاريخ 19/2/1997 بتوقيع 17 دولة عليها لإنشاء سوق عربية مشتركة لتواجه التكتلات العالمية خلال عشر سنوات أي بحلول 2007/12/31، إلا أن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى دخلت حيز التنفيذ بدءاً من أول كانون الثاني/يناير عام 2005 أي قبل عامين من الموعد المحدد تقريباً، وأصبح عدد الدول الأعضاء 18 دولة وهي: العراق، سوريا، لبنان، الأردن، السعودية، البحرين، قطر، الإمارات، عُمان، اليمن، الكويت، مصر، ليبيا، فلسطين، تونس، الجزائر، المغرب والسودان.

تسري الاتفاقية وفقاً لأحكام اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، وتتماشى مع أوضاع واحتياجات الدول العربية جميعها، كما تتماشى مع أحكام منظمة التجارة العالمية وقواعدها العامة المنظمة للتجارة الدولية، وحددت ضوابط وأحكام لتحرير التبادل التجاري في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى في التخفيض التدريجي للرسوم الجمركية وللرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل بنسبة 10% سنوياً ابتداءً من 1/1/1998م، وذلك على أساس الرسوم النافذة بتاريخ 1/1/1998م، وفقاً للتالي:

<sup>1</sup> اعتمد الباحث على:

- أبو جامع، نسيم حسن، "التجارة العربية البينية في ظل منطقة التجارة الحرة العربية الحرة (الحالة الفلسطينية)"، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية 2010، المجلد 12، العدد 1، ص 941-970.
- إعلان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
- منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وزارة - التجارة الخارجية الإماراتية، (2011/12/27)
- <http://ar.wikipedia.org/> (27/12/2011) الموسوعة الحرة ويكيبيديا
- <http://www.met.gov.ps/> (27/12/2011) وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطيني
- <http://www.moft.gov.ae/wto> (27/12/2011) وزارة التجارة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة

- أ) يجري العمل بقواعد المنشأ العربية بنسبة قيمة مضافة لا تقل عن 40%، وذلك لأغراض تطبيق اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية.
- ب) يجري الإعداد لقواعد منشأ عربية تفصيلية مستمدة من قواعد منشأ الاتحاد الأوروبي، وذلك لحماية الإنتاج العربي من دخول منتجات لا تنتمي إلى الدول أعضاء الاتفاقية إلى داخل الدول العربية، كما تجري مناقشة جداول التزامات الدول العربية الأعضاء في المنطقة فيما يخص قطاعات الخدمات وذلك سعياً للتوصل إلى اتفاقية بشأنها تتوافق مع الالتزامات المترتبة بموجب العضوية في منظمة التجارة العالمية.
- ج) بلغت نسبة التخفيض في عام 2005م (100%).
- د) تقوم اليمن بتخفيض نسبة 16% من الرسوم الجمركية على وارداتها من الدول الأعضاء سنوياً وذلك بدءاً من عام 2005م وسوف يطبق الإعفاء الكامل بحلول عام 2010م.
- هـ) تقوم السودان بتخفيض نسبة 20% من الرسوم الجمركية على وارداتها من الدول الأعضاء سنوياً وذلك بدءاً من عام 2006م وسوف يطبق الإعفاء الكامل بحلول عام 2010م.
- و) أما فيما يخص الموقف الفلسطيني من اتفاقية التجارة الحرة العربية الكبرى فقد تم إعفاؤها من تطبيق أية تخفيضات على وارداتها من الدول الأعضاء، وكذلك إعفاء كافة الصادرات الفلسطينية إلى الدول العربية من كافة الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل طبقاً لقرار القمة العربية رقم 274 لسنة 2004م.

### ثانياً: ملخص الاتفاقيات التي عقدها السلطة الفلسطينية مع دول أخرى:

#### جدول رقم (3-1) ملخص للاتفاقيات المبرمة مع السلطة الوطنية الفلسطينية

الواردات	الصادرات	طبيعة الاتفاق	السنة	الدولة	الرقم
على مبدأ الاتحاد الجمركي	على مبدأ الاتحاد الجمركي	تنظيم العلاقة الاقتصادية والتجارية	1994	إسرائيل (*)	1.
إعفاء للمنتجات المذكورة في القوائم A1.A2.B على أن يتم توسيع هذه القوائم بشكل تدريجي	إعفاء لمنتجات معينة محددة بقائمة في الاتفاق على أن يتم توسيع هذه القائمة بشكل تدريجي	اتفاق تجاري	1995	الأردن	2.
إعفاء جمركي كامل للمنتجات الأمريكية إلى	إعفاء جمركي كامل للمنتجات الأمريكية إلى	اتفاقية خاصة بموجب قرار	1996	الولايات المتحدة	3.

الواردات	الصادرات	طبيعة الاتفاق	السنة	الدولة	الرقم
المناطق الفلسطينية	المناطق الفلسطينية	رئاسي أمريكي		الأمريكية	
إعفاء لمعظم المنتجات الصناعية ومعاملة تفضيلية لبعض المنتجات الزراعية والزراعية المصنعة	إعفاء لمعظم المنتجات الصناعية ومعاملة تفضيلية لبعض المنتجات الزراعية والزراعية المصنعة	اتفاقية مؤقتة للتجارة والتعاون	1997	الإتحاد الأوروبي	.4
إعفاء جمركي لمنتجات محددة	إعفاء جمركي لمنتجات محددة	اتفاق تجاري	1998	مصر	.5
إعفاء جمركي لمعظم المنتجات الصناعية ومعاملة تفضيلية متفاوتة للمنتجات الزراعية والزراعية المصنعة	إعفاء جمركي لمعظم المنتجات الصناعية ومعاملة تفضيلية متفاوتة للمنتجات الزراعية والزراعية المصنعة	اتفاق تجارة حرة مؤقتة	1998	EFTA (*) سويسرا النرويج أيسلندا ليختنشتاين	.6
إعفاء جمركي للمنتجات الصناعية والتعامل بنظام الحصص للمنتجات الزراعية والزراعية المصنعة	إعفاء جمركي للمنتجات الصناعية والتعامل بنظام الحصص للمنتجات الزراعية والزراعية المصنعة	اتفاق تجارة حرة	1999	كندا	.7
إعفاء جمركي لمجموعة المنتجات المحددة، MFN	إعفاء جمركي لمجموعة المنتجات المحددة، MFN	اتفاق تعاون تجاري	1999	روسيا	.8
إعفاء من الجمارك والرسوم ذات الأثر المتبادل	إعفاء الصادرات الفلسطينية من الجمارك بنسبة 100 %	اتفاق تجارة حرة	2000	جافتا (*) 18 دولة عربية	.9
محدد بالسلع في القوائم A1, A2, B	إعفاء جمركي لبعض	اتفاق تجاري		السعودية (*)	.10

الواردات	الصادرات	طبيعة الاتفاق	السنة	الدولة	الرقم
	المنتجات				
إعفاء جمركي لكافة السلع الصناعية	إعفاء جمركي لكافة السلع الصناعية	اتفاق تجارة حرة	2004	تركيا (*)	11.
منع الازدواج الضريبي	منع الازدواج الضريبي	اتفاقية تعاون بالأحرف الأولى	2011	صربيا (*)	12.
تحرير عمليات تبادل السلع بين مجموعة دول الميركوسور والسلطة من دفع الجمارك	تحرير عمليات تبادل السلع بين مجموعة دول الميركوسور والسلطة من دفع الجمارك	اتفاق تجارة حرة	2011	الميركوسور (*) الأرجنتين البرازيل الأرغواي البارغواي.	13.

المصدر: دراسة جميل الخالدي، بعنوان "الاتفاقيات التجارية والتجارة الخارجية الفلسطينية"<sup>(1)</sup>، مع تعديل وإضافة بعض الاتفاقيات من قبل الباحث - المشار إليها في الجدول بـ (\*).

لم تقتصر الاتفاقيات التي وقعت عليها السلطة الوطنية الفلسطينية على تلك التي تم استعراضها، وإنما تسعى السلطة وفق إستراتيجية لتفعيل العلاقات الاقتصادية التجارية ما بين فلسطين ودول العالم، فقد وقعت خلال عام 2011 عددا من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم وبرتوكولات التعاون مع عدة دول منها هولندا، فرنسا، ألمانيا، إسبانيا، اليونان والجمهورية الفيتنامية، كما تقوم السلطة بالتحضير للتوقيع على عدد من مذكرات التفاهم في المجال الاقتصادي والتجاري مع كل من الهند، جمهورية كوريا الجنوبية والتشيلي.<sup>(2)</sup>

إن ما تطرقنا إليه من استعراض لأهم الاتفاقيات والتفاهمات الاقتصادية والتجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية لمعرفة الأطراف المتعاقد معها والوقوف على ماهية تلك الاتفاقيات وبنودها، سيجعلنا أكثر دراية بفحواها قبل تحليل دورها وتأثيرها على الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية الأمر الذي سيتم معالجته لاحقاً.

ونستخلص مما سبق، واستناداً للإحصاءات الرسمية للتجارة الخارجية الفلسطينية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وهو ما تم توضيحه في جدول لاحق برقم (2-3)،

<sup>1</sup> [http://www.oppc.pna.net/mag/mag11-12/new\\_page\\_9.htm#\\_ftn1](http://www.oppc.pna.net/mag/mag11-12/new_page_9.htm#_ftn1)

<sup>2</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية: <http://www.met.gov.ps>

نستخلص أن الاتفاقيات التي تم توضيحها سابقاً منها ما نجحت السلطة الفلسطينية في استغلاله وأخرى باتت حبراً على ورق، ولتفادي ذلك لابد للسلطة الفلسطينية من إجراء إعادة تقييم لكافة الاتفاقيات المبرمة، والعمل الجاد على تعديل الاتفاقيات التي لم تساهم في زيادة حجم الصادرات الفلسطينية، لاسيما الاتفاقية الاقتصادية مع إسرائيل، فالعلاقة القائمة بين الاقتصاد الفلسطيني والإسرائيلي علاقة تبعية وفقاً لبنود تلك الاتفاقية، بل إن هذه الاتفاقية أجبرت السلطة الفلسطينية على استخدام المعابر والمنافذ الإسرائيلية للاستيراد والتصدير، مما أتاح لإسرائيل قبضة حديدية تستطيع التحكم بالتجارة الفلسطينية الخارجية وبعائداتها، لذلك تشير التقارير الفلسطينية الرسمية إلى أن حجم التبادل التجاري الفلسطيني بلغ نحو (4.54) مليار دولار، منها (3.36) مليار دولار تقريباً مع إسرائيل، أي بنسبة تفوق 74% في عام 2010<sup>(1)</sup>، وما يجب توضيحه هنا أن صافي الميزان التجاري للسلطة مع إسرائيل في نفس العام كان بعجز قدره (2.38) مليار دولار لصالح إسرائيل لأن ما تستورده السلطة من إسرائيل أكبر مما تصدره إليها.

أما بالنسبة للعلاقة التجارية الفلسطينية مع الدول العربية، فعلى الرغم من الامتيازات التي منحت للصادرات الفلسطينية في اتفاقية التجارة العربية الحرة، فإنها لا ترقى للمستوى المرغوب، فقد كانت نتائج هذه العلاقة في عام 2010 لا تتعدى (196) مليون دولار بواقع (5.82%) من حجم التبادل التجاري مع إسرائيل<sup>(\*)</sup>، وهنا يمكن القول إن السلطة بإمكانها أن تتخلص من الهيمنة الإسرائيلية على تجارتها الخارجية، وذلك من خلال تفعيل اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي تم إلقاء الضوء عليها سابقاً، لأن خطوة كهذه ستعمل على تقوية العلاقة التجارية الفلسطينية بالدول العربية على حساب العلاقة القائمة مع إسرائيل، ولتحقيق ذلك لابد من استعداد الدول العربية لدعم الاقتصاد الفلسطيني عبر فتح الأسواق العربية أمام الصادرات الفلسطينية لدعم المنتج الفلسطيني، وتعمل كذلك على تحرير التجارة الفلسطينية من سيطرة سلطات الاحتلال الإسرائيلي، الأمر الذي لا يدع مجالاً لإسرائيل للتحكم بعائدات التجارة الفلسطينية (المقاصة)، التي عادةً ما تستخدمها إسرائيل لابتزاز الفلسطينيين سياسياً.

ويرى الباحث أنه لتحقيق ذلك لابد من العمل مع المجتمع الدولي للضغط على إسرائيل لإرغامها على رفع أجنحتها الخانقة التي تفرضها على الاقتصاد الفلسطيني منذ أن أنشئ، وتفعيل الاتفاقيات التي تقوم إسرائيل بتقويضها باستمرار وفتح المعابر، ورفع القيود الضريبية والكمية على واردات وصادرات السلطة الفلسطينية.

<sup>1</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة السلع والخدمات للعام 2010، يناير/2012، رام الله -

\* قام الباحث بتجميع حجم التبادل التجاري مع الدول العربية، من التقرير السابق الصادر في يناير/2012، ص 35، 36.

## المبحث الثاني

### تحليل الاتفاقيات في إطار تأثيرها على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية

#### أولاً: نظرة عامة على التجارة الخارجية الفلسطينية:

سيتم تحليل ومعرفة أثر الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على الاقتصاد الفلسطيني ومدى انعكاس ذلك على حجم التدفقات المالية لخرزانة السلطة (الإيرادات العامة)، فبالنظر للجدول رقم (2-3) الذي يبين حجم التبادل التجاري في الأراضي الفلسطينية مصنفة حسب بلد المنشأ والمقصد للفترة 1995 - 2010، فإن حجم التبادل التجاري الإجمالي للسلطة الوطنية في عام 1995 بلغ (2,052,368) ألف دولاراً أمريكياً، بينما كان (4,534,025) ألف دولاراً أمريكياً في عام 2010، بمعنى أن حجم التبادل التجاري للسلطة في عام 1995 يمثل (45.27%) من حجمه في عام 2010.

ويمكن الاستدلال على أهمية وأثر الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على الاقتصاد الفلسطيني من خلال تصنيف حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة الفلسطينية إلى نوعين، فأما النوع الأول فهو حجم التبادل التجاري مع الدول التي تعقد السلطة معها اتفاقيات شراكة اقتصادية وتجارية، ويتضح من الجدول رقم (2-3) مدى التطور الحادث في حجم التبادل التجاري بين السلطة الوطنية وباقي دول العالم، وبالتركيز على نصيب الدول التي وقعت السلطة معها اتفاقيات شراكة، نجد أنها تستحوذ على أكثر من (87.50%) بالمتوسط للفترة مابين 1995 - 2010 (\*)، كما بلغ حجم التبادل مع هذه الدول (1,906,337) ألف دولاراً أمريكياً في عام 1995 أي بنسبة (92.88%) من حجم التبادل الكلي في العام ذاته، و(4,025,906) ألف دولاراً أمريكياً في عام 2009 أي بنسبة (88.79%) من حجم التبادل الكلي لنفس العام، وأما النوع الثاني فهو عبارة عن حجم التبادل التجاري مع الدول التي لا تعقد السلطة معها أي اتفاقيات اقتصادية أو تجارية، فقد بلغ حجم التبادل التجاري مع هذه الدول (146,031) ألف دولاراً أمريكياً في عام 1995 أي بنسبة (7.12%) من حجم التبادل الكلي للسلطة لنفس العام، و(508,119) ألف دولاراً أمريكياً في عام 2010 أي بنسبة (11.21%) من حجم التبادل الكلي في نفس العام. (\*)

يتضح مما سبق أن حجم التبادل التجاري مع عدد يسير من الدول تعدادها (10) دول إضافة إلى الدول العربية - وهي الدول التي ترتبط السلطة الوطنية باتفاقيات شراكة معها - حيث وصل ذلك الحجم إلى (87.50%) (\*) بالمتوسط من حجم التبادل التجاري الكلي مع كافة دول العالم في الفترة 1995 - 2010.

\* تم احتساب متوسط حجم التبادل التجاري للسلطة الوطنية للفترة 1995-2010 في جدول رقم (3-6) استناداً لبيانات التجارة الخارجية الفلسطينية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

ويستدل الباحث من ذلك على أهمية تلك الاتفاقيات ودورها الفعال في زيادة حجم التبادل التجاري مع الدول الشريكة للسلطة الفلسطينية، مما يعني أن سعي السلطة الفلسطينية لإبرام المزيد من الاتفاقيات الاقتصادية سيؤدي إلى زيادة حجم التبادل التجاري، لكن الاتفاقيات في حد ذاتها يفترض ألا تكون هدفاً للسلطة، وإنما يجب التركيز على مضمونها ومدى مساهمتها في زيادة الصادرات الفلسطينية للنفاذ إلى الأسواق العالمية، حتى تتمكن السلطة من تخفيض العجز المزمّن في الميزان التجاري الذي وصل عام 2010 إلى (3.4) مليار دولار، مقارنة بنحو (3.1) مليار في عام 2009.<sup>(1)</sup>

ولبيان ذلك الدور وانعكاسه على الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لا بد من ربط حجم التبادل التجاري بعائدات السلطة من النشاط التجاري كضريبة القيمة المضافة، وهي عبارة عن شكل غير مباشر من الضرائب تفرض على البضائع المنتجة محلياً والمستوردة على حد سواء، وتبلغ ضريبة القيمة المضافة لدى السلطة (17%) ثم تم تخفيضها إلى (14.5%)، وتحتسب بعد إضافة جميع الرسوم الجمركية والضرائب إلى قيمة (CIF)<sup>(2)</sup>، إضافةً إلى إيرادات المقاصة التي هي عبارة عن الإيرادات التي يتم تحصيلها نتيجة المعاملات التجارية بين السلطة الوطنية الفلسطينية والجانب الإسرائيلي، ويتم تحويلها إلى وزارة المالية وفقاً لجلسات المقاصة الشهرية. وتشمل ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات، ضريبة الشراء والجمارك<sup>(3)</sup>، بمعنى أن حجم متحصلات السلطة الوطنية من الضرائب والجمارك والمكوس تتناسب طردياً مع حجم التبادل التجاري.

فقد بلغت مقبوضات السلطة الوطنية من عوائد الضرائب بما فيها إيرادات المقاصة (357.7) مليون دولاراً أمريكياً لعام 1995، وتعتبر عائدات الضرائب أكبر عناصر الإيرادات المحلية للسلطة حيث شكلت (84.16%) من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة لنفس العام، بينما بلغت إيرادات السلطة المحلية من غير الضرائب (67.3) مليون دولاراً أمريكياً بنسبة (15.84%) من إجمالي الإيرادات المحلية في العام ذاته.<sup>(4)</sup>

بينما يتضح الفرق في الأعوام الأخيرة لاسيما الأعوام 2008، 2009، 2010، فقد سجلت مقبوضات السلطة الوطنية من عوائد الضرائب بما فيها إيرادات المقاصة (1.38) مليار دولاراً

<sup>1</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة السلع والخدمات للعام 2010، يناير/2012، ص 41

<sup>2</sup> وزارة الاقتصاد والتجارة الفلسطينية، "دليل التصدير والاستيراد الفلسطيني، مرجع سابق، ص 45

(CIF): Cost, Insurance and Freight: شرط تسعير يشير إلى أن السعر يشمل كلفة البضائع والتأمين وتكاليف الشحن حتى مركز وصول البضاعة إلى بلد المستورد.

<sup>3</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية على الرابط: [http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx\\_2](http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx_2)

<sup>4</sup> عبد الرازق، عمر، "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية"، (ماس)، رام الله، 2002، ص 65.

أمريكياً لعام 2008، وشكلت (69.90%) من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية في نفس العام، بينما بلغت الإيرادات غير الضريبية (588) مليون دولاراً أمريكياً بنسبة (30.10%) من إجمالي الإيرادات المحلية لذات العام.<sup>(1)</sup>

أما في عام 2009 فوصلت مقبوضات السلطة الوطنية من عوائد الضرائب بما فيها إيرادات المقاصة (1.36) مليار دولاراً أمريكياً، واستحوذت على (79.84%) من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة لنفس العام، بينما بلغت إيرادات السلطة المحلية من غير الضرائب (342) مليون دولاراً أمريكياً بنسبة (20.16%) من إجمالي الإيرادات المحلية في عام 2009.<sup>(2)</sup>

أما بالنسبة لعام 2010، فقد بلغت العوائد الضريبية مع إيرادات المقاصة (1.7) مليار دولار، لتشكل بذلك ما نسبته (86.39%) من إجمالي الإيرادات المحلية، بينما بلغت الإيرادات غير الضريبية (271) مليون دولار، بواقع (13.61%) من إجمالي الإيرادات المحلية، وذلك قبل خصم الإرجاعات الضريبية التي بلغت (87) مليون دولار في العام ذاته.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> البيان الموحد للمقبوضات والمدفوعات النقدية والمقارنة مع الموازنة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون أول 2008.

<sup>2</sup> البيان الموحد للمقبوضات والمدفوعات النقدية للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية المنتهية في 31 كانون أول 2009.

<sup>3</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 14



جدول (2-3): حجم التبادل التجاري بين فلسطين ودول العالم 1995 - 2010

حجم التبادل التجاري								توقيع الاتفاقية	البلد	م.
2002	2001 ***	2000	1999	1998	1997 **	1996 **	1995			
33,789	N.A	32,740	68,166	66,124	40,230	22,293	32,945	1995	الأردن	1.0
9,328	N.A	13,552	20,200	27,728	30,388	19,085	10,012	1998	مصر	2.0
1,107	N.A	19,691	301	697	640	2,185	472	2000	السعودية	3.0
<b>46,168</b>	<b>0</b>	<b>68,790</b>	<b>90,723</b>	<b>96,837</b>	<b>N.A</b>	<b>N.A</b>	<b>N.A</b>	<b>2000</b>	الدول العربية (جافتا)	4.0
36,612	N.A	54,694	70,163	69,102	N.A	N.A	N.A	2000	مجموع الدول العربية الآسيوية *	4.1
9,556	N.A	14,096	20,560	27,735	N.A	N.A	N.A	2000	مجموع الدول العربية الإفريقية *	4.2
<b>5,422</b>	<b>0</b>	<b>8,329</b>	<b>11,799</b>	<b>14,143</b>	<b>7,456</b>	<b>5,497</b>	<b>6,543</b>	<b>1998</b>	دول الإفتا (EFTA)	5.0
5,306	N.A	8,256	9,688	13,115	5,477	3,749	1,830	1998	سويسرا	5.1
116	N.A	73	2,111	1,028	1,979	1,748	4,713	1998	النرويج	5.2
0	N.A	0	0	0	0	0	0	1998	إيسلندا	5.3
0	N.A	0	0	0	0	0	0	1998	ليختنشتاين	5.4
1,333,455	N.A	2,109,221	2,214,110	2,214,638	2,161,696	2,062,437	1,824,410	1994	إسرائيل	6.0
61,420	N.A	66,394	146,495	48,399	30,587	8,982	4,307	2004	تركيا	7.0
43,968	N.A	89,305	98,190	33,789	15,448	10,643	9,549		الصين الشعبية	8.0
393	N.A	56,815	87,422	33,430	22,434	25,437	16,433	1996	الولايات المتحدة الأمريكية	9.0
458	N.A	1,383	3,279	598	598	818	459	1999	كندا	10.0
89	N.A	199	226	0	0	0	0	2011	صربيا	11.0
3,608	N.A	17,523	12,279	4,697	1,107	286	1,207	1999	روسيا	12.0
<b>1,494,981</b>	<b>N.A</b>	<b>2,417,959</b>	<b>2,664,523</b>	<b>2,446,531</b>	<b>2,310,584</b>	<b>2,157,663</b>	<b>1,906,337</b>		الإجمالي مع دول الاتفاقيات فقط	
<b>261,494</b>	<b>N.A</b>	<b>365,705</b>	<b>1,008,779</b>	<b>323,417</b>	<b>233,877</b>	<b>198,065</b>	<b>146,031</b>		الإجمالي مع الدول الأخرى	
<b>1,756,475</b>	<b>2,323,996</b>	<b>2,783,664</b>	<b>3,673,302</b>	<b>2,769,948</b>	<b>2,544,461</b>	<b>2,355,728</b>	<b>2,052,368</b>		الإجمالي الكلي مع كافة الدول	
<b>85.11%</b>	<b>N.A</b>	<b>86.86%</b>	<b>72.54%</b>	<b>88.32%</b>	<b>90.81%</b>	<b>91.59%</b>	<b>92.88%</b>		نسبة دول الاتفاقيات إلى الإجمالي الكلي %	
<b>14.89%</b>	<b>N.A</b>	<b>13.14%</b>	<b>27.46%</b>	<b>11.68%</b>	<b>9.19%</b>	<b>8.41%</b>	<b>7.12%</b>		نسبة الدول الأخرى إلى الإجمالي الكلي %	

(\*) مجاميع الدول العربية (جافتا) يشمل الأردن ومصر والسعودية.

(\*\*) لم يتمكن الباحث من إيجاد مجموع للدول العربية (جافتا) منفصلاً، فتم جمع فقط دول مصر، الأردن والسعودية.

(\*\*\*) غير متوفر بنفس الكيفية ولكن متوفر حسب الأبواب للتصنيف الدولي الموحد، ويحتاج عمليات معقدة لتجميع البيان بنفس الكيفية المتبعة أعلاه، ونظراً لأن البيانات لغرض المقارنة فقد اكتفى الباحث بالبيانات المتوفرة.

تابع جدول (2-3): حجم التبادل التجاري بين فلسطين ودول العالم 1995 - 2010

حجم التبادل التجاري								توقيع الاتفاقية	البلد	م.
2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003			
98,573	76,977	81,248	72,577	55,990	52,587	45,912	37,151	1995	الأردن	1.0
42,523	38,214	23,245	36,121	32,048	32,340	29,863	19,018	1998	مصر	2.0
16,770	7,155	5,799	4,536	2,649	2,794	3,004	1,483	2000	السعودية	3.0
<b>195,716</b>	<b>142,306</b>	<b>120,924</b>	<b>121,087</b>	<b>100,966</b>	<b>94,854</b>	<b>84,457</b>	<b>60,699</b>	<b>2000</b>	الدول العربية (جافتا)	4.0
145,158	94,974	96,429	83,318	64,917	59,553	53,079	41,439	2000	مجموع الدول العربية الآسيوية *	4.1
50,558	47,332	24,495	37,769	36,049	35,301	31,378	19,260	2000	مجموع الدول العربية الإفريقية *	4.2
<b>37,802</b>	<b>27,899</b>	<b>14,852</b>	<b>35,578</b>	<b>16,399</b>	<b>16,120</b>	<b>9,259</b>	<b>7,571</b>	<b>1998</b>	دول الإفتا (EFTA)	5.0
<b>37,638</b>	23,227	13,697	35,383	16,244	15,505	9,235	6,901	1998	سويسرا	5.1
153	4,668	1,077	195	155	613	11	97	1998	النرويج	5.2
11	2	39	0	0	2	13	571	1998	إيسلندا	5.3
N.A	2	39	0	0	0	0	2	1998	ليختنشتاين	5.4
3,361,738	3,104,623	3,294,252	2,898,079	2,328,718	2,164,259	2,028,999	1,565,622	1994	إسرائيل	6.0
179,601	113,862	66,417	82,533	92,801	121,893	117,899	96,609	2004	تركيا	7.0
181,281	157,828	121,064	143,947	114,465	111,309	89,209	63,626	-	الصين الشعبية	8.0
49,169	46,473	36,702	27,662	24,034	36,044	41,124	31,690	1996	الولايات المتحدة الأمريكية	9.0
10,197	5,315	1,958	5,394	2,768	1,488	1,335	703	1999	كندا	10.0
116	78	0	15	14	24	287	10	2011	صربيا **	11.0
10,286	2,519	15,560	7,999	11,894	7,071	2,593	6,718	1999	روسيا	12.0
<b>4,025,906</b>	<b>3,600,903</b>	<b>3,671,729</b>	<b>3,322,294</b>	<b>2,692,059</b>	<b>2,553,062</b>	<b>2,375,162</b>	<b>1,833,248</b>		الإجمالي مع دول الاتفاقيات فقط	
<b>508,119</b>	<b>518,237</b>	<b>352,885</b>	<b>474,720</b>	<b>433,375</b>	<b>449,974</b>	<b>310,774</b>	<b>246,700</b>		الإجمالي مع الدول الأخرى	
<b>4,534,025</b>	<b>4,119,140</b>	<b>4,024,614</b>	<b>3,797,014</b>	<b>3,125,434</b>	<b>3,003,036</b>	<b>2,685,936</b>	<b>2,079,948</b>		الإجمالي الكلي مع كافة الدول	
<b>88.79%</b>	<b>87.42%</b>	<b>91.23%</b>	<b>87.50%</b>	<b>86.13%</b>	<b>85.02%</b>	<b>88.43%</b>	<b>88.14%</b>		نسبة دول الاتفاقيات إلى الإجمالي الكلي %	
<b>11.21%</b>	<b>12.58%</b>	<b>8.77%</b>	<b>12.50%</b>	<b>13.87%</b>	<b>14.98%</b>	<b>11.57%</b>	<b>11.86%</b>		نسبة الدول الأخرى إلى الإجمالي الكلي %	

(\*) مجاميع الدول العربية (جافتا) يشمل الأردن ومصر والسعودية.

القيمة بالآلاف دولار أمريكي

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات التقارير الإحصائية الخاصة بالتجارة الخارجية للسلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام 1995-2010 الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

## ثانياً: تطور حجم التبادل التجاري الفلسطيني في الفترة (1995 - 2010):

كما سبق ذكره فإن أول اتفاقية اقتصادية عقدتها السلطة الوطنية الفلسطينية هي اتفاقية باريس الاقتصادية بين الفلسطينيين والإسرائيليين يوم 1994/4/29 في باريس، ثم تبع هذا الاتفاق توقيع اتفاقية أوسلو بين الجانبين يوم 1995/9/28 في واشنطن<sup>(1)</sup>، وتعتبر هذه البداية هي بداية التعامل الاقتصادي والتجاري بين السلطة الوطنية والعالم الخارجي، وبالنظر إلى الجدول رقم (3-3) والشكل التوضيحي رقم (1-3) يتبين أن حجم التبادل التجاري ابتداءً في عام 1995 بأكثر من ملياري دولاراً أمريكياً، وأخذ بالزيادة في الأعوام 1996، 1997، 1998، حتى وصل ذروته في العام 1999 فبلغ أكثر من (3.67) مليار دولاراً أمريكياً.

وهنا نجد أن من أهم العوامل التي ساهمت في انتعاش الاقتصاد الفلسطيني وازدياد حجم التبادل التجاري مع دول العالم هو فتح آفاق جديدة للاقتصاد الفلسطيني بعقد العديد من الاتفاقيات والتفاهات الاقتصادية التجارية كاتفاق التعاون الاقتصادي والتجاري مع الأردن في (كانون ثاني/1995)، إعلان التبادل التجاري الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية في (تشرين الثاني/1996)، اتفاقية الشراكة الأوروبية - المتوسطية في (شباط/1997)، اتفاقية التعاون الاقتصادي والتجاري مع مصر في (نيسان/1998)، اتفاقية التعاون الاقتصادي والتجاري مع دول الإفتا في (تشرين الثاني/1998)، الاتفاقية التجارية الحرة بين السلطة الوطنية الفلسطينية وكندا عام (1999) وأخيراً اتفاقية التعاون التجاري مع روسيا في نفس العام.

ثم أخذ التبادل التجاري بالانخفاض تدريجياً ابتداءً من عام 2000 ليصل إلى أدنى مستوياته في العام 2002 حيث انخفض عن مستوى الملياري دولار ليصل إلى نحو (1,76) مليار دولاراً أمريكياً، أي انخفض بأكثر من (52%) عنه في عام 1999، ويعزي الباحث ذلك الانخفاض إلى اندلاع (انتفاضة الأقصى) أواخر شهر أيلول/سبتمبر من عام 2000.

تعتبر انتفاضة الأقصى نقطة تحول في الأوضاع الفلسطينية السياسية والاقتصادية حيث فرض على السلطة حصار شديد أدى إلى تدمير الاقتصاد الفلسطيني، الأمر الذي انعكس على التجارة الخارجية بشكل مباشر، واتخذت إسرائيل سياسات وعراقيل عديدة على قطاع التجارة لاسيما التجارة الخارجية، مستغلة الثغرات التي تخللت اتفاق باريس ومنها: تركيز السياسة الإسرائيلية على تعزيز قدرة الاقتصاد الإسرائيلي، تحول أكثر من (50%) من المنشآت الفلسطينية للعمل في مجال التجارة الداخلية بسبب الحصار والإغلاق، تعطيل الاتفاقيات الفلسطينية المصرية والفلسطينية الأردنية، إضافةً إلى إعاقة إسرائيل لعملية تطوير قطاعات المياه والكهرباء

<sup>1</sup> عبد الرزاق، عمر، "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"، مرجع سابق، ص 9

والاتصالات من خلال فرض قيود على استيراد مدخلاتها، أو احتجاز مستلزمات الإنتاج لفترات طويلة في المعابر لتعميق استيراد تلك المستلزمات من إسرائيل.<sup>(1)</sup>

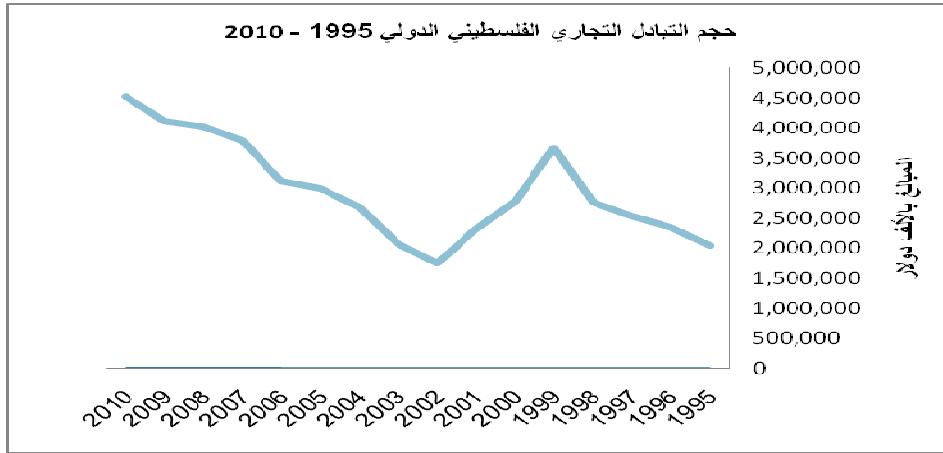
واستمرت هذه الأوضاع سائدة حتى العام 2003 فبدأ الاقتصاد الفلسطيني بالتعافي في نفس العام وارتفع حجم التبادل التجاري ليزيد عن ملياري دولاراً أمريكياً، وظل ذلك الارتفاع في الأعوام التالية ليصل لأعلى مستوياته في عام 2010 حيث تجاوز حجم التبادل التجاري الأربعة مليارات ونصف المليار، كما يتضح من الجدول التالي:

جدول رقم (3-3) حجم التبادل التجاري الفلسطيني في الفترة 1995 - 2010 بالمليون دولار

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
حجم التبادل التجاري	2,052.4	2,355.7	2,544.5	2,769.9	3,673.3	2,783.6	2,324.0	1,756.5
السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
حجم التبادل التجاري	2,079.9	2,685.9	3,003.0	3,125.4	3,797.0	4,024.6	4,119.1	4,534.0

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقارير إحصاءات التجارة الخارجية 1995-2010

شكل رقم (3 - 1)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

مما ساهم في زيادة حجم التبادل التجاري في الفترة ما بعد العام 2002 إلى 2005، هو استمرار الاتفاقيات الاقتصادية السابقة، إضافة إلى عقد السلطة لاتفاقيات جديدة كاتفاق جامعة الدول العربية على إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (تشرين الأول/2000) ودخلت حيز التنفيذ عام 2005 كما ذكر سابقاً، واتفاقية التجارة الحرة مع الجمهورية التركية (شباط/2004)، وكذلك مذكرة التفاهم مع جمهورية الصين الشعبية لتعزيز التجارة بينهما.

<sup>1</sup> أبو مدللة، سمير مصطفى، " تنمية الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة في ضوء اتفاق باريس الاقتصادي - واقع وآفاق"، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم 2008، ص 229-230.

لوحظ أن الوضع اختلف ابتداءً من العام 2005 وحتى 2010، حيث استمرت الزيادة في حجم التبادل التجاري الدولي للسلطة عن المستوى الذي سُجل في العام 2004، ولكن هذه الزيادة كانت بمعدل متناقص وغير منتظم، ويعتبر هذا الاضطراب نتيجة طبيعية للحصار الذي فرض على السلطة لاسيما الحصار الخائق على قطاع غزة، بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية في عام 2005 ثم سيطرتها على قطاع غزة في عام 2007، ويتضح من الجدول رقم (4 - 3) والشكل رقم (2 - 3)، أن عام 1999 شهد أكبر قفزة إيجابية لحجم التبادل التجاري حيث بلغت الزيادة عن العام 1998 (903,354) ألف دولاراً أمريكياً، بينما كان لعام 2000 التغيير السلبي الأكبر منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية بانخفاض حجم التبادل التجاري بمقدار (889.6) مليون دولاراً أمريكياً عنه في عام 1999، ويرجع ذلك إلى نفس الأسباب المتعلقة باندلاع انتفاضة الأقصى وممارسات الاحتلال الإسرائيلي ضد الفلسطينيين.

جدول رقم (3-4) التغيير في حجم التبادل التجاري الفلسطيني في الفترة 1995 - 2010 بالمليون دولار

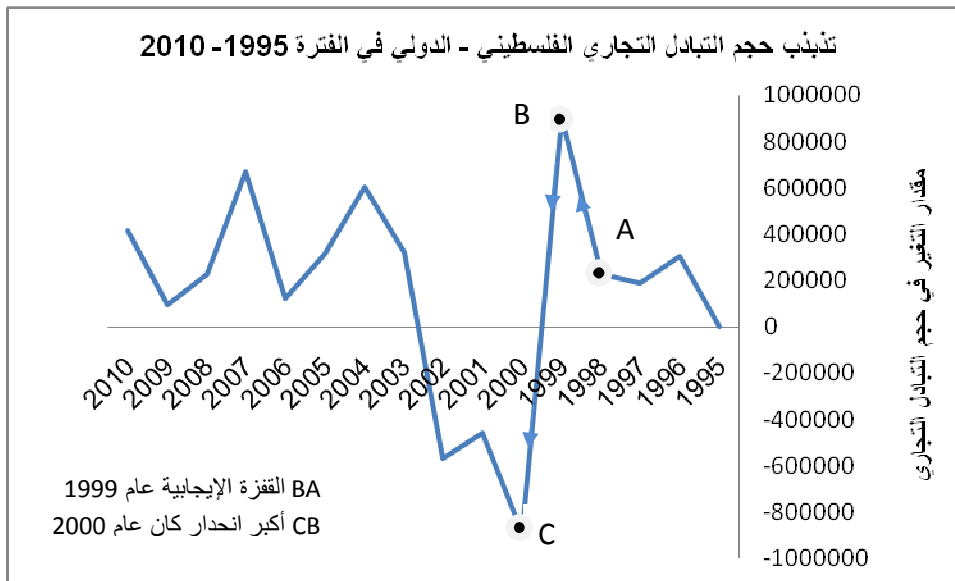
السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
حجم التبادل التجاري	2,052.4	2,355.7	2,544.5	2,769.9	3,673.3	2,783.7	2,324.0	1,756.5
مقدار التغيير	-	303.4	188.7	225.5	903.4	(889.6)	(459.7)	(567.5)
نسبة التغيير	-	15%	8%	9%	33%	-24%	-17%	-24%

السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
حجم التبادل التجاري	2,079.9	2,685.9	3,003.0	3,125.4	3,797.0	4,024.6	4,119.1	4,534.0
مقدار التغيير	323.5	606.0	317.1	122.4	671.6	227.6	94.5	414.9
نسبة التغيير	18%	29%	12%	4%	21%	6%	2%	10%

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقارير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

شكل رقم (3 - 2)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقارير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

### ثالثاً: أثر الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية:

إن الأثر المباشر للاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على حجم التبادل التجاري لم يكن في معزل عن الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لاسيما الإيرادات المحلية لها التي تتضمن في تفصيلاتها إيرادات ضريبية وغير ضريبية، حيث بلغت الإيرادات الضريبية 53% من الإيرادات العامة، و 83% بالمتوسط من الإيرادات المحلية<sup>(1)</sup>، فالعلاقة طردية بين عدة أنواع من الضرائب كضريبة القيمة المضافة، الجمارك، المكوس والمقاصة من جهة وبين حجم التبادل التجاري مع العالم الخارجي من جهة أخرى، ويتجلى ذلك في الجدول رقم (3 - 5) والشكل رقم (3 - 3) بوجود اتساق واضح بين اتجاه حجم التبادل التجاري واتجاه الإيرادات المحلية للسلطة في الأعوام 1995 - 2010، فمن الملاحظ في نفس الجدول في الأعوام 1995 - 1999، مع زيادة حجم التبادل التجاري ازداد حجم الإيرادات المحلية، وعندما بلغ حجم التبادل التجاري للسلطة ذروته في عام 1999 قبل الانخفاض في عام 2000 (3,673) مليون دولار، كان أيضاً حجم الإيرادات المحلية في أعلى مستوياته (782.1) مليون دولار لنفس العام، وعند انخفاض حجم التبادل التجاري إلى أدنى مستوياته في عام 2002 إلى أكثر من (50%) عما كان في عام 1999، انخفضت الإيرادات المحلية بأكثر من (60%) عنها في عام 1999، فالعلاقة الطردية واضحة.

جدول رقم (3 - 5) حجم التبادل التجاري والإيرادات المحلية للسلطة في الفترة 1995-2010 بالمليون دولار

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
حجم التبادل التجاري	2,052	2,356	2,544	2,770	3,673	2,784	2,324	1,756
إجمالي الإيرادات المحلية	357.7	598.4	807	868	942	939	275	295
السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
حجم التبادل التجاري	2,079.9	2,685.9	3,003.0	3,125.4	3,797.0	4,024.6	4,119.1	4,534.0
إجمالي الإيرادات المحلية	763	1,050	1,370	722	1,642	1,896	1,676	1,987

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في:

تقارير إحصاءات التجارة الخارجية للفترة 1995 - 2010، الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

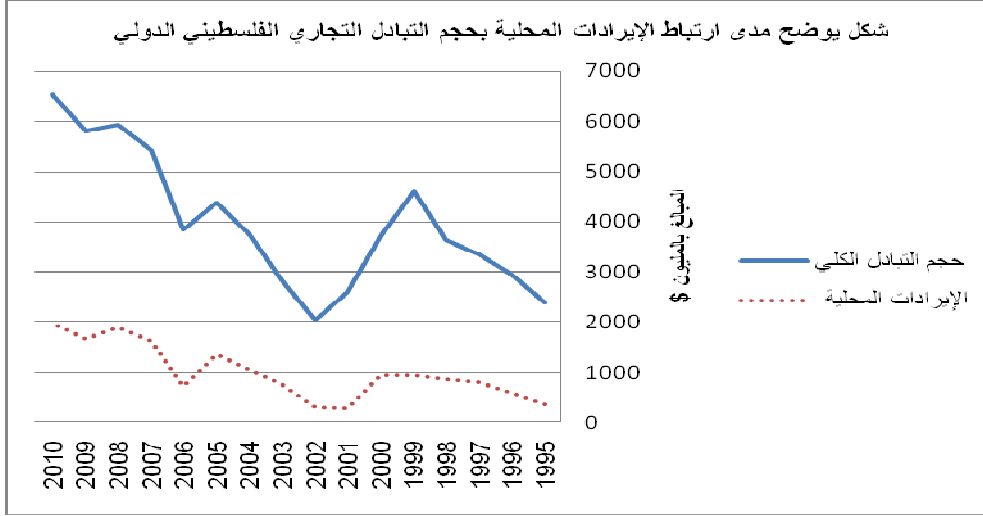
التقرير السنوي الثالث عشر (2007)، الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96

التقرير السنوي (2010)، الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 84

كتاب "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية" للدكتور/ عمر عبد الرازق، ص 65.

<sup>1</sup> كمال أحمد الخطيب، " دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين (1996-2003)", رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2006، ص 162.

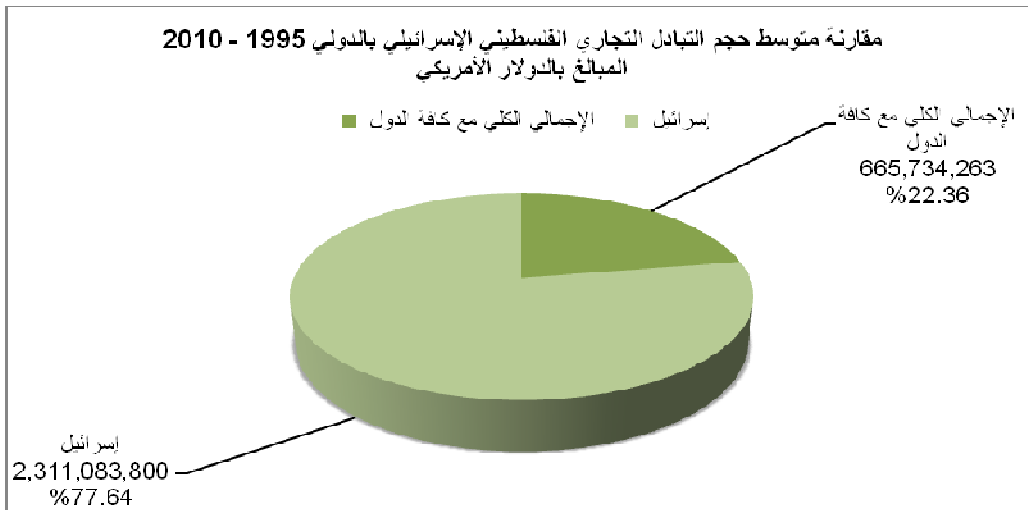
### شكل رقم (3 - 3)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010، وتقرير سلطة النقد الفلسطينية الثالث عشر 2007، ص96، تقرير سلطة النقد الفلسطينية 2010، ص 84، و كتاب "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية" للدكتور/ عمر عبد الرازق.

ونظراً للحالة الفلسطينية الخاصة التي تعاني الكثير من الاحتلال الإسرائيلي وبسط هيمنته على كافة المنافذ والمعابر التجارية البرية والبحرية، فُرضَ الكثير من المعوقات أمام نهوض الاقتصاد الفلسطيني، ولعل أهمها التبعية الجبرية للاقتصاد الإسرائيلي، حيث استحوذ متوسط حجم التبادل التجاري بين السلطة وإسرائيل على (77.64%) من متوسط إجمالي حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة مع العالم الخارجي، بينما كانت نسبة (22.36%) لباقي دول العالم (\*) - انظر الشكل رقم (3 - 4) - علاوةً على ذلك نهب واستغلال الموارد الطبيعية والبشرية للسلطة الوطنية الفلسطينية وتسخيرها لخدمة الاقتصاد الإسرائيلي.

### شكل رقم (3 - 4)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

\* بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقارير إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة السلع والخدمات في الفترة 1995-2010 الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وللتعرف على مساهمة كل دولة من الدول التي ترتبط السلطة معها باتفاقيات أو تفاهات شراكة في حجم التبادل التجاري الفلسطيني مع العالم الخارجي، قام الباحث بإعداد جدول رقم (3 - 6) وتبعه مخطط توضيحي - الشكل رقم (3 - 5)، يوضح هذا الجدول متوسط حجم التجارة لكل دولة من هذه الدول في الفترة ما بين 1995 - 2010، وأطلق الباحث تسمية "الدول الأخرى" على الدول التي تتعامل مع السلطة الفلسطينية، ولكن دون توقيع أي اتفاقيات تجارية أو اقتصادية، وتظهر النتائج أن متوسط حجم التبادل التجاري مع الدول التي ترتبط معها السلطة باتفاقيات بلغ (88.73%) من حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة مع دول العالم، بينما بقي ما نسبته (11.27%) يمثل متوسط حجم التبادل التجاري مع الدول الأخرى، ولكن تلك النتائج تظهر أيضاً واقعاً مريباً فرضته ظروف الاحتلال الإسرائيلي على السلطة الوطنية، وهو استحواد إسرائيل على النصيب الأكبر، حيث بلغ متوسط حجم التبادل التجاري بينها وبين السلطة (77.64%) من حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة في الفترة 1995 - 2010، وما نسبته (87.50%) من حجم التبادل التجاري للسلطة مع الدول التي ارتبطت معها باتفاقيات كما هو واضح في الشكل رقم (3 - 6)، مع (12.50%) فقط لباقى دول الموقعة اتفاقيات شراكة مع السلطة.

جدول رقم (3 - 6) متوسط حجم التبادل التجاري الفلسطيني الدولي في الفترة 1995 - 2010 بالآلاف دولار

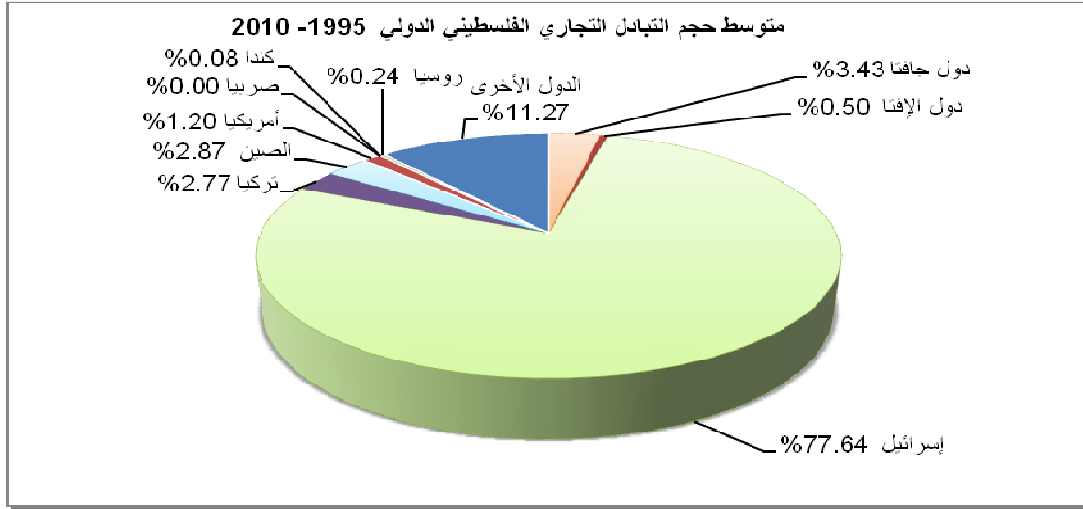
م	البلد	توقيع الاتفاقية	متوسط التبادل التجاري 2010-1995	
			متوسط حجم التبادل	متوسط النسبة
1.0	الأردن	1995	54,487	1.83%
2.0	مصر	1998	25,578	0.86%
3.0	السعودية	2000	4,619	0.16%
4.0	الدول العربية (جافتا)	2000	101,961	3.43%
4.1	مجموع الدول العربية الآسيوية *	2000	72,453	2.43%
4.2	مجموع الدول العربية الإفريقية *	2000	29,507	0.99%
5.0	دول الإفتا (EFTA)	1998	14,978	0.50%
5.1	سويسرا	1998	13,683	0.46%
5.2	النرويج	1998	1,249	0.04%
5.3	ايسلندا	1998	43	0.00%
5.4	ليخنشتاين	1998	3	0.00%
6.0	إسرائيل	1994	2,311,084	77.64%
7.0	تركيا	2004	82,547	2.77%
8.0	الصين الشعبية		85,575	2.87%
9.0	الولايات المتحدة الأمريكية	1996	35,684	1.20%
10.0	كندا	1999	2,450	0.08%
11.0	صربيا **	2011	71	0.00%
12.0	روسيا	1999	7,023	0.24%
	الإجمالي مع دول الاتفاقيات فقط		2,641,372	88.73%
	الإجمالي مع الدول الأخرى		335,446	11.27%
	الإجمالي الكلي مع كافة الدول		2,976,818	100.00%
	نصيب إسرائيل من حجم التبادل التجاري لدول الاتفاقيات			87.50%
	نصيب باقي دول الاتفاقيات من حجم التبادل التجاري مع السلطة			12.50%

\* مجاميع الدول العربية (جافتا) يشمل الأردن ومصر والسعودية.

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى بيانات التقارير الإحصائية الخاصة بالتجارة الخارجية للسلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام 1995-2010 الصادر عن المركز الفلسطيني للإحصاء.

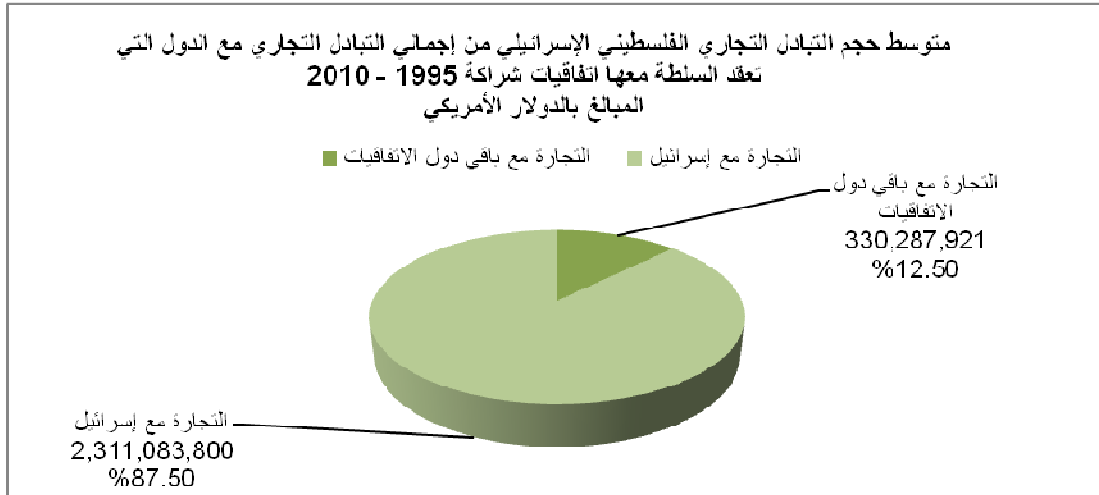


شكل رقم (3 - 5)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

شكل رقم (3 - 6)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

نخلص مما سبق أن إسرائيل فرضت نتيجة تحكمها في جميع المعابر والمنافذ التجارية للسلطة الفلسطينية وممارستها للعديد من السياسات التعسفية الهادفة لإحباط أي نمو اقتصادي محتمل للسلطة، فرضت واقعاً لا يرغبه الفلسطينيون، ورسخت مبدأ التبعية الاقتصادية للاقتصاد الإسرائيلي وجعلت الاقتصاد الفلسطيني مرهوناً بسياساتها، الأمر الذي يحتم على الفلسطينيين إذا ما رغبوا في انفتاح أكثر على العالم العمل الجاد على تنويع الشركاء التجاريين باستخدام كافة الوسائل الممكنة لعقد المزيد من اتفاقيات الشراكة الاقتصادية والتجارية مع دول أخرى على حساب العلاقة مع إسرائيل، لأن الأرقام والإحصائيات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بعد أن قام الباحث بتحليلها أظهرت أن نصيب إسرائيل من حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة يتضاءل شيئاً فشيئاً مع عقد الاتفاقيات، حيث يتبين لنا من الجدول رقم (7-3)، أن إسرائيل استحوذت على (88.89%) من حجم التجارة الخارجية الفلسطينية في العام 1995، إلا

أن هذه النسبة أخذت بالانخفاض تدريجياً مع تقدم السلطة في عقد الاتفاقيات والتفاهات الاقتصادية والتجارية مع دول العالم الخارجي، حتى وصلت إلى أدنى مستوياتها (60.28%) في العام 1999، وذلك على الرغم من أن عام 1999 قد شهد أكبر قفزة إيجابية في حجم التبادل التجاري الخارجي للسلطة منذ إنشائها، فإن أهم ما يمكن استنتاجه من ذلك أنه كلما عملت السلطة على زيادة وتنويع شركائها التجاريين ازداد الأثر إيجابيةً على الاقتصاد الفلسطيني وانعكس بالسلب على حجم التجارة مع إسرائيل، وذلك بتقليل حجم التجارة معها، الأمر الذي سيؤدي إلى التحرر من التبعية للاقتصاد الإسرائيلي تدريجياً.

جدول رقم (7 - 3) نصيب إسرائيل من حجم التبادل التجاري الكلي للسلطة الوطنية في الفترة 1995 - 2010

السنة	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
معدل التبادل التجاري مع إسرائيل	88.89%	87.55%	84.96%	79.95%	60.28%	75.77%	N.A	75.92%
السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
معدل التبادل التجاري مع إسرائيل	75.27%	75.54%	72.07%	74.51%	76.33%	81.85%	75.37%	77.64%

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في تقرير إحصاءات التجارة الخارجية 1995 - 2010.

وينعكس ما سبق على الإيرادات العامة المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية لاسيما الإيرادات الضريبية، فكلما كان حجم التبادل التجاري مع إسرائيل كبيراً بالنسبة للتبادل مع غيرها من الدول، ازداد تحكماً في مدخلات السلطة الوطنية من إيرادات المقاصة وضريبة القيمة المضافة، ولكن إسرائيل لم تلتزم بتحويل مستحقات السلطة من تلك الإيرادات التي تعد الأهم بالنسبة للسلطة، فقد بلغت إيرادات المقاصة من واقع الأرصدة الفعلية لوزارة المالية (1.38) مليار دولاراً أمريكياً في عام 2008، أي بنسبة (80.64%) من الإيرادات الضريبية للسلطة، وبنحو (60%) من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة لنفس العام، بينما بلغت إيرادات المقاصة (1.09) مليار دولاراً أمريكياً في عام 2009، أي ما يعادل (78.30%) من الإيرادات الضريبية للسلطة، ومعدل (65.04%) من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة للعام ذاته، وفي عام 2010 وصلت إيرادات المقاصة إلى أكثر من (1.24) مليار دولار، لتشكل بذلك (72.38%) من حجم الإيرادات الضريبية للسلطة، وبنسبة (62.53%) من إجمالي الإيرادات المحلية في العام ذاته.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> قام الباحث باشتقاق البيانات الواردة في هذه الفقر استناداً إلى تقارير وزارة المالية على موقعها الإلكتروني:

- البيان الموحد للمدفوعات والمقبوضات النقدية للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المنتهية في 31 كانون أول 2009
- التقرير السنوي 2010، الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2010، ص 84
- PNA Revenues, Expenditures and Financing Sources 2008-2011 (Cash Basis) - الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية: <http://www.pmaf.ps>
- موقع سلطة النقد الفلسطينية: <http://www.pma.ps>
- موقع وزارة المالية: <http://www.pmaf.ps>

حظيت الإيرادات المحلية للسلطة متمثلة في الضرائب باهتمام كبير في الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني - الإسرائيلي، حيث اعتبرت الحقوق المالية الفلسطينية لدى الجانب الإسرائيلي أحد أهم المحاور في هذا الاتفاق، وخصصت آلية لاسترجاع تلك الحقوق المالية سواء المتعلقة بالقوى العاملة في إسرائيل أو التي تتعلق بمستحقات السلطة من عائدات الصادرات والواردات الفلسطينية من وإلى العالم الخارجي عرفت بالمقاصة<sup>(1)</sup>، وبمراجعة النسب التي تحظى بها إيرادات المقاصة من إجمالي الإيرادات الضريبية ومن صافي الإيرادات المحلية، نجدها نسباً مرتفعة جداً وتمثل الجزء الأكبر من إيرادات السلطة التي تعتمد عليها في تمويل وتغطية نفقاتها، وعندما يكون هذا الجزء الكبير من إيرادات السلطة الوطنية في قبضة المحتل الإسرائيلي نتيجة استحواده على (77.64%) من التجارة الخارجية الفلسطينية بالمتوسط، ويتحكم بتلك الإيرادات والمستحقات الشرعية للشعب الفلسطيني بالطريقة التي تخدم مصلحة إسرائيل دون النظر لأي اعتبارات فلسطينية، فإن وضع السلطة المالي دائماً وأبداً مرهون بسياسات إسرائيل تجاه تلك العوائد.

وفي ختام هذا الفصل نرى أن الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الموقعة بين السلطة الوطنية الفلسطينية وبين دول العالم ساهمت في زيادة حجم التجارة الخارجية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ولكن معظم هذه الزيادة يرتبط باتفاقية باريس الاقتصادية بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي ويظهر ذلك من خلال استحواذ إسرائيل على أكثر من 87.5% بالمتوسط من حجم التبادل التجاري مع الدول التي عقدت معها السلطة اتفاقيات، أما باقي الاتفاقيات فلم يتجاوز نصيبها 12.5% من الحجم الكلي للتجارة الخارجية للسلطة، ونتيجة لهذه الاتفاقيات مجتمعة ارتفع حجم التبادل التجاري للسلطة إلى أكثر من (220%) في عام 2010 عنه في عام 1995، واتضح مدى ارتباط حجم التبادل التجاري بحجم الإيرادات العامة للسلطة لاسيما المحلية منها كضريبة القيمة المضافة، الجمارك، المكوس، وإيرادات المقاصة.

تُظهر الإحصائيات السابقة الأثر الإيجابي على الاقتصاد الفلسطيني من ناحية المردود الضريبي للتجارة الخارجية الناجمة عن تلك الاتفاقيات، ولا يعني هذا القول أن الباحث يتفق مع كافة الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية التي أبرمتها السلطة الفلسطينية، ولكن الأثر الإيجابي الذي نتحدث عنه فقط على حجم العائدات الضريبية، أما بالنسبة للأثر الإجمالي لتلك الاتفاقيات على الاقتصاد الفلسطيني فإن الأمر يختلف كثيراً، ويأتي ذلك نتيجة للعلاقة الاقتصادية غير المتكافئة بين السلطة الفلسطينية والدول التي وقعت معها اتفاقيات شراكة، حيث أن صافي الميزان التجاري لا يصب في مصلحة الاقتصاد الفلسطيني، وذلك لأنه يعاني من عجز مزمن بتفوق واردات السلطة على صادراتها بأضعاف كثيرة، فقد كان العجز قبل أن تستلم السلطة صلاحيات إدارة الأراضي

<sup>1</sup> عبد الرزاق، عمر، "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"، مرجع سابق، ص 38

الفلسطينية حيث بلغت واردات السلطة (1.26) مليار دولار، وصادرتها (0.292) مليار، فكان العجز في الميزان التجاري (968) مليون دولار في عام 1992<sup>(1)</sup>، أما بعد قدوم السلطة الفلسطينية، فارتفع حجم واردات السلطة من الخارج إلى (1.658) مليار دولار، وكانت الصادرات نحو (0.394) مليار دولار في عام 1995، بما يعني أن العجز في الميزان التجاري للسلطة بلغ (1.264) مليار دولار بنسبة 62% تقريباً في نفس العام، ولم يختلف الحال في عام 2010، فقد بلغت حجم الواردات (3.958) مليار دولار، وحجم الصادرات لم يتجاوز (0.576) مليار دولار، أي أن العجز في الميزان التجاري وصل إلى (3.383) مليار دولار بمعدل 75% تقريباً، فالعجز في الميزان التجاري لم يبق عند الحد الذي بدأ به في عام 1995 ولكنه تضاعف بأكثر من 167% في عام 2010.<sup>(2)</sup>

يضاف إلى ذلك اتفاقية باريس الاقتصادية بين السلطة وإسرائيل، التي يعتبرها الاقتصاديون والسياسيون من أكبر العوائق التي تواجه الجهود الفلسطينية للنهوض بالاقتصاد الوطني، لأنها أبقت السيطرة المطلقة لإسرائيل على كافة المعابر والمنافذ التجارية، الأمر الذي أدى إلى تحكم إسرائيل بالعائدات الضريبية (المقاصة) على البضائع التي تمر من المعابر الإسرائيلية، حيث تمارس إسرائيل كافة أشكال التعنت والرفض والمماطلة في إعطاء السلطة الفلسطينية مستحقاتها تلك العائدات بشكل منتظم، وذلك باستخدامها كافة الذرائع والحجج الواهية لحجزها ابتزازاً الفلسطينيين سياسياً، الأمر الذي يجعل الأثر الإيجابي للاتفاقيات الاقتصادية والتجارية على الإيرادات المحلية غير ملموس.

أصبحت هذه الاتفاقية تواجه بموجة كبيرة من الانتقادات، حيث أنها فشلت في تحقيق أهدافها في رأي الكثيرين، وترجع أهم أسباب هذا الفشل إلى غياب الإرادة السياسية الإسرائيلي لتطبيق بنود الاتفاقية بشكل فعلي، إضافةً إلى أن التغييرات السياسية والاقتصادية في إسرائيل والأراضي الفلسطينية منذ عام 1993 جعلت الاتفاقية وثيقة غير عملية عفا عليها الزمن.<sup>(3)</sup>

وفيما يتعلق باتفاقية التجارة الحرة التي وقعتها السلطة الفلسطينية مع دول الميركوسور Mercosur أواخر عام 2011، فلم يرق الباحث بإدراجها في الجدول (3-2) الذي أُعد للتعرف على حجم التبادل التجاري مع الدول التي ترتبط السلطة معها باتفاقيات أو تفاهات شراكة، وذلك

<sup>1</sup> صبري، نضال رشيد، "القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني"، مؤسسة ناديا للنشر، رام الله، 2003، ص 35، 36

<sup>2</sup> بالاستناد إلى البيانات الواردة في الإصدارات الرسمية التالية:

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة، السلع والخدمات: 2010، نتائج أساسية"، يناير/ 2012، ص 41.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "إحصاءات التجارة الخارجية: 1996، نتائج أساسية"، فبراير/ 1999، ص 42.

<sup>3</sup> فرسخ، ليلي، "البنود المتعلقة بالعمل في بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية: مراجعة نقدية"، ماس، 1999، ص 2

لحدثاة الاتفاقية حيث أبرمت في ديسمبر/ 2011، وذلك لأن رصد التغير على حجم التبادل التجاري للسلطة مع تلك الدول سيتضح في التقارير التي ستغطي العام 2012 الذي لم ينته بعد، إلا أن آخر التقارير الرسمية الصادرة بشأن التجارة الخارجية الفلسطينية تشير إلى أن حجم التبادل مع دول الميركوسور في عام 2010 كان بالمليون دولار على النحو التالي: (1.7) مع الأرجنتين، (0.4) مع الأورغواي، (0.3) البارغواي، أما نصيب الأسد (9.4) فكان مع البرازيل.<sup>(1)</sup>

وعلى السلطة الوطنية العمل الجاد سياسياً واقتصادياً للتحرر من التبعية الاقتصادية الجبرية مع الاقتصاد الإسرائيلي، وتقليص حجم التجارة الخارجية مع إسرائيل، والمضي قدماً في عقد الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية مع التكتلات الاقتصادية الكبرى للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني، من خلال البحث عن الاتفاقيات مع الدول التي تكون مستعدة لفتح أسواقها أمام المنتجات الفلسطينية.

---

<sup>1</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة السلع والخدمات للعام 2010، رام الله - فلسطين،

## الفصل الرابع

مكونات الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

## الفصل الرابع

### مكونات الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

#### المبحث الأول: واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وآفاقها

أولاً: الإيرادات العامة

ثانياً: النفقات العامة

ثالثاً: عجز الموازنة

#### المبحث الثاني: التطورات الكمية على الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

أولاً: التطورات الكمية للنفقات العامة

ثانياً: التطورات الكمية للإيرادات العامة

ثالثاً: التطورات الكمية لعجز الموازنة

## المبحث الأول

### واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وآفاقها

وقعت منظمة التحرير الفلسطينية اتفاق أوسلو مع إسرائيل عام 1993 لإقامة السلطة الفلسطينية بصلاحيات إدارة الأراضي الفلسطينية المتفق عليها، وكانت البداية بمنح السلطة الفلسطينية صلاحيات الحكم الذاتي في أجزاء من قطاع غزة ومدينة أريحا من الضفة الغربية في العام 1994، ثم امتدت صلاحياتها المدنية والاقتصادية في مرحلة لاحقة إلى معظم مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة في يناير/1995.<sup>(1)</sup>

بدأت السلطة الفلسطينية فور تسلمها زمام الأمور بإنشاء مؤسساتها ووزاراتها التي تمكنها من إدارة وبسط سيطرتها على الأراضي الفلسطينية، وذلك بدعم من الدول المانحة في خطوة لتأهيل السلطة ومؤسساتها لإنهاء المرحلة الانتقالية التي نصت عليها اتفاقية أوسلو في مدة لا تتجاوز الخمس سنوات للانتقال إلى الوضع الدائم.

على الرغم من عدم التزام إسرائيل بالفترة الانتقالية المحددة، إلا أن السلطة التزمت بالعمل وفق محددات القانون الدولي من أجل استمرار الدعم الإقليمي والدولي لبناء فلسطين دولة عربية مستقلة وديمقراطية وتقدمية وعصرية ذات سيادة كاملة على أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة وعاصمتها القدس على حدود عام 1967<sup>(2)</sup>، ولكن واجهت العديد من المعوقات المتعمدة من الجانب الإسرائيلي للتوصل من اتفاقيات السلام الموقعة بين الجانبين، منذ أن تأسست السلطة الفلسطينية وإسرائيل تمارس الضغط السياسي والاقتصادي والعسكري لإضعافها، للحيلولة دون الوصول إلى اتفاق الوضع الدائم بإعلان الدولة الفلسطينية، فالممارسات الإسرائيلية لم تقتصر على قطاع بعينه أو شريحة بعينه، بل استهدفت شتى المجالات الفلسطينية، ومن الواضح أثر تلك الممارسات على الصعيد الاقتصادي والمالي، حيث تعمدت إسرائيل منذ توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي الذي ينظم العلاقات الاقتصادية بين الجانبين التحكم في الموارد المالية للسلطة الفلسطينية، واستخدامها للضغط سياسياً على السلطة.

بذلت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة ما بوسعها من أجل إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني كمطلب رئيسي لبرامج الإعداد للدولة الفلسطينية المستقلة، ولكن حقيقة الأمر أن الاقتصاد الفلسطيني متقل بالآثار السلبية الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي بمكوناته المختلفة كالإغلاقات والحواجز والإجراءات التعسفية التي أدت إلى تقطيع أوصال الوطن، وتمنع حركة البضائع والأفراد، وجماد

<sup>1</sup> أبو مدللة، سمير مصطفى، " تنمية الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة في ضوء اتفاق باريس الاقتصادي - واقع وآفاق"، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم 2008، ص 115

<sup>2</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، " برنامج الحكومة الثالثة عشر، فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، 2009، ص 3



الفصل العنصري الذي يحرم الاقتصاد من موارد أساسية متعددة بما فيها الأرض والمياه، والفصل الكامل لقطاع غزة، وتهويد القدس، والاستمرار في سياسة الاستيطان وسياسات الخنق الاقتصادي في كل المجالات، فتعتبر القيود والعوائق الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي تشكل العقبة الأساسية أمام أي جهد فلسطيني وطني في إطار التخطيط لعملية إنعاش اقتصادي كخطوة أولى باتجاه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة وبلورة متطلبات وضع السياسات اللازمة لتحقيق هذا الهدف الاستراتيجي<sup>(1)</sup>، كما أن السلطة وفي نفس الإطار قامت بإصلاحات كبيرة في نظامها المالي بما يتوافق مع المعايير الدولية، لاسيما قدرتها على التحكم بنفقاتها وترشيدها، لتقليل الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية وتعزيزاً للقدرات الذاتية للسلطة الوطنية تنفيذاً لمبدأ الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقرار المالي.<sup>(2)</sup>

إن تحقيق مبدأ الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقرار المالي وكذلك تخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية، يتطلب جهوداً كبيرة من كافة الأطراف الفلسطينية المعنية، وإن كان جل هذه الجهود سيُلقى على عاتق الحكومة الفلسطينية، ولكن ننتقد لأهم مقومات الدولة التي نريد الإعلان عنها، ألا وهي اللحمة والوحدة لجناحي الوطن (الضفة الغربية وقطاع غزة)، فحالة الانقسام التي يعاني منها الشعب الفلسطيني لها آثارها السلبية التي تخيم على مختلف مناحي الحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، فإعادة هذه اللحمة وتشكيل حكومة وحدة وطنية وإضفاء جو المصالحة الوطنية، كل ذلك سيعجل من قدرة السلطة على الاعتماد على ذاتها.

مرت الموازنة العامة الفلسطينية بعدة مراحل أدت إلى تغيير واقع الإيرادات العامة والنفقات العامة للسلطة الفلسطينية، وسيتم لاحقاً توضيح هذه التغيرات وأسبابها للفترة 2000 - 2010 بنوع من التفصيل، وسنكتفي هنا بتسليط الضوء على واقع الإيرادات العامة والنفقات العامة في العام الأخير من فترة الدراسة.

#### أولاً: الإيرادات العامة:

فقد شهدت الإيرادات العامة تطوراً ملموساً في عام 2010 عنها في عام 2009، حيث ارتفع إجمالي صافي الإيرادات بنسبة 24.5% خلال عام 2010 مقارنة بالعام السابق ليبلغ (1.9) مليار دولار، وانعكس دور الإصلاحات المالية التي قامت بها السلطة في نظامها المالي على تحصيلها للإيرادات المحلية بشقيها الضريبية وغير الضريبية، فقد ارتفعت في عام 2010 بنسبة 27.1% عن العام المنصرم لتبلغ (745) مليون دولار في عام 2010، وهذا الارتفاع ناجم عن تحسن أداء المالية العامة للسلطة لاسيما في مجال تحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، حيث

<sup>1</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، "برنامج الحكومة الثالثة عشر، فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، 2009، ص 42

<sup>2</sup> مشروع قانون الموازنة العامة للعام (2011) للسلطة الوطنية الفلسطينية، ص 1

ارتفعت الإيرادات الضريبية بنسبة 57% عن العام 2009 دون زيادة معدلات الضريبة، أما بالنسبة لإيرادات المقاصة التي تشكل الجزء الأكبر من إيرادات السلطة الفلسطينية، فقد ارتفعت في العام 2010 بنسبة 15.5% لتبلغ (1.26) مليار دولار، نتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي في الضفة الغربية، والتخفيف الجزئي للقيود المفروضة على قطاع غزة، والسماح لبعض السلع والخدمات بالتدفق إلى القطاع، خاصة السلع الاستهلاكية والمواد الغذائية، مما ساهم في زيادة العائدات الضريبية التي تقوم إسرائيل بجبايتها نيابة عن السلطة الفلسطينية (إيرادات المقاصة).<sup>(1)</sup>

ويرى الباحث أنه من الضروري هنا التنويه إلى التسرب المالي الذي تعاني منه خزينة السلطة الفلسطينية مما يحرمها من جزء كبير من إيراداتها من المقاصة مع إسرائيل، ومن أهم أسباب هذا التسرب وجود ثغرات كبيرة في نظام الإيرادات المالية للسلطة، والمقصود في ذلك هو السلع المستوردة غير الإسرائيلية التي تقوم إسرائيل ببيعها في الضفة الغربية وقطاع غزة على أنها إسرائيلية المنشأ بعد إضافة أو تعديل بعض مواصفاتها، وهذا يتنافى مع مبادئ الاتحادات الجمركية والتي نص عليها بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع بين الجانب الإسرائيلي ومنظمة التحرير الفلسطينية، إذ أنه في مثل هذه الحالات يتم تحويل العائدات الجمركية لخزينة السلطة وليس لخزينة الجانب الإسرائيلي، ومن الأسباب الأخرى للتسرب المالي احتساب إيرادات المقاصة على أساس الفواتير وليس على أساس تقديرات التدفق الكلي للواردات الفلسطينية، الأمر الذي يحرم السلطة جزءاً من هذه الإيرادات نتيجة تسرب تلك الفواتير.<sup>(2)</sup>

### ثانياً: النفقات العامة:

فقد استمرت النفقات المتصلة بالخدمات المقدمة للمواطنين في الازدياد، يرجع هذا الازدياد إما إلى النمو الطبيعي في الحاجة لهذه الخدمات، أو بسبب عدم القدرة على توفير فرص عمل كنتيجة طبيعية للتحكم والسيطرة الذي تمارسه سلطات الاحتلال على السلطة الفلسطينية، علاوة على ذلك نفقات الإغاثة غير المتوقعة، كالتالي حدثت أعقاب الحرب على قطاع غزة، وعلى الرغم من ذلك نجحت السلطة في تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية، وذلك من خلال ضبط الإنفاق وتبني إستراتيجية نمو اقتصادي غير عرضة للتأثر بالقيود الاقتصادية خلال الثلاث سنوات الماضية، فقد بلغت النفقات العامة (3.26) مليار دولار في عام 2010 مقارنة بنحو (3.38) مليار في عام 2009.

<sup>1</sup> سلطة النقد الفلسطينية، " التقرير السنوي 2010 "، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2011، ص 31-32

<sup>2</sup> حنين محمد حميص، " تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2006، ص 117.

### ثالثاً: عجز الموازنة:

أدى التطور الإيجابي الحادث على الإيرادات العامة وترشيد النفقات العامة الذي قامت به السلطة الفلسطينية في الفترة الأخيرة إلى تخفيض العجز المالي الجاري على أساس الالتزام من 26% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2009، إلى 16% منه في عام 2010، كما انخفضت المساعدات الخارجية المخصصة لدعم الموازنة الجارية بنسبة 23% من (1.8) مليار دولار في عام 2008، إلى (1.36) لعام 2009، ثم إلى (1.15) مليار دولار في عام 2010، و(0.967) مليار دولار في عام 2011، ويظهر الانخفاض في الاعتماد على هذا النوع من المساعدة جلياً في موازنات الأعوام الثلاثة الماضية التي طبقت فيها الإصلاحات المالية والاقتصادية في مؤسسات السلطة الفلسطينية، وتأكيداً على ذلك حددت السلطة عام 2013 موعداً للاستغناء وبشكل نهائي عن المساعدات الخارجية المخصصة للمساهمة في تمويل النفقات الجارية.<sup>(1)</sup>

تتميز كل دولة بهيكل خاص لإيراداتها ونفقاتها، ويختلف من دولة لأخرى باختلاف الظروف السائدة في كل منها، تتميز السلطة الفلسطينية بأن لها هيكلًا خاصاً لموازنتها يتوافق مع الظروف التي تمر بها كدولة غير مستقلة وتعاني من سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على معظم مواردها الاقتصادية، الجدول التالي يوضح هيكل الموازنة العامة للسلطة:

جدول رقم (4-1) هيكل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

تبويب الموازنة العامة الفلسطينية	
إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح: صافي الإيرادات: إجمالي الإيرادات: إيرادات جباية محلية إيرادات ضريبية إيرادات غير ضريبية إيرادات مقاصة ي طرح: الإرجاعات الضريبية (رديات) المنح والمساعدات (إيرادات خارجية): منح لدعم الموازنة منح لدعم المشاريع التطويرية	النفقات العامة وصافي الإقراض أجور ورواتب، ومنها: مدنيين عسكريين نفقات غير الأجور، ومنها: نفقات تشغيلية نفقات تحويلية نفقات رأسمالية صافي الإقراض النفقات التطويرية ممولة من الخزينة ممولة من المنح والمساعدات
	الرصيد الجاري (العجز/ الفائض)
	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)

<sup>1</sup> مشروع قانون الموازنة العامة للعام (2011) للسلطة الوطنية الفلسطينية، ص 1

موازنة التمويل
صافي التمويل من المصارف المحلية
الرصيد المتبقي
الفجوة المالية

المصدر: وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة: مشاريع الموازنة العامة لعدة سنوات (عبر الموقع الإلكتروني) سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي عن العام 2010، الصادر في تموز 2011

وعلى سبيل المثال فإن هيكل الموازنة في جمهورية مصر العربية مختلف عما هو في الحالة الفلسطينية، فقد تم تطوير التقسيم الاقتصادي للموازنة فيها والتحول من التقسيم القائم على التمييز بين الموازنة الجارية والرأسمالية إلى تقسيم جديد يتفق مع المعايير الدولية التي أقرها دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي، حيث أصبح تبويب الموازنة المصرية وفق ما ورد في دليل الموازنة العامة المصرية للعام 2006<sup>(1)</sup>، كما يوضحها الجدول التالي:

#### جدول رقم (4-2) تبويب الموازنة العامة المصرية

النفقات العامة	الموارد العامة
أولاً: المصروفات	أولاً: الإيرادات
الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين	الباب الأول: الضرائب
الباب الثاني: شراء السلع والخدمات	الباب الثاني: المنح
الباب الثالث: الفوائد	الباب الثالث: الإيرادات الأخرى
الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	ثانياً: مصادر التمويل
الباب الخامس: المصروفات الأخرى	الباب الرابع: المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية
الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	الباب الخامس: الاقتراض
ثانياً: حيازة الأصول المالية.	
الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية	
ثالثاً: سداد القروض	
الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية	

المصدر: خطاب، عبد الله شحاته وأحمد، صالح عبد الرحمن، " الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية "، القاهرة، 2008، ص 10-11.

وسيحاول الباحث التعرف على دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية بكافة أنواعها الضريبية وغير الضريبية وبيان مساهمة كل منها في تغطية النفقات العامة للسلطة، وتحليل تطورها في الفترة الواقعة بعد انتفاضة الأقصى في عام 2000 إلى عام

<sup>1</sup> خطاب، عبد الله شحاته وأحمد، صالح عبد الرحمن، " الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية "، القاهرة، 2008، ص 10-11.

2010، وكذلك تحليل موازنات السلطة في هذه الفترة ومعرفة مدى قدرتها على تحقيق هدفها المعلن في مشروع قانون الموازنة العامة 2011 بشأن الاستغناء النهائي عن المساعدات الخارجية المخصصة لدعم الموازنة الجارية.

وفي مقابلة تلفزيونية للدكتور/ سلام فياض - رئيس حكومة تسيير الأعمال - بهذا الشأن، بين أن ما أعلنت عنه السلطة بشأن الاستغناء النهائي عن المساعدات الخارجية المخصصة لدعم الموازنة الجارية، لم يكن بمحض الصدفة، ولكنه ناتج عن تكرار تلويح الدول المانحة بقطع المساعدات الخارجية للسلطة في كل المناسبات، فعزمت السلطة وفي خطوة وقائية لتقليل اعتمادها على تلك المساعدات، حتى إن حدث وقُطعت المساعدات فيكون أثرها هامشياً وليس جوهرياً وذلك ضماناً لبقاء السلطة قوية أمام كل الظروف التي من الممكن أن تواجهها، كما أكد فياض بأن ذلك لا يعني أن السلطة ترفض المساعدات بل تسعى للحصول على أكبر قدر ممكن منها لتمويل المشاريع التطويرية، وسداد التزاماتها المتركمة تجاه الدائنين، كما ذكر فياض أن السلطة ستتبع سياسة تقشفية في موازنة العام 2012 من أجل تقليص العجز في الموازنة، ستطال ضبط النفقات والعمل على زيادة الإيرادات، فمن الإجراءات التي تدرسها الحكومة الفلسطينية في هذا السياق: فرض التقاعد المبكر على موظفي القطاع العام، رفع ضريبة الدخل، وقف العلاوات الإشرافية وعلاوات المخاطرة، وإلغاء بعض الوحدات الوظيفية، إضافة إلى بعض الإجراءات الأخرى، مع عدم المساس بعملية الإنفاق على القطاعات الاجتماعية كالصحة، التعليم وإعانة الحالات الاجتماعية، أما فيما يخص زيادة ضريبة الدخل فلن تؤثر سلباً على المواطنين الذين تقل دخولهم السنوية عن (125,000) شيكلاً، بل إن كان هناك أثر فسيكون إيجابياً على هذه الشريحة، حيث عملت السلطة على توسيع (الشريحة الدنيا) وهي الطبقة ذات الإعفاء الأساسي من دفع ضريبة الدخل لأصحاب الدخل المتدنية دون (25,000) شيكلاً سنوياً لتصل إلى أقل من (30,000) شيكلاً سنوياً، وكذلك رفع الشريحة الأولى التي تدفع 5% من (35,000) شيكلاً إلى (40,000) شيكلاً، مع مراعاة احتساب الضريبة لهذه الشريحة على المبلغ الذي يزيد عن (30,000) شيكلاً فقط وبعد الخصومات، كما طال ذلك التعديل أصحاب الدخل المتوسطة بتوسيع الشريحة الثانية الذين يدفعون 10%، بزيادة الحد الأدنى لهذه الشريحة من (70,000) شيكلاً إلى (80,000) شيكلاً، أما بالنسبة لأصحاب الدخل الذين تزيد دخولهم عن (125,000) شيكلاً، فقد استحدثت السلطة شريحتين إضافيتين لدفع ضريبة الدخل، فبدلاً من أن تكون نسبة 15% هي أعلى نسبة تدفع، فقد استحدثت نسبتان بعدها وهما 22.5%، 30%، بذلك تكون السلطة قد زادت العبء الضريبي ولكن ليس على كل شرائح المجتمع، بل على ذوي الدخل المرتفعة سواء كانوا أفراداً أو شركات.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> فياض، سلام، قناة فلسطين الفضائية، 2012/1/12.

جدول (4-15) هيكل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010 بالمليون دولار

* 2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	تبويب الموازنة
<b>3,177</b>	<b>2,951</b>	<b>3,758</b>	<b>2,938</b>	<b>1,741</b>	<b>2,006</b>	<b>1,403</b>	<b>1,367</b>	<b>987</b>	<b>1,122</b>	<b>1,449</b>	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1,900	1,549	1,780	1,616	722	1,370	1,050	747	290	273	939	صافي الإيرادات المحلية
1,277	1,402	1,978	1,322	1,019	636	353	620	697	849	510	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
<b>3,259</b>	<b>3,376</b>	<b>3,488</b>	<b>2,877</b>	<b>1,707</b>	<b>2,281</b>	<b>1,528</b>	<b>1,635</b>	<b>1,246</b>	<b>1,435</b>	<b>1,668</b>	إجمالي النفقات العامة
2,983	3,190	3,273	2,567	1,426	1,994	1,528	1,240	994	1,095	1,199	النفقات الجارية وصافي الإقراض
276	186	215	310	281	287	0	395	252	340	469	النفقات التطويرية
(1,083)	(1,641)	(1,493)	(951)	(704)	(624)	(478)	(493)	(704)	(822)	(260)	الرصيد الجاري (فائض/ عجز)
(1,358)	(1,827)	(1,708)	(1,261)	(985)	(911)	(478)	(888)	(956)	(1,162)	(729)	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
<b>(81)</b>	<b>(425)</b>	<b>270</b>	<b>61</b>	<b>34</b>	<b>(275)</b>	<b>(125)</b>	<b>(268)</b>	<b>(259)</b>	<b>(313)</b>	<b>(219)</b>	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)
<b>81</b>	<b>425</b>	<b>(270)</b>	<b>(61)</b>	<b>(34)</b>	<b>275</b>	<b>125</b>	<b>268</b>	<b>259</b>	<b>313</b>	<b>219</b>	موازنة التمويل
N.A	N.A	0	0	0	0	0	300	82	22	0	المقاصة المفرج عنها
84	176	(30)	(132)	(171)	304	134	85	115	83	66	صافي التمويل من المصارف المحلية
N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	0	62	208	153	صافي التغيير في المتأخرات
N.A	N.A	(197)	78	146	173	0	0	0	0	0	صندوق الاستثمار الفلسطيني
(3)	249	(43)	(7)	(9)	(202)	(9)	(117)	0	0	0	الرصيد المتبقي
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	الفجوة المالية

المصدر: التقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية (الموقع الإلكتروني)، التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للأعوام: (2006، 2007، 2008، 2009، 2010).

\* الأرصدة التي تخص هذا العام تم استقائها من المراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، الصادر في تشرين الأول/2011

## المبحث الثاني

### التطورات الكمية للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

مرت السلطة الفلسطينية بعدة مراحل هامة منذ أن تأسست في عام 1994، فكانت المرحلة الأولى هي مرحلة تأسيس الوزارات والمؤسسات والأجهزة الأمنية اللازمة لسيطرتها على الأرض، فكان لذلك أثر مباشر على زيادة النفقات العامة سواء الجارية أو التطويرية، وكانت هذه الزيادة واضحة بدايةً من العام 1995 ولكنها بدأت تتخفف في عام 1999 ويرجع ذلك في رأي الباحث لوصول السلطة في هذا العام إلى مرحلة متطورة من بناء المؤسسات والوزارات، وكان نفس العام قد تميز بوصول الإيرادات المحلية ذروتها منذ تأسيس السلطة حسب ما تم توضيحه سابقاً، ومن واقع موازنات السلطة في الفترة 1995-1999 اتضح للباحث أن العلاقة بين حجم النفقات العامة وبين حجم الإيرادات العامة للسلطة بما فيها مجموع المنح والمساعدات الخارجية المخصصة لتمويل النفقات التطويرية طردية.

وكان لذلك أثره المباشر على عجز الموازنة في الفترة الانتقالية التي نص عليها اتفاق أوسلو وهي نفس الفترة الواقعة بين 1995 - 1999، فقد استمر العجز الإجمالي للموازنة بالارتفاع في الأعوام الأولى حيث بلغ ذروته في عام 1997، ثم بدأ بالانخفاض في العامين المتبقين.

أما فيما يخص الفترة التي ستغطيها الدراسة والتي تبدأ من عام 2000 إبان اندلاع انتفاضة الأقصى حتى عام 2010، سيتم تحليلها آخذين بعين الاعتبار التغيرات التي حدثت فيها على الصعيدين المحلي والدولي، ومن أهم هذه التغيرات فوز حركة حماس في انتخابات المجلس التشريعي عام 2006 ثم سيطرتها على قطاع غزة في عام 2007، مما ترتب على ذلك وجود حكومتين فلسطينيتين إحداهما في غزة والأخرى في رام الله بالضفة الغربية، وكان لهذا الانقسام تبعاته التي أثرت على الموازنة العامة الفلسطينية سواء في الإيرادات العامة أو النفقات العامة.

وبالنسبة للتطورات الكمية للموازنة العامة الفلسطينية فقد شهدت الفترة منذ تأسيس السلطة تسارعاً واضحاً في مؤشرات وأبعاد الموازنة العامة للسلطة، وكان ذلك نتيجة طبيعة لاتساع الصلاحيات التي مُنحت للسلطة الفلسطينية من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي بعد دخل اتفاقية أوسلو حيز التنفيذ، الأمر الذي ترتب عليه بناء وزارات ومؤسسات لم تكن موجودة من قبل بالإضافة إلى الزيادة التي حدثت في التوظيف الحكومي في المجالين المدني والأمني<sup>(1)</sup>، وفيما يلي توضيح للتطورات التي حدثت في جانبي النفقات العامة والإيرادات العامة وتأثير ذلك على عجز الموازنة.

<sup>1</sup> عبد الرازق، عمر، هيكل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 14.

## أولاً: التطورات الكمية للنفقات العامة:

يتكون هيكل النفقات العامة للسلطة الفلسطينية من نوعين رئيسيين هما: النفقات الجارية والنفقات التطويرية، تشمل النفقات الجارية نفقات الرواتب والأجور، نفقات جارية غير الرواتب والأجور (كالنفقات التشغيلية، التحويلية والرأسمالية)، وكذلك صافي الإقراض المتمثل في الإقراض المباشر المدفوع من وزارة المالية والإقراض غير المباشر المخصوم من إيرادات المقاصة؛ (حيث يتضمن مدفوعات الحكومة بدل فواتير المرافق المستحقة على هيئات الحكم المحلي، والخصومات الضريبية أو الخسائر المرتبطة بتسويق منتجات البترول)، والجزء الأعظم منه هو إقراض غير مباشر عن طريق خصم فواتير الخدمات العامة المتراكمة على الهيئات المحلية المتخلفة عن دفعها لصالح الشركات الإسرائيلية المزودة لهذه الخدمات مباشرة من إيرادات المقاصة الشهرية دون الرجوع إلى السلطة الفلسطينية، على أن تقوم هذه الهيئات في مرحلة لاحقة بتسديد بعض من متأخراتها لصالح السلطة.<sup>(1)</sup>

تزايدت النفقات الفلسطينية بمعدل سنوي بلغ تقريباً 14% خلال الفترة 1995 - 2000<sup>(2)</sup>، أما في الفترة ما بين 2001 - 2002 وكما يوضحها الجدول رقم (4-3)، فالنفقات العامة انخفضت بمعدل 14% في عام 2001 عنها في 2000، وانخفضت كذلك بنسبة 13% في عام 2002 عنها في 2001، ويرجع ذلك للتدهور الذي عانى منه الاقتصاد الفلسطيني بعد اندلاع انتفاضة الأقصى في أواخر عام 2000 نتيجة للممارسات التي انتهجتها قوات الاحتلال الإسرائيلي، وحدث تراجع كبير في مستوى النشاط الاقتصادي مما أثر على الموازنة العامة للسلطة في العامين 2001، 2002<sup>(3)</sup> حيث انخفضت المساعدات والمنح الدولية الموجهة للسلطة الأمر الذي أدى إلى انخفاض النفقات التطويرية الممولة من المنح والمساعدات الخارجية بمقدار 138 مليون دولار في عام 2001، و 227 مليون دولار في عام 2002 عن الإجمالي في عام 2000 - انظر الشكل (4-1) - ، وبلغت النفقات التطويرية غير الممولة من خزينة السلطة في هذا العام 456 مليون دولار، لتشكل بذلك 27% من إجمالي النفقات العامة في عام 2000، كما يوضحها الشكل (4-2)، وهي نسبة كبيرة تجعل الموازنة الفلسطينية تتأثر مباشرة بتغير حجم هذه المنح والمساعدات.

<sup>1</sup> سلطة النقد الفلسطينية، " التقرير السنوي 2010 "، مرجع سابق، ص 33

<sup>2</sup> عبد الرزاق، عمر، هيكل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 15.

<sup>3</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (16)، 2009، ماس، ص 5



جدول (3-4) التطور الكمي (أساس نقدي) للنفقات العامة في موازنة السلطة  
في الفترة 2000 - 2010 بالمليون دولار

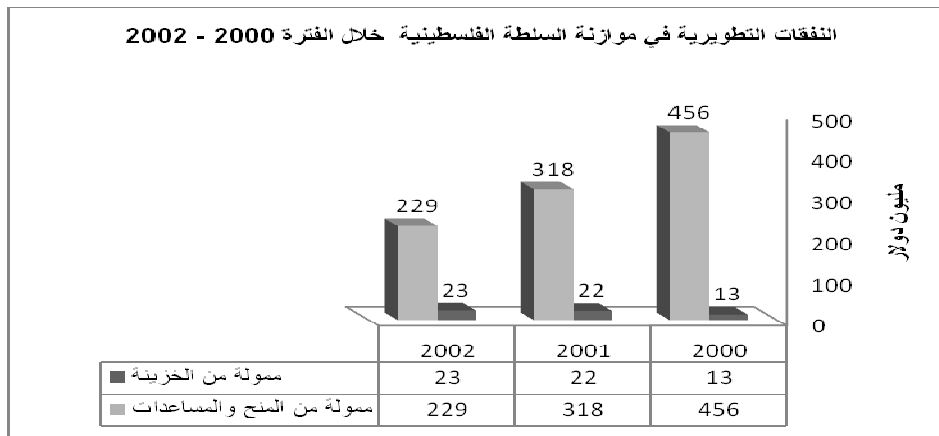
العالم	النفقات الجارية	صافي الإقراض	النفقات التطويرية	النفقات العامة	مقدار التغير في النفقات العامة	نسبة التغير
2000	1,199	0	469	1,668	-	14% (**)
2001	1,095	0	340	1,435	-233	-13.97%
2002	994	0	252	1,246	-189	-13.17%
2003	1,067	173	395	1,635	389	31.22%
2004	1,371	157	0	1,528	-107	-6.54%
2005	1,650	344	287	2,281	753	49.28%
2006	1,050	376	281	1,707	-574	-25.16%
2007	2,032	535	310	2,877	1,170	68.54%
2008	2,826	447	215	3,488	611	21.24%
2009	2,816	374	186	3,376	-112	-3.21%
2010 (*)	2,983	264	276	3,259	-117	-3.46%

المصدر: التقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية (الموقع الإلكتروني)، التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للأعوام: (2006، 2007، 2008، 2009، 2010).

(\*) الأرصدة التي تخص هذا العام تم الحصول عليها من المراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، الصادر في تشرين الأول/2011

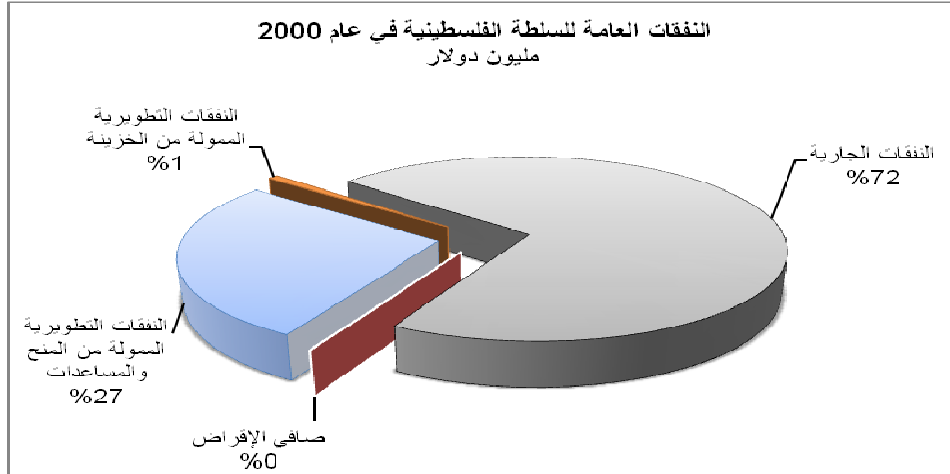
(\*\*) عمر عبد الرازق، "هيكل الموازنة العامة، 2002، ص 67

شكل رقم (1-4)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية.

## شكل رقم (4-2)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية.

وفي نهاية العام 2003، توقف التراجع الكبير في النشاط الاقتصادي بعض الشيء، وحدث في العامين 2004، 2005 نمو مطرد، وكان من المتوقع أن يستعيد النشاط الاقتصادي وضعه الذي كان عليه في عام 1999، ولكن عام 2006 شهد تراجعاً كبيراً نتيجة المقاطعة الدولية للحكومة الفلسطينية التي شكلتها حركة المقاومة الإسلامية (حماس) إبان فوزها بالانتخابات التشريعية في نفس العام، ومن الملاحظ في جدول (4-3) انخفاض النفقات العامة لعام 2006 بأكثر من 25% عن عام 2005، ويرجع ذلك لعدم تقاضي الموظفين رواتبهم لعدة أشهر إثر امتناع حكومة إسرائيل تحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة، إضافة إلى ذلك فقد تسببت المقاطعة الدولية بمنع البنوك من تحويل المساعدات العربية والدولية للحكومة الفلسطينية، وأدى ذلك إلى انخفاض النفقات الجارية بأكثر من 25% حيث بلغت في عام 2005 نحو (2.28) مليار دولار، بينما كانت في عام 2006 (1.7) مليار دولار، وتشير المؤشرات الاقتصادية للعام 2006 إلى انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 8% عما كان عليه في عام 2005، وبذلك يكون قد انخفض إلى 79% من مستواه في عام 1999 أي قبل اندلاع انتفاضة الأقصى، ولم يقتصر ذلك على عام 2006، بل استمر في العامين 2007، 2008. (1)

مرت السلطة الفلسطينية بعدة مراحل منذ أن أنشئت عام 1994 وحتى يومنا، وارتبطت تلك المراحل بالتطورات السياسية والاقتصادية التي سادت خلال هذه الفترة، وانعكست هذه التطورات على الوضع المالي، فقد قسمت إلى خمسة مراحل، بدأت بمرحلة التأسيس في الفترة 1994-1999، ثم سنوات الانتفاضة 2000 - 2002 وما رافقها من تدهور للاقتصاد الفلسطيني نتيجة الممارسات القمعية من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي، ويأتي هذه المرحلة مرحلة الإصلاح المالي التي بدأت عام 2003 حتى عام 2005، وارتبطت هذه الفترة بنتائج المرحلة السابقة لها وهي

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (16)، 2009، ماس، ص 6

مرحلة الانتفاضة، حيث اضطرت السلطة لزيادة التوظيف الحكومي عقب الانتفاضة بسبب عدم سماح إسرائيل برجوع العاملين الفلسطينيين فيها إلى أماكن عملهم، إضافة إلى هذه الزيادة فقد حدثت زيادة أخرى في حجم التوظيف في النصف الثاني من عام 2005، وساهمت هاتان الزيادتان برفع فاتورة الرواتب نحو 40%، فقد وصل عدد الموظفين في القطاع العام في أواخر 2005 إلى (146) ألف موظف بعد أن كانوا (98) ألف موظف في نهاية عام 1999، مما أدى إلى زيادة نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي في عام 2005 بمعدل 49% عما كان عليه الحال في عام 1999، الأمر الذي جعل السلطة تحتل المركز الثاني عالمياً في هذا الشأن آنذاك بعد أرتيريا<sup>(1)</sup>، ويرى البعض أن هذه المرحلة شهدت مضاعفة للإنفاق العام بصورة غير مسبوقه حيث بلغت فاتورة الرواتب الشهرية (110) مليون دولار سنوياً؛ نتيجة لتطبيق قانون الخدمة المدنية الجديد مع بداية عام 2004.<sup>(2)</sup>

تمثلت المرحلة الرابعة في حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية في الفترة 2006 – 2007، في هذه الفترة وكنتيجة لتعطيل إسرائيل تحويل إيرادات المقاصة للحكومة الفلسطينية، لجأت الحكومة إلى تقليص إنفاقها معظم المجالات، ولم يحصل الموظفون في القطاع العام إلا على 40% من رواتبهم في المتوسط، علماً بأن عدد الموظفين العموميين في عام 2006 وصل إلى (159) ألف موظف<sup>(3)</sup>، أما في عام 2007 فقد ازدادت النفقات الجارية بشكل حاد حيث بلغت (1.426) مليار دولار أمريكي، بينما أصبحت (2.567) مليار دولار في عام 2007، أي بزيادة 80% تقريباً كما يوضحها الجدول رقم (4-4):

جدول رقم (4-4) النفقات الجارية وصافي الإقراض في موازنة السلطة الفلسطينية في الفترة

2000 – 2010 بالمليون دولار أمريكي

العام	النفقات الجارية	صافي الإقراض	إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	التغير في الإجمالي	نسبة التغير
2000	1199	0	1199	0	-
2001	1095	0	1095	-104	-8.67%
2002	994	0	994	-101	-9.22%
2003	1067	173	1240	246	24.75%
2004	1371	157	1528	288	23.23%
2005	1650	344	1994	466	30.50%
2006	1050	376	1426	-568	-28.49%
2007	2032	535	2567	1141	80.01%
2008	2826	447	3273	706	27.50%

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 20-21

<sup>2</sup> مقداد محمد، الكحلوت خالد، " واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية "، مجلة

الجامعة الإسلامية، العدد الأول، المجلد 17، غزة، 2009، ص 771

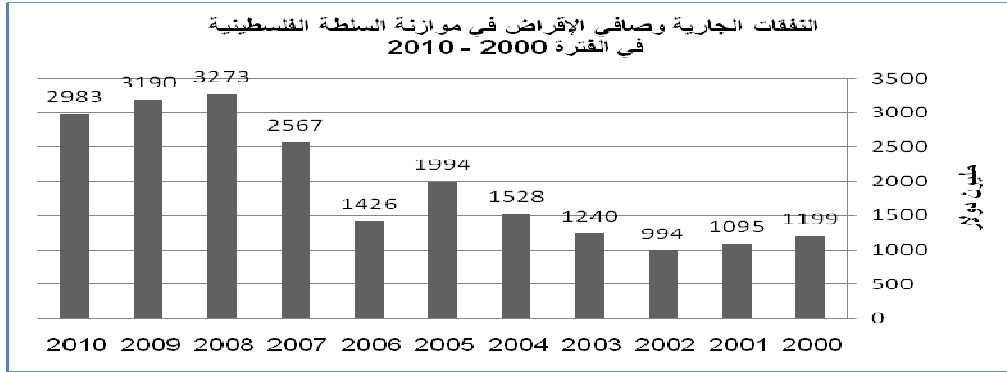
<sup>3</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 21

العالم	النفقات الجارية	صافي الإقراض	إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	التغير في الإجمالي	نسبة التغير
2009	2835	355	3190	-83	-2.54%
* 2010	2720	264	2983	-206.8	-6.48%

المصدر: التقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية (الموقع الإلكتروني)، التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للأعوام: (2006، 2007، 2008، 2009، 2010).

\* الأرصدة من المراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، الصادر في تشرين الأول/2011، ص 14

شكل (3-4)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)

بلغت فاتورة الرواتب وحدها (1.8) مليار دولار في عام 2008، منها (1.46) مليار دولار لنفس العام، والباقي (0.411) مليار دولار دفعات متأخرات الرواتب عن الفترة بين آذار/2006 وحزيران/2007، دفعت السلطة منها (1.77) مليار دولار<sup>(1)</sup>، وتشكل فاتورة الرواتب 58% من إجمالي الإنفاق الجاري في الموازنة، ويعتبر هذا المعدل مرتفعاً جداً، حيث أن متوسط نسبة الرواتب إلى الإنفاق الجاري في الدول العربية تساوي 38% فقط، وبحسب منظمة العمل الدولية فإن هذا المتوسط هو ضعف المستوى العالمي، وبلغت نسبة الإنفاق الجاري إلى الناتج المحلي نحو 50%.<sup>(2)</sup>

وأخيراً، المرحلة الخامسة بدءاً من عام 2009، وهي الفترة الحالية، وشهدت هذه الفترة انخفاضاً طفيفاً في الإنفاق العام بمعدل أقل من معدل زيادة الإيرادات، وذلك نتيجة سيطرة السلطة على صافي الإقراض - أحد مكونات النفقات العامة في موازنة السلطة - حيث انخفض في عام 2010 بنحو 45%، وبالرجوع إلى جدول رقم (4-4) وبالتعمق في شكل (3-4)، يتبين انخفاض النفقات الجارية وصافي الإقراض في عام 2009 بنحو 2.5% عن عام 2008، وكذلك انخفاضها في عام 2010 بنسبة 6.5% عنها في عام 2009، أي بنحو 9% عن عام 2008<sup>(3)</sup>، وبالنظر إلى جدول

<sup>1</sup> إيضاحات البيان الموحد للمقبوضات و المدفوعات النقدية و المقارنة مع الموازنة للسنة المنتهية في 2008/12/31، ص 26، من الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

<sup>2</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 22-23

<sup>3</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 22

رقم (4-5) نلاحظ أن نفقات أجور ورواتب الموظفين خلال عام 2010 شكلت حوالي 52.4% من إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض، مرتفعة بنسبة 6.6% عما كانت عليه في العام 2009، لتصل إلى 1.6 مليار دولار، ويعتبر هذا الارتفاع طبيعياً ومبرراً نظراً لتعيين موظفين جدد على الكادر الحكومي، إضافة إلى العلاوات الممنوحة للموظفين بدل غلاء المعيشة والعلاوات السنوية، أما النفقات الجارية غير الرواتب والأجور ممثلة بالنفقات التشغيلية والتحويلية، فقد شكلت خلال عام 2010 ما نسبته 38.9% من إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض، بعد تراجعها بنسبة 14.3%، لتبلغ 1.2 مليار دولار، في حين شكل صافي الإقراض ما نسبته 8.8% من النفقات الجارية، منخفضاً بنحو 29.6% عن العام 2009، ليبلغ 264 مليون دولار، ونظراً لكون هذا البند لا ينم عن سياسة اقتصادية معتمدة ذات أهداف مدروسة، فقد عملت الحكومة الفلسطينية على الحد من تعاضمه وتقنيته من خلال تحسين تحصيل فواتير المرافق من قبل المجالس المحلية، وتبني عدد من السياسات التحفيزية لتشجيعها على الالتزام بدفع المستحقات المترتبة عليها. (1)

جدول رقم (4-5) النفقات العامة لعامي 2009، 2010 بالمليون دولار أمريكي

العالم	2009	نسبتها من إجمالي النفقات	2010	نسبتها من إجمالي النفقات	نسبة التغير عن عام 2009
إجمالي النفقات العامة	3,376	100.0%	3,259	100.0%	-3.5%
النفقات الجارية وصافي الإقراض	3,190	94.5%	2,983	91.5%	-6.5%
أجور ورواتب	1,467	43.5%	1,564	48.0%	6.6%
نفقات غير الأجور	1,349	40.0%	1,156	35.5%	-14.3%
صافي الإقراض	374	11.1%	264	8.1%	-29.5%
النفقات التطويرية	186	5.5%	276	8.5%	48.4%

المصدر: التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، الصادر في تشرين الأول/2011

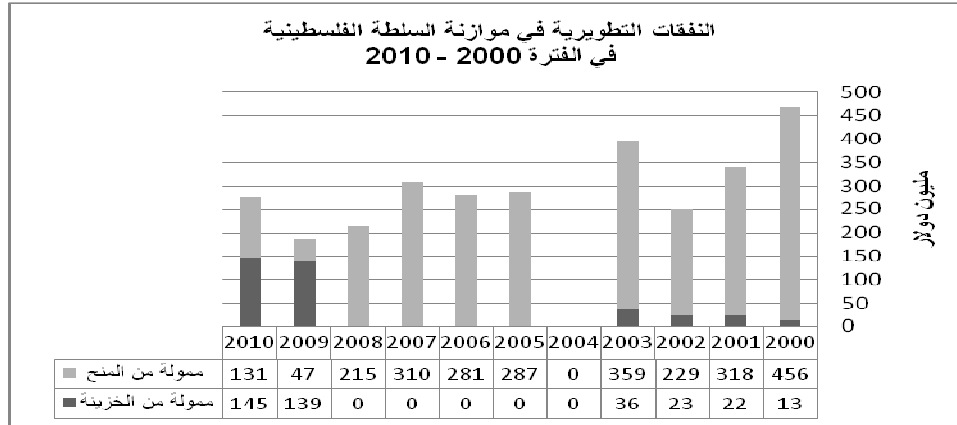
وعلى صعيد النفقات التطويرية فقد انقسمت في الفترة 2000 - 2010 إلى قسمين، الأول بتمويل من خزينة السلطة، والثاني ممول من المنح والمساعدات الدولية، فالشكل (4-4) يوضح أرصدة النفقات التطويرية ومساهمة خزينة السلطة فيها، حيث بلغت المساعدات الخارجية نروتها (469) مليون دولار في عام 2000، ساهمت السلطة في تمويلها بمبلغ (13) مليون دولار فقط من خزينتها، والباقي من الدعم الخارجي، وتباين حجم المنح والمساعدات الخارجية في السنوات التالية حيث لم يصل السلطة أي نوع منها خلال عام 2004 ولم تقم السلطة بالإنفاق على المشاريع التطويرية من خزينتها في هذا العام، وكانت المنح والمساعدات الخارجية التي دخلت خزينة السلطة في العام ذاته والبالغة (353) مليون دولار قد خصصت بالكامل لدعم الموازنة وليس لتمويل النفقات التطويرية (2)، وبدأت النفقات التطويرية بالتدفق مع حلول لعام 2005

<sup>1</sup> التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، 2011، ص 33

<sup>2</sup> التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، 2011، ص 85

برصيد (287) مليون دولار، وفي عام 2010 بلغت تلك النفقات (276) مليون دولار، إلا أن السلطة اضطرت في أواسط عام 2010 إلى تمويل جزء كبير من النفقات التطويرية من خزينتها؛ ويأتي ذلك بسبب عدم التزام الدول المانحة بتحويل المبالغ المتفق عليه، يذكر أن إنفاق السلطة على المشروعات التطويرية في هذا العام بلغ (250) مليون دولار من حساب الإيرادات العامة للسلطة. (1)

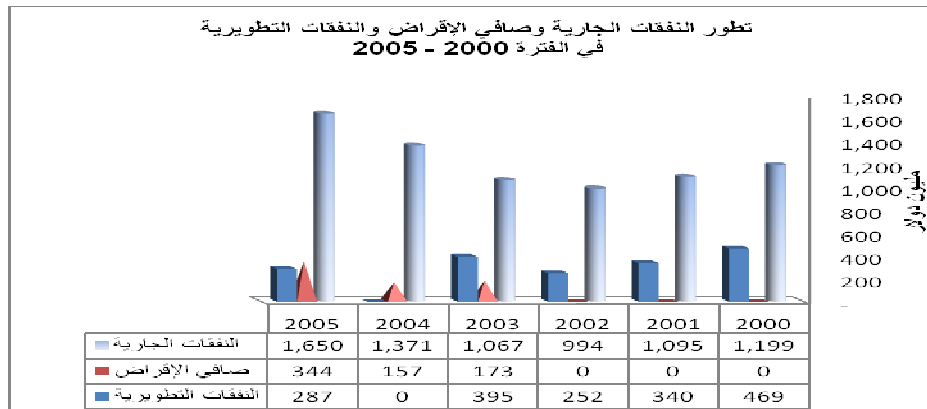
شكل (4-4)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية.

يوضح الشكل رقم (4-5) والشكل رقم (4-6) تطورات النفقات الجارية وصافي الإقراض والنفقات التطويرية في الفترة 2000 - 2005، والفترة 2006 - 2010 على التوالي.

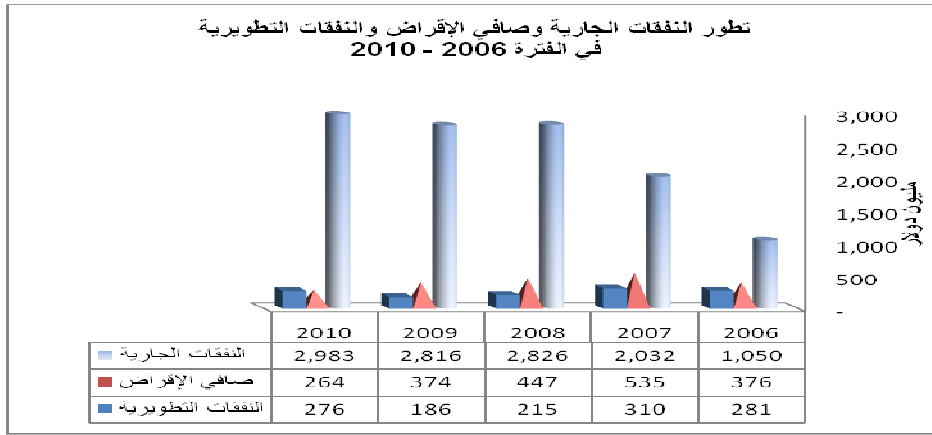
شكل رقم (4-5)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي (ماس)، العدد 26، 2011

<sup>1</sup> فياض، سلام، قناة فلسطين الفضائية، 2012/1/12.

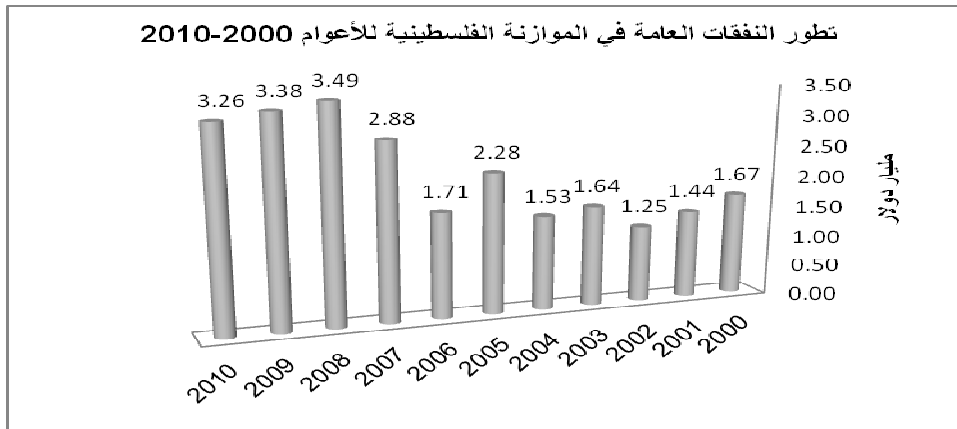
شكل رقم (4-6)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي (ماس)، العدد 26، 2011

والشكل (4-7) يبين مدى التطور الحادث على إجمالي النفقات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010، حيث شهد عام 2002 أدنى مستوى للنفقات العامة في تلك الفترة ببلوغه (1.25) مليار دولار، وكان لعام 2008 نصيب الأسد حيث سجلت النفقات العامة أعلى مستوى لها في الفترة ذاتها، ويلاحظ أن النفقات العامة بعد عام 2008 أخذت بالانخفاض شيئاً فشيئاً تماشياً مع إعلان السلطة عزمها تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية ومن ثم تقليص عجز الموازنة، ويأتي تخفيض النفقات في هذه المرحلة مطلوباً لتحقيق أهداف السلطة.

شكل (4-7)

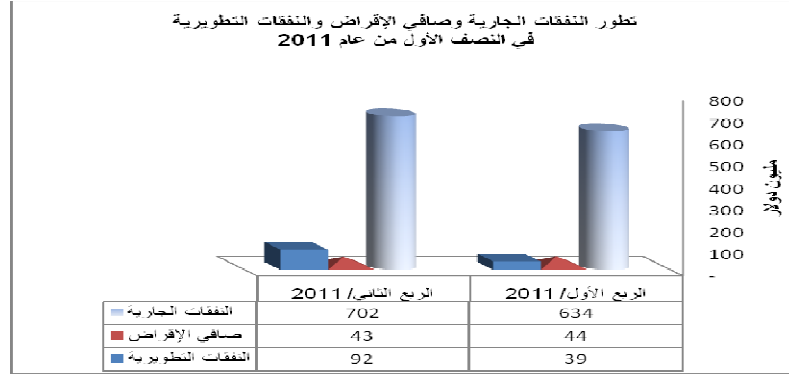


المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي (ماس)، العدد 26، 2011

أما فيما يخص عام 2011 فقد أشارت التقارير أن النصف الأول من هذا العام شهد انخفاضاً في النفقات الجارية وصافي الإقراض بمعدل 4.4% عن نفس الفترة من عام 2010، حيث بلغت تلك

النفقات (1.489)، (1.423) مليار دولار أمريكي في النصف الأول لعامي 2010، 2011 على التوالي<sup>(1)</sup>، يوضح الشكل (4-8) حجم النفقات العامة في الربعين الأول والثاني لعام 2011.

شكل رقم (4-8)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في المراقب الاقتصادي والاجتماعي (ماس)، العدد 26، 2011 ونظراً لأهمية الرواتب والأجور في موازنة السلطة، نشير إلى ما أظهرته التقارير الرسمية، فقد بلغ متوسط فاتورة الرواتب والأجور (1.031) مليار دولار سنوياً في الفترة 2000 – 2010، خصص 59% منها لتغطية رواتب المدنيين، في حين شكلت رواتب العسكريين 41% منها.<sup>(2)</sup>

#### ثانياً: التطورات الكمية للإيرادات العامة:

تُقسّم الإيرادات العامة الفلسطينية بحسب مصدرها إلى إيرادات محلية وأخرى خارجية (المتتمثلة في المنح والمساعدات الدولية)، وتُقسّم الإيرادات المحلية إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية، وتشمل الإيرادات الضريبية: ضريبة الدخل والأرباح، الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، ويختلف الوضع الفلسطيني عن غيره أن جزءاً مهماً من إيراداتها ناجم عن الارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي، وتقوم إسرائيل بتحصيله نيابة عن السلطة وفق ما نص عليه بروتوكول باريس الاقتصادي عام 1994، ثم تقوم بتحويله للحكومة الفلسطينية وفق ما بات يعرف بإيرادات المقاصة<sup>(3)</sup>، أما الإيرادات غير الضريبية فتشمل إيرادات الوزارات المختلفة من رسوم الخدمات وطوابع وغرامات ورسوم المعابر<sup>(4)</sup>، إضافةً إلى عوائد (أرباح سهمية) من صندوق الاستثمار الفلسطيني<sup>(5)</sup>، وبالنسبة للإيرادات الخارجية المتمثلة في المنح والمساعدات الدولية فتكون إما لدعم الموازنة لسد العجز الجاري في الموازنة، أو لتمويل النفقات التطويرية.

قفزت الإيرادات العامة المحلية للسلطة الفلسطينية بشكل ضخم في السنوات القليلة الأولى لتأسيسها، وذلك ناجم عن اتساع الرقعة الجغرافية التي تولت السلطة فيها الصلاحيات الاقتصادية،

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 14

<sup>2</sup> احتسبها الباحث اعتماداً على التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية: 2010: ص 86، 2007: ص 96.

<sup>3</sup> عبد الرازق، عمر، هيكل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 25.

<sup>4</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة المالية: [http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx\\_2](http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx_2)

<sup>5</sup> سلطة النقد الفلسطينية، "التقرير السنوي 2010"، مرجع سابق، ص 86



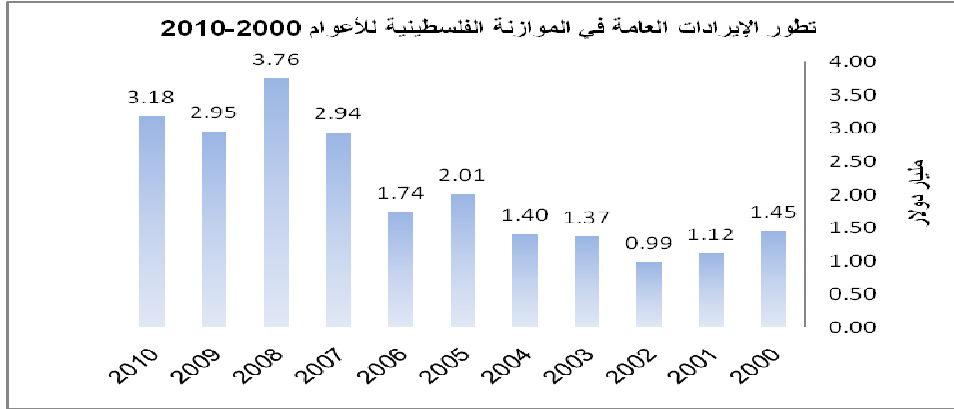
حيث بلغت الإيرادات المحلية (684.2) مليون دولار عام 1996 بعد أن كان (425) مليون دولار في عام 1995 أي أن الزيادة كانت بأكثر من 60%، ويرى البعض أن هذه الزيادة ترجع إلى التطور الكبير الذي ميز عمل إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية، ثم تضاعفت الإيرادات المحلية بمعدل 5% تقريباً في عام 1997 بسبب تراجع الإيرادات الضريبية الناجم عن التباطؤ الاقتصادي الذي تسبب به إغلاق إسرائيل للمناطق الفلسطينية في العام ذاته، إلا أن الإيرادات المحلية عادت لتزداد بمعدلات مرتفعة حتى نهاية عام 2000 على الرغم من تراجع الإيرادات غير الضريبية في الفترة 1997 - 2000 بمعدل 20% تقريباً، ولكن ما عوض ذلك التراجع هو النمو المتسارع في الإيرادات الضريبية بمعدل 19% في الفترة 1995 - 2000، وانعكس ذلك على مساهمة الإيرادات المحلية في الناتج المحلي الإجمالي حيث ارتفع من 12.1% في عام 1995 إلى 20% في عام 2000، وارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي من 10.2% في عام 1995 إلى 17.5% في عام 2000، كما تأثرت الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية بنفس الظروف التي تأثرت بها النفقات العامة، فالحصار الإسرائيلي والحرب المدمرة على الأراضي الفلسطينية عقب اندلاع انتفاضة الأقصى في سبتمبر/2000 خلف وراءه آثاراً وخيمة على الاقتصاد الفلسطيني، وانعكس ذلك على الإيرادات المحلية بسبب انتشار البطالة وتراجع الناتج المحلي الأمر الذي أدى إلى انخفاض الإيرادات الضريبية بشكل صارخ لتصل إلى 76% في عام 2001، ونحو 31% في عام 2002، وأيضاً تراجع الإيرادات غير الضريبية ولكن بمعدل أقل 25% في عام 2001، 27% في عام 2002<sup>(1)</sup>، وإجمالي الخسائر التي لحقت بقطاع العمل والعمال منذ اندلاع انتفاضة الأقصى في 2000/9/29 وحتى تاريخ 2003/1/1 بلغ أكثر من (3.7) مليار دولار نتيجة توقف العمال عن عملهم.<sup>(2)</sup>

يوضح الشكل رقم (4-9) تطورات الإيرادات العامة في الموازنة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010، وتعتبر المبالغ الموضحة في الشكل عن إجمالي صافي الإيرادات العامة المنح، ويلاحظ من الشكل أيضاً أن الانحدار واضح في سنوات انتفاضة الأقصى من عام 2000 إلى عام 2002، فقد وصلت الإيرادات العامة في عام 2002 أدنى مستوياتها (0.99) مليار دولار.

<sup>1</sup> عبد الرزاق، عمر، هيكل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 26.

<sup>2</sup> غانم، فتح الله أحمد، " أثر السياسات الإسرائيلية المصاحبة لانتفاضة الأقصى في البنية التحتية الاقتصادية للصناعة في محافظة جنين للفترة الواقعة بين (2000 - 2004)"، المؤتمر العلمي الأول: الاستثمار والتمويل في فلسطين بين آفاق التنمية والتحديات المعاصرة، الجامعة الإسلامية، 2005، ص 456

#### شكل (4-9)



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي (ماس)، العدد 26، 2011

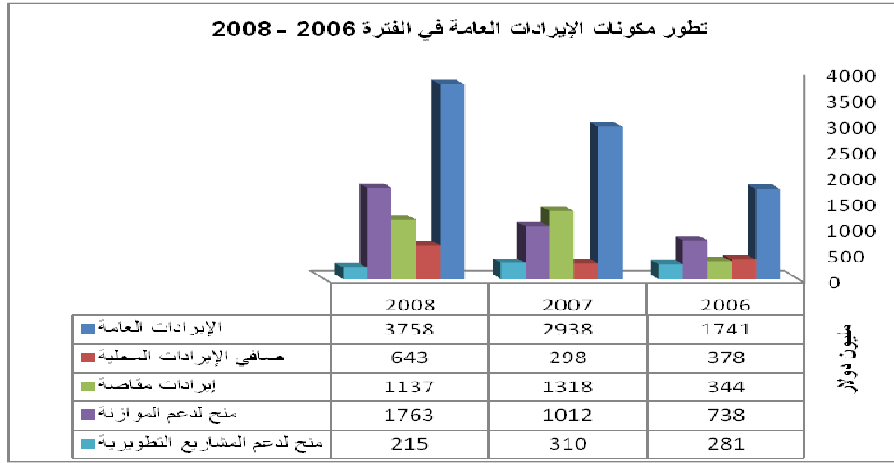
وبحلول عام 2003 بدأت الأوضاع الاقتصادية تتحسن، وانعكس ذلك على الإيرادات العامة للسلطة فتجاوز حجمها ملياري دولار في عام 2005، إلا أن الأمر لم يستمر بسبب فرض إسرائيل حصاراً خانقاً على الأراضي الفلسطينية بُعيد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية مطلع عام 2006، الأمر الذي ترتب عليه انخفاض الإيرادات العامة إلى (1.74) مليار دولار، أي انخفضت بأكثر من 13%، ويرجع ذلك لامتناع إسرائيل عن تحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة بشكل منتظم، والتي تعتبر من أهم مكونات الإيرادات العامة للسلطة، فلم تحول إسرائيل لخزينة السلطة سوى (344) مليون دولار في عام 2006، في مقابل (894) مليون دولار في عام 2005، أي بنسبة 38% فقط، أما في عامي 2007، 2008 فقد حدثت زيادة كبيرة في الإيرادات العامة عن الوضع في عام 2006، فيتضح من الجدول (4-7) ويوضحه الشكل (4-10)؛ أن الإيرادات العامة في عام 2007 بلغت (2.94) مليار دولار، أي بزيادة معدلها 69% عما كانت في عام 2006، ووصلت إلى (3.76) مليار دولار في عام 2008 بمعدل نمو 116% عنها في عام 2006، والدور الأبرز لتلك الزيادة تمثل في الإفراج عن إيرادات المقاصة لدى الجانب الإسرائيلي حيث بلغت في عام 2007 أكثر من (1.32) مليار دولار، وفي عام 2008 وصلت إلى (1.98) مليار دولار، أي بزيادة متضاعفة بلغت 283%، 231% في عامي 2007، 2008 على التوالي عما كان عليه الوضع في عام 2006، كما أن الإيرادات الخارجية من المنح والمساعدات الدولية كان لها دور هام في زيادة الإيرادات العامة للسلطة في هذين العامين، فبلغت المنح المخصصة لدعم الموازنة (1.01) مليار دولار في عام 2007، و(1.76) مليار دولار في عام 2008، معنى ذلك أن الزيادة في الدعم الخارجي كانت في عام 2007 بنسبة 37% عن عام 2006، بينما كانت الزيادة بشكل كبير في عام 2008 حيث بلغت 139% في نفس البند في عام 2006.

جدول (6-4) الإيرادات العامة الفعلية في الفترة 2006-2008 بالمليون دولار

2008		2007		2006	العام
التغير إلى 2006	فعلي	التغير إلى 2006	فعلي	فعلي	البيان
116%	3,758	69%	2,938	1,741	الإيرادات العامة والمنح
70%	643	21-	298	378	صافي الإيرادات المحلية
231%	1,137	283%	1,318	344	إيرادات مقاصة
94%	1,978	30%	1,322	1,019	الإيرادات الخارجية
139%	1,763	37%	1,012	738	منح لدعم الموازنة
23-	215	10%	310	281	منح لدعم المشاريع التطويرية

المصدر: التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، ص 85

شكل (4-10)



المصدر: التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية

وبالنسبة للعامين 2009، 2010، فإن تغيراً ملحوظاً طرأ على حجم الإيرادات العامة مقارنة العام 2008، حيث بلغ حجمها (2.95) مليار دولار في عام 2009، و(3.18) مليار دولار في عام 2010، أي أن معدل الانخفاض كما يوضحه الجدول التالي كان 21%، 15% في العامين 2009، 2010 على التوالي عما ورد في عام 2008.

جدول (7-4)

الإيرادات العامة للفترة 2008 - 2010 بالمليون دولار

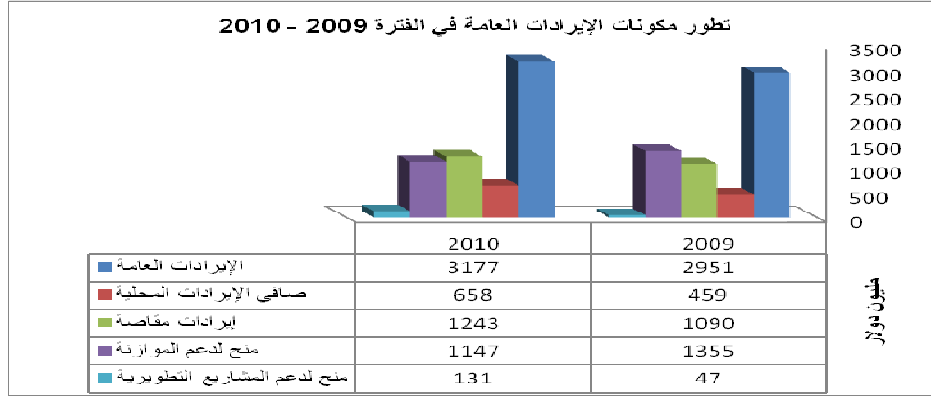
2010		2009		2008	العام
التغير إلى 2008	فعلي	التغير إلى 2008	فعلي	فعلي	البيان
-15%	3,177	-21%	2,951	3,758	الإيرادات العامة والمنح
2%	658	-29%	459	643	صافي الإيرادات المحلية
9%	1,243	-4%	1,090	1,137	إيرادات مقاصة
-35%	1,277	-29%	1,402	1,978	الإيرادات الخارجية

2010		2009		2008	العام
التغير إلى 2008	فعلي	التغير إلى 2008	فعلي	فعلي	البيان
-35%	1,147	-23%	1,355	1,763	لدعم الموازنة
-39%	131	-78%	47	215	لدعم المشاريع التطويرية

المصدر: التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، ص 85

المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ص 14

شكل (4-11)



المصدر: التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، 2011

ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى أن الإيرادات العامة لعام 2008 كانت قد تضمنت إيرادات غير اعتيادية بلغت (252.1) مليون دولار كعوائد استثمارية استثنائية وردت لمرة واحدة في ذلك العام، ولم تشر التقارير الصادرة عن وزارة المالية إلى ورود أية مبالغ لهذا البند في عام 2009<sup>(1)</sup>، بينما بلغت العوائد الاستثمارية غير الاعتيادية (40) مليون دولار في عام 2010، وبإزالة أثر هذه الإيرادات غير الاعتيادية من صافي الإيرادات المحلية لعام 2008 و عام 2010 لغرض المقارنة بالأعوام الأخرى، تصبح الإيرادات العامة كما يوضحها الجدول رقم (4-8)، فالإيرادات المحلية للسلطة بلغت (507) مليون دولار بدون العوائد الاستثمارية، وكذلك قبل إرجاع رديات الضريبية لعام 2008، وبذلك يكون حجم الإيرادات العامة قد انخفض في عام 2009 بنسبة 16% وليس 21% عنه في عام 2008 كما ذكر في جدول (4-7)، وكذلك فإن انخفاضها في عام 2010 يصبح بمعدل 11% فقط بعد أن كان في الجدول السابق 15%، وبمعدل زيادة قدره 6% عن عام 2009، ولكن الأمر الذي تغير بشكل كبير فهو حجم الإيرادات المحلية، فبعد أن كان انخفاضها بمعدل 29% في عام 2009، تحول الحال إلى زيادة بمعدل 15.6%، وبدلاً من أن كانت الزيادة في الإيرادات المحلية في عام 2010 بنسبة 2% فقط عنها في عام 2008 فقد أصبحت الزيادة بمعدل 47%، وبمعدل زيادة 20% عن عام 2009، وذلك بعد إزالة أثر الإيرادات غير الاعتيادية كما يوضحه الجدول رقم (4-8).

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (20)، 2009، ماس، ص 22

جدول (8-4)

المساهمة النسبية لمصادر الإيرادات في الموازنة العامة للفترة 2008 - 2010 بالمليون دولار

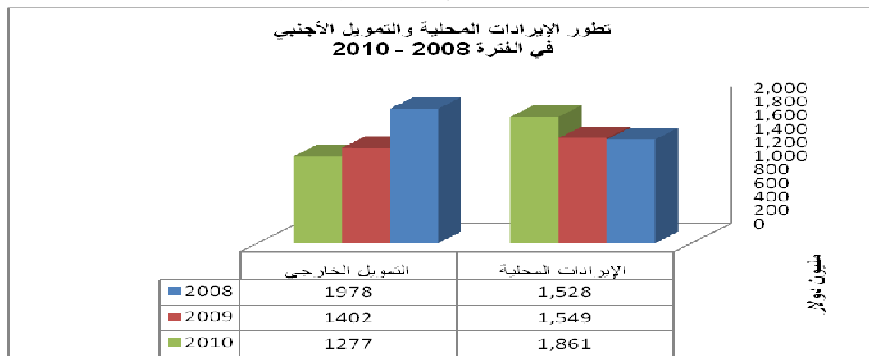
2010		2009		2008	العام	
التغير إلى 2009	التغير إلى 2008	فعلي	التغير إلى 2008	فعلي	البيان	
6%	-11%	3,137	-16%	2,951	3,506	الإيرادات العامة
14%	9%	1,243	-4%	1,090	1,137	إيرادات مقاصة
		40%		37%	32%	نسبتها من الإيرادات العامة
20%	47%	705	15.6%	586	507	إجمالي الإيرادات (الجباية) المحلية
		22%		20%	14%	نسبتها من الإيرادات العامة
57%	74%	474	10.6%	302	273	إيرادات ضريبية
		67%		52%	54%	نسبتها من الجباية المحلية
-19%	-1%	231	21.4%	284	234	صافي الإيرادات غير الضريبية
		33%		48%	46%	نسبتها من الجباية المحلية
-5%	16%	271	-41.6%	284	486	الإيرادات غير الضريبية
100%	-84%	(40)	-100%	0	(252)	يطرح عوائد غير اعتيادية
-32%	-25%	(87)	9%	(127)	(116)	يطرح: رديات ضريبية
		-3%		-4%	-3%	نسبتها من الإيرادات العامة
-9%	-35%	1,277	-29%	1,402	1,978	الإيرادات الخارجية (منح ومساعدات)
		41%		48%	56%	نسبتها من الإيرادات العامة
-15%	-35%	1,147	-23%	1,355	1,763	لدعم الموازنة
		37%		46%	89%	نسبتها من المنح والمساعدات
178%	-39%	131	-78%	47	215	لدعم المشاريع التطويرية
		10%		3%	11%	نسبتها من المنح والمساعدات

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011 والعدد (20)، 2009.

تتكون الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية من إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية، والتغير في هذين النوعين يؤثر بشكل مباشر في حجم الإيرادات المحلية، فترجع الزيادة التي حدثت في حجم الإيرادات المحلية في عام 2009 إلى زيادة الإيرادات الضريبية بمعدل 10.6%، وكذلك زيادة الإيرادات غير الضريبية بمعدل 21.4% بعد إزالة أثر الإيرادات الاستثمارية غير الاعتيادية الواردة لخزينة السلطة في عام 2008، ويشير ذلك لتحسن طفيف في جباية الإيرادات المحلية، والذي يتماشى مع محاولات وزارة المالية لتحسين ورفع كفاءة تحصيل الضرائب والرسوم المختلفة، إضافة إلى حالة الانتعاش الاقتصادي الذي تحقق في عامي 2008، 2009 وامتد إلى عام

2010، وكذلك التحسن الملحوظ الذي شهده الوضع الاقتصادي في قطاع غزة، ويعزز ذلك بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني المتعلقة بالأرباع الثلاثة الأولى لعام 2010 حيث تشير إلى نهوض في الأنشطة الاقتصادية وصل إلى 27% مقارنة بالفترة ذاتها من عام 2009<sup>(1)</sup>، أما بالنسبة لعام 2010، فقد ازدادت الإيرادات العامة للسلطة بمعدل 6% عنها في عام 2009، وتأتي هذه الزيادة على الرغم من انخفاض المنح والمساعدات الخارجية بمعدل 35% عن عام 2008، وبمعدل 9% عن عام 2009، بينما حدثت زيادة في الإيرادات المحلية للسلطة سواء التي يتم جبايتها محلياً فكانت بمعدل 47%، 20% مقارنة بعامي 2008، 2009 على التوالي، أو التي تجبها إسرائيل نيابة عن السلطة (المقاصة) وبلغ معدل زيادتها 9%، 14% مقارنة بنفس العامين، وبالنسبة للإيرادات التي تقوم وزارة المالية بجبايتها، فكانت تغير الإيرادات الضريبية إيجابياً حيث ارتفعت في عام 2010 بمعدل 74%، 57% عن عامي 2008، 2009 حسب الترتيب، أما الإيرادات غير الضريبية فقد كان تغيرها سلبياً بعد إزالة أثر العوائد الاستثمارية غير الاعتيادية، فانخفضت بمعدل 1% عن عام 2008، وبنسبة 19% عن عام 2009، مما يتيح مجالاً أمام السلطة للقيام بالعديد من الإصلاحات لزيادة هذا البند، وذلك لتمكينها من تحقيق الهدف الرئيسي للسلطة والمعلن عنه في المادة الأولى من مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2011، والمتمثل في الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقرار المالي، ويتجلى ذلك في الشكل رقم (4-12)، حيث يتبين من الجدول في ذيل الشكل أن الإيرادات المحلية أخذت في الزيادة منذ عام 2008 حتى وصلت لأعلى مستوى لها (1.86) مليار دولار في عام 2010، وعلى النقيض، فإن إجمالي التمويل الخارجي المتمثل في المنح والمساعدات الدولية بدأ بالانخفاض في عام 2008 حتى وصل أدنى مستوى له (1.28) مليار دولار في عام 2010، فإن الارتفاع المستمر في الإيرادات المحلية، والانخفاض المستمر في الإيرادات الخارجية إنما يعبر عن جوهر خطة الإصلاح والتنمية التي تبنتها السلطة الفلسطينية في نهاية عام 2007 لتغطي الفترة 2008 - 2010.

شكل رقم (4-12)



المصدر: التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية، ص 85، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، 2011، ص 14

<sup>1</sup> مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2011، وزارة المالية، ص 5

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الانخفاض الحادث في التمويل الخارجي لم يكن برغبة السلطة الفلسطينية، ولكنه يرجع إلى استتلاف الدول المانحة عن دفع المستحقات المترتبة عليها لصالح السلطة بسبب إعادة كل من الدول المانحة ترتيب أولوياتها في ظل الأزمة المالية العالمية التي عصفت بمعظم دول العالم، وغالباً يمتزج ذلك بالقرار السياسي الذي ارتبط بجمود المفاوضات وعدم الاستقرار، بالإضافة إلى مزاجية تلك الدول في دفع تعهداتها، لاسيما الدول العربية منها (1)، ومنذ ذلك الوقت عكفت السلطة على تقليص اعتمادها على المساعدات الخارجية لإكساب وضعها المالي والاقتصادي مناعة قوية ضد أي تغييرات دولية من الممكن أن تعمل على تدهور أوضاع السلطة المالية والاقتصادية وكذلك الاجتماعية، لذلك لم تمتنع السلطة عن استقبال المساعدات الخارجية، ولكنها سعت من خلال خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للفترة 2008 - 2010 إلى إحداث تحول تدريجي للإيرادات الخارجية لمصلحة النفقات التطويرية بحيث ترتفع من 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2007 ليصل إلى 10.8% بحلول عام 2010، ويوضح الجدول رقم (4-9) والشكل رقم (4-13) حجم التمويل المتوقع للفترة 2008 - 2010 عند تقديم الخطة في إبريل/ 2008 (2)، إلا أن تحقيق ذلك كان مرهوناً بمدى التزام الدول المانحة بالتزاماتها تجاه السلطة الفلسطينية، ويلاحظ بعد انقضاء فترة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، أن السلطة الفلسطينية لم تستطع تحقيق ما تم توقعه في تلك الخطة، فنجد في نفس الجدول أن التمويل الخارجي الفعلي في عام 2008 أقل بقليل من المتوقع، بنسبة 7%، أما في العامين التاليين كان الانحراف كبيراً، حيث انخفض ما تحقق فعلياً بنحو 30% عن المتوقع لعام 2009 في الخطة، وانخفض بمعدل 38% عن المتوقع في عام 2010، ويرجع ذلك الانخفاض الكبير لعدم التزام الدول المانحة بعودها، مما اضطرت السلطة - كما ذكر سابقاً - إلى تمويل جزء كبير من النفقات التطويرية على حساب الإيرادات العامة بنحو ربع مليار دولار.

#### جدول رقم (4-9)

مقارنة الموازنة المتوقعة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بالأرصدة الفعلية للفترة 2008 - 2010

العام	2008			2009			2010		
	التوقع في الخطة	فعلي	التغير %	التوقع في الخطة	فعلي	التغير %	التوقع في الخطة	فعلي	التغير %
دعم الموازنة	1,634	1,763	7.9%	1,361	1,355	-0.4%	1,301	1,147	-11.9%
النفقات التطويرية	492	215	-56.3%	634	47	-92.6%	769	131	-83.0%
التمويل الخارجي	2,126	1,978	-7.0%	1,995	1,402	-29.7%	2,070	1,277	-38.3%

المصدر: إعداد الباحث على النحو التالي:

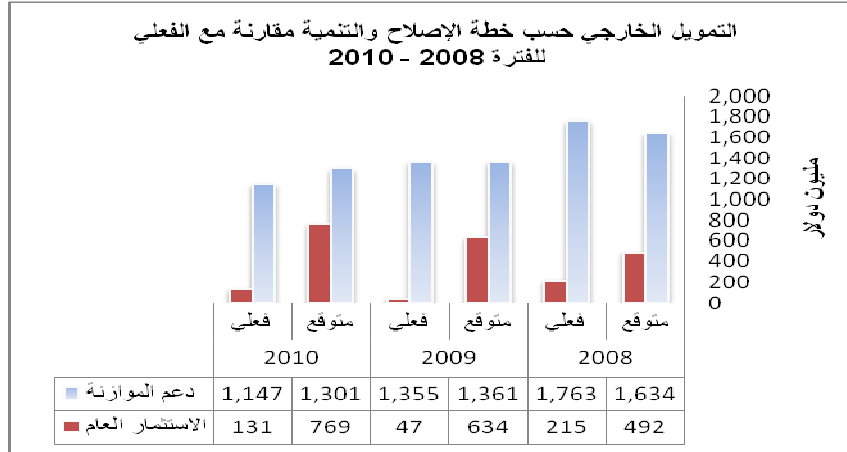
تم الحصول على المبالغ المتوقعة من خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، ص 43

أما المبالغ الفعلية فمن التقرير السنوي 2010 الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، ص 85

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (18)، 2009، ماس، ص 19

<sup>2</sup> وزارة التخطيط الفلسطينية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، ص 10

### شكل (4-13)



المصدر: تم الحصول على المبالغ المتوقعة من خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، ص43، أما المبالغ الفعلية فمن التقرير السنوي 2010 الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، ص 85

### ثالثاً: التطورات الكمية لعجز الموازنة:

عانت الموازنة الفلسطينية من العجز الجاري في الفترة 1995 - 1999، وهي الفترة التي سبقت اندلاع انتفاضة الأقصى أواخر عام 2000، وبلغ ذلك العجز ذروته في بداية الفترة مسجلاً أكثر من (100) مليون دولار كما يوضحه الجدول (4-10) والشكل (4-14)، واستمر العجز في الانخفاض حتى وصل أدنى مستوى له في عام 1997 حيث بلغ (55) مليون دولار، ويرجع ذلك الانخفاض إلى النجاحات التي حققتها إدارة الإيرادات العامة في زيادة الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة مع إسرائيل، وحققت السلطة فائضاً جالياً في موازنتها في عامي 1998، 1999 بسبب تلك النجاحات، ومن الأسباب الأخرى التي ساهمت في تقليص العجز الجاري رفض الدول المانحة تخصيص أي موارد لدعم الموازنة الجارية ابتداءً من عام 1998<sup>(1)</sup>، أما على صعيد العجز الكلي لموازنة السلطة قبل المنح في نفس الفترة، فقد بلغ نحو (290) مليون دولار في عام 1995، وسجل أعلى مستوى له (555) مليون دولار في عام 1997، ثم أخذ في الانخفاض بدءاً من عام 1998 حيث انخفض العجز بنحو 12% عن عام 1997، وبأكثر من 15% في عام 1999.

جدول رقم (4-10) عجز الموازنة العامة في الفترة 1995-1999 بالمليون دولار أمريكي

البيان	1995	1996	1997	1998	1999
الإيرادات العامة والمنح	750	927.9	1327	1398	1439
الإيرادات المحلية	425	684	807	868	942
المنح والمساعدات الخارجية	325	244	520	530	497
النفقات العامة	715	928	1362	1358	1411
النفقات الجارية	525	710	862	838	937

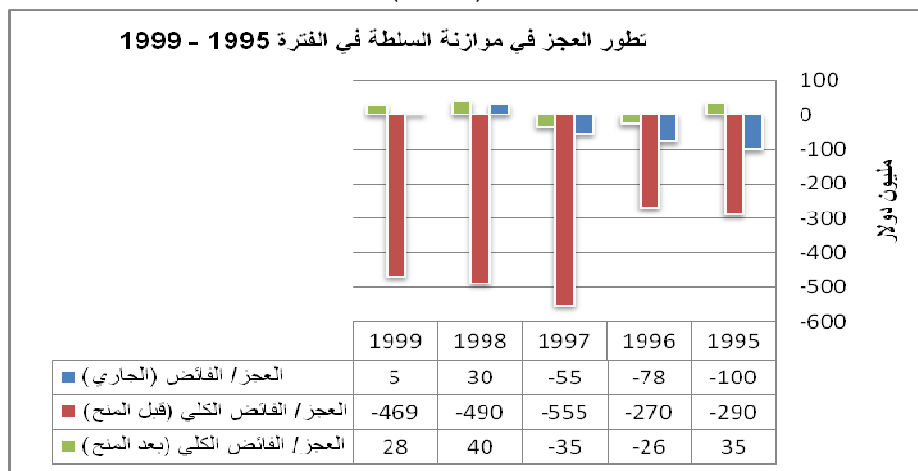
<sup>1</sup> عبد الرازق، عمر، هيكل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 29.



1999	1998	1997	1996	1995	البيان
474	520	500	218	190	النفقات التطويرية
5	30	(55)	(78)	(100)	العجز/ الفائض (الجاري)
(469)	(490)	(555)	(270)	(290)	العجز/ الفائض الكلي (قبل المنح)
28	40	(35)	(26)	35	العجز/ الفائض الكلي (بعد المنح)

المصدر: الموازنات (1995، 1996)، عمر عبد الرازق، "هيكل الموازنة العامة، 2002، ص 65 - 67، الموازنات (1997، 1998، 1999)، التقرير السنوي الثالث عشر، سلطة النقد الفلسطينية، ص 96

#### شكل (4-14)



المصدر/ الموازنات (1995، 1996): عمر عبد الرازق، "هيكل الموازنة العامة، 2002، ص 65 - 67، أما الموازنات (1997، 1998، 1999): التقرير السنوي الثالث عشر، سلطة النقد الفلسطينية، ص 96

شهد عام 2000 نتيجة لاستمرار النجاحات المتحققة على صعيد الجباية المحلية عجزاً في الموازنة يكاد لا يذكر، حيث بلغ العجز الكلي بعد المنح والمساعدات (219) مليون دولار، تم تغطيتها من خلال المبلغ الوارد لخرينة السلطة تحت بند (متأخرات) حيث بلغ رصيد ذلك البند (153) مليون دولار في عام 2000، أما المبلغ المتبقي (66) مليون دولار تم تمويله بالاقتراض من المصارف المحلية، الجدول التالي يوضح مكونات الموازنة في عام 2000.

#### جدول (4-11) عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2002 بالمليون دولار

التغير إلى عام 2000	2002	التغير إلى عام 2000	2001	2000	تصويب الموازنة
-32%	987	-23%	1,122	1,449	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
-69%	290	-71%	273	939	صافي الإيرادات المحلية
37%	697	66%	849	510	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
-25%	1,246	-14%	1,435	1,668	إجمالي النفقات العامة
-17%	994	-9%	1,095	1,199	النفقات الجارية وصافي الإقراض
-46%	252	-28%	340	469	النفقات التطويرية

التغير إلى عام 2000	2002	التغير إلى عام 2000	2001	2000	تبويب الموازنة
171%	(704)	216%	(822)	(260)	الرصيد الجاري (فائض/ عجز)
31%	(956)	59%	(1,162)	(729)	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
18%	(259)	43%	(313)	(219)	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)
	<b>259</b>		<b>313</b>	<b>219</b>	موازنة التمويل
	82		22	0	المقاصة المفرج عنها
	115		83	66	صافي التمويل من المصارف المحلية
	62		208	153	صافي التغير في المتأخرات
	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	الفجوة المالية

المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، سلطة النقد الفلسطينية، ص 96

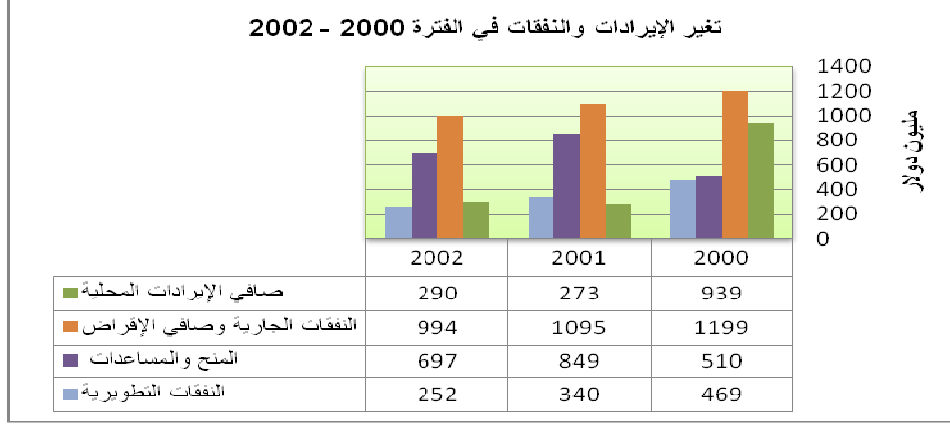
اندلعت أواخر العام 2000 انتفاضة الأقصى، وبدأت آثارها المدمرة تظهر على الاقتصاد الفلسطيني مطلع عام 2001، فإذا رجعنا إلى الجدول السابق (4-10) فإنه من الواضح انخفاض الإيرادات المحلية بمعدلات كبيرة 71%، 69% في عامي 2001، 2002 على التوالي عنها في عام 2000، ويرجع ذلك للممارسات القمعية والحرب المدمرة والحصار الخانق الذي انتهجته قوات الاحتلال الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية، إبان اندلاع انتفاضة الأقصى، وصاحب ذلك انهيار أجهزة السلطة في كل المجالات بشكل يكاد يكون كاملاً، ويرجع انخفاض الإيرادات المحلية للسلطة في هذين العامين إلى امتناع إسرائيل عن تحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة، وعدم القدرة على جباية الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية نتيجة الوضع القائم، إضافة إلى ذلك فقد أضيف جيش من العاملين إلى قائمة العاطلين عن العمل فنسبة البطالة في تلك الفترة ارتفعت بشكل ملحوظ حيث وصلت إلى 25.5%، 31.3% في عامي 2001، 2002 على التوالي بعدما كانت 11.8%، 14.1% في عامي 1999، 2000 على الترتيب<sup>(1)</sup>، مما حرم السلطة من عائدات ضريبة الدخل، ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل تكبدت السلطة نفقات إضافية بسبب العدوان الإسرائيلي، وتمثل ذلك في تزايد الحاجة للإنفاق على البرامج الإغاثية وإعالة الجرحى وأسرى الشهداء وأسرى المعتقلين وتعويض المتضررين من الاعتداءات الإسرائيلية<sup>(2)</sup>، كل ما سبق أدى إلى تفاقم العجز الجاري بمعدلات مضاعفة حيث بلغ معدل زيادة العجز الجاري 216%، 171% في العامين 2001، 2002 على التوالي، وقامت السلطة بتمويل ذلك العجز من خلال المنح والمساعدات التي تقدمها الدول المانحة التي زادت بشكل كبير خلال العامين لمنع انهيار

<sup>1</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، " فلسطين في أرقام "، 2003، ص 15.

<sup>2</sup> عبد الرزاق، عمر، هيكل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 30.

السلطة، فكانت الزيادة بمعدل 66% في عام 2001، 37% في عام 2002، وصاحب تلك الزيادة انخفاض في النفقات التطويرية بمعدلات متسارعة 28%، 46% على التوالي، الأمر الذي ساهم في توجيه جل الإيرادات الخارجية لدعم الموازنة الجارية في تلك الفترة، والشكل التالي يوضح

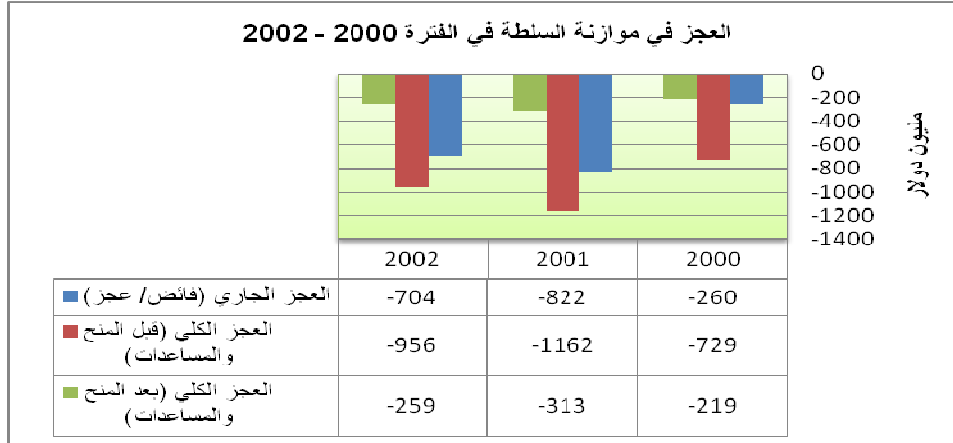
شكل (4-15)



المصدر/ البيانات الخاصة بالعام 2000: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص 96، البيانات الخاصة بالعامين 2001، 2002: التقرير السنوي 2010 ص 85، والتقريرون صادران عن سلطة النقد الفلسطينية

والشكل التالي يوضح مدى انعكاس تطورات الإيرادات المحلية والخارجية، وكذلك النفقات الجارية والتطويرية على أنواع العجز المختلفة في موازنة السلطة في الفترة 2002 - 2000:

شكل (4-16)



المصدر/ البيانات الخاصة بالعام 2000: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص 96، البيانات الخاصة بالعامين 2001، 2002: التقرير السنوي 2010 ص 85، والتقريرون صادران عن سلطة النقد الفلسطينية

اختلف الحال بعد عام 2002، يتضح ذلك من جدول رقم (4-12) والشكل رقم (4-17)، فقد طرأ تحسن على الإيرادات العامة في الفترة 2003 - 2005 بمعدلات كبيرة بلغت 39% عام 2003، 42% عام 2004، 103% عام 2005، عنها في عام 2002، وعلى صعيد النفقات العامة فارتفعت بمعدلات أقل من معدلات ارتفاع الإيرادات 31% عام 2003، 23% عام 2004، 83% عام 2005، مما أدى إلى انخفاض العجز الجاري في موازنات السلطة في تلك

الفترة، حيث انخفض العجز الجاري عما كان في العام 2002 بالمعدلات التالية: 30% عام 2003، 32% عام 2004، 11% عام 2005، أما العجز الكلي بعد المنح والمساعدات فقد ارتفع في عام 2003 بنسبة 3%، وفي عام 2005 بمعدل 6% عنه في عام 2002، ويرجع ذلك لانخفاض الدعم الخارجي بمعدل 11% في عام 2003، 9% في عام 2005، وعلى الرغم من انخفاض الدعم الخارجي في عام 2004 بنحو 49% إلا أن العجز الكلي بعد المنح والمساعدات قد انخفض بنحو 52%، ويرجع ذلك إلى أن النفقات التطويرية ارتفعت بنسبة 57% في عام 2003، 14% في عام 2005 عنها في عام 2002، بينما انعدمت النفقات التطويرية في عام 2004 وهذا ما أدى إلى انخفاض العجز الكلي بمعدل 52% في هذا العام.

جدول (4-12) عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2003 - 2005 بالمليون دولار

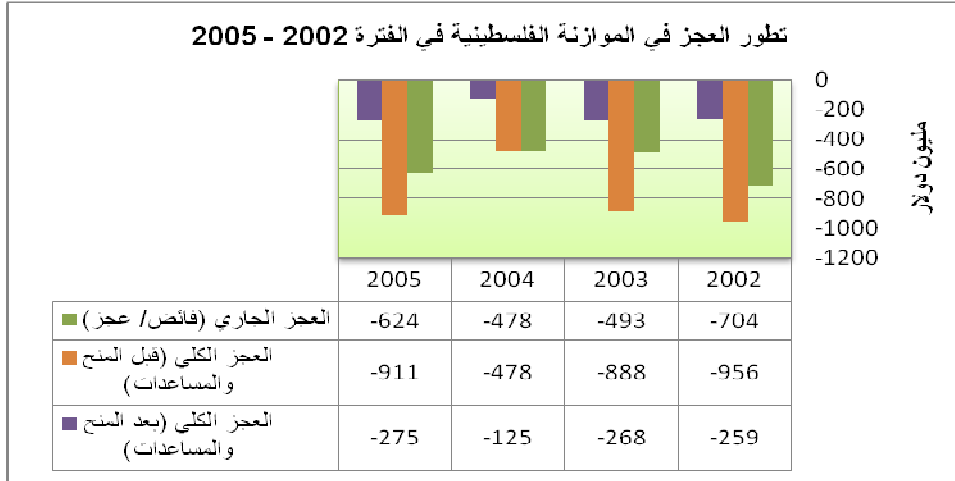
تغيير إلى 2000	2005	التغيير إلى 2000	2004	التغيير إلى 2000	2003	2002	تبويب الموازنة
103%	2,006	42%	1,403	39%	1,367	987	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
372%	1,370	262%	1,050	158%	747	290	صافي الإيرادات المحلية
-9%	636	-49%	353	-11%	620	697	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
83%	2,281	23%	1,528	31%	1,635	1,246	إجمالي النفقات العامة
101%	1,994	54%	1,528	25%	1,240	994	النفقات الجارية وصافي الإقراض
14%	287	-100%	0	57%	395	252	النفقات التطويرية
-11%	(624)	-32%	(478)	-30%	(493)	(704)	الرصيد الجاري (فائض/عجز)
-5%	(911)	-50%	(478)	-7%	(888)	(956)	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
6%	(275)	-52%	(125)	3%	(268)	(259)	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)

المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص 96، والتقرير السنوي 2010، ص 85 الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية.

وتشير تقارير إلى أن العجز في الفترة 2003 - 2005 شكل 19.16% في عام 2003، 19.24% في عام 2004، 16.12% في عام 2005 من الناتج المحلي الإجمالي.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (9)، 2007، ص 19

## شكل (4-17)



المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، والتقرير السنوي 2010 الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية.

كما لاحظنا في جدول (4-12)، توقف التراجع الكبير في النشاط الاقتصادي بعض الشيء، وحدث في العامين 2004 و2005 نمو مطرد، وكان من المتوقع استمرار ذلك النمو بشكل يستعيد فيه النشاط الاقتصادي وضعه الذي كان عليه عام 1999 قبل اندلاع انتفاضة الأقصى<sup>(1)</sup>، ولكن الذي حدث بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية وتشكيلها للحكومة الفلسطينية كان عكس ذلك تمامًا؛ فتوقف إسرائيل عن دفع مستحقات المقاصة منذ بداية الشهر الثالث لذلك العام، ثم توقف الدول المانحة عن التعامل مع حكومة السلطة الفلسطينية، مما أدى إلى اقتطاع الجزء الأكبر من الإيرادات العامة للسلطة، وزاد من تفاقم مشكلة المالية العامة بشكل غير مسبوق، حتى وصل عجز الموازنة إلى أكثر من 33% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2006<sup>(2)</sup>، أما في عام 2007 وعلى الرغم من زيادة الإيرادات المحلية بمعدل 18% عنها في عام 2005، وبمعدل 123% عن عام 2006، وكذلك زيادة المنح والمساعدات بمعدل 108% عن عام 2005، وبنحو 30% عن عام 2006 وذلك بفضل فك الحصار المالي عن السلطة في الضفة الغربية وبقائه على قطاع غزة<sup>(3)</sup>، إلا أن العجز الجاري ارتفع بمعدل 52% عن عام 2005، وبمعدل 35% عن عام 2006، ويرجع ذلك إلى أن النفقات الجارية في عام 2007 ارتفعت بمعدل 29% عن عام 2005، وهذه الزيادة تعتبر أكبر من الزيادة في الإيرادات الجارية لنفس العام، والأمر يختلف عن الحديث عن العجز بعد المنح والمساعدات فقد كان الانخفاض مستمراً بمعدل 112%، و122% في عامي 2006، 2007 على التوالي عنه في عام 2005، ويعزى ذلك لزيادة الدعم الخارجي 60% في عام 2006، و108% في عام 2007 عما كان في عام 2005، كما ورد في الجدول التالي.

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (16)، 2009، ص 6

<sup>2</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (9)، 2007، ص 19

<sup>3</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (12)، 2008، ص 5

جدول (4-13)

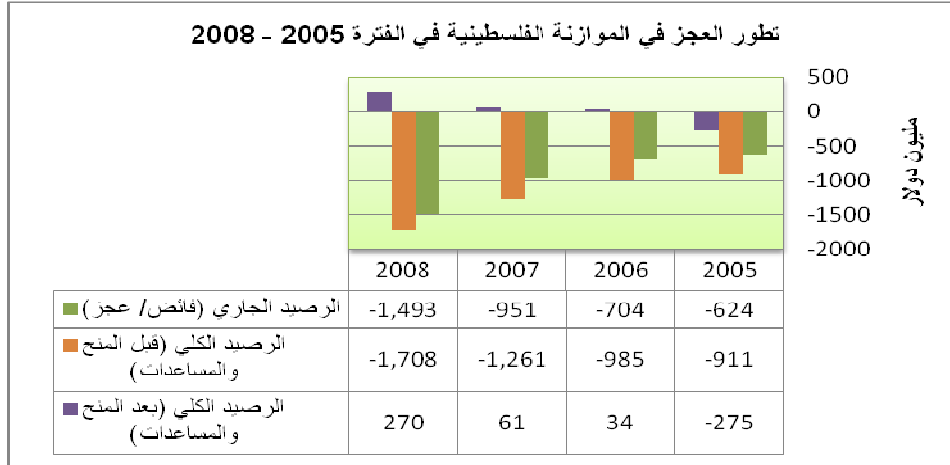
عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2006 – 2008 بالمليون دولار

التغير إلى 2007	2008	التغير إلى 2005	2007	التغير إلى 2005	2006	2005	تبويب الموازنة
28%	3,758	46%	2,938	-13%	1,741	2,006	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
10%	1,780	18%	1,616	-47%	722	1,370	صافي الإيرادات المحلية
50%	1,978	108%	1,322	60%	1,019	636	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
21%	3,488	26%	2,877	-25%	1,707	2,281	إجمالي النفقات العامة
28%	3,273	29%	2,567	-28%	1,426	1,994	النفقات الجارية وصافي الإقراض
-31%	215	8%	310	-2%	281	287	النفقات التطويرية
57%	(1,493)	52%	(951)	13%	(704)	(624)	الرصيد الجاري (فائض/ عجز)
35%	(1,708)	38%	(1,261)	8%	(985)	(911)	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
-343%	270	-122%	61	-112%	34	(275)	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)

المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، والتقرير السنوي 2010 الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية.

ومع بداية عام 2008 أعلنت السلطة عن تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، وانعكس ذلك على الموازنة الفلسطينية في ذلك العام، ويتضح من الجدول السابق أن عام 2007 ونتيجة الانفراجة التي حدثت في فك الحصار المالي عن الضفة الغربية شهد تحسن في الإيرادات العامة سواء المحلية أو الخارجية، واستمر التحسن ليتمد إلى عام 2008، فقد ارتفعت الإيرادات العامة 28%، وزادت النفقات العامة ولكن بمعدل أقل من ارتفاع الإيرادات العامة بنسبة 21%، وتأثر بذلك الرصيد الكلي للموازنة بعد المنح والمساعدات في عام 2008 نحو الأفضل، والشكل التالي يوضح تطور أنواع العجز المختلفة في الموازنة للفترة 2005 – 2008.

#### شكل (4-18)



المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، والتقرير السنوي 2010 الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية.

ونتيجة لزيادة الإيرادات العامة بمعدل 28% عن عام 2007 - بسبب زيادة الإيرادات المحلية بمعدل 10%، وزيادة المنح والمساعدات نحو 50% - تأثر الرصيد الكلي لموازنة السلطة بعد المنح والمساعدات فكان الفائض (61) مليون في عام 2007، وارتفع إلى (270) مليون في عام 2008، أي كانت الزيادة بمعدل 343% عن عام 2007، ويوضح الشكل (4-19) التطور الإيجابي الذي طرأ على الرصيد الكلي للموازنة بعد المنح والمساعدات في الفترة 2005 - 2008، حيث عانت الموازنة في عام 2005 من عجز بلغ (275) مليون دولار، ولكنها أصبحت تتميز بفائض في السنوات الثلاث على النحو التالي: (34) مليون دولار في عام 2006، (61) مليون دولار في عام 2007، وبلغ الفائض ذروته في تلك الفترة عام 2008 حيث وصل إلى (270) مليون دولار.

#### شكل (4-19)



المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص96، والتقرير السنوي 2010، ص85، الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية.

أما في عام 2009، فقد انخفضت الإيرادات الجارية للسلطة (بنحو 13% في مقابل انخفاض النفقات الجارية وصافي الإقراض بنحو 3%)، وانخفاض الإيرادات الجارية بمعدل أكبر من انخفاض النفقات الجارية أدى إلى ارتفاع العجز الجاري بنسبة 10% عن عام 2008، وانخفاض

المنح والمساعدات بمعدل 29% في مقابل انخفاض النفقات التطويرية بنسبة أقل 13% عن عام 2008 جعل العجز الكلي بعد المنح والمساعدات يزداد بوتيرة متسارعة حيث انقلب الفائض (270) مليون دولار في عام 2008 إلى عجز (425) مليون دولار أي بلغت نسبة الزيادة في العجز الكلي 257%، ويرجع ذلك إلى دخول العالم لاسيما الدول المانحة في معترك الأزمة المالية التي عصفت باقتصادياتهم مما أدى إلى إعادة ترتيب أولوياتهم، فكان تأثر الموازنة الفلسطينية بانخفاض قيمة الدعم الخارجي بمقدار (576) مليون دولار، أي أنه لو التزمت الدول المانحة بتعهداتها تجاه السلطة لكان قد تحقق فائض الموازنة بمقدار (151) مليون دولار في عام 2009 كما يتضح في الجدول التالي:

جدول (4-14) عجز الموازنة الفلسطينية في الفترة 2008 – 2010 بالمليون دولار

تغيير إلى 2009	التغيير إلى 2008	2010	التغيير إلى 2008	2009	2008	تبويب الموازنة
8%	-15%	3,177	-21%	2,951	3,758	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
23%	7%	1,900	-13%	1,549	1,780	صافي الإيرادات المحلية
-9%	-35%	1,277	-29%	1,402	1,978	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
-3%	-7%	3,259	-3%	3,376	3,488	إجمالي النفقات العامة
-6%	-9%	2,983	-3%	3,190	3,273	النفقات الجارية وصافي الإقراض
48%	28%	276	-13%	186	215	النفقات التطويرية
-34%	-27%	(1,083)	10%	(1,641)	(1,493)	الرصيد الجاري (فائض/ عجز)
-26%	-20%	(1,358)	7%	(1,827)	(1,708)	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
-81%	130%	(81)	257%	(425)	270	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)

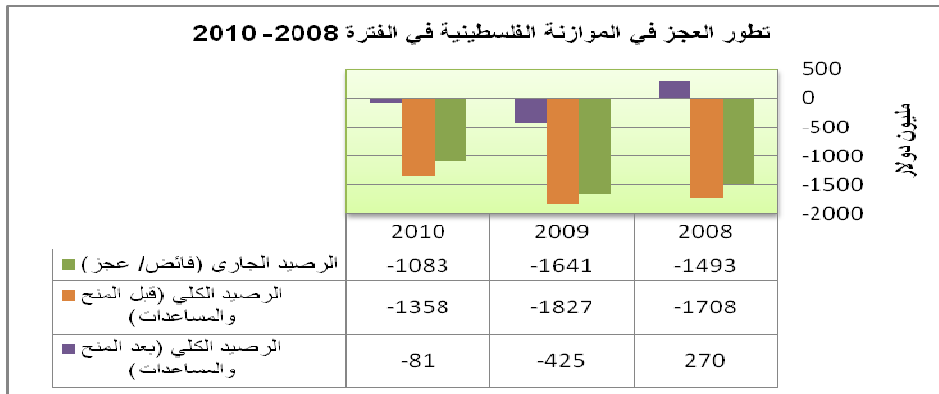
المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص 96، والتقرير السنوي 2010، ص 85، الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد (26)، 2011

ورجوعاً إلى الجدول السابق وفيما يخص العام 2010 فإن تحسناً واضحاً قد حدث على الإيرادات العامة لاسيما المحلية منها، فقد ارتفعت بمعدل 8% عما كانت عليه في عام 2009 محصلة زيادة الإيرادات المحلية بمعدل 23%، وانخفاض الدعم الخارجي بمعدل 9%، إلا أن حجم الإيرادات العامة في عام 2010 ظل منخفضاً بمعدل 15% عن الوضع في عام 2008، ولكن انخفاض النفقات العامة في عام 2010 بمعدل 3% عن عام 2009، أدى ذلك انخفاض العجز الجاري



للموازنة بمعدل 34%، وأدى كذلك إلى انخفاض العجز قبل الدعم الخارجي بنحو 26%، الأمر الذي أثر بشكل إيجابي على الوضع المالي للسلطة، فكان العجز الكلي للموازنة بعد الدعم الخارجي قد انخفض بشكل كبير بنسبة 81% عن عام 2009، فلم يتجاوز (81) مليون دولار تم تمويلها من المصارف المحلية، وبذلك يكون العجز الكلي للموازنة بعد الدعم الخارجي قد احتل 18.9 من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010 مقارنة، 24.3% في عام 2009<sup>(1)</sup>، والشكل التالي يوضح تطور أنواع العجز في الموازنات الفلسطينية للفترة 2008 – 2010.

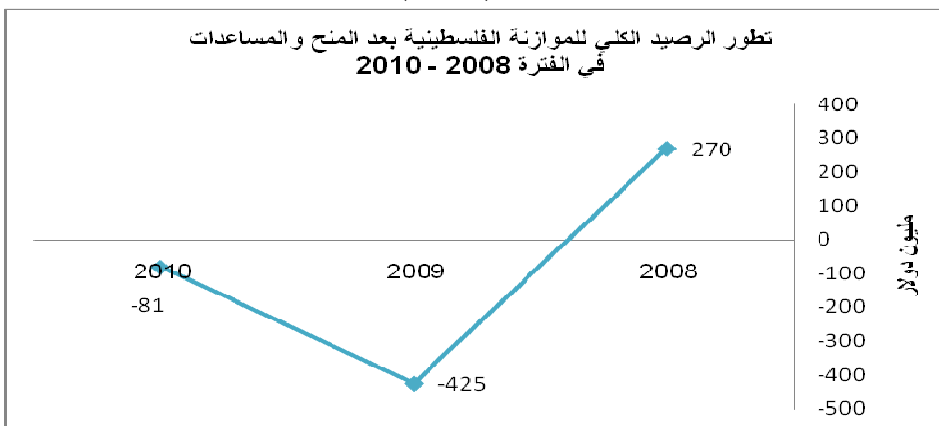
شكل (4-20)



المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص96، والتقرير السنوي 2010، ص85، الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011

وأما الشكل (4-21) فيوضح تطور العجز الكلي في الموازنة الفلسطينية في الفترة 2008-2010، ويتبين عمق الفجوة التي تعرضت لها الموازنة في عام 2009 عندما انخفضت المنح والمساعدات الخارجية بأكثر من نصف مليار دولار.

شكل (4-21)

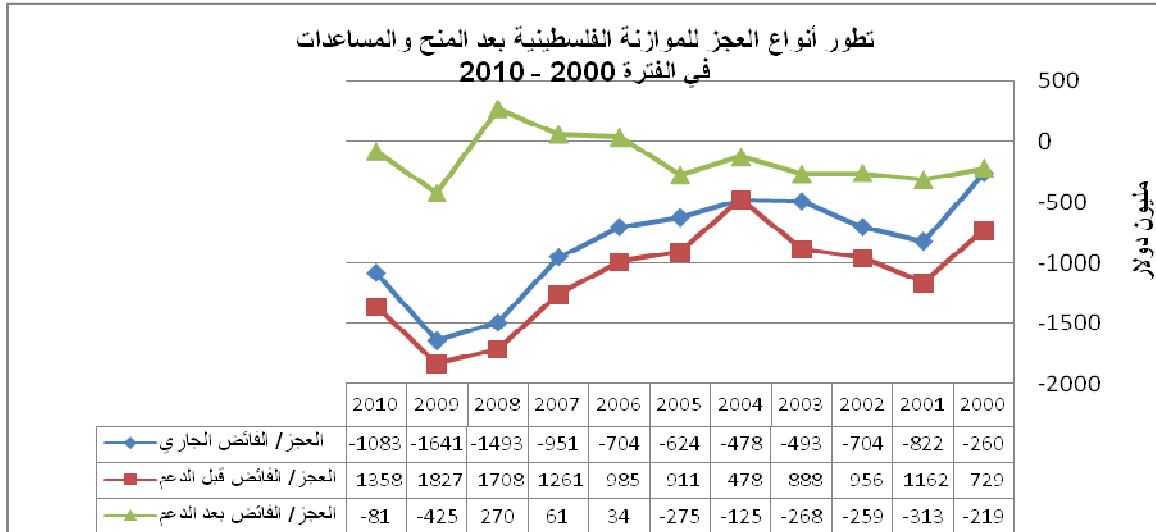


المصدر: التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص96، والتقرير السنوي 2010، ص85، الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ص 20

يوضح الشكل (4-22) تطور أنواع العجز المختلفة التي مرت بها موازنات السلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010.

شكل (4-22)



المصدر: إعداد الباحث بالاستناد إلى البيانات الواردة في التقرير السنوي الثالث عشر 2007، ص96، والتقرير السنوي، 2010، ص85، الصادران عن سلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011.

وفي حديث له أكد رئيس حكومة تسيير الأعمال (د. سلام فياض) لمواصلة الجهود المبذولة منذ عام 2008، على وجوب اتخاذ إجراءات تقشفية لتخفيض النفقات العامة وإجراءات أخرى لزيادة الإيرادات العامة لتخفيض العجز الجاري في الموازنة العامة، وأنه وبدون اتخاذ تلك الإجراءات سيصل العجز الجاري إلى (1.1) مليار دولار في عام 2012.<sup>(1)</sup>

ونستخلص من هذا الفصل أن التطورات الكمية التي طرأت على مكونات الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية ارتبطت في معظم فتراتها بالتغيرات السياسية وردة الفعل الإسرائيلية تجاه تلك التغيرات، فاستغلت إسرائيل في هذا الشأن تحكماً في جزء كبير من الإيرادات المحلية للسلطة لابتزاز الفلسطينيين سياسياً واقتصادياً، وكذلك ممارساتها القمعية ومنع العمالة الفلسطينية من العمل في إسرائيل، أدى ذلك إلى تذبذب الإيرادات والنفقات العامة للسلطة وفق السياسة الإسرائيلية المتبعة، يضاف إلى ذلك ضعف وترهل النظام الاقتصادي والمالي الفلسطيني وعدم قدرته على النهوض، فضلاً عن أنه اقتصاد تابع للاقتصاد الإسرائيلي، وساهم كذلك الفساد المالي الذي اعترى مؤسسات السلطة الفلسطينية قبل عمليات الإصلاح التي كان لها الأثر الكبير في تحسن الأوضاع المالية والاقتصادية للسلطة.

<sup>1</sup> فياض، سلام، قناة فلسطين الفضائية، 2012/1/12.

## الفصل الخامس

تطور حجم الإيرادات المحلية وأهميتها النسبية في

الإيرادات العامة وتمويل العجز

## الفصل الخامس

تطور حجم الإيرادات المحلية وأهميتها النسبية في الإيرادات العامة وتمويل العجز

### المبحث الأول: الإيرادات المحلية (2000 – 2002)

أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2000 – 2002)

ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2000 – 2002)

ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2000 – 2002)

### المبحث الثاني: الإيرادات المحلية (2003 – 2005)

أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2003 – 2005)

ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2003 – 2005)

ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2003 – 2005)

### المبحث الثالث: الإيرادات المحلية (2006 – 2007)

أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2006 – 2007)

ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2006 – 2007)

ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2006 – 2007)

### المبحث الرابع: الإيرادات المحلية (2008 – 2010)

أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2008 – 2010)

ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2008 – 2010)

ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2008 – 2010)

## الفصل الخامس

### تطور حجم الإيرادات المحلية وأهميتها النسبية في الإيرادات العامة وتمويل العجز

#### تمهيد:

تعد الإيرادات المحلية أحد مكونات الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية التي تحصلها وزارة المالية مباشرة في حساب الخزينة الموحد<sup>(1)</sup>، أما بالنسبة للإيرادات الضريبية فيتم تحصيلها إما بواسطة الدوائر المختصة في وزارة المالية مباشرة ويعبر عنها كأهم مكونات إيرادات الجباية المحلية، أو تحصلها السلطة عن طريق سلطات الاحتلال الإسرائيلي، بحيث يتم عمل تسوية للمستحقات داخل غرفة المقاصة آخر كل شهر، وتسمى (إيرادات المقاصة)، ويمثل مجموع إيرادات الجباية المحلية (الضريبية وغير الضريبية) وإيرادات المقاصة إجمالي الإيرادات المحلية وإذا طرحنا الإرجاعات الضريبية من ذلك فإننا نصل إلى صافي الإيرادات المحلية.

تركز الحكومة الفلسطينية منذ بدء تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية عام 2008 على تعزيز الإيرادات المحلية على حساب الإيرادات الخارجية (المنح والمساعدات) في تمويل الموازنة الجارية، بمعنى عدم تخصيص أي جزء من الدعم الخارجي لدعم الموازنة الجارية، على أن يتم تحويلها بالكامل لتمويل النفقات التطويرية<sup>(2)</sup>، ومن بين العوامل التي حتمت على السلطة المضي قدماً في تحقيق ذلك الأمر؛ هو اشتراطات الدول المانحة ومطالبتها بالإصلاح المالي، ومعارضتها لدعم الموازنة الجارية<sup>(3)</sup>، وفي تقرير لصندوق النقد الدولي حول الأوضاع الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة، تم ربط قيمة العجز في الموازنة الفلسطينية بقيمة الدعم الخارجي، ففي عام 2005 طرأ ارتفاع حاد في عجز الموازنة بسبب عدم ارتفاع الدعم المالي من الدول المانحة لتوقعات السلطة<sup>(4)</sup>، وتجنباً لارتهاان تنفيذ سياسة الإنفاق العام بتخفيض عجز الموازنة الجارية للسلطة، وكذلك تنفيذ الخطط التنموية بالدعم الخارجي، أصبح مبدأ الاعتماد على الذات لا مخلص منه لاسيما في تمويل الموازنة الجارية، وهذا ما أكد عليه رئيس حكومة تسيير الأعمال د. سلام فياض أواخر عام 2011.<sup>(5)</sup>

<sup>1</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية: [http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx\\_2](http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx_2)

<sup>2</sup> وزارة التخطيط الفلسطينية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، مرجع سابق، ص 43

<sup>3</sup> مقداد محمد، الكحلوت خالد، مرجع سابق، ص 772

<sup>4</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Macroeconomic developments and Outlook in The West Bank and Gaza", 2005, P 2.

<sup>5</sup> فياض، سلام، قناة فلسطين الفضائية، 2012/1/12.

لكل ما سبق، سنقوم بتحليل بنود الإيرادات المحلية للسلطة للوقوف على حجمها ومدى مساهمتها في تمويل النفقات الجارية للسلطة في الفترة 2000 - 2010، وتحديد العلاقة القائمة بين عجز الموازنة الجارية وحجم الإيرادات المحلية، وذلك من خلال تقسيم تلك الفترة إلى أربع فترات تبعاً للتغيرات السياسية التي سادت في الأراضي الفلسطينية، فالفترة الأولى تغطي ثلاث سنوات تبدأ بعام 2000 وتنتهي بنهاية عام 2002، ويبرر الباحث تخصيص هذه الفترة باندلاع انتفاضة الأقصى في أيلول/ 2000، ونتيجة للممارسات الإسرائيلية تدهورت الأوضاع الاقتصادية في عام 2001، وساعت أكثر في عام 2002، ثم يفرد الباحث السنوات 2003 - 2005 كفترة ثانية وذلك لأن العام 2003 قد شهد توقفاً للتراجع الحاد الذي كان عليه العام 2002، بل وتميز العام ذاته بتحسن حجم الإيرادات المحلية بشكل ملحوظ عما جاء في عام 2002، واستمرت الزيادة في صافي الإيرادات المحلية في عام 2004 ووصلت ذروتها في عام 2005 ويرجع ذلك كله لتخفيض حدة الممارسات القمعية التي استهدفت تدمير مقدرات السلطة الفلسطينية ضمن الحرب الشرسة التي شنّها الاحتلال الإسرائيلي بعد انتفاضة الأقصى، واعتبر عام 2004 عام الأساس نظراً للاستقرار الاقتصادي والمالي الذي شهده هذا العام، كما شهدت هذه الفترة عملية الإصلاح المالي لمؤسسات السلطة، ثم تأتي الفترة لثالثة وهي مرحلة حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية 2006 - 2007، في هذا العام عانت السلطة الفلسطينية من حملة مقاطعة دولية كبيرة نتيجة التغيرات التي حدثت في الأراضي الفلسطينية بفوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية وتشكيلها للحكومة، مما أثر سلبياً وبشكل واضح على حجم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، لاسيما المحلية منها، أما عام 2007 فقد شهد نزاعاً مسلحاً في قطاع غزة نجم عنه سيطرة حركة حماس لتكون بداية لمسلسل الانقسام، وأعلنت السلطة عشية الانقسام عن إعفاء المواطنين في غزة من دفع الضرائب للحكومة مما أثر سلباً على حجم الإيرادات الضريبية، وأخيراً الفترة 2008 - 2010، حيث شهدت هذه الفترة تحسناً نسبياً في موازنة السلطة نتيجة لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، إلا أنها لم تخلُ من المعوقات والممارسات الإسرائيلية كالحرب على غزة ديسمبر/ 2008 واستمرت إلى يناير/ 2009. (1)

الجدول (1-5)، (2-5)، (3-5)، (4-5) توضح حجم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2010، وهي تلك التي سيستخدمها الباحث في عملية التحليل:

#### جدول (1-5)

الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية في الفترة 2000 - 2002 بالمليون دولار

2002	2001	* 2000	تبويب الموازنة
987	1,122	1,449	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
290	273	939	1: صافي الإيرادات المحلية

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، مرجع سابق، ص 20-22

295	275	939	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
223	275	352	1.1.1: إيرادات جباية محلية
141	183	241	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
82	92	111	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
72	0	587	1.1.2: إيرادات مقاصة
(5)	(2)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

جدول (2-5)

الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2003 - 2005 بالمليون دولار

2005	2004	2003	تبويب الموازنة
2,006	1,403	1,367	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1,370	1,050	747	1: صافي الإيرادات المحلية
1,370	1,050	763	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
476	337	291	1.1.1: إيرادات جباية محلية
231	191	167	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
245	146	124	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
894	713	472	1.1.2: إيرادات مقاصة
0	0	(16)	1.2: الإرجاعات الضريبية
636	353	620	2: المنح والمساعدات (الخارجية)
349	353	261	2.1: منح لدعم الموازنة
287	0	359	2.2: منح لدعم المشاريع التطويرية

جدول (3-5)

الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2006 - 2007 بالمليون دولار

2007	2006	تبويب الموازنة
2,938	1,741	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1,616	722	1: صافي الإيرادات المحلية
1,642	722	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
324	378	1.1.1: إيرادات جباية محلية
202	221	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
122	157	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
1,318	344	1.1.2: إيرادات مقاصة
(26)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية
1,322	1,019	2: المنح والمساعدات (الخارجية)
1,012	738	2.1: منح لدعم الموازنة
310	281	2.2: منح لدعم المشاريع التطويرية

جدول (4-5) الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية في الفترة 2008 - 2010 بالمليون دولار

تويب الموازنة	2008	2009	2010 **
إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح	3,758	2,951	3,177
1: صافي الإيرادات المحلية	1,780	1,549	1,900
1.1: إجمالي الإيرادات المحلية	1,896	1,676	1,987
1.1.1: إيرادات جباية محلية	759	586	745
1.1.1.1: إيرادات ضريبية	273	302	474
1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية	486	284	271
1.1.2: إيرادات مقاصة	1,137	1,090	1,243
1.2: الإرجاعات الضريبية	(116)	(127)	(87)
2: المنح والمساعدات (الخارجية)	1,978	1,402	1,277
2.1: منح لدعم الموازنة	1,763	1,355	1,147
2.2: منح لدعم المشاريع التطويرية	215	47	131

أما عن السنوات التي تم أخذها كمقياس تقاس السنوات الأخرى بها، فقد كانت حسب الجدول (5-5)، حيث استخدم العام 1997 كسنة أساس للفترة 1995 - 2003، أما الفترة التالية فتم اعتماد عام 2004 كسنة أساس، وذلك حسب المعمول به في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وكذلك سلطة النقد الفلسطينية.

جدول (5-5) سنوات الأساس المعتمدة في التحليل بالمليون دولار

تويب الموازنة	1997 ***	2004 ****
إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح	1,327	1,403
1: صافي الإيرادات المحلية	807	1,050
1.1: إجمالي الإيرادات المحلية	807	1,050
1.1.1: إيرادات جباية محلية	331	337
1.1.1.1: إيرادات ضريبية	213	191
1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية	118	146
1.1.2: إيرادات مقاصة	476	713
1.2: الإرجاعات الضريبية	0	0
2: المنح والمساعدات (الخارجية)	520	353
2.1: منح لدعم الموازنة	20	353
2.2: منح لدعم المشاريع التطويرية	500	0

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\*) التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97



(\*\*) المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ص 14

(\*\*\*) سنة أساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*\*) سنة أساس للفترة 2004 - 2010

وفيما يلي تحليل لدور الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية، التي تجبى محلياً والتي تقوم إسرائيل بجبايتها نيابةً عن السلطة وفقاً لما جاء في بروتوكول باريس الاقتصادي، وسنعمد في المقارنات الأفقية في الفترة 2000 - 2003 سنوات الأساس الواردة في الجدول (5-5).

## المبحث الأول

### الإيرادات المحلية (2000 - 2002)

تميزت الفترة التي سبقت هذه الفترة بالهدوء الأمني، وشهدت ذروة المفاوضات السلمية بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، ولكن وفي 28/9/2000، بعد الزيارة الشهيرة التي قام بها (أريئيل شارون) للحرم القدسي، اندلعت انتفاضة الأقصى، وشنت قوات الاحتلال الإسرائيلية حربها الشرسة على الشعب الفلسطيني بكل الوسائل القمعية، للتضييق الاقتصادي والابتزاز السياسي<sup>(1)</sup>، ومما لا شك فيه انعكست هذه التطورات على حجم الإيرادات المحلية للسلطة في الفترة 2000 - 2002، الأمر الذي سنوضحه فيما يلي.

#### أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2000 - 2002):

الجدول (5-6) يوضح الإيرادات الضريبية في الفترة 2000 - 2002، وهي الفترة التي شهدت حرباً إسرائيلية على الفلسطينيين بعد اندلاع انتفاضة الأقصى، وهنا لابد من التمييز بين نوعين هامين من الإيرادات الضريبية، الأول وهو الإيرادات الضريبية التي تجبها أجهزة السلطة، وسنعتبر عنها في كامل التحليل (بالإيرادات الضريبية محلية الجباية)، والثاني وهو الإيرادات الضريبية التي تقوم إسرائيل بجبايتها وسنعمد مصطلح (إيرادات المقاصة) للتعبير عنها، علماً بأن النوعين يعتبران إيرادات محلية للسلطة.

تشمل الإيرادات الضريبية محلية الجباية مختلف أنواع الضرائب التي تفرضها السلطة على المكلفين، وتقوم بتحصيلها من خلال أجهزتها ذات الاختصاص، ومن هذه الضرائب: ضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة، الجمارك، ضريبة الأملاك، إيرادات المكوس الأخرى، وتكون الإيرادات الضريبية مسجلة بالمبلغ الصافي حيث يتم احتسابها حسب المعادلة التالية: (الإيرادات الضريبية - الإرجاعات الضريبية = صافي الإيرادات الضريبية).<sup>(2)</sup>

يتبين من الجدول ذاته أن حجم الإيرادات الضريبية ارتفع في عام 2000 بمعدل 13%، ثم انخفض بشكل حاد في عامي 2001، 2002 بمعدل 14%، 34% عن عام 1997 على التوالي، ويفسر الباحث ذلك إلى أن اندلاع انتفاضة الأقصى كان أواخر عام 2000 فلم ينعكس أثرها على العام ذاته، إنما كان الأثر الأكبر قد ظهر على العاميين التاليين فكان ذلك الانخفاض، ولعل أسباب هذا الانخفاض الحاد في الإيرادات الضريبية المحلية ترجع إلى عدم قدرة السلطة على تحصيل

<sup>1</sup> عبد الرازق، عمر، وآخرون، "تأثير الحصار الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة 2000/9/28 - 2001/6/30"، ماس، القدس، 2001، ص 25.

<sup>2</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية: [http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx\\_2](http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx_2)

الضرائب من المواطنين في ظل الحرب الشرسة التي شنتها الآلة العسكرية الإسرائيلية ضد الفلسطينيين، علاوةً على ذلك انضمام جيش من العاملين إلى صفوف العاطلين عن العمل، الأمر الذي حرم السلطة من تحصيل جزء كبير من ضريبة الدخل، لاسيما من العاملين في إسرائيل، ويذكر هنا أن إسرائيل منعت العاملين الفلسطينيين من العمل داخلها بعد اندلاع الانتفاضة، ومن الملاحظ في نفس الجدول أيضاً أن الإيرادات الضريبية المحلية لعام 2000 شكلت نفس النسبة تقريباً (26%) من إجمالي الإيرادات المحلية في سنة الأساس (1997) على الرغم من ارتفاعها بمعدل 13% عن نفس العام، أما في العامين 2001، 2002 فقد ارتفعت مساهمة الإيرادات الضريبية المحلية في حجم إجمالي الإيرادات المحلية بمعدل 67%، 48% عن عام 1997 على التوالي، ولا تعني هذه الزيادة بالضرورة تحسن الإيرادات الضريبية، ولكن كما ذكرنا أنها انخفضت في عام 2001 بمعدل 14% واشتد الانخفاض في عام 2002 بمعدل 34% عما كان في سنة الأساس، وترجع زيادة حصة الإيرادات الضريبية المحلية من إجمالي الإيرادات المحلية إلى انخفاض إجمالي الإيرادات المحلية ذاتها بمعدلات أكبر من انخفاض الإيرادات الضريبية 66%، 63% في عامي 2001، 2002 على الترتيب، والشكل (5-1) يوضح ما سبق.

#### جدول (5-6)

الإيرادات الضريبية في الفترة 2000 - 2002 بالمليون دولار

تبويب الموازنة	* 1997	** 2000	التغير عن 1997	2001	التغير عن 1997	2002	التغير عن 1997
إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح	1,327	1,449	9%	1,122	-15%	987	-26%
1: صافي الإيرادات المحلية	807	939	16%	273	-66%	290	-64%
نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح	61%	65%		24%		29%	
1.1: إجمالي الإيرادات المحلية	807	939	16%	275	-66%	295	-63%
1.1.1: إيرادات جباية محلية	331	352	6%	275	-17%	223	-33%
1.1.1.1: إيرادات ضريبية	213	241	13%	183	-14%	141	-34%
نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية	26%	26%		67%		48%	
1.1.1.2: إيرادات غير	118	111	-6%	92	-22%	82	-31%

							ضريبية
	%28		%33		%12	%15	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
-85%	72	100%	0	23%	587	476	1.1.2: إيرادات مقاصة
	24%		0%		63%	59%	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
	7%		0%		41%	36%	نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح
	(5)		(2)		0	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

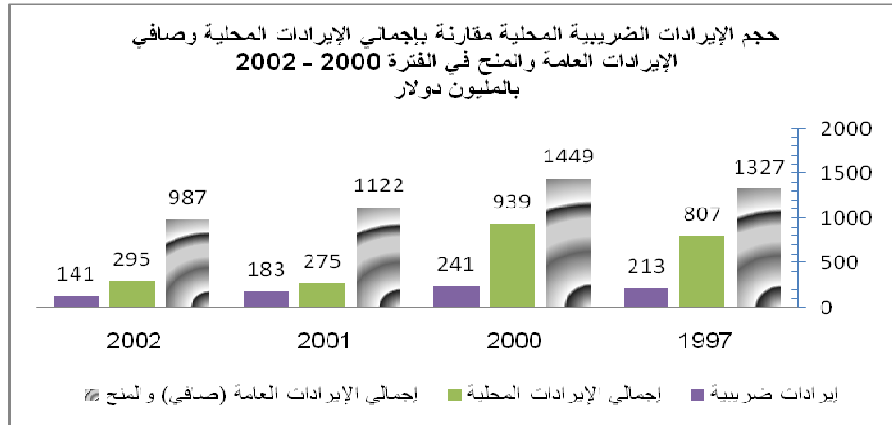
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\* سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*) التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97

### الشكل (1-5)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85

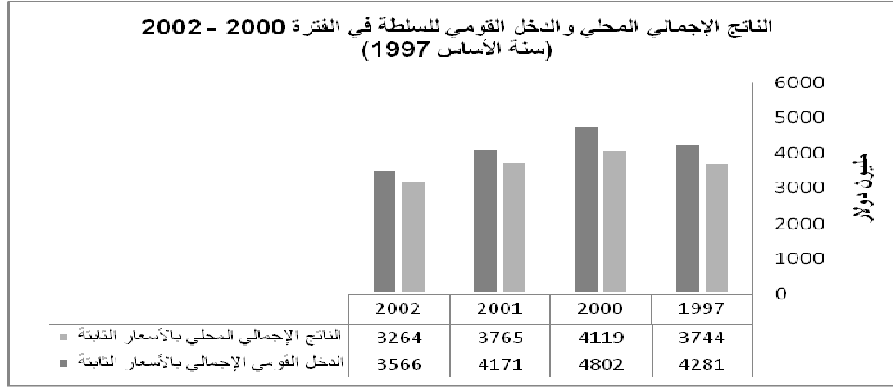
تعد الموازنة العامة الخطة المالية الأساسية السنوية للدولة، وتنهض بدور رئيس في تكوين الناتج المحلي الإجمالي من خلال الإنفاق الحكومي الجاري والاستثماري، ومن ثمّ تخلق دخلاً وطاقات إنتاجية جديدة في البلاد، كما يمكن بوساطة الموازنة العامة للدولة إعادة توزيع الدخل القومي<sup>(1)</sup>، وسيوضح ذلك الدور من خلال تبيان نسبة الإيرادات الضريبية إلى الحسابات القومية للسلطة الفلسطينية فالشكل (2-5) يوضح تطور حجم الناتج الإجمالي المحلي<sup>(\*)</sup> والدخل القومي الإجمالي<sup>(\*\*)</sup> في الفترة 2000 - 2002 على اعتبار سنة 1997 هي سنة الأساس.

<sup>1</sup> المهابني، محمد خالد، " الموازنة العامة للدولة في سورية: الواقع والآفاق"، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، المجلد 16، دمشق، 2000، ص 9

\* يعرف الناتج المحلي الإجمالي بأنه عبارة عن قيمة الإنتاج من السلع والخدمات النهائية المتحققة خلال سنة، وتعبير آخر هو عبارة عن مجموع القيم المضافة للمنتجين المقيمين خلال السنة. (Gross Domestic Product: GDP)

\*\* يبين الحالة التي يتغير فيها دخل الدولة بمقدار التحويلات والضرائب التي تتأتى من العلاقة مع العالم الخارجي (GNI)،

شكل (2-5)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، و الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسة للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

ويلاحظ من الجدول (5-7) أن الإيرادات الضريبية محلية الجباية شكلت (5.69%) نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 1997، وارتفعت تلك النسبة بعض الشيء (5.85%) في عام 2000، أما في عامي 2001، 2002 فقد انخفضت نسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي إلى (4.86%)، (4.32%) على التوالي، وبالنسبة لمساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الدخل القومي الإجمالي، فقد شكلت في عام 1997 ما نسبته (4.98%) منه، وازدادت تلك النسبة قليلاً في عام 2000 حيث بلغت (5.02%)، أما بعد مرور عام أو أكثر قليلاً عن اندلاع انتفاضة الأقصى فكان الأمر مختلفاً، حيث انخفضت مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في العامين 2001، 2002 لتشكل (4.39%) في عام 2001، (3.95%) في عام 2002، انظر الشكل (5-3).

جدول (5-7)

نسبة الإيرادات الضريبية إلى الحسابات القومية في الفترة 2000 - 2002 بالمليون دولار

2002	2001	**2000	*1997	تبويب الموازنة
987	1,122	1,449	1,327	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
290	273	939	807	1: صافي الإيرادات المحلية
8.88%	7.25%	22.80%	%21.55	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي ***
8.13%	6.55%	19.55%	%18.85	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي ***
295	275	939	807	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
223	275	352	331	1.1.1: إيرادات جباية محلية
141	183	241	213	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
4.32%	4.86%	5.85%	%5.69	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
3.95%	4.39%	5.02%	%4.98	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
82	92	111	118	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
%2.51	%2.44	%2.70	%3.19	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي

نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي	%2.80	%2.31	%2.21	%2.30
1.1.2: إيرادات مقاصة	476	587	0	72
نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي	%12.71	14.25%	0.00%	2.21%
نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي	%11.12	12.22%	0.00%	2.02%
1.2: الإيرادات الضريبية	0	0	(2)	(5)

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

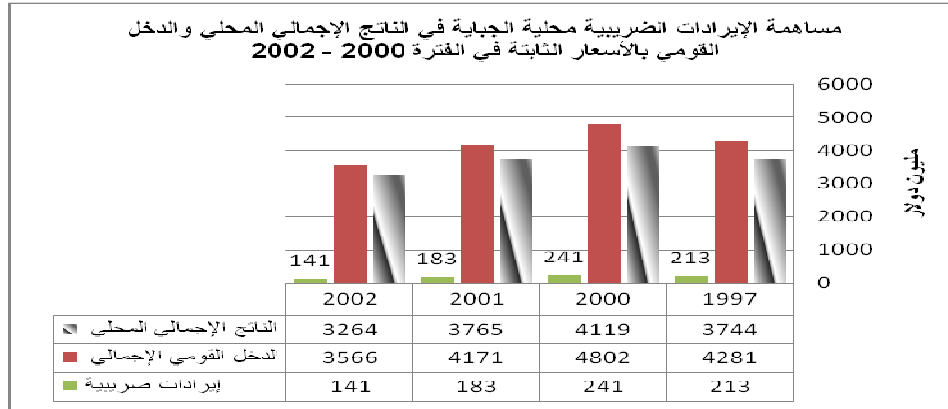
(\*) سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*) التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97

(\*\*\*) الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة، باستثناء عام 1997: من

الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، متغيرات الحسابات القومية الرئيسية للأعوام 1994-2009 بالأسعار الثابتة.

### الشكل (3-5)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

### ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2000 - 2002):

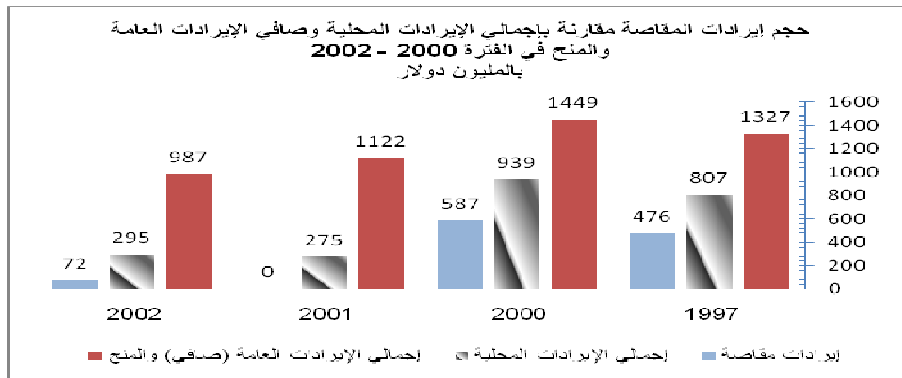
تعد إيرادات المقاصة إيرادات ضريبية مستحقة للسلطة الفلسطينية ولكنها لا تحصل من خلال أجهزتها الوطنية، فقد عرفتها وزارة المالية الفلسطينية بأنها عبارة عن الإيرادات التي يتم تحصيلها نتيجة المعاملات التجارية بين السلطة الفلسطينية والجانب الإسرائيلي، ويتم تحويلها إلى وزارة المالية وفقاً لجلسات المقاصة الشهرية، بحيث تشمل الجمارك، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات وضريبة الشراء، إضافةً إلى ذلك ضريبة الدخل التي كانت تقطع من العاملين الفلسطينيين داخل إسرائيل. (1)

يعتمد الفلسطينيون على إيرادات المقاصة بشكل كبير في دفع رواتب الموظفين بشكل شهري، وعدم انتظام تحويل تلك الإيرادات في مواعيدها المتفق عليها يعمل على إرباك العمل المالي لدى

<sup>1</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية: [http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx\\_2](http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx_2)

السلطة، وينعكس ذلك على المواطنين إما بتأخير دفع رواتبهم أو بتقسيتها، وتأتي هذه الأهمية لهذا النوع من الإيرادات من حجمها الكبير، حيث بلغت (476) مليون دولار في عام 1997 أي بنسبة (59%) من إجمالي الإيرادات المحلية، و(36%) من صافي الإيرادات العامة والمنح، وارتفعت إلى (63%) من إجمالي الإيرادات المحلية، و(41%) من صافي الإيرادات العامة والمنح في عام 2000 لتصل إلى (587) مليون دولار، أي بزيادة (23%) عنها في سنة الأساس، أما بعد اشتداد الحرب في عامي 2001، 2002، فإيرادات المقاصة هي أول ما تستخدمه إسرائيل لمعاونة الفلسطينيين، فكان عام 2001 هو الأسوأ على الإطلاق حيث لم تقم إسرائيل بتحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة، وفي تحسن طفيف حولت إسرائيل (72) مليون دولار من تلك المستحقات في عام 2002 أي ما نسبته (15%) مما كان عليه الحال في سنة الأساس، إلا أنها شكلت (24%) من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة، و(7%) من إجمالي الإيرادات العامة والمنح التي تسلمتها السلطة في عام 2002، ويتضح ذلك من الشكل (4-5).

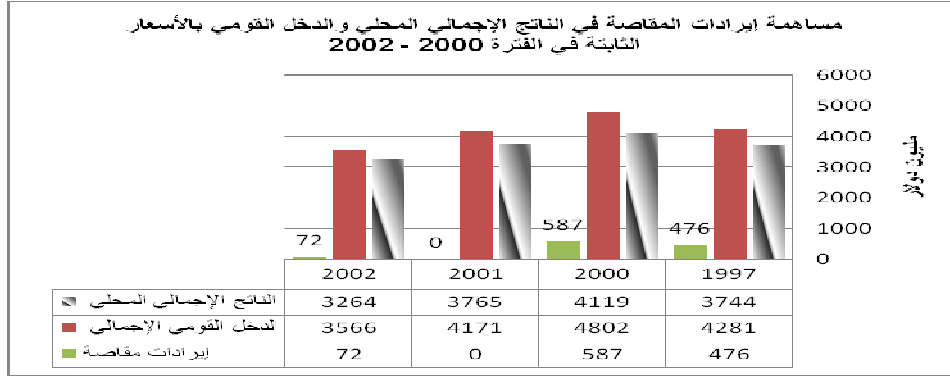
الشكل (4-5)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص96، 2010: ص85.

وتتبع أهمية إيرادات المقاصة كمورد هام من الموارد المالية للسلطة الفلسطينية، من أنها شكلت نسبة (12.71%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة في سنة الأساس (1997)، وارتفعت إلى (14.25%) في عام 2000، أما في عام 2001 ونظراً لامتناع إسرائيل عن تحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة، فقد انعدمت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام، وفي عام 2002 لم تتجاوز مساهمتها أكثر من (2.21%) ممثلة انخفاضاً كبيراً عما سُجل في سنة الأساس، وعند الحديث عن مساهمة إيرادات المقاصة في الدخل القومي الإجمالي، فلم يختلف الحال كثيراً بالنسبة لتطور تلك المساهمة، ففي عام 1997 كان معدل مساهمة إيرادات المقاصة في الدخل القومي الإجمالي (11.12%)، بينما كانت في عام 2000 نحو (12.22%)، وكالمعتاد فالحال كان أسوأ في عام 2001 حيث لم تساهم تلك الإيرادات بشيء يذكر، وبلغت (2.02%) في عام 2002، والشكل التالي يوضح حجم إيرادات المقاصة مقارنةً مع حجم الناتج المحلي الإجمالي وكذلك الدخل القومي الإجمالي.

## الشكل (5-5)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

وعليه، تعتبر الإيرادات الضريبية سواء محلية الجباية أو المقاصة ذات أهمية بالغة لخزينة السلطة؛ حيث بلغ مجموعهما (689) مليون دولار في عام 1997 أي بواقع 85% من إجمالي الإيرادات المحلية، ونحو 52% من صافي الإيرادات العامة والمنح، وكذلك في عام 2000 فكان مجموعهما (828) مليون دولار، أي بمعدل 88% من إجمالي الإيرادات المحلية، وبمعدل 57% من صافي الإيرادات العامة والمنح.

وبالنسبة لتمويل الإيرادات الضريبية للنفقات الجارية يتضح من الجدول (5-8) أن الإيرادات الضريبية بشقيها (الجباية المحلية والمقاصة) استطاعت في عام 1997 تمويل قرابة 80% من النفقات الجارية، بمعنى أن العجز الجاري في ذلك العام بلغ 20% فقط، ولكن في عام 2000 وعلى الرغم من ارتفاع حجم تلك الإيرادات بمعدل 20% إلى أنها لم تستطع تمويل سوى 69% من النفقات الجارية، ويرجع ذلك لارتفاع النفقات الجارية بمعدل 39% بوتيرة أعلى من تلك التي زادت بها الإيرادات العامة.

## جدول (5-8)

دور الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2000 - 2002 بالمليون دولار

2002	2001	**2000	*1997	تبويب الموازنة
987	1,122	1,449	1,327	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
994	1,095	1,199	862	إجمالي النفقات الجارية
290	273	939	807	1: صافي الإيرادات المحلية
%29.18	%24.93	%78.32	%93.62	نسبتها إلى النفقات الجارية
295	275	939	807	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
213	183	828	689	1.1.1: الإيرادات الضريبية (شاملاً المقاصة)
%21.43	%16.71	%69.06	%79.93	نسبتها إلى النفقات الجارية



82	92	111	118	1.1.2: الإيرادات غير الضريبية
%8.25	%8.40	%9.26	%13.69	نسبتها إلى النفقات الجارية
(5)	(2)	0	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\* سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*) التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97

(\*\*\*) الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة

أما في عام 2001 فلم تكن الإيرادات الضريبية قادرة على مواجهة أكثر من 17% من النفقات الجارية وفي عام 2002 كانت مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية نحو 22% فقط، لذلك ارتفع العجز الجاري من (55)، (260) مليون دولار عامي 1997، 2000، إلى (822)، (704) مليون دولار في عامي 2001، 2002 على الترتيب.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2000 - 2002):

لا تقل الإيرادات غير الضريبية أهمية عن الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة للسلطة، وتشمل إيرادات الوزارات المختلفة من رسوم الخدمات وطوابع و غرامات ورسوم المعابر، وكذلك العوائد الاستثمارية على أنشطة الحكومة في قطاع الأعمال<sup>(2)</sup>، أما عن تلك الإيرادات في فترة انتقضة الأقصى فشأنها شأن الإيرادات الضريبية وإيرادات المقاصة، يتضح من الجدول (5-6) تأثرها سلباً في الفترة 2000 - 2002، غير أن تأثر الإيرادات غير الضريبية بدأ بالظهور منذ اندلاع انتقضة الأقصى أواخر عام 2000، ولكن انخفاضها كان بما يتناسب مع الفترة المتبقية من العام ذاته، أي ما بعد 2000/9/28 بمعدل 6% فقط، أما في عامي 2000، 2002 اشتمد انخفاض الإيرادات غير الضريبية فكان بمعدل 22%، 31% في العامين على التوالي، وشكلت بذلك الإيرادات غير الضريبية 12%، 33%، 28% من إجمالي الإيرادات المحلية في الأعوام 2000، 2001، 2002 على الترتيب، مقابل 15% في سنة الأساس (1997)، والجدول (5-7) يوضح نسبة الإيرادات غير الضريبية إلى الحسابات القومية، فكانت (2.70%، 2.44%، 2.51%) نسبة إلى الناتج الإجمالي المحلي في الفترة 2000 - 2002 على التوالي، مقارنة بمعدل (3.19%) في سنة الأساس، وكانت بمعدل (2.31%، 2.21%، 2.30%) في الدخل القومي الإجمالي في الفترة ذاتها، مقابل (2.80%) في عام 1997، فانخفاض حجم تلك الإيرادات أدى إلى انخفاض نسبتها

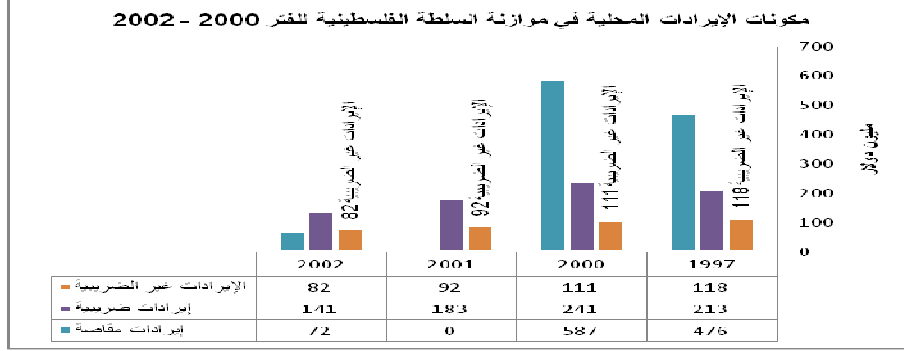
<sup>1</sup> اعتمد الباحث في استخراج هذه النسب على ما يلي:

- سلطة النقد الفلسطينية، " التقرير السنوي 2010 "، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2011، ص 85
- سلطة النقد الفلسطينية، " التقرير السنوي 2007 "، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2008، ص 96

<sup>2</sup> التقارير المالية المعلنة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية: [http://www.pmf.ps/index.php?page=monreportx\\_3](http://www.pmf.ps/index.php?page=monreportx_3)

إلى الناتج الإجمالي المحلي، وكذلك الدخل القومي الإجمالي، والشكل التالي يوضح مكونات الإيرادات المحلية للسلطة سواء الضريبية أو غير الضريبية.

الشكل (5-6)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

أما الجدول (5-8) فيبين دور الإيرادات غير الضريبية في تمويل النفقات الجارية، حيث تشير البيانات الواردة في الجدول ذاته تأثر ذلك الدور سلبياً حيث انخفضت من (13.69%) في سنة الأساس، إلى (9.26%، 8.40%، 8.25%) في نفس الفترة، الأمر الذي انعكس سلباً على العجز الجاري للموازنة في تلك الفترة حيث أشرنا سابقاً إلى ارتفاعه من (55) مليون دولار في سنة الأساس إلى (260، 822، 704) مليون دولار في نفس الفترة على التوالي.

## المبحث الثاني

### الإيرادات المحلية (2003 - 2005)

اتسمت هذه الفترة بالإصلاح المالي، حيث بدأ الإصلاح المالي الجاد منتصف عام 2002 إثر ضغط الأزمة المالية والسياسية التي عانت منها السلطة عقب انتفاضة الأقصى، إضافةً إلى ضغوط الدول المانحة لعدم دعم الموازنة الجارية، فكان على السلطة أن تُحدث إصلاحاً مالياً ملموساً، تمثلت أهم معالمه في تأسيس "حساب الخزينة الموحد (العام)"<sup>\*</sup>، وتجميع ثروات السلطة الوطنية (وتقليص نشاطاتها في مجال الأعمال) في صندوق الاستثمار، علاوةً على ذلك تحديد سقف للتوظيف العام، ومن العوامل التي عملت على نجاح عملية الإصلاح هذه: استئناف دفع أموال المقاصة وعودة الدول المانحة بتوفير الدعم والمساعدات.<sup>(1)</sup>

في تحليل الفترة 2003 - 2005 يوجد سنتي أساس، فعند الحديث عن عام 2003 تعتبر البيانات الواردة في عام 1997 هي أساس المقارنة، أما في الحديث عن باقي الفترة، ليس فقط حتى عام 2005، بل تمتد إلى عام 2010، فإن 2004 ستكون سنة الأساس.

#### أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2003 - 2005):

كان لبدء السلطة عملية الإصلاح المالي في حزيران/2002 أثر كبير على الإيرادات بشكل عام، والضريبية منها بشكل خاص، وبدأ هذا الأثر في الفترة 2003 - 2005، فقد بلغت الإيرادات الضريبية محلية الجباية (167)، (191)، (231) مليون دولار في الأعوام 2003، 2004، 2005 على التوالي، مقارنة بنحو (141) مليون دولار في عام 2002، أما بمقارنة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في عام 2003 مع سنة الأساس (1997)، فقد كان التحسن في تحصيل الإيرادات الضريبية من خلال أجهزة السلطة واضحاً، ولكن لم يصل لنفس المستوى المسجل في عام 1997، فكان الانخفاض في عام 2003 بمعدل 22%، مقارنةً مع انخفاض وصل إلى 34% في عام 2002، وانعكس ذلك التحسن على إجمالي الإيرادات المحلية بشكل كبير حيث تقلص الانخفاض من 63% عام 2002 إلى 5% عام 2003 مقارنة مع عام 1997، فقد بلغ صافي الإيرادات المحلية في عام 2003 (747) مليون دولار، بينما كان (807) مليون دولار في عام

<sup>\*</sup> هو صندوق موحد للسلطة الوطنية يسمى حساب الخزينة العام تنشئه وزارة المالية وتحفظ به حيث تتدفق إليه كل الإيرادات والقروض والمنح والمتحصلات الأخرى للسلطة الوطنية، وتتدفق كل مدفوعات السلطة الوطنية، ما لم يكن هناك استثناء خاص بقانون أو اتفاقية دولية أو بعقد قانوني، فإن كل إيرادات السلطة الوطنية تحول بالكامل وفوراً إلى الصندوق الموحد. (مركز الميزان لحقوق الإنسان، دليل الموازنة العامة، 2002، ص 5)

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 21

1997 لتشكل 55% من صافي الإيرادات العامة والمنح لعام 2003 مقارنة بنسبة 61% لعام 1997، كما يبينه الجدول التالي

جدول (5-9)

الإيرادات الضريبية في الفترة 2003 - 2005 بالمليون دولار

التغير عن 2004	2005	**2004	التغير عن 1997	2003	*1997	تويب الموازنة
%43	2,006	1,403	%3	1,367	1,327	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
%30	1,370	1,050	%7-	747	807	1: صافي الإيرادات المحلية
	%68	%75		%55	61%	نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح
%30	1,370	1,050	%5-	763	807	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
%41	476	337	%12-	291	331	1.1.1: إيرادات جباية محلية
%21	231	191	%22-	167	213	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
	%17	%18		%22	26%	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
%68	245	146	5%	124	118	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
	%18	%14		%16	%15	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
%25	894	713	%1-	472	476	1.1.2: إيرادات مقاصة
	%65	%68		%62	59%	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
	0	0		(16)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\*) سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

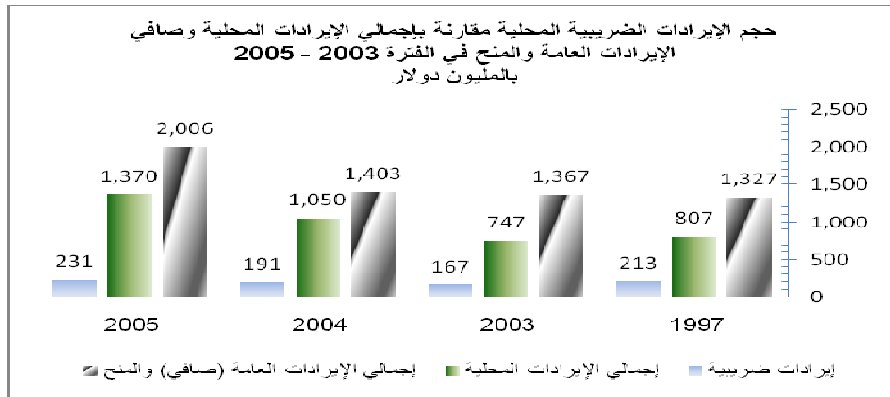
(\*) التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97

(\*\*) سنة الأساس للفترة ما بعد عام 2004

أما على صعيد عامي 2004، 2005 فقد كان الفارق شاسعاً، وكان للاستقرار الاقتصادي والمالي الذي شهده هذان العامان بصمة دامغة في تحقيق القفزة الكبيرة في مستوى إجمالي الإيرادات المحلية لتتعدى حاجز المليار دولار فبلغت (1.05)، (1.37) مليار دولار في عامي 2004، 2005 على التوالي، وكان نمو الإيرادات الضريبية محلية الجباية في عام 2004 بلغ أكثر من 11% وبمعدل 38% في عام 2005 عما كان في عام 2003، لذلك اتخذت الجهات الرسمية

(سلطة النقد الفلسطينية والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني) عام 2004 أساساً لمقارنة الحسابات القومية ومكونات المالية العامة في الأعوام التالية له استناداً إلى استقرار هذا العام، واستمراراً للاستقرار والنمو الحادتين في الاقتصاد الفلسطيني في تلك الفترة، فقد تفوقت الإيرادات الضريبية محلية الجباية في عام 2005 بمعدل 21% عنها في سنة الأساس الجديدة (2004)، وعلى الرغم من هذه الزيادة فإن مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية شكلت 18%، 17% من حجم الإيرادات المحلية مقارنة بنسبة 22% في عام 2003، ويرجع ذلك إلى أن المكونين الآخرين للإيرادات المحلية (إيرادات المقاصة والإيرادات غير الضريبية) قد ارتفعا في هذه الفترة بمعدلات أكبر من ارتفاع الإيرادات الضريبية، والشكل التالي يوضح حجم الإيرادات الضريبية مقارنة بإجمالي الإيرادات المحلية، وصافي الإيرادات العامة والمنح في نفس الفترة.

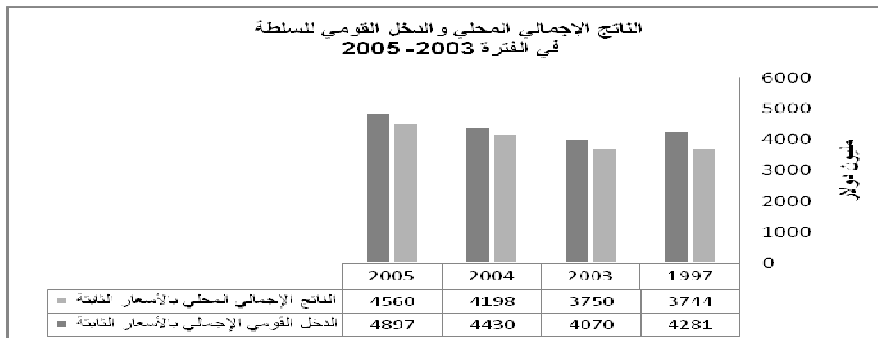
الشكل (5-7)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85.

وقبل البدء في بيان مدى نسبة الإيرادات الضريبية محلية الجباية إلى الناتج الإجمالي والمحلي والدخل القومي، لابد من توضيح تطورهما وفق الشكل التالي:

الشكل (5-8)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

بطبيعة الحال انعكس الواقع الاقتصادي الجديد في الفترة 2003 - 2005، وارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية محلية الجباية إلى الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي، فكانت

نسبتها في الناتج الإجمالي المحلي بمعدل (4.45%)، (4.55%)، (5.07%) في الأعوام 2003، 2004، 2005 على التوالي، مقارنة بنسبة (4.32%) في عام 2002، وعلى الرغم من ذلك التحسن المتصاعد منذ عام 2003، فإن عام 1997 ظل محتفظاً بأعلى نسبة (5.69%) للإيرادات الضريبية محلية الجباية في الناتج الإجمالي المحلي، وفيما يتعلق بالدخل القومي الإجمالي، فقد ارتفعت بنفس السياق، فكانت مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية (4.10%) في عام 2003، (4.31%) لعام 2004، و(4.2%) في عام 2005، مقارنة بنسبة (3.95%) في عام 2002، وظلت أيضاً المساهمة الأكبر حتى عام 2005 (4.98%) تعود لعام 1997، والجدول رقم (5-10) والشكل (5-9) يوضحان ما سبق.

#### جدول (5-10)

مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2003 - 2005 بالمليون دولار

2005	**2004	2003	*1997	تبويب الموازنة
2,006	1,403	1,367	1,327	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1,370	1,050	747	807	1: صافي الإيرادات المحلية
%30.05	%25.01	%19.92	%21.55	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي ***
%27.98	%23.70	%18.35	%18.85	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي ***
1,370	1,050	763	807	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
476	337	291	331	1.1.1: إيرادات جباية محلية
231	191	167	213	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
%5.07	%4.55	%4.45	%5.69	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
%4.72	%4.31	%4.10	%4.98	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
245	146	124	118	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
%5.37	%3.48	%3.31	%3.15	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
%5.00	%3.30	%3.05	%2.76	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
894	713	472	476	1.1.2: إيرادات مقاصة
%19.61	%16.98	%12.59	%12.71	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
%18.26	%16.09	%11.60	%11.12	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
0	0	(16)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

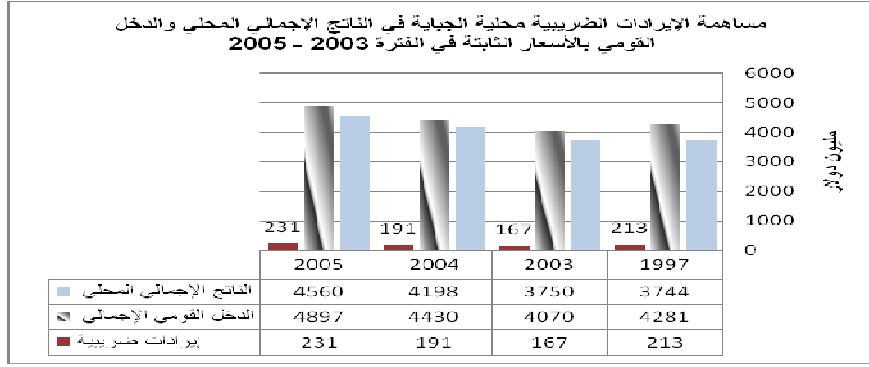
التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\*) سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*) التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97

(\*\*\*) الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة

## الشكل (5-9)



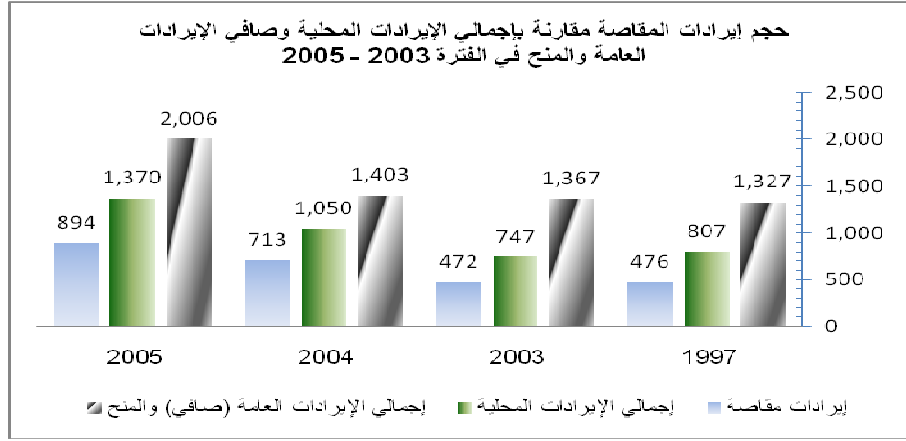
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

### ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2003 - 2005):

وبالرجوع للجدول رقم (5-9)، يتبين أن حجم إيرادات المقاصة بعد أن انخفض إلى درجة العدم في عامي 2001، 2002 عاد ليستعيد قيمته بشكل كبير في عام 2003، حيث بلغ رصيد الأموال المحولة من إسرائيل كإيرادات مقاصة (472) مليون دولار في عام 2003، مقارنةً بمبلغ (476) مليون في عام 1997، أي بانخفاض أقل من 1%، وفي عام 2004 وصل إلى (713) مليون دولار أي ارتفع بنحو 50% عن عام 1997، واستمر تدفق إيرادات المقاصة في عام 2005 ليسجل أعلى مستوى له في الفترة السابقة (894) مليون دولار بزيادة قدرها 25% عن سنة الأساس (2004)، ويرجع ذلك التطور الكبير في حجم إيرادات المقاصة إلى استمرار إسرائيل تحويل تلك المستحقات في المواعيد المحدد دون ممانعة، إضافةً إلى الإصلاح المالي الذي بدأتها السلطة منذ حزيران/2002.

ويتضح من الجدول ذاته أن إيرادات المقاصة شكلت نحو 62% من إجمالي الإيرادات المحلية، 35% من صافي الإيرادات العامة والمنح في عام 2003 مقارنةً بنسبة 59%، 36% في عام 1997، بينما كانت إيرادات المقاصة قد استحوذت على 68% من إجمالي الإيرادات المحلية، 51% من صافي الإيرادات العامة والمنح في عام 2004، لكنها وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة في حجمها عادت لتتخفف قليلاً في عام 2005، فشكلت 65% من إجمالي الإيرادات المحلية، و45% من صافي الإيرادات العامة والمنح، ويرجع ذلك التراجع البسيط إلى ارتفاع حجم الإيرادات العامة بكل مكوناته سواء كانت الضريبية وغير الضريبية منها، أو المنح والمساعدات الخارجية، ولم تقتصر الزيادة فقط على إيرادات المقاصة، الأمر الذي يزداد وضوحاً في الشكل التالي.

## الشكل (5-10)



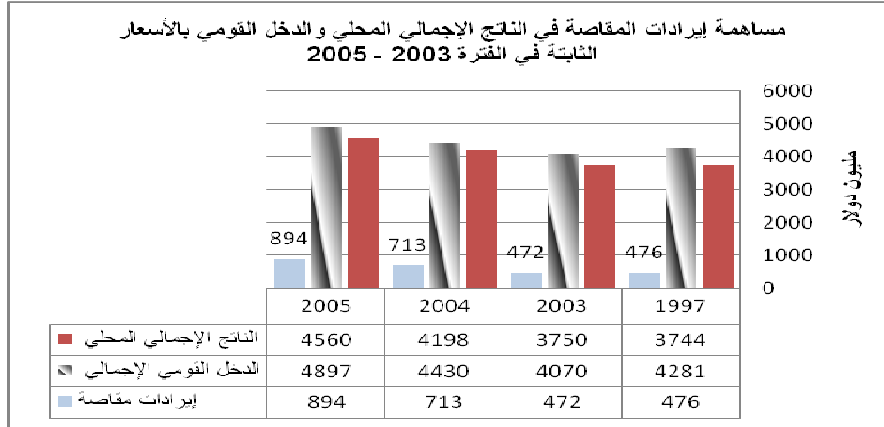
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص96، 2010: ص85.

وإذا ما تم الحديث عن نسبة إيرادات المقاصة إلى الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الإجمالي، نحتاج الرجوع إلى الجدول رقم (5-10)، ليظهر لنا مدى أهمية هذا المورد للسلطة الوطنية، فالإصلاح المالي الذي أجرته السلطة، والتزام إسرائيل في الفترة 2003 - 2005 بدفع مستحقات السلطة من المقاصة بانتظام، ساعد وبشكل مستمر في ارتفاع نسبة إيرادات المقاصة إلى الحسابات القومية، حيث بلغت تلك النسبة إلى الناتج الإجمالي المحلي: (12.59%)، (16.98%)، (19.61%) في الأعوام 2003، 2004، 2005 على التوالي، مقارنة بنسبة (12.71%) في عام 1997، مما أدى إلى انعكاس ذلك التحسن على نسبة صافي الإيرادات المحلية إلى الناتج الإجمالي المحلي، وكانت على النحو التالي: (19.92%)، (25.01%)، (30.05%) في الأعوام ذاتها على الترتيب، مقارنة بنسبة (21.55%) في عام 1997.

تعد مساهمة إيرادات المقاصة في الدخل القومي الإجمالي مساهمةً كبيرةً، فقد بلغت تلك المساهمة (11.60%) في عام 2003 في مقابل (11.12%) في عام 1997، وارتفعت إلى (16.09%) لعام 2004، وأدت زيادة إيرادات المقاصة في عام 2005 بمعدل 25% عن سنة الأساس إلى زيادة مساهمتها في الدخل القومي الإجمالي بأكثر من 2% لتصل إلى (18.26%)، أما صافي الإيرادات المحلية، فارتفعت مساهمتها في الدخل القومي الإجمالي باستمرار، فبعد أن كانت (18.85%) في عام 1997، أصبحت (18.35%) في عام 2003، استمر التقدم ليصل إلى (23.70%)، (27.98%) في عامي 2004، 2005 على التوالي، (انظر الشكل التالي).



## الشكل (5-11)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

ويعد هذا المستوى المرتفع الذي سجل في الفترة 2003 - 2005 مؤشراً واضحاً لحجم العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل، وأن هذه العلاقة ليس من صالح الفلسطينيين، لأنها تعبر عن أن المشتريات الفلسطينية من الجانب الإسرائيلي أكبر بكثير من مبيعاتها إليه، وهذا ما يجعل إسرائيل تقتطع نسبة 3% من إجمالي المطالبة الفلسطينية (\*) كعمولة لتغطية مصاريف وتكاليف متابعات، لأن هذه العمولة تفرض على الجانب الذي تزيد مشترياته عن مبيعاته حسب بنود الاتفاقية الاقتصادية بين الجانبين. (1)

وفيما يتعلق بمساهمة الإيرادات الضريبية في الفترة 2003 - 2005 في تمويل النفقات الجارية فإن الإيرادات الضريبية بشقيها (الجباية المحلية والمقاصة) واجهت في عام 2003 نحو 60% من النفقات الجارية، مقارنة بنحو 80% في عام 1997، أما في عام 2004 ونتيجة لارتفاع حجم تلك الإيرادات بنحو أكثر من 41% وارتفاع النفقات الجارية بمعدل أقل 28% تقريباً أدى ذلك لأن تساهم الإيرادات الضريبية بشقيها في تمويل 66% من النفقات الجارية بارتفاع 6% تقريباً عن العام السابق، وفي عام 2005 وبنفس الآلية زادت الإيرادات الضريبية 24% بوتيرة أعلى من تلك التي زادت بها النفقات الجارية 20% فكانت النتيجة أن زادت مساهمة تلك الإيرادات من النفقات الجارية إلى أكثر من 68% (2) كما يتضح من الجدول التالي.

\* المطالبة الفلسطينية: تمثل ضريبة القيمة المضافة على مشتريات التجار الفلسطينيين (الفاتورة الموحدة/ مشتريات) من الجانب الإسرائيلي، وهي مصدر إيراد رئيسي للجزينة الفلسطينية. (حميض، تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين، ص 148)

<sup>1</sup> حنين محمد حميض، "تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2006، ص 149.

<sup>2</sup> اعتمد الباحث في استخراج هذه النسب على ما يلي:

- سلطة النقد الفلسطينية، "التقرير السنوي 2010"، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2011، ص 85
- سلطة النقد الفلسطينية، "التقرير السنوي 2007"، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2008، ص 96

جدول (5-11)

مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2003 - 2005 بالمليون دولار

2005	**2004	2003	*1997	تبويب الموازنة
2,006	1,403	1,367	1,327	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1,650	1,371	1,067	862	إجمالي النفقات الجارية
1,370	1,050	747	807	1: صافي الإيرادات المحلية
%83.03	%76.59	%70.01	%93.62	نسبتها إلى النفقات الجارية
1,370	1,050	763	807	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
1,125	904	639	689	1.1.1: الإيرادات الضريبية (شاملاً المقاصة)
%68.18	%65.94	%59.89	%79.93	نسبتها إلى النفقات الجارية
245	146	124	118	1.1.2: إيرادات غير ضريبية
%14.85	%10.65	%11.62	%13.69	نسبتها إلى النفقات الجارية
0	0	(16)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

التقرير السنوي الثالث عشر لعام 2007، سلطة النقد الفلسطينية، أيلول/2008، ص 96 - 97

(\*) سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*) سنة الأساس لما بعد العام 2004

ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2003 - 2005):

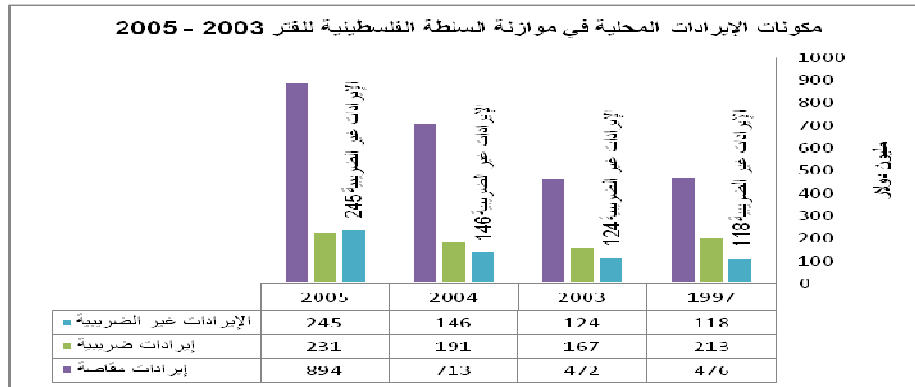
امتدت آثار الإصلاح المالي في هذه الفترة لتصل إلى الإيرادات غير الضريبية، فمن الجدول (5-9) نستدل إلى أن تلك الإيرادات ازدادت بشكل مستمر منذ بداية الفترة بمعدل 5% عن سنة الأساس (1997)، بينما عام 2004 شهد ارتفاعاً بنحو 24% عن عام 1997، أما عام 2005 ارتفع بمعدل 68% ليس عن سنة 1997 بل عن سنة الأساس الجديدة (2004) وهذا المستوى هو الأعلى في هذه الفترة، ويرجع ذلك لنفس الأسباب التي أدت إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية وأهمها الوصول إلى مرحلة متقدمة من الإصلاح المالي الذي ابتدأ منذ حزيران/2002 كما أوضحنا سلفاً، وانعكس ذلك التطور على حصة الإيرادات غير الضريبية من إجمالي الإيرادات المحلية حيث سجلت 16% عام 2003 مقارنةً بنسبة 15% في سنة 1997، و18% عام 2005 مقابل 14% عام 2004، وفيما يتعلق بنسبة هذا النوع من الإيرادات إلى الحسابات القومية فالجدول (5-10) يشير إلى أنها تأثرت بشكل إيجابي، فكانت هذه النسبة إلى الناتج الإجمالي المحلي بمعدل (3.31%) عام 2003 مقابل (3.15%) عام 1997، وبمعدل (5.37%) عام 2005 مقارنةً بنسبة مساهمة (3.48%) عام 2004، أما على صعيد مساهمتها في الدخل القومي

الإجمالي فكانت بمعدل (3.05%) عام 2003 مقابل (2.76%) عام 1997، وبمعدل (5.00%) عام 2005 مقابل (3.30%) عام 2004.

أما إذا أردنا الوقوف على مساهمة تلك الإيرادات في تمويل النفقات الجارية للسلطة في الفترة 2003 - 2005 فنحتاج الرجوع إلى الجدول (5-11) ليتضح لنا أن تلك المساهمة انخفضت من (13.69%) عام 1997 لتصبح (11.62%) عام 2003، (10.65%) في عام 2004، ولكنها عادت لترتفع في عام 2005 لتساهم في تمويل (14.85%) من النفقات الجارية، ولا يعبر الانخفاض الذي حدث في عامي 2003، 2004 عن انخفاض الإيرادات غير الضريبية في تلك الفترة، ولكن ما حدث هو عكس ذلك، إنما يرجع سبب الانخفاض في تلك المساهمة إلى زيادة النفقات الجارية حينها بمعدلات أكبر من تلك التي زادت بها الإيرادات غير الضريبية.

يوضح الشكل التالي مكونات الإيرادات المحلية للسلطة سواء الضريبية أو غير الضريبية في الفترة 2003 - 2005.

الشكل (5-12)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص96، 2010: ص85.

### المبحث الثالث

#### الإيرادات المحلية (2006 - 2007)

عرفت هذه الفترة بفترة حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية. ارتفعت الإيرادات الضريبية بما فيها إيرادات المقاصة إلى أعلى مستوياتها في عام 2005، ولكن ما لبث الوضع أن انقلب في عام 2006، وذلك بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية وتشكيلها للحكومة، حيث طرأ ظرف جديد كلياً فيما يخص الموازنة بسبب التغيرات السياسية على الساحة الفلسطينية، وأول ما قامت به إسرائيل هو تعطيل إيرادات المقاصة حيث لم تستلم السلطة في عام 2006 سوى 40%، وكذلك انخفض تحصيل الضرائب، وقلصت المصارف المحلية انكشافها تجاه الديون الحكومية بخضم الضرائب المستحقة عليها للسلطة من رصيد ديونها تحسباً من العقوبات والملاحقات القانونية في الخارج، وانعكس ذلك على الإنفاق العامة في كل الاتجاهات لاسيما رواتب الموظفين، ومطلع عام 2007 تم تشكيل حكومة الوحدة الوطنية التي لم تعمر طويلاً، وكان هذا العام قد شهد نزاعات في حجم الإيرادات العامة، إلا أن إسرائيل استأنفت تحويل إيرادات المقاصة للسلطة في العام نفسه. (1)

#### أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2006 - 2007):

يعكس الجدول (5-12) وكذلك الشكل (5-13) الواقع الذي ساد على الأراضي الفلسطينية في عامي 2006، 2007، حيث يتضح انخفاض الإيرادات العامة في عام 2006 بأكثر من 15% عن عام 2005، ولكنها ظلت أعلى بنحو 16% مما كان في سنة الأساس (2004)، وكذلك عام 2007 فقد كانت الإيرادات الضريبية محلية الجباية أعلى بنحو 6% منها عن سنة الأساس، وشكلت 31% من إجمالي الإيرادات الضريبية في عام 2006، وبنسبة 12% منها في عام 2007، فلم يكن التغير كبيراً في حجم الإيرادات الضريبية في هذين العامين مقارنةً بعام 2004.

#### جدول (5-12)

##### الإيرادات الضريبية في الفترة 2006 - 2007 بالمليون دولار

تغيير عن 2004	2007	التغيير عن 2004	2006	*2004	تويب الموازنة
109%	2,938	24%	1,741	1,403	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
54%	1,616	31%-	722	1,050	1: صافي الإيرادات المحلية
	55%		41%	75%	نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح
56%	1,642	31%-	722	1,050	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، مرجع سابق، ص 22

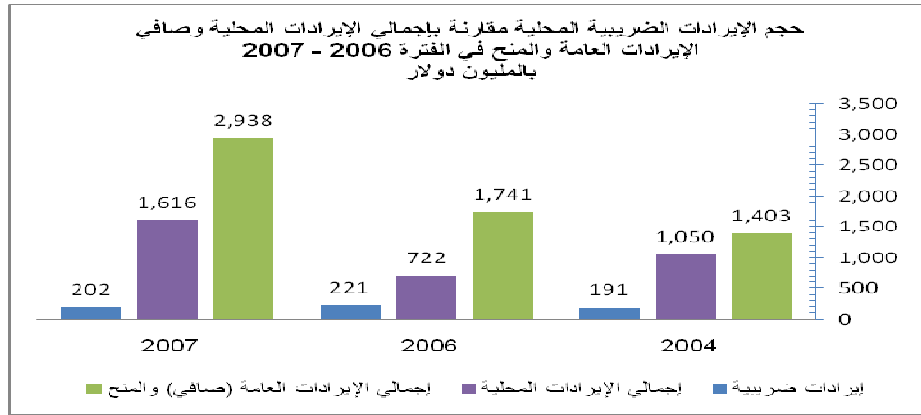
1.1.1: إيرادات جباية محلية	337	378	12%	324	4%-
1.1.1.1: إيرادات ضريبية	191	221	16%	202	6%
نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية	18%	31%			12%
1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية	146	157	8%	122	16%-
نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية	14%	22%			7%
1.1.2: إيرادات مقاصة	713	344	52%-	1,318	85%
نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية	68%	48%			80%
نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح	51%	20%			45%
1.2: الإرجاعات الضريبية	0	0		(26)	

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\* سنة الأساس للفترة ما بعد عام 2004

الشكل (5-13)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85.

لم تكن نسبة الإيرادات الضريبية محلية الجباية إلى الناتج المحلي في العامين 2006 و2007 ذات فروق كبيرة عما كان عليه الوضع في سنة الأساس، فاقترنت نسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي على (3.63%)، (2.68%) لعامي 2006، 2007 على التوالي، مقابل (3.48%) في عام 2004، بينما كانت مساهمتها في الدخل القومي الإجمالي بنسبة (3.33%)، (2.44%) لنفس العامين، نظير (3.30%) لسنة الأساس، كما يتضح من الجدول والشكل التاليين:

جدول (5-13)

يوضح مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2006 - 2007 بالمليون دولار

2007	2006	*2004	تبويب الموازنة
2,938	1,741	1,403	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1,616	722	1,050	1: صافي الإيرادات المحلية
35.48%	16.70%	25.01%	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي **
32.36%	15.30%	23.70%	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي **
1,642	722	1,050	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية

324	378	337	1.1.1: إيرادات جباية محلية
202	221	191	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
%4.44	%5.11	%4.55	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
%4.04	%4.68	%4.31	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
122	157	146	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
%2.68	%3.63	%3.48	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
%2.44	%3.33	%3.30	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
1,318	344	713	1.1.2: إيرادات مقاصة
%28.94	%7.96	%16.98	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
%26.39	%7.29	%16.09	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
(26)	0	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

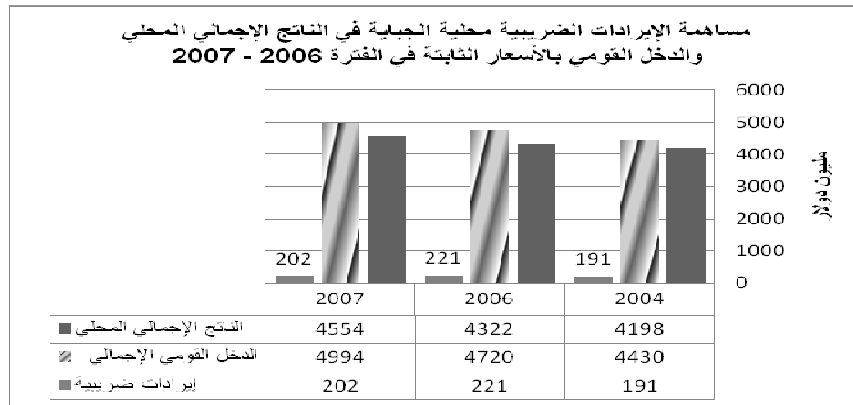
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\* سنة الأساس لما بعد عام 2004

(\*\*) الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة

### الشكل (5-14)



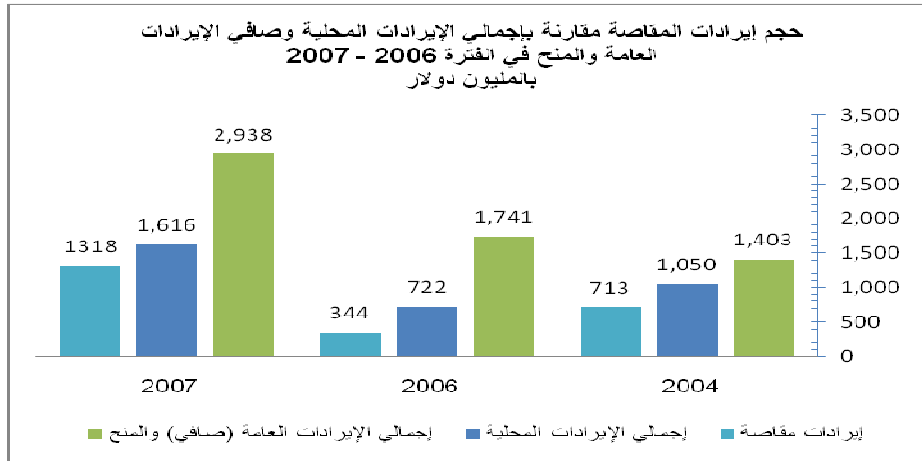
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

### ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2006 - 2007):

انخفضت إيرادات المقاصة بشكل واضح في عام 2006 بعد أن استخدمتها إسرائيل بعيد نجاح حركة حماس في الانتخابات التشريعية التي أجريت مطلع عام 2006، فيدلنا الجدول (5-12) على انخفاضها بمعدل 52% عن عام 2004، لم تحول إسرائيل سوى (344) مليون دولار عام 2006، مقابل (894)، (713) مليون دولار في عام 2005، 2004 على التوالي، أما في عام 2007 وبعد سيطرة حركة حماس على قطاع غزة وتشكيل حكومة جديدة برئاسة (د. سلام فياض)، أفرجت إسرائيل عن مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة مما أدى إلى ارتفاع المبلغ المستلم في عام 2007 بمعدل 85% عن عام 2004، حيث بلغ (1.32) مليار دولار تقريباً،

وارتفعت نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية إلى 80% في عام 2007 بعد أن شكلت 68%، و48% في عامي 2004، 2006 على التوالي، وكذلك شكلت نحو 45% من صافي الإيرادات العامة والمنح في عام 2007، مقابل 20% في العام 2006، وعلى الرغم من أن حجم إيرادات المقاصة لعام 2007 ضعف حجمها في سنة الأساس، فإنها شكلت نحو 51% من صافي الإيرادات العامة والمنح في سنة الأساس، وانعكس أثر زيادة إيرادات المقاصة بشكل كبير على صافي الإيرادات المحلية الذي ارتفع بمعدل 54% عنه في سنة الأساس بعد أن انخفض عنها بمعدل 31% في عام 2006، والشكل التالي يظهر تطور إيرادات المقاصة بالمقارنة مع إجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2006 - 2007.

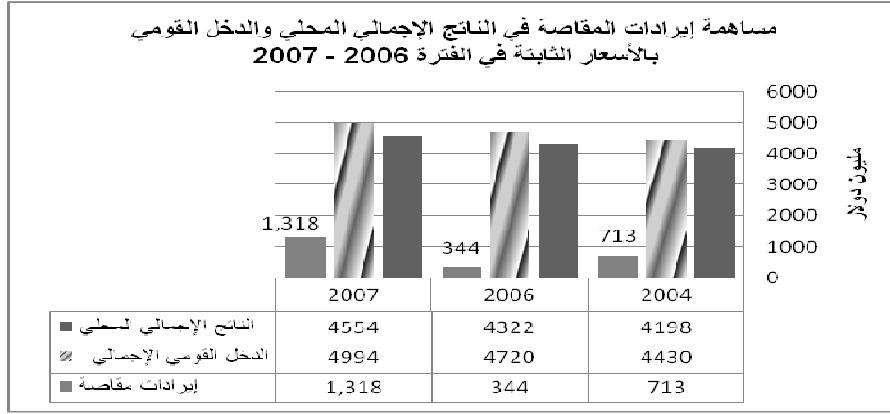
الشكل (5-15)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص96، 2010: ص85.

وللوقوف على مساهمة إيرادات المقاصة في الحسابات القومية للسلطة يتطلب الرجوع إلى الجدول (5-13)، حيث انخفضت في عام 2006 إثر الممارسات القمعية الإسرائيلية، فاقنصرت نسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي (7.96%)، ونسبة (7.29%) مساهمتها في الدخل القومي الإجمالي، مقابل (16.98%)، (16.09%) على الترتيب في سنة الأساس، أما مساهمتها في عام 2007 فقد ارتفعت لتصل إلى (28.94%) في الناتج الإجمالي المحلي، و(26.39%) في الناتج القومي الإجمالي، وانسحب ذلك على صافي الإيرادات المحلية في العام ذاته فكانت نسبتها (35.48%) إلى الناتج الإجمالي المحلي، أما مساهمتها في الدخل الإجمالي المحلي فبلغت مساهمتها (32.36%)، ويزداد الأمر وضوحاً بعد تعمن الشكل التالي.

## الشكل (5-16)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص 96، 2010: ص 85، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

يلاحظ من الجدول (5-14) أن حجم الإيرادات الضريبية بما فيها إيرادات المقاصة، بعد أن ساهمت بتمويل (65.94%) من النفقات الجارية، تراجعت لتغطي (53.81%) في عام 2006، ولكنها صعدت في عام 2007 لتواجه نحو 75% من النفقات الجارية، ويرجع ذلك الارتفاع إلى ارتفاع إيرادات المقاصة بمعدل 85% في العام ذاته، وأدى ذلك الارتفاع أيضاً إلى ارتفاع مساهمة صافي الإيرادات المحلية في تمويل النفقات الجارية، فكانت تلك المساهمة بمعدل (68.76%)، (79.53%) في عامي 2006، 2007، مقابل (76.59%) في سنة الأساس.

### جدول (5-14)

مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2006 - 2007 بالمليون دولار

2007	2006	*2004	تبويب الموازنة
2,938	1,741	1,403	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
2,032	1,050	1,371	إجمالي النفقات الجارية
1,616	722	1,050	1: صافي الإيرادات المحلية
%79.53	%68.76	%76.59	نسبتها إلى النفقات الجارية
1,642	722	1,050	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
1,520	565	904	1.1.1: الإيرادات الضريبية (شاملاً المقاصة)
%74.80	%53.81	%65.94	نسبتها إلى النفقات الجارية
122	157	146	1.1.1: الإيرادات غير الضريبية
%6.00	%14.95	%10.65	نسبتها إلى النفقات الجارية
(26)	0	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\* سنة الأساس لما بعد العام 2004)

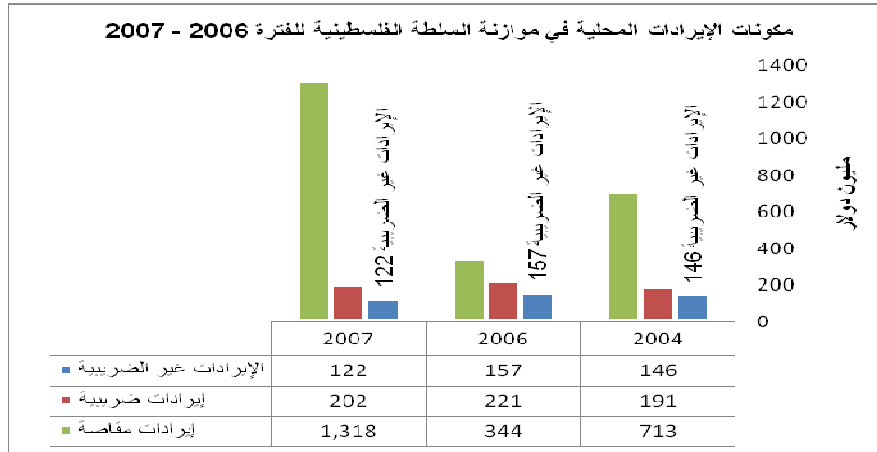


### ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2006 - 2007):

وصلت المؤشرات الاقتصادية والمالية في عامي 2004، 2005 ذروتها واستعاد الاقتصاد قدرته على النمو، لكن سرعان ما تراجعت تلك المؤشرات في العامين التاليين، فالصراع الفلسطيني - الفلسطيني أضيف للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي ليضعف أوضاع عدم الاستقرار الموجودة أصلاً بسبب الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي<sup>(1)</sup>، فجدول (5-12) يظهر زيادة في الإيرادات غير الضريبية في عام 2006 بمعدل 8% عن عام 2004 الذي وصلت فيه إلى (146) مليون دولار، ولكن حجم تلك الإيرادات في عام 2005 بلغ (245) مليون دولار، في حين انخفضت إلى (157) مليون في عام 2006، فنسبة الانخفاض هذه بلغت نحو 36%، ثم انخفضت أكثر في عام 2007 لتصل إلى (122) مليون دولار بمعدل انخفاض 16% عن سنة الأساس، لتشكل ما نسبته (22%، 7%) من إجمالي الإيرادات المحلية في العامين 2006، 2007 على التوالي، أما نسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي فقد بلغت (3.63%) في عام 2006، وانخفضت إلى (2.68%) في عام 2007 في ظل (3.48%) في عام 2004، أما مساهمتها في الدخل القومي الإجمالي فكانت بمعدل (3.33%) في عام 2006، و(2.44%) في عام 2007 مقابل (3.30%) في سنة الأساس، كما يوضحه الجدول (5-13).

وعند مقابلة الإيرادات غير الضريبية بالنفقات الجارية كما جاء في الجدول (5-14)، فإن مساهمة تلك الإيرادات في تمويل النفقات الجارية ارتفعت لتصل إلى (14.95%) في عام 2006، بينما انخفضت بشكل حاد في عام 2007 لتصل إلى (6%) فقط، مقارنةً بمساهمة (10.65%) في عام 2004، ويبين الشكل التالي مكونات الإيرادات المحلية للسلطة سواء الضريبية أو غير الضريبية في الفترة 2006 - 2007.

الشكل (5-17)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقريرين السنويين لسلطة النقد الفلسطينية 2007: ص96، 2010: ص85.

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (10)، 2007، ماس، ص 5

## المبحث الرابع

### الإيرادات المحلية (2008 - 2010)

عانت السلطة الفلسطينية من حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في الفترة السابقة، وهذه الحالة ناتجة عن عدة مخاطر من أهمها الغموض الذي يساور حجم الإيرادات العامة للسلطة، لاسيما تلك التي تمثل الجانب الأكبر منها كحجم الإيرادات الضريبية والرسوم الجمركية - التي تحصلها إسرائيل نيابةً عن السلطة - وتوقيت تحويلها، وحجم وتدفق المساعدات المالية من الدول المانحة، حيث علقت إسرائيل بعد عام 2006 تحويل إيرادات الضرائب والرسوم الجمركية عدة مرات، وعلقت بعض الدول المانحة مؤقتاً تدفق مساعداتها للسلطة، الأمر الذي يجعل السلطة دائماً رهن سياسات الغير، أدى ذلك لأن تعمل السلطة على إصلاح الوضع القائم آنذاك؛ فقامت بإعداد خطة متوسطة الأمد تغطي ثلاث سنوات (2008 - 2010) أطلقت عليها خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، وتفترض هذه الخطة التزام إسرائيل بتحويل مستحقات السلطة في المواعيد المنفق عليها، وأنها ملتزمة باتخاذ كافة الإجراءات الإدارية والمادية لإزالة العراقيل المفروضة على حركة الأفراد والبضائع الفلسطينية، علاوةً على ذلك تفترض الخطة قيام المانحين بتقديم قدر كبير من المساعدات لدعم الموازنة الجارية وبرنامج الاستثمار العام الذي تتبناه السلطة، ويضاف إلى الفروض التزام السلطة بفرض سيادة القانون وتنفيذ الإصلاحات المالية الهادفة إلى تعزيز الوضع المالي وتحرير الموارد لمصلحة الاستثمارات العامة<sup>(1)</sup>، تمهيداً لخطوة غاية في الأهمية وهي تلك التي أعلنت عنها السلطة في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2011، ألا وهي تقليص اعتمادها على المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية وتعزيز اعتمادها على الذات في هذا الشأن، لذلك وفيما يتعلق بموضوع الدراسة، سنقوم بتحليل الإيرادات الضريبية محلية الجباية وكذلك المقاصة في الفترة ذاتها التي شملتها الخطة، للوقوف على النتائج الفعلية لتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية.

#### أولاً: الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الفترة (2008 - 2010):

الجدول (5-15) يعبر عن تلك النتائج الفعلية التي أسفر عنها تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية في الفترة 2008 - 2010، فآثارها الإيجابية ظهرت جلياً على الإيرادات الضريبية محلية الجباية حيث ارتفعت بمعدلات متصاعدة عن الوضع القائم في سنة الأساس، فكانت الزيادة بمعدل 43% في عام 2008، 58% عام 2009، أما في عام 2010 فوصلت الإيرادات الضريبية محلية الجباية ذروتها في تلك الفترة ببلوغها (474) مليون دولار بمعدل زيادة 148%، في مقابل (191) مليون دولار في عام 2004، وشكلت تلك الإيرادات من إجمالي الإيرادات المحلية ما

<sup>1</sup> وزارة التخطيط الفلسطينية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، مرجع سابق، ص 40

نسبته 14%، 18%، 24% في الأعوام 2008، 2009، 2010 على التوالي، وإنما يدل ذلك الارتفاع على تحسن نظام الجباية وتحصيل الضرائب لدى السلطة الفلسطينية.<sup>(1)</sup>

جدول (5-15) الإيرادات الضريبية في الفترة 2008 - 2010 بالمليون دولار

التغيير عن 2004	2010 **	التغيير عن 2004	2009	التغيير عن 2004	2008	*2004	تبويب الموازنة
%126	3,177	%110	2,951	%168	3,758	<b>1,403</b>	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
%81	1,900	%48	1,549	%70	1,780	<b>1,050</b>	1: صافي الإيرادات المحلية
	%60		%52		%47	%75	نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح
%89	1,987	%60	1,676	%81	1,896	1,050	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
%121	745	%74	586	%125	759	337	1.1.1: إيرادات جباية محلية
%148	474	%58	302	%43	273	191	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
	%24		%18		%14	%18	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
%85	271	%95	284	%233	486	146	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
	%14		%17		%26	%14	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
%74	<b>1,243</b>	%53	<b>1,090</b>	%59	<b>1,137</b>	713	1.1.2: إيرادات مقاصة
	%63		%65		%60	%68	نسبتها إلى إجمالي الإيرادات المحلية
	%39		%37		%30	%51	نسبتها إلى الإيرادات العامة (صافي) والمنح
	(87)		(127)		(116)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

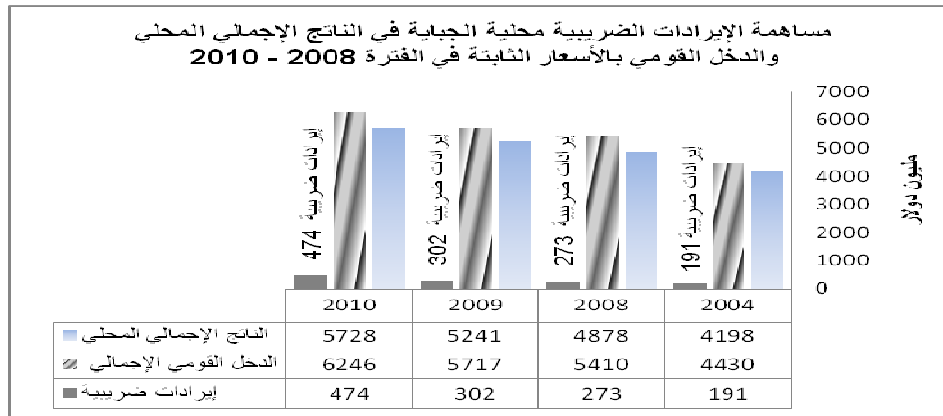
(\*) سنة الأساس للفترة 2000 - 2003

(\*\*) من المراقب الاقتصادي والاجتماعي، ماس، العدد (26)، ص 14

<sup>1</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (24)، 2011، ماس، ص 16

شهدت الفترة 2008-2010 تصاعداً لنسبة للإيرادات الضريبية محلية الجباية إلى الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي مقارنةً بما كان الوضع عليه منذ عام 2004 إلى عام 2007 كما يتضح من الشكل (5-18)، فقد ارتفعت نسبتها لتصبح بمعدل (5.60%) عام 2008، و(5.76%) عام 2009 في مقابل (4.55%) في سنة الأساس، أما في عام 2010 فقد بلغت تلك النسبة ضعف ما كان عليه الحال في سنة الأساس تقريباً بمعدل (8.28%)، وبالنسبة لمساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية في الدخل القومي الإجمالي، فالأمر متشابه إلى حدٍ ما، فبعد أن سجلت مساهمتها في الدخل القومي الإجمالي (4.31%) في سنة الأساس، ارتفعت لتساهم بمعدل (5.05%) في عام 2008، (5.28%) في عام 2009، وبلغت أقصى مستوى لها في تلك الفترة (7.59%) في عام 2010.

الشكل (5-18)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية ص85، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد 26: ص 14، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الإيرادات الضريبية للسلطة سواء محلية الجباية أو التي تُجبي بواسطة سلطات الاحتلال الإسرائيلي، تتعلق وبشكل مباشر بالقطاع الخاص، إذ يقوم القطاع الخاص بدفع معظمها، وحيث أن القطاع الخاص يمثل الأساس اقتصاديات الدول المتقدمة، فلا بد عند الحديث عن تعزيز الإيرادات الذاتية للسلطة أن يؤخذ بعين الاعتبار المعوقات التي يعاني منها القطاع الخاص لمعالجتها، وإبقائه قادراً على القيام بدوره الفعال في الاقتصاد الفلسطيني لاسيما في قطاع المالية العامة، ودائماً ما يتصدر الاحتلال الإسرائيلي قائمة المعوقات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني بممارسة السياسات القمعية ضد القطاع العام والخاص على حدٍ سواء، وكلنا يعلم ما قامت به الآلات العسكرية الإسرائيلية بمختلف أنواعها البرية والجوية والبحرية من تدمير لبنية القطاع الخاص بقصف المصانع وتجريف المزارع وإغلاق المعابر ومنع التصدير والاستيراد، ولا يتسع المجال للحديث عن القائمة الطويلة من الاعتداءات.

علاوةً على ذلك فإن السلطة الفلسطينية يقع على عاتقها مسئولية حماية ودعم القطاع الخاص، إذا ما أردت النهوض به لتمكينه لعب دوره الفعال في قطاع المالية العامة لدعم خزينة السلطة، لذلك يرى البعض أن على السلطة الفلسطينية معالجة قضايا ومتطلبات القطاع الخاص المتعلقة بهذا الشأن، والتي تتعلق بضبط الحدود الفلسطينية لحماية المنتجات الصناعية والزراعية، وتسهيل معاملات الاسترداد الضريبية المضافة حال استحقاقها، وتحصيل الديون المستحقة على السلطة لصالح القطاع الخاص دون مشقة وعناء، وتقديم التسهيلات لعمليات التصدير والاستيراد، حل المنازعات الضريبية من خلال لجان مشتركة وإغلاق ملفات ضريبية الدخل للأفراد والشركات في فترات قصيرة. (1)

جدول (5-16) يوضح مساهمة الإيرادات الضريبية في الحسابات القومية في الفترة 2008 – 2010 بالمليون دولار

تويب الموازنة	*2004	2008	2009	***2010
إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح	1,403	3,758	2,951	3,177
1: صافي الإيرادات المحلية	1,050	1,780	1,549	1,900
نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي **	%25.01	%36.49	%29.55	%33.18
نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي **	%23.70	%32.90	%27.10	%30.43
1.1: إجمالي الإيرادات المحلية	1,050	1,896	1,676	1,987
1.1.1: إيرادات جباية محلية	337	759	586	745
1.1.1.1: إيرادات ضريبية	191	273	302	474
نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي	%4.55	%5.60	%5.76	%8.28
نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي	%4.31	%5.05	%5.28	%7.59
1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية	146	486	284	271
نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي	%3.48	%9.96	%5.42	%4.72
نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي	%3.30	%8.98	%4.97	%4.33
1.1.2: إيرادات مقاصة	713	1,137	1,090	1,243
نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي	%16.98	%23.31	%20.80	%21.69
نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي	%16.09	%21.02	%19.07	%19.90
1.2: الإرجاعات الضريبية	0	(116)	(127)	(87)

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 – 86

(\* سنة الأساس لما بعد عام 2004

(\*\*) الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة

(\*\*\*) من المراقب الاقتصادي والاجتماعي، ماس، العدد (26)، ص 14

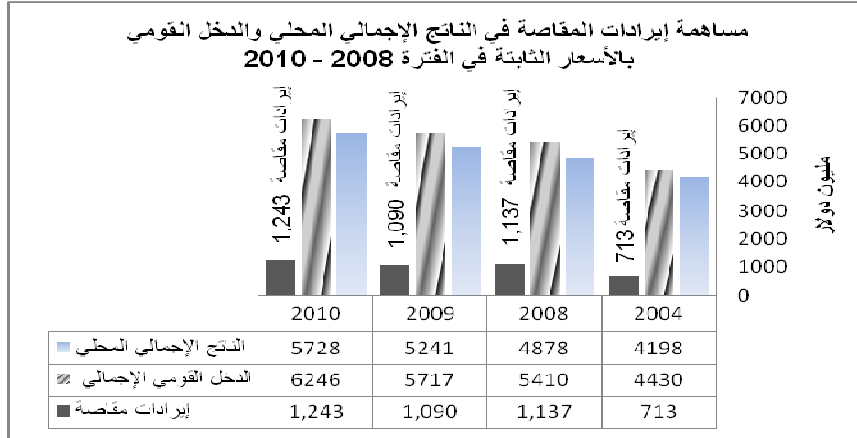
<sup>1</sup> صبري، نضال رشيد، "تقدير حاجات تطوير بنية المالية العامة في فلسطين"، الأونكتاد، 2008، ص 12 (ملف إلكتروني كجزء من UNCTAD/UN-ESCWA).

## ثانياً: إيرادات المقاصة في الفترة (2008 - 2010):

نمت إيرادات المقاصة بشكل كبير في هذه الفترة فسجلت (1.14)، (1.09)، (1.24) مليار دولار في الأعوام 2008، 2009، 2010 على التوالي، بعد أن سجلت (0.713) مليار في عام 2004، مما أدى إلى نمو كبير في صافي الإيرادات المحلية في هذه الفترة بمعدل 70%، 48%، 81% على التوالي، حيث بلغ صافي الإيرادات المحلية (1.78)، (1.56)، (1.90) مليار دولار في الأعوام ذاتها، مقارنة بمبلغ (1.05) مليار دولار في سنة الأساس، وشكلت بذلك إيرادات المقاصة ما نسبته 60%، 65%، 63% من إجمالي الإيرادات المحلية، أما حصتها من صافي الإيرادات العامة والمنح فكان 30%، 37%، 39% في الفترة نفسها على التوالي، كما يبينه الجدول (5-15)، ويُلاحظ في الجدول ذاته، أن حصة إيرادات المقاصة عام 2004 بلغت 68% من إجمالي الإيرادات المحلية، وبنسبة 51% من صافي الإيرادات العامة والمنح، أي أنها وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة التي حدثت في إيرادات المقاصة شكلت حصة أكبر من تلك الحصة في الفترة 2008 - 2010، ويرجع ذلك إلى أن التحسن الذي حدث على حجم الإيرادات العامة لم يكن قاصراً على إيرادات المقاصة ولكنه شمل مختلف أنواع الإيرادات العامة للسلطة لاسيما المنح والمساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية والتطويرية، فكان مجموع ما ورد لخزينة السلطة من الدعم الخارجي (1.98)، (1.40)، (1.28) مليار دولار في الفترة نفسها على التوالي، مقارنة بمبلغ (0.53) مليار في سنة الأساس، ويرى الباحث في ذلك توافقاً مع ما جاء في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية التي بدأ العمل على تنفيذها مطلع عام 2008، فقد التزمت إسرائيل في هذه الفترة بتحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة، واستلمت السلطة دعماً مالياً خارجياً كبيراً مقارنة بالأعوام السابقة لدعم الموازنة الجارية لها، ما أدى لأن تعلن السلطة بعد هذه الفترة عزمها عن الاستغناء الكلي عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية واقتصارها على الاستثمار العام والمصرفيات التطويرية.

وعن مساهمة إيرادات المقاصة في الحسابات القومية، فالرجوع إلى الجدول رقم (5-16)، والنظر إلى الشكل (5-19) يفيدنا بأن مساهمتها في إجمالي الناتج المحلي كانت (23.31%) في عام 2008، (20.80%) في عام 2009 و(21.69%) في عام 2010، مقارنة بنسبة مشاركة (16.98%) في سنة الأساس، وانعكس ذلك على نسبة صافي الإيرادات المحلية إلى الناتج الإجمالي المحلي حيث بلغت (36.49%)، (29.55%)، (33.18%) في الفترة 2008 - 2010 مع مراعاة الترتيب الزمني، مقابل نسبة (25.01%) لسنة الأساس، بينما كانت مساهمة إيرادات المقاصة في الدخل القومي الإجمالي على النحو التالي: (21.02%)، (19.07%)، (19.90%) في الفترة ذاتها، وكانت تلك المساهمة (16.09%) في عام 2004.

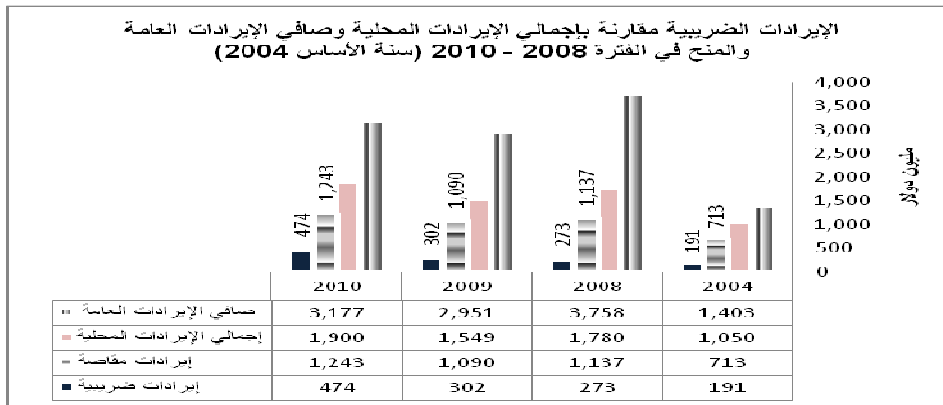
## الشكل (5-19)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية ص85، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد 26: ص 14، والبيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية: المتغيرات الرئيسية للحسابات القومية بالأسعار الثابتة.

أما على صعيد صافي الإيرادات المحلية فقد تأثرت كثيراً بذلك، إذ ارتفعت مساهمتها بشكل ملحوظ في الدخل القومي الإجمالي، فبعد أن سجلت معدل (23.70%) في سنة الأساس، ارتفعت في الفترة 2008 - 2010 بشكل واضح لتساهم بنسبة (32.90%)، (27.10%)، (30.43%) على التوالي، والشكل التالي يوضح حجم الإيرادات الضريبية سواء محلية الجباية أو إيرادات المقاصة مقارنةً بإجمالي الإيرادات المحلية وصافي الإيرادات العامة والمنح في الفترة 2008 - 2010.

## الشكل (5-20)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية ص85، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد 26: ص 14

أما الجدول (5-17) فيوضح مدى مساهمة الإيرادات الضريبية مجتمعة في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2008 - 2010، فقد بلغت مساهمتها بمعدل (49.89%)، (49.43%)، (63.12%) على الترتيب، مقارنةً بنسبة أعلى منها جميعاً (65.94%) في سنة الأساس، وهذا لا يعني تراجعاً في حجم الإيرادات الضريبية، بل عكس ذلك تماماً، ولكن الجدول أدناه يشير إلى مضاعفة النفقات

الجارية بنسب (106%)، (105%)، (98%) في الفترة 2008 - 2010 على التوالي، بينما زادت الإيرادات الضريبية بمعدلات (56%)، (54%)، (90%)، في نفس الفترة، مما يعني أنها زادت بوتيرة أعلى من تلك التي زادت بها الإيرادات الضريبية في الفترة ذاتها.

#### جدول (5-17)

مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2008 - 2010 بالمليون دولار

2010	2009	2008	*2004	تويب الموازنة
3,177	2,951	3,758	1,403	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
2,720	2,816	2,826	1,371	إجمالي النفقات الجارية
1,900	1,549	1,780	1,050	1: صافي الإيرادات المحلية
%69.88	%55.01	%62.99	%76.59	نسبتها إلى النفقات الجارية
1,987	1,676	1,896	1,050	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
1,717	1,392	1,410	904	1.1.1: الإيرادات الضريبية (شاملاً المقاصة)
%63.12	%49.43	%49.89	%65.94	نسبتها إلى النفقات الجارية
271	284	486	146	1.1.2: الإيرادات غير الضريبية
%9.95	%10.09	%17.20	%10.65	نسبتها إلى النفقات الجارية
(87)	(127)	(116)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

المراقب الاقتصادي والاجتماعي، ماس، العدد (26)، ص 14

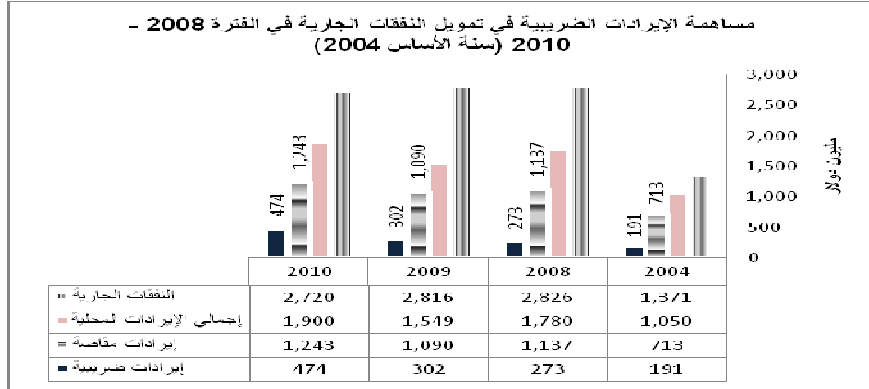
كتاب فلسطين الإحصائي السنوي 2011، ديسمبر/ 2011، ص 140

(\*) سنة الأساس لما بعد العام 2004

كما يوضح الشكل التالي مساهمة الإيرادات الضريبية محلية الجباية وإيرادات المقاصة في تمويل النفقات الجارية، ويتضح من الجدول في ذيل الشكل ذاته الاتساق الكبير بين حجم الإيرادات الضريبية بشقيها وحجم النفقات الجارية، فالناظر لحجم النفقات الجارية في سنة الأساس يجدها لا تتعدى المليار والنصف من الدولارات الأمريكية، بينما تضاعفت وبشكل كبير في الفترة 2008 - 2010 لا لتخطى حاجز الملياري دولار أمريكي، بل لتقترب جداً من مستوى الثلاث مليارات، بينما المتفحص لحجم الإيرادات المحلية بشكل عام فإنها في عام 2004، تجاوزت المليار دولار بشيء قليل، وارتفعت في الأعوام 2008، 2009، 2010 لكنها لم تتجاوز الملياري دولار، بل ظلت محصورة بين المليار والنصف وأقل من مليارين.



## شكل (5-21)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية ص 85، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد 26: ص 14

### ثالثاً: الإيرادات غير الضريبية (2008 - 2010):

مرت الإيرادات غير الضريبية في هذه الفترة وهي فترة تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية بتطورات هامة، حيث تضاعفت في عام 2008 بشكل ملحوظ بنسبة 233% عن سنة الأساس (2004) حيث بلغت في عام 2008 (486) مليون دولار، منها عوائد استثمارية (أرباح موزعة من صندوق الاستثمار الفلسطيني) بمبلغ (252.1) مليون دولار أمريكي<sup>(1)</sup>، ثم انخفضت في العام التالي، ولكنها حافظت على ارتفاعها بنسبة 98% عما كان عليه الوضع في سنة الأساس، ويذكر أنها وصلت في عام 2009 إلى (284) مليون دولار، منها (100) مليون كرسوم رخصة مزاوله مهنة بواقع (60) مليون من شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية "جوال"، و(40) مليون من شركة زين مقابل اندماجهما<sup>(\*)</sup>، أما في عام 2010 انخفضت قليلاً عن عام 2009 ولكنها ظلت مرتفعة عن سنة الأساس بنحو 85%، وبذلك تكون قد شكلت ما نسبته (26%)، (17%)، (14%) في الفترة 2008 - 2010 على التوالي مقابل (14%) عام 2004، علماً بأن عام 2010 شهد إيرادات إضافية يعادل نحو (40) مليون دولار كعوائد استثمارية وردت لمرة واحدة وتعتبر إيرادات غير ضريبية<sup>(2)</sup>، ويرجع ارتفاع النسبة (تقريباً إلى الضعف) في عام 2008 عن سنة الأساس إلى ارتفاع الإيرادات غير الضريبية (233%) بأكثر من ضعف الزيادة التي حدثت في النفقات الجارية (106%) في نفس العام، أما انخفاض حصة الإيرادات غير الضريبية في العامين 2009، 2010 وعدم اتساقها مع المضاعفة الكبيرة التي حدثت في الإيرادات غير الضريبية عن عام 2004، فيرجع إلى ارتفاع النفقات الجارية بمعدل (105%)، (98%) في نفس العامين على

<sup>1</sup> إيضاحات البيان الموحد للمقبوضات و المدفوعات النقدية و المقارنة مع الموازنة للسنة المنتهية في 2008/12/31، ص 20، من الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

\* يذكر أن صفقة الاندماج فشلت بسبب انقضاء المدة المتفق عليها لإتمام الصفقة دون التمكن من الوفاء بالمتطلبات والشروط الأساسية

المطلوبة لذلك. (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (19)، ص 19

<sup>2</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (24)، 2011، ماس، ص 16

الترتيب أكبر من تلك التي زادت بها الإيرادات غير الضريبية (95%، 85%) في العامين 2009، 2010 على التوالي.

وحول نسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي نرجع إلى الجدول (5-16) ليتضح لنا أن نسبة الإيرادات غير الضريبية إلى الناتج الإجمالي المحلي قفزت إلى (9.96%) في عام 2008 مقابل (3.48%) في سنة الأساس، ويرجع ذلك للزيادة المضاعفة في حجمها كما تم توضيحه، ثم هبطت تلك النسبة إلى (5.42%، 4.72%) في العامين 2009، 2010 مع محافظتها على علوها عما كان عليه الحال في سنة الأساس، أما بالنسبة لمساهمتها في الدخل القومي الإجمالي فخطأ نفس الخطى، حيث تضاعفت مساهمة الإيرادات غير الضريبية في عام 2008 لتصل إلى (8.98%) مقارنةً بمعدل (3.30%) في سنة الأساس، ثم ما لبثت أن عادت إلى مستوى أقل من ذلك (4.97%) عام 2009، و(4.33%) عام 2010، آخذين بعين الاعتبار أنها ظلت في مسوى أعلى من ذلك الذي وصلت إليه في سنة الأساس.

ونعاود النظر إلى الجدول (5-17)، لنرى كيف ساهمت الإيرادات غير الضريبية في تمويل النفقات الجارية في الفترة 2008 - 2010، فبينما شاركت الإيرادات غير الضريبية بمعدل (10.65%) في تمويل النفقات الجارية والبالغة (1.37) مليار دولار في عام 2004، ارتفعت لتساهم بمعدل (17.20%) في تمويل تلك النفقات في عام 2008 التي بلغت (2.83) مليار دولار في العام ذاته، ثم انخفضت لتساهم في تمويل (10.09%) من النفقات الجارية البالغة (2.82) مليار دولار في عام 2009، أما في عام 2010 فقد وصلت النفقات الجارية إلى (2.72) مليار دولار، ولم تستطع الإيرادات غير الضريبية حينها تمويل أكثر من (9.95%) من تلك النفقات.

وفي ختام هذا المبحث نورد الجدول رقم (5-18) بحيث يغطي فترة الدراسة كاملة من عام 2000 وحتى العام 2010، ويبين حجم صافي الإيرادات المحلية، والتي تتكون من الإيرادات الضريبية محلية الجباية وإيرادات المقاصة مطروحاً منها الرديات الضريبية<sup>(\*)</sup>، إضافةً إلى الإيرادات غير الضريبية، ويوضح حصة صافي الإيرادات المحلية في صافي الإيرادات العامة والمنح، وكذلك مساهمتها في تمويل النفقات الجارية وعلاقة ذلك بالعجز الجاري، ونسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي والدخل القومي الإجمالي.

\* تتكون الإرجاعات (الرديات) الضريبية من رديات القيمة المضافة ورديات الضرائب على مشتقات البترول، ورديات للمنظمات المعفية من الضرائب. (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (19)، 2009، ص 19).

جدول (5-18)

مساهمة الإيرادات المحلية في تغطية النفقات الجارية في الفترة 2000 - 2010 بالمليون دولار

العالم	صافي الإيرادات المحلية *****	نسبتها إلى صافي الإيرادات العامة والمنح	نسبتها إلى النفقات الجارية	العجز الجاري *****	نسبتها إلى الناتج الإجمالي المحلي	نسبتها الدخل القومي الإجمالي
1997 *	807	%61	%94	(55)	%22	%19
2000 **	939	%65	%78	(260)	%23	%20
2001	273	%24	%25	(822)	%7	%7
2002	290	%29	%29	(704)	%9	%8
2003	747	%55	%70	(320)	%20	%18
2004 ***	1,050	%75	%77	(321)	%25	%24
2005	1,370	%68	%83	(280)	%30	%28
2006	722	%41	%69	(328)	%17	%15
2007	1,616	%55	%80	(416)	%35	%32
2008	1,780	%47	%63	(1,046)	%36	%33
2009	1,549	%52	%55	(1,267)	%30	%27
2010 ****	1,900	%60	%70	(819)	%33	%30

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

- التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

(\*) سنة الأساس للفترة 2000 - 2003، التقرير السنوي الثالث عشر 2007، سلطة النقد الفلسطينية، 2008

(\*\*) التقرير السنوي الثالث عشر 2007، سلطة النقد الفلسطينية، 2008

(\*\*\*) سنة الأساس للفترة 2004 - 2010

(\*\*\*\*) من المراقب الاقتصادي والاجتماعي، ماس، العدد (26)

(\*\*\*\*\*) الإيرادات الضريبية محلية الجباية + إيرادات المقاصة + الإيرادات غير الضريبية - الإرجاعات الضريبية

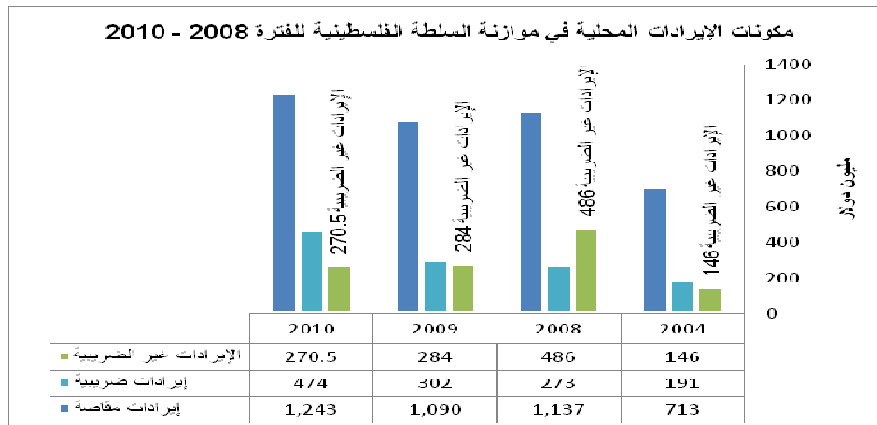
(\*\*\*\*\*) بدون صافي الإقراض

يتبين من الجدول السابق أن حجم صافي الإيرادات المحلية مر في مراحل متعددة، ولكن منذ عام 2004 بعد البدء في الإصلاح المالي، دخل حجم صافي الإيرادات المحلية مستوى جديداً حيث تخطى حاجز المليار دولار، وشكل ما نسبته 75% من صافي الإيرادات العامة والمنح وهي أعلى نسبة احتلتها الإيرادات المحلية في الإيرادات العامة على امتداد فترة الدراسة، وتحسن الوضع أكثر في عام 2005 ليصل إلى نحو (1.37) مليار دولار، وكادت الأوضاع الاقتصادية تنمو أكثر في عام 2006 لولا الحصار الخانق الذي فرض على أراضي السلطة الفلسطينية لاسيما قطاع غزة بعد التغييرات السياسية التي تم توضيحها فيما سبق، ولم ينخفض حجم صافي الإيرادات المحلية عن حاجز المليار دولار إلا في عام 2006، ثم استعاد قيمته في الأعوام التالي ليسجل أعلى مستوى له في عام 2010 باقترابه بشدة من حاجز الملياري دولار أمريكي، أما عن

مساهمة صافي الإيرادات المحلية في تمويل النفقات الجارية بدون صافي الإقراض<sup>(\*)</sup>، فكانت في سنة الأساس الأولى (1997) قد ساهمت في تمويل 94% من النفقات الجارية، ولكنها لم تصل إلى هذا الحد على امتداد فترة الدراسة ولكنها استطاعت المساهمة بتمويل 83% من النفقات الجارية لعام 2005، وانعكس ذلك مباشرة على حجم العجز الجاري حيث اقتصر على (55) مليون دولار عام 1997 في أدنى مستوى له مقارنةً بفترة الدراسة، وكان عام 2000 شهد أدنى عجز جاري في الفترة 2000 - 2010 حيث وصل حينها إلى (260) مليون دولار، بينما كان لعام 2009 أعلى مستوى للعجز الجاري على الإطلاق طوال فترة الدراسة، ويُعزى ذلك لانخفاض حجم التمويل الخارجي لتمويل النفقات التطويرية في العامين 2009، 2010، مما اضطر السلطة لتمويل تلك النفقات على حساب الإيرادات الجارية<sup>(1)</sup>، حيث بلغت تلك النفقات (139) مليون دولار عام 2009<sup>(2)</sup>، (145) مليون دولار في عام 2010.<sup>(3)</sup>

وبين الشكل التالي مكونات الإيرادات المحلية للسلطة سواء الضريبية أو غير الضريبية في الفترة 2010 - 2008.

الشكل (5-22)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية ص 85، والمراقب الاقتصادي والاجتماعي العدد 26: ص 14

أما على صعيد مكونات الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية (متوسط الفترة 2000 - 2010)، وبالنظر إلى الجدول (5-19)، يتبين أن صافي الإيرادات المحلية يساهم في تمويل نحو 65% من النفقات الجارية بالمتوسط، ويعود نصيب الأسد في تلك النسبة إلى إيرادات المقاصة التي تعد أكبر مكونات الإيرادات المحلية للسلطة، حيث تساهم في تمويل نحو 42% من النفقات الجارية،

\* المبالغ التي تدفعها وزارة المالية على شكل إقراض مباشر، وصافي الإقراض المخصص من إيرادات المقاصة بدل تكاليف فواتير الكهرباء، هيئات الحكم المحلي وتكاليف المحروقات لشركة كهرباء غزة والمصرفيات المرتبطة بتسويق البترول ومشتقاته.

<sup>1</sup> فياض، سلام، قناة فلسطين الفضائية، 2012/1/12.

<sup>2</sup> سلطة النقد الفلسطينية، " التقرير السنوي 2010 "، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2011، ص 85

<sup>3</sup> المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد (26)، 2011، ماس، ص 14

أما فيما يتعلق بالمنح والمساعدات الدولية، فإن جزءاً منها يخصص لتمويل النفقات التطويرية بالكامل على مدار فترة الدراسة، والجزء الآخر يوجه لدعم الموازنة الجارية، وفي المتوسط فإن 25% تقريباً منها يخصص لتمويل النفقات التطويرية، ونحو 75% تخصص لتغطية العجز في موازنة السلطة.

جدول (5-19) مكونات الموازنة الفلسطينية (متوسط الفترة 2000 - 2010) بالمليون دولار

تغيير بالنسبة لعام 2004	متوسط الفترة 2010-2000	*2004	تبويب الموازنة
46%	2,227	1,528	أولاً: إجمالي النفقات العامة
25%	1,711	1,371	1: إجمالي النفقات الجارية
	44.42%	36.39%	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
	40.53%	34.49%	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
19%	1,035	870	1.1: الرواتب والأجور
35%	676	501	1.2: نفقات غير الرواتب والأجور
55%	243	157	2: صافي الإقراض
100%	274	0	3: النفقات التطويرية
48%	2,082	1,403	ثانياً: إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
	47.33%	33.42%	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي **
	43.19%	31.67%	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي **
6%	1,112	1,050	1: صافي الإيرادات المحلية
	25.29%	%25.01	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
	23.08%	%23.70	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
	65.02%	%76.59	نسبتها إلى النفقات الجارية
9%	1,147	1,050	1.1: إجمالي الإيرادات المحلية
28%	431	337	1.1.1: إيرادات جباية محلية
25%	239	191	1.1.1.1: إيرادات ضريبية
	5.43%	%4.55	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
	4.95%	%4.31	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
	13.95%	13.93%	نسبتها إلى النفقات الجارية
32%	193	146	1.1.1.2: إيرادات غير ضريبية
	4.38%	%3.48	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
	4.00%	%3.30	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
	11.26%	10.65%	نسبتها إلى النفقات الجارية
0.34%	715	713	1.1.2: إيرادات مقاصة
	16.27%	%16.98	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
	14.84%	%16.09	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
	41.82%	52.01%	نسبتها إلى النفقات الجارية
	(34)	0	1.2: الإرجاعات الضريبية

175%	969	353	2: المنح والمساعدات (الخارجية)
	22.04%	8.41%	نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
	20.11%	7.97%	نسبتها إلى الدخل القومي الإجمالي
	75.31%	100.00%	مخصص لدعم الموازنة الجارية
	24.69%	0.00%	مخصص لتمويل النفقات الجارية

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقارير التالية:

التقرير السنوي 2010، سلطة النقد الفلسطينية، تموز/2011، ص 85 - 86

المراقب الاقتصادي والاجتماعي، ماس، العدد (26)، ص 14

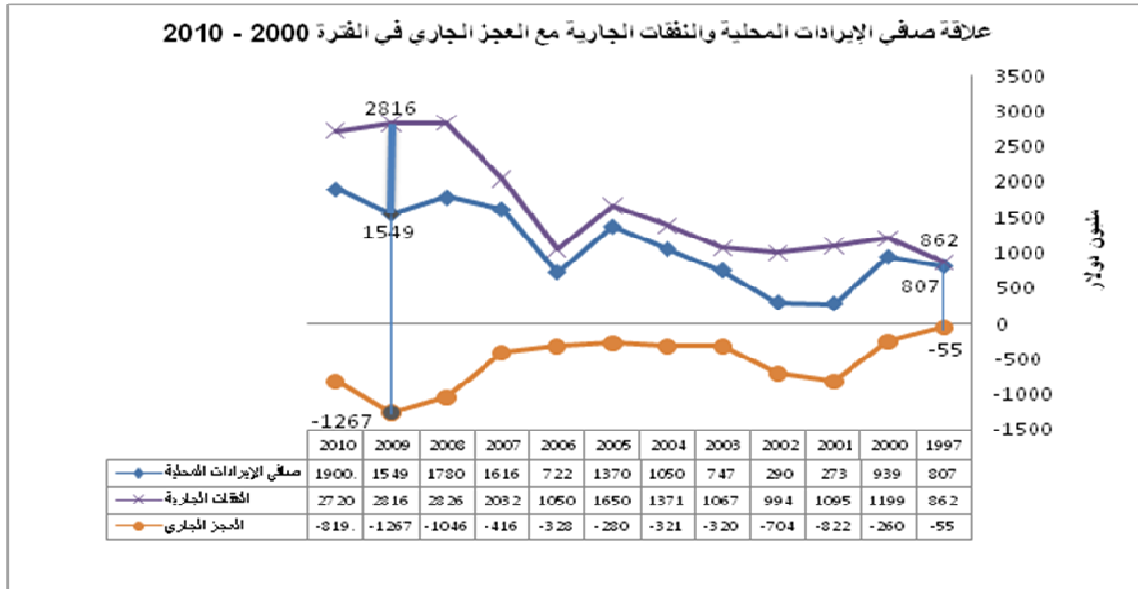
كتاب فلسطين الإحصائي السنوي 2011، ديسمبر/ 2011، ص 140

(\*) سنة الأساس لما بعد العام 2004

(\*\*) الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المتغيرات الرئيسة للحسابات القومية بالأسعار الثابتة

ويتضح من الشكل (4-45) أنه كلما اقترب حجم صافي الإيرادات المحلية من حجم النفقات الجارية، تقلص بذلك حجم العجز الجاري، ويظهر ذلك جلياً في سنة الأساس القديمة (1997) حيث بلغت النفقات الجارية حينها (862) مليون دولار، بينما كان حجم صافي الإيرادات المحلية (807) مليون دولار، فكان العجز في مستوى منخفض جداً، وينعكس الحال في عام 2009، حيث اتسعت الهوة بين حجم النفقات الجارية البالغة (2816) مليون دولار، وصافي الإيرادات المحلية التي بلغت (1549) مليون دولار في ذلك العام، فكان العجز الجاري في أعلى مستوياته خلال فترة الدراسة بمبلغ (1267) مليون دولار.

شكل (5-23)



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الواردة في التقرير السنوي 2010 لسلطة النقد الفلسطينية ص 85، والمراقب الاقتصادي

والاجتماعي العدد 26: ص 14

وإذا ما أمعنا النظر في الشكل السابق، نلاحظ أن عام 2010 شهد تحسناً كبيراً على مستوى مكونات الموازنة الجارية، فالنفقات الجارية انخفضت من (2816) مليون إلى (2720) مليون أي

بفارق (96) مليون دولار بمعدل (3.54%)، في ظل زيادة الإيرادات العامة بمقدار (351) مليون دولار، بمعدل (18.49%)، الأمر الذي انعكس إيجابياً على العجز الجاري فانخفض من (1276) مليون إلى (819) مليون، أي بفارق (448) مليون بمعدل (35%)، وكان الأمر سيكون أكثر تحسناً لو لم تقم السلطة بتمويل النفقات التطويرية في عامي 2009، 2010 على حساب الإيرادات الجارية والبالغة (139) مليون دولار عام 2009، (145) مليون دولار عام 2010، ولكنها اضطرت لذلك لعدم استلامها المبالغ المطلوبة لهذا الشأن، فلو لم يحدث ذلك لاستخدمت السلطة تلك المبالغ في خفض العجز الجاري للموازنة، ويرى الباحث في ذلك التحسن في الموازنة الجارية للسلطة تماشياً واتساقاً مع الهدف الرئيسي المعلن في مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2011، ألا وهو تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية وتعزيز الاعتماد على الذات.

نخلص في ختام هذا الفصل إلى أن الظروف السياسية لعبت الدور الأبرز في تحديد ملامح الاقتصاد الفلسطيني، فقد اتسم بالضعف منذ نشأته لاعتماده على الاقتصاد الإسرائيلي واعتماده على موارد مالية مؤقتة وغير مستقرة، ويتحكم الاحتلال الإسرائيلي في معظمها، فاتضح ذلك الأمر جلياً على مدار فترة الدراسة، حيث إن الأعوام الأولى منها (بدءاً من عام 2000 وحتى أواخر العام 2002) شهدت تدميراً للاقتصاد الفلسطيني نتيجةً لممارسات الاحتلال الإسرائيلي القمعية، والحرب الشرسة التي شنها جيش الاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني، الأمر الذي أدى إلى انخفاض مستويات الحسابات القومية، كالناتج الإجمالي المحلي، والدخل الإجمالي القومي، ولم تكتفِ إسرائيل بالحصار وتقطيع أوصل البلاد، وتجريف المنشآت الصناعية والزراعية، وتقييد حركة الأفراد والبضائع، بل عمدت إلى تعليق إيرادات السلطة من المقاصة بفضل التحكم المطلق لها في الإيرادات الضريبية التي تجبها نيابة عن السلطة وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي.

إن الإصلاحات المالية التي أجرتها السلطة الفلسطينية في نظامها المالي آتت أكلها منذ عام 2003، وازداد الوضع الاقتصادي تحسناً في عام 2004، ووصل ذروته في عام 2005، وكانت هذه الفترة أكثر الفترات استقراراً، ولكن دائماً ما تصطدم أحلام وطموحات الشعب الفلسطيني بكابوس الاحتلال الإسرائيلي، حيث عادت لتستخدم أسلوب العقاب الجماعي إبان فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية مطلع عام 2006 وتشكيلها للحكومة، فأدت الإغلاقات والحصار وتجميد تحويل مستحقات السلطة من المقاصة، إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية وتفاقم الأزمة المالية للسلطة، إلا أنها قاومت هذه الممارسات وحاولت الخروج من عنق الزجاجة بتنفيذها رزمة من الإصلاحات الجديدة والتي أطلق عليها "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية" أواخر عام 2007

بحيث تنفيذ في الفترة 2008 - 2010، وكان لهذه الخطة آثارها الإيجابية كما أوضحنا سابقاً، وعلى الرغم من ذلك فقد بقيت السلطة معتمدة وبشكل كبير على الدعم الخارجي لتغطية العجز الجاري في الموازنة نظراً لعدم توفر الإيرادات المحلية بالقدر الذي يؤهل السلطة للاستغناء عن المساعدات الخارجية.

وأخيراً، فإن الإصلاحات التي قامت بها السلطة الفلسطينية لا تعد كافيةً لتنمية مواردها المالية المحلية لتحقيق الاعتماد الذاتي في تمويل الموازنة الجارية، فإن عليها القيام بالمزيد من الإصلاحات والعديد من الإجراءات على كافة الأصعدة السياسية منها والاقتصادية للوصول إلى المستوى الذي يمكنها من الاستغناء الكامل عن المساعدات الخارجية في تمويل الموازنة الجارية لها، ولعل أهم تلك الإجراءات في نظر الباحث هي البدء في تنفيذ المصالحة الفلسطينية - الفلسطينية على أرض الواقع لتقوية الموقف الفلسطيني، وتعزيز قدراته للانتقال إلى المرحلة الأصعب، والمتمثلة في مواجهة إسرائيل في كل المحافل الدولية لانتزاع الاعتراف بالدولة الفلسطينية كدولة ذات سيادة كاملة على مواردها الطبيعية والاقتصادية، وتحرير الاقتصاد الفلسطيني من الهيمنة والسيطرة الإسرائيلية التي فرضت جبراً على الفلسطينيين منذ أن أقيمت.



## النتائج والتوصيات

## أولاً: النتائج:

توصلت الدراسة في ضوء ما تم عرضه في فصولها الخمسة إلى عدة نتائج، على النحو التالي:

1. أظهرت الدراسة أن موازنة السلطة الفلسطينية هي موازنة بنود، وليست موازنة برامج وأداء.
2. إن بروتوكول باريس الاقتصادي ومن خلال قيوده التعسفية، حرم السلطة الفلسطينية من الاستفادة الكبيرة من كافة الاتفاقيات والتفاهات التجارية التي وقعت عليها.
3. أدت العلاقات التجارية غير المتكافئة بين السلطة الفلسطينية وبين إسرائيل واستحواد إسرائيل على 77.64% من متوسط حجم التجارة الخارجية الفلسطينية، إلى وجود عجز مزمن في ميزانها التجاري،
4. استمر حجم النفقات العامة في التزايد في ظل الظروف السائدة، وكانت هذه الزيادة تعود إما لأسباب ترجع للنمو الطبيعي للحاجات العامة، أو للظروف السياسية والاقتصادية المتردية التي أدت إلى ارتفاع معدلات البطالة والفقر.
5. شكلت الرواتب والأجور أكثر من 60% بالمتوسط من النفقات الجارية، خصص 59% منها لرواتب المدنيين، و 41% لتغطية رواتب العسكريين، بينما كان متوسط النفقات الجارية من غير الرواتب والأجور 40% من النفقات الجارية.
6. لعبت التغييرات السياسية دوراً هاماً في تحديد حجم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، فكان أثرها سلبياً في السنوات التي تبعت اندلاع انتفاضة الأقصى، وفوز حركة حماس بالانتخابات التشريعية.
7. كان لتنفيذ الإصلاحات المالية للسلطة الفلسطينية منتصف عام 2002، دور كبير في توقف التدهور الذي لازم سنوات الانتفاضة.
8. أثر تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية إيجابياً على حجم الإيرادات العامة فارتفعت عن سنة الأساس 2004 بمعدلات 168%، 110%، 126% في الأعوام 2008، 2009، 2010 على التوالي.
9. استحوذ متوسط إيرادات المقاصة على أكثر من 64% من متوسط صافي الإيرادات المحلية، وساهمت في تمويل نحو 42% من متوسط النفقات الجارية في الفترة 2000 - 2010.
10. شكلت الإيرادات الضريبية محلية الجباية 21% بالمتوسط من صافي الإيرادات المحلية، وساهمت في تمويل 14% من النفقات الجارية، بينما شكلت الإيرادات غير الضريبية 17% بالمتوسط من صافي الإيرادات المحلية، وساهمت في تمويل 11% من النفقات الجارية.
11. بلغ متوسط حجم المنح والمساعدات الخارجية 47% من متوسط الإيرادات العامة، خصص 75% بالمتوسط منها لدعم الموازنة الجارية، و 25% لتمويل النفقات التطويرية.

12. لا تستطيع السلطة الفلسطينية الاستغناء التام عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية بحلول عام 2013 بدون اتخاذ مزيداً من الإجراءات التقشفية لخفض نفقاتها الجارية، والقيام بإجراءات فاعلة لزيادة الإيرادات المحلية لها.
13. تساهم المصالحة الوطنية الفلسطينية، إن تم تنفيذها على أرض الواقع وتشكيل حكومة وحدة وطنية، في حفظ أموال الشعب الفلسطيني (من إيرادات المقاصة).
14. وجود عملة وطنية فلسطينية مستقرة وآمنة يساهم في توفير نحو (200) مليون دولار أمريكي تبدد في عمليات الصرف.

### ثانياً: التوصيات:

1. ضرورة الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء.
2. ضرورة تفعيل الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الخاملة، لاسيما الموقعة مع الدول العربية تمهيداً لسحب الهيمنة الإسرائيلية تدريجياً على التجارة الخارجية للسلطة، والسعي لعقد الاتفاقيات التي تساعد المنتجات الفلسطينية لعبور الأسواق العالمية للقضاء على العجز المزمن في الميزان التجاري للسلطة.
3. اتخاذ إجراءات فاعلة لترشيد النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية خاصةً في باب الرواتب والأجور، من خلال تنفيذ قانون التقاعد المبكر وتقنين التوظيف العام.
4. القيام ببرامج توعية للمواطنين لإبراز دورهم الهام في دعم الاقتصاد الوطني من خلال الالتزام بدفع الضرائب، وتوضيح المسؤولية القانونية تجاه المتهربين.
5. ضرورة إيجاد آلية فاعلة لزيادة حجم الإيرادات المحلية من خلال منع عمليات التهرب الجمركي والتسرب المالي من إيرادات المقاصة.
6. ضرورة عدم التراجع عن تطبيق قانون ضريبة الدخل الجديد رقم 8 لسنة 2011، بعد موجة الاحتجاجات التي أثرت عقب الإعلان عن هذا القانون.
7. ضرورة تعديل القوانين والتشريعات الضريبية المطبقة في الأراضي الفلسطينية بما يتناسب مع الاقتصاد الفلسطيني.
8. تدشين كافة الجهود الدولية لمنع المعاقبة الجماعية التي تمارسها إسرائيل لابتزاز الفلسطينيين سياسياً مستغلةً بذلك تحكمها في أكبر مصدر من المصادر المالية الذاتية للسلطة الفلسطينية، ألا وهي إيرادات المقاصة من خلال تحكمها بالمنافذ البرية والبحرية والجوية للسلطة.
9. السعي الجاد في البحث عن الدعم والمساعدات الخارجية عربياً ودولياً لتمويل النفقات الاستثمارية والتطويرية لبناء بنية تحتية قوية ومستقرة قادرة على توليد الإيرادات المحلية في المستقبل القريب.

10. الانتهاء وفي أسرع وقت من تنفيذ المصالحة الوطنية الفلسطينية وتشكيل حكومة وحدة وطنية قادرة على إدارة شؤون البلاد بما يحافظ على الموارد المالية للسلطة المالية وعدم توفير الظروف المؤدية لتبديد وإهدار هذه الموارد.
11. العمل على تحويل سلطة النقد الفلسطينية إلى بنك مركزي فلسطيني له كامل الصلاحيات، يستطيع إصدار عملة وطنية مستقرة تكون بديلاً للعملات الأجنبية التي يتم تداولها في الأراضي الفلسطينية.
12. تشجيع الاستثمار وتقديم التسهيلات وتمكين القطاع الخاص من القيام بدوره الفعال في مجال المالية العامة الفلسطينية، وذلك من خلال حماية المنتجات الوطنية من منافسة المستوردات الأجنبية، والتزام السلطة بدفع مستحقات القطاع الخاص دون تأخير، وفتح قنوات تسويق دولية للمنتجات الفلسطينية من خلال عقد الاتفاقيات والتفاهات التجارية لهذا الشأن
13. العمل على تخفيض معدلات البطالة سواء الدائمة أو المقنعة التي تعاني منها أجهزة السلطة، وذلك من خلال إقامة مشاريع إنتاجية ضخمة بمشاركة القطاع الخاص تكون قادرة على استيعاب الجزء الفائض عن حاجة السلطة من الموظفين في تلك الأجهزة، إلى جانب توفير فرص عمل جديدة.

المراجع

## المراجع:

### القرآن الكريم

#### أولاً: الكتب باللغة العربية

1. احمر، إسماعيل حسين، "المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة"، دار المسيرة، عمان، 2003
2. إلهامي، محمد عادل و السقا، السيد أحمد، "المحاسبة الحكومية والمحاسبة الاقتصادية القومية"، المكتبة العصرية، المنصورة، 2007
3. الأيوبي، محمد عمر، "المالية العامة"، غزة، 2001
4. بدوي، محمد عباس ونصر، عبد الوهاب، "المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009
5. الجعفري، محمود، لافي، دراين، "المهام المطلوبة من السلطة الوطنية الفلسطينية لتعزيز الاستفادة من الاتفاقيات التجارية الدولية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2005
6. الجمال، محمد رشيد والدميري، علاء الدين، "دراسات في المحاسبة الحكومية"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004
7. الحاج، طارق، "المالية العامة"، دار صفاء، عمان، 2009
8. حردان، طاهر حيدر، "مبادئ الاقتصاد"، دار المستقبل، الطبعة الأولى، 1997
9. حشيش، عادل أحمد، "أساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006
10. حماد، أكرم إبراهيم، "المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها"، جامعة الأقصى، الطبعة الثانية، غزة، 2008
11. خطاب، عبد الله شحاته وأحمد، صالح عبد الرحمن، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية"، القاهرة، 2008
12. الخطيب، خالد شحادة و شامية، أحمد زهير، "أسس المالية العامة"، الطبعة الثالثة، دار وائل، عمان، 2007
13. ذنبيات، محمد جمال، "المالية العامة والتشريع المالي"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، الطبعة الأولى، 2003
14. رجب، معين محمد، "اقتصاديات المالية العامة"، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، غزة، 2001
15. الرماحي، نواف محمد عباس، "المحاسبة الحكومية"، دار صفاء، عمان، 2009

16. زردق، أحمد عبد الرحيم، "اقتصاديات المالية العامة - دراسة نظرية تطبيقية (تطور الإيرادات العامة في مصر)"، الطبعة الأولى، 1998
17. الشريف، محمد بن عبد الله والإمام، عبد العزيز، "حسابات الحكومة في المملكة العربية السعودية"، دار طويق، الرياض، الطبعة الخامسة، 2002
18. صاحب عجام، ميثم، محمد سعود، علي، "تخطيط المال العام: سياسات تعبئة الموارد وإدارة المصروفات العامة"، دار الكندي، إربد، 2004
19. صبري، نضال رشيد، "القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني"، مؤسسة ناديا للنشر، رام الله، 2003
20. صبري، نضال رشيد، "تقدير حاجات تطوير بنية المالية العامة في فلسطين"، الأونكتاد، 2008
21. صبيح، ماجد، وآخرون، "الاقتصاد الفلسطيني"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2008
22. طاقة، محمد و العزاوي، هدى، "اقتصاديات المالية العامة"، دار المسيرة، عمان، الطبعة الثانية، 2010
23. عبد الجليل، توفيق والبدور، خالد، "المحاسبة الحكومية"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2009
24. عبد الحميد، عبد المطلب، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005
25. عبد الرازق، عمر، "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2002
26. عبد الرازق، عمر، "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، القدس، 2002
27. عبد الرازق، عمر، وآخرون، "تأثير الحصار الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة 2000/9/28 - 2001/6/30"، ماس، القدس، 2001
28. العلي، عادل فليح، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، دار الحامد، عمان، 2003
29. العمر، حسين، "مبادئ المالية العامة"، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، 2002
- الصعيد، عبد الله، "علم المالية العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007
30. فرسخ، ليلي، "البنود المتعلقة بالعمل في بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية: مراجعة نقدية"، ماس، 1999
31. لطفي، علي، "المالية العامة - تنمية المجتمع الجزء الثاني"، مكتبة عين شمس، 1997
32. مسعد، محمد فضل وآخرون، "المحاسبة الحكومية"، مكتبة المجتمع العربي للنشر، ط 1، عمان، 2009

33. محمود، رأفت سلامة، "المحاسبة الحكومية"، دار المسيرة، عمان، 2011
34. المليجي، إبراهيم السيد، "المحاسبة في الوحدات الحكومية"، دار الإشعاع، الإسكندرية، ط1، 2002
35. ناشد، سوزي عدلي، "الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000
36. النقاش، غازي عبد الرزاق، "المالية العامة: تحليل أسس الاقتصاديات المالية"، دار وائل، عمان، الطبعة الثالثة، 2003
37. النقيب، فضل، "الاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع"، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1997
38. هلاي، محمد جمال، "المحاسبة الحكومية"، دار صفاء للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2002
39. الوادي، محمود حسين و عزام، زكريا أحمد، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة، عمان، 2007
40. وديان، لؤي والحدر، زهير، "المحاسبة الحكومية"، دار البداية، عمان، 2010
41. اليحيى، حسين وخبوش، حسن، "المالية العامة"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2007

#### ثانياً: رسائل الماجستير والدكتوراه

1. البسطامي، مؤيد عبد الرؤوف، "ضريبة القيمة المضافة المطبقة في فلسطين وضريبة المبيعات المطبقة في الأردن (دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، 2006
2. حمد الله، مؤيد ساطي، "دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، 2005
3. حميض، حنين محمد، "تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2006
4. الخاروف، أمل عدلي، "تخطيط استغلال الموارد المالية لدى المجالس البلدية في الضفة الغربية في ضوء التغيرات على الساحة الفلسطينية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، 2008
5. الخطيب، كمال أحمد، "دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين (1996-2003)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2006
6. الدليمي، جمال فالح، "الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، 2010
7. الشلة، علا محمد عبد المحسن، "محددات الإيرادات العامة في فلسطين"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، 2005



8. أبو مدللة، سمير مصطفى ، "تنمية الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة في ضوء اتفاق باريس الاقتصادي- واقع وآفاق"، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم، 2008
9. أبو مصطفى، محمد مصطفى، "دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999 - 2008)"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية - غزة، غزة، 2009
10. موسى، أسد كامل، "التهرب الجمركي وأثره في الإيرادات الجمركية الفلسطينية)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، 2005

### ثالثاً: التقارير والنشرات الرسمية

1. إيضاحات البيان الموحد للمقبوضات و المدفوعات النقدية و المقارنة مع الموازنة للسنة المنتهية في 2008/12/31
2. البيان الموحد للمقبوضات و المدفوعات النقدية للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية المنتهية في 31 كانون أول 2009.
3. البيان الموحد للمقبوضات و المدفوعات النقدية و المقارنة مع الموازنة للسنة المالية المنتهية في 31 كانون أول 2008.
4. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "فلسطين في أرقام"، 2003
5. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "إحصاءات التجارة الخارجية: 1996، نتائج أساسية"، فبراير/1999
6. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "متوسط سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيقل الإسرائيلي خلال الفترة 1997 - 2010"
7. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة السلع والخدمات للعام 2010، يناير/2012
8. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، " مسح القوى العاملة: التقرير السنوي 2002"، 2003
9. الخالدي، جميل، "الاتفاقات التجارية والتجارة الخارجية الفلسطينية"، مركز التخطيط الفلسطيني
10. ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير حول التدقيق على الحساب الختامي عن السنة المالية 2008 الصادر في أيلول/2010.
11. السلطة الوطنية الفلسطينية، "برنامج الحكومة الثالثة عشر، فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، 2009
12. سلطة النقد الفلسطينية، "التقرير السنوي 2007"، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2008

13. سلطة النقد الفلسطينية، "التقرير السنوي 2010"، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، 2011
14. المراقب الاقتصادي والاجتماعي، الأعداد: 9، 10، 12، 16، 18، 20، 24، 26
15. وزارة الاقتصاد والتجارة الفلسطينية، "دليل التصدير والاستيراد الفلسطيني"، مسار، 1999
16. وزارة التخطيط الفلسطينية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010

#### رابعاً: دراسات وتقارير وأبحاث منشورة وندوات

1. عبد الله، عبد اللطيف عبد الله، "تطور عجز الموازنة العامة في مصر (الأسباب، الآثار، الحلول)"، دراسة، الإدارة المركزية للبحوث المالية و التنمية الإدارية، وزارة المالية المصرية، بدون تاريخ
2. غانم، فتح الله أحمد، "أثر السياسات الإسرائيلية المصاحبة لانتفاضة الأقصى في البنية التحتية الاقتصادية للصناعة في محافظة جنين للفترة الواقعة بين (2000 - 2004)"، المؤتمر العلمي الأول: الاستثمار والتمويل في فلسطين بين آفاق التنمية والتحديات المعاصرة، الجامعة الإسلامية، 2005
3. نصر الله، عبد الفتاح، "التجارة الخارجية الفلسطينية - تحليل ورؤية نقدية"، إدارة الدراسات والتخطيط، 2003
4. الوزير، جهاد، ندوة اقتصادية بعنوان "آخر التطورات المصرفية ومقومات تحول سلطة النقد الفلسطينية إلى بنك فلسطيني"، جامعة الأزهر - غزة

#### خامساً: الدوريات

1. أبو جامع، نسيم حسن، "التجارة العربية البينية في ظل منطقة التجارة العربية الحرة (الحالة الفلسطينية)"، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية 2010، المجلد 12، العدد 1
2. لعمارة، جمال، "مداخل الموازنة العامة للدولة"، مجلة جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، الجزائر، 2002
3. مركز الميزان لحقوق الإنسان، "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية"، غزة، 2002
4. مركز الميزان لحقوق الإنسان، دليل الموازنة العامة (ديسمبر 2002)
5. مقداد محمد، الكلوت خالد، "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية"، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد الأول، المجلد 17، غزة، 2009
6. المهاني، محمد خالد، "الموازنة العامة للدولة في سورية: الواقع والآفاق"، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول، المجلد 16، دمشق، 2000

### سادساً: القوانين والاتفاقيات

1. اتفاقية الشراكة الأوروبية- المتوسطية [ملخص]
2. اتفاقية تعاون اقتصادي وتجاري مع دول الإفتا [ملخص]
3. اتفاقية تعاون اقتصادي وتجاري مع مصر [ملخص]
4. إعلان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
5. خلاصة الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية لعام 2010، 2011
6. قانون رقم [7] لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية
7. مشروع قانون الموازنة العامة 2008، 209، 2010، 2011

### سابعاً: وسائل الإعلام

فياض، سلام، مقابلة تلفزيونية على قناة فلسطين الفضائية، 2012/1/12.

### ثامناً: المواقع الإلكترونية

1. <http://arabic.people.com.cn>
2. <http://maannews.net>
3. <http://ar.wikipedia.org>
4. <http://okallaf.kau.edu.sa>
5. <http://www.malaf.info>
6. <http://www.met.gov.ps>
7. <http://www.moft.gov.ae>
8. <http://www.moj.gov.ps>
9. <http://www.oppc.pna.net>
10. <http://www.pcbs.gov.ps>
11. <http://www.pma.ps>
12. <http://www.pmf.ps>
13. <http://www.wafainfo.ps>

### تاسعاً: المراجع باللغة الإنجليزية

1. Interim Free Trade Agreement Between the Republic of Turkey and The Palestin Liberation Organization for the benefit of the Palestinian Authority, 2004
2. INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Macroeconomic developments an Outlook in The West Bank and Gaza", 2005
3. Sabri, Nidal, "Analysis Of the PNA Social Budget", 2002