

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي

دراسة تطبيقية على الدين العام للسلطة الفلسطينية للفترة

2013-1997

Effects of public debt on government expenditure

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:

اسم الطالب: عزيزة محمد عبد الله عبيد

Signature:

التوقيع: **عزيزة عبيد**

Date:

التاريخ: 2015/1/25م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
أبَى كَرِيمٍ ۝ ١٠٠ ۝ نَارُهَا خَالِدَةٌ
أَبَى كَرِيمٍ ۝ ١٠٠ ۝ نَارُهَا خَالِدَةٌ



الجامعة الإسلامية - غزة

عمادة الدراسات العليا

كلية التجارة

برنامج اقتصاديات التنمية

أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي

دراسة تطبيقية على الدين العام للسلطة الفلسطينية للفترة 1997-2013

Effects of public debt on government expenditure

إعداد الطالبة

عزيزة محمد عبدالله عبيد

إشراف

الأستاذ الدكتور / سمير خالد صافي

أستاذ الإحصاء في قسم الاقتصاد والعلوم السياسية

الدكتور / خليل أحمد النمروطي

أستاذ الاقتصاد المشارك في قسم الاقتصاد والعلوم السياسية

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في اقتصاديات التنمية
من كلية التجارة في الجامعة الإسلامية بغزة

1436 هـ - 2015 م



نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحثة/ عزيزة محمد عبدالله عبيد لنيل درجة الماجستير في كلية التجارة/ قسم اقتصاديات التنمية وموضوعها:

أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي

دراسة تطبيقية على الدين العام للسلطة الفلسطينية للفترة 1997-2013

Effects of public debt on government expenditure

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأحد 05 ربيع الآخر 1436 هـ، الموافق 2015/01/25 الساعة الثانية عشرة ظهراً، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

.....	مشرفاً ورئيساً	د. خليل أحمد النمروطي
.....	مشرفاً	أ.د. سمير خالد صافي
.....	مناقشاً داخلياً	أ.د. محمد إبراهيم مقداد
.....	مناقشاً خارجياً	أ.د. علي عبدالله شاهين

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحثة درجة الماجستير في كلية التجارة/قسم اقتصاديات التنمية. واللجنة إذ تمنحها هذه الدرجة فإنها توصيها بتقوى الله ولزوم طاعته وأن تسخر علمها في خدمة دينها ووطنها.

والله ولي التوفيق ،،،

مساعد نائب الرئيس للبحث العلمي وللدراسات العليا

أ.د. فؤاد علي العاجز





﴿ إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفُلْكِ الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنْفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنَ السَّمَاءِ مِنْ مَاءٍ فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَثَّ فِيهَا مِنْ كُلِّ دَابَّةٍ وَتَصْرِيفِ الرِّيَّاحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَخَّرِ بَيْنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ لآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ ﴾

﴿ سورة البقرة، آية 164 ﴾

إلى القنديل الذي أنار حياتي وجف زينه فخبأ ضياؤه في دنيا الوجود،

- إلى القنديل الذي أنار حياتي وجف زينه فخبأ ضياؤه في دنيا الوجود،
إلى روح والدي الغالية أسأل الله لها الرحمة والمغفرة وأن يسكنها فسيح جناته.
- إلى الذي بذل عمره وجمده وماله في سبيل تعليمي وتربيتي ما لا قدرة لي على أداء حقه، ووفاء قدره،
إلى روح والدي العزيز غفر الله له ورحمه رحمةً واسعةً ورفع درجته في عليين.
راجيةً من الله العلي العظيم أن يُحتسب هذا العمل في ميزان حسناتهم.
- إلى من قضيت معهم أجمل الأوقات إلى إخوتي وزوجاتهم وأولادهم، وأخواتي وأزواجهن وأولادهن.
- إلى صديقاتي العزيزات وزميلاتي في العمل، لن أنسى وقوفكن بجانبني وتشجيعكن وتضحيتكن من أجلي.
- إلى كل من علمني حرفاً.

إليكم جميعاً أهدي بحثي هذا راجيةً من المولى عز وجل أن يجد القبول والنجاح.

الشكر والتقدير

يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم في الحديث الشريف: "... ومن صنع إليكم معروفاً فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافئونه به فادعوا له حتى تروا أنكم كافئتموه". (رواه أحمد)

إن هذه الرسالة لم تصل إلى ما وصلت إليه إلا بفضل الله سبحانه وتعالى فلا يسعني إلا أن أحمد الله العلي القدير الذي وفقني لإكمال هذا البحث، ومن ثم أتقدم بالشكر والعرفان إلى جميع أفراد أسرتي الأعزاء، لما قدموه لي من دعم مادي ومعنوي.

وكذلك لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل وعظيم الامتنان إلى أستاذي المشرف الدكتور/خليل النروطي، وأستاذي المشرف الدكتور/سمير صافي اللذان أشرفا على هذه الرسالة، ولم يتوانيا لحظة واحدة في تقديم كل جهد.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أعضاء الهيئة التدريسية في برنامج اقتصاديات التنمية، لجهدهم المتواصل في دعم المسيرة التعليمية وأخص بالذكر د. محمد مقداد، و د. سيف الدين عودة.

كما يشرفني أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الصرح العلمي الصامد "الجامعة الإسلامية بغزة"، ممثلة بعادة الدراسات العليا، التي أتاحت لي فرصة الالتحاق ببرنامج الدراسات العليا، ملتقى العلم والعلماء.

وأتقدم بالشكر الجزيل للجنة المناقشة الأفاضل الذين شرفوني بقبول مناقشة الدراسة، ولدورهم العظيم في إثراء الدراسة من خبرتهم وعلمهم الوفير.

والله اعلم
بما كنا
على
القول
والفعل

الباحثة

فهرس المحتويات

I	..... ■ الآية القرآنية
II	..... ■ الإهداء
III	..... ■ الشكر والتقدير
IV	..... ■ فهرس المحتويات
VI	..... ■ قائمة الجداول
VII	..... ■ قائمة الأشكال
VII	..... ■ قائمة الملاحق
VIII	..... ■ ملخص البحث باللغة العربية
IX	..... ■ ملخص البحث باللغة الإنجليزية
الفصل الأول: الإطار العام للبحث	
2	..... 1.1 مقدمة البحث
4	..... 2.1 مشكلة البحث
4	..... 3.1 أهداف البحث
5	..... 4.1 أهمية البحث
5	..... 5.1 فرضيات البحث
5	..... 6.1 متغيرات البحث
6	..... 7.1 منهجية البحث
7	..... 8.1 مصادر البيانات
8	..... 9.1 الدراسات السابقة
8	..... 1.9.1 الدراسات المحلية
14	..... 2.9.1 الدراسات العربية
18	..... 3.9.1 الدراسات الأجنبية
23	..... 10.1 تعقيب الباحثة على الدراسات السابقة
الفصل الثاني: الموازنة العامة	
29	..... مقدمة
المبحث الأول : الموازنة العامة في فلسطين	
30	..... 1.1.2 تعريف الموازنة العامة
31	..... 2.1.2 أنواع الموازنات العامة
35	..... 3.1.2 خطوات إعداد الموازنة الفلسطينية
36	..... 4.1.2 مبادئ إعداد الموازنة الفلسطينية
المبحث الثاني : هيكل الموازنة العامة الفلسطينية	
37	..... 1.2.2 الإيرادات العامة
41	..... 2.2.2 النفقات العامة
51	..... 3.2.2 العجز في الموازنة الفلسطينية

الفصل الثالث: الدين العام في فلسطين	
57	مقدمة
المبحث الأول: الإطار النظري للدين العام	
58	1.1.3 مفهوم الدين العام
59	2.1.3 أسباب لجوء الحكومات إلى الاستدانة
61	3.1.3 الدين العام في النظرية الاقتصادية
64	4.1.3 أنواع القروض العامة
المبحث الثاني: واقع الدين العام في فلسطين	
69	1.2.3 مبررات اللجوء إلى الاقتراض في فلسطين
73	2.2.3 قانون الدين العام الفلسطيني
75	3.2.3 المؤسسات المسؤولة عن القروض في فلسطين
77	4.2.3 سياسة الاقتراض الفلسطينية
78	5.2.3 كيفية الحصول على القروض في فلسطين
المبحث الثالث: الدين العام الخارجي في فلسطين	
80	1.3.3 مفهوم الدين العام الخارجي
81	2.3.3 مصادر الدين العام الخارجي
83	3.3.3 حجم الدين العام الخارجي
المبحث الرابع: الدين العام الداخلي في فلسطين	
87	1.4.3 مفهوم الدين العام الداخلي
88	2.4.3 أشكال التمويل الداخلي
89	3.4.3 مصادر الدين العام الداخلي
90	4.4.3 دور الجهاز المصرفي في فلسطين
92	5.4.3 حجم الدين العام الداخلي
95	المبحث الخامس: مؤشرات المديونية في فلسطين
الفصل الرابع: التحليل القياسي لأثر الدين العام على الإنفاق الحكومي	
107	1.4 نموذج الدراسة
110	1.1.4 آلية المعالجة الإحصائية
110	2.1.4 الإشارات المتوقعة
111	3.1.4 اختبار جذر الوحدة
112	4.1.4 اختبار التكامل المشترك
115	2.4 تقدير دالة نموذج الدراسة
124	3.4 اختبار فرضيات الدراسة
الفصل السادس: النتائج والتوصيات	
128	النتائج
131	التوصيات
• المراجع	

قائمة الجداول

23	1.1 : أوجه الاختلاف والتشابه بين هذه الدراسة والدراسات السابقة
44	1.2 : حجم النفقات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013.
46	2.2 : حجم النفقات الجارية في الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013.
48	3.2 : حجم النفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013.
54	4.2 : هيكل الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013.
70	1.3 : فجوة الموارد المحلية في فلسطين في الفترة 1994-2013.
72	2.3 : فجوة التجارة الخارجية في فلسطين في الفترة 1994-2013.
82	3.3 : مصادر الدين العام الخارجي في فلسطين للفترة 2009-2013.
84	4.3 : حجم الدين العام الخارجي المتراكم على السلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 1997-2013.
89	5.3 : مصادر الدين العام الداخلي في فلسطين للعامين للفترة 2009-2013.
92	6.3 : حجم الدين العام الداخلي المتراكم على السلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 1997-2013.
94	7.3 : المتأخرات المتراكمة على السلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 2009-2013.
97	8.3 : معدلات نمو الدين العام والنتاج المحلي الإجمالي في فلسطين للفترة 2001-2013.
98	9.3 : نسبة الدين العام الخارجي من حجم الاحتياطات من العملات الأجنبية للفترة 2001 - 2013.
99	10.3 : معدلات نمو الدين العام والنتاج المحلي الإجمالي في فلسطين للفترة 2001-2013.
100	11.3 : نسبة الدين العام إلى الإيرادات المحلية في فلسطين للفترة 2001-2013.
101	12.3 : تطور أعباء الدين العام للفترة 2010-2013 في فلسطين.
101	13.3 : نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الإيرادات المحلية للفترة 2010-2013
102	14.3 : نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الصادرات للفترة 2010-2013
103	15.3 : متوسط سعر الفائدة على الدين العام المحلي في فلسطين
111	1.4 : نتائج اختباري ADF و PP لاختبار جذر الوحدة لمتغيرات الدراسة.
113	2.4 : نتائج اختبار سكون البواقي بطريقة أنجل-جرانجر للتكامل المشترك.
114	3.4 : نتائج اختبار التكامل المشترك بطريقة جوهانسون.
116	4.4 : نتائج تقدير النموذج الأول بطريقة FMOLS.
118	5.4 : نتائج تقدير النموذج الثاني بطريقة FMOLS.
119	6.4 : الارتباط بين متغيرات النموذج المستقلة.
121	7.4 : نتائج تقدير النموذج الثالث بطريقة FMOLS.
122	8.4 : نتائج تقدير النموذج الرابع بطريقة FMOLS.

قائمة الأشكال	
41	1.2 : هيكل الإيرادات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية.
44	2.2 : هيكل النفقات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية.
46	3.2 : مقارنة بين حجم النفقات الجارية والنفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية.
47	4.2 : حجم النفقات الجارية في الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013.
49	5.2 : تطور حجم النفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013.
77	1.3 : العلاقة بين عجز الموازنة العامة وحجم الدين العام.
82	2.3 : مصادر الدين العام الخارجي في فلسطين في الفترة 2009-2013.
90	3.3 : مصادر الدين العام الداخلي في فلسطين في الفترة 2009-2013.
91	4.3 : التسهيلات الممنوحة للقطاع العام حسب النوع.

قائمة الملاحق	
140	1 : متغيرات الدراسة عند مستويات مختلفة.
141	2 : نتائج اختبار النماذج القياسية الأربعة للدراسة باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS.
141	3 : بيانات الدراسة.
142	4 : القيم الحقيقية والمقدرة والبواقي لنماذج الدراسة.
148	5 : قانون الدين العام الفلسطيني.

ملخص الدراسة

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد حجم الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، والتعرف على مؤشرات المديونية في فلسطين، وتحديد أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والتطويري.

وتطرقت الدراسة إلى الموازنة العامة في فلسطين من حيث المراحل المالية التي مرت فيها، وخطوات إعدادها وهيكلها من إيرادات ونفقات وأسباب العجز في الموازنة.

كما تم تحليل واقع الدين العام في فلسطين من حيث مبررات اللجوء إلى الاقتراض في فلسطين، وقانون الدين العام الفلسطيني وسياسة الاقتراض، وتحديد حجم ومصادر الدين العام الداخلي والخارجي. ومن ثم دراسة مؤشرات المديونية في فلسطين وتبين من خلالها أن الاقتصاد الفلسطيني يعد عاجزاً وغير قادر على تحمل أعباء الدين العام، وأنها قد بلغت الحدود القصوى في استدانها من المصارف المحلية.

واستخدمت الباحثة المنهج الوصفي والتاريخي والتحليلي وذلك بالاستناد إلى البيانات والإحصاءات الرسمية حيث اعتمدت الدراسة على بيانات لسلسلة زمنية للفترة 1997-2013. وتوصلت الدراسة إلى أنه كلما ارتفعت نسبة حجم الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفع حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وكلما ارتفعت نسبة حجم الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي انخفض حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

وأوصت الدراسة بضرورة توجيه القروض إلى مشاريع تطويرية، وضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الدين العام، وترشيد الإنفاق الحكومي، وضرورة نشر كافة التفاصيل والجداول المتعلقة بالدين العام وحجم وأقساط القروض والفائدة.

A summary of the study

This study aimed to determine the size of the public debt, both internal and external, identification of the debt indicators in Palestine, and the impact of public debt on government spending, both current and development.

The study examined the general budget in Palestine, where financial stages, which passed, steps prepared, and structure of income and expenditure and the reasons for the deficit in the budget.

The analysis of the reality of the public debt in Palestine, where the justification for resorting to borrowing in Palestine, the law on public debt policy Palestinian borrowing, and the size of the public debt internal and external sources. It was then a study debt indicators in Palestine and found that the Palestinian economy is unable to and capable of carrying the burden of the public debt, and that it has reached the maximum in borrowed from local banks.

Researcher used descriptive and historical and analytical approach, based on the official data and statistics, where they adopted the study on time series data for the period 1997-2013. The study found that the higher the percentage of the volume of public debt to gross domestic product, the volume of current expenditures as a percentage of GDP. The higher the ratio of the size of the public debt to GDP volume developmen expenditures as a percentage of GDP.

The study recommended the need to direct loans to development projects, and to ensure transparency and accountability in the management of the public debt, and rationalizing government expenditure, and the need to deploy all details and schedules for the public debt and the size of the premiums and loans and interest.

الفصل الأول

الإطار العام للبحث

- 1.1 مقدمة.
- 2.1 مشكلة البحث.
- 3.1 أهداف البحث.
- 4.1 أهمية البحث.
- 5.1 فرضيات البحث.
- 6.1 متغيرات البحث.
- 7.1 منهجية البحث.
- 8.1 مصادر البيانات.
- 9.1 الدراسات السابقة.

1.1 مقدمة:

إن مهمة التمويل تكمن في إمداد القطاع الاقتصادي بالأموال اللازمة للقيام بعملية الاستثمار وتحقيق التنمية. ولقد وجدت الدول النامية في الاقتراض من الخارج وسيلة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية فيها، وذلك إلى جانب الاقتراض من المؤسسات والهيئات المحلية رغم محدودية حجمها.

فالدين العام يُشكل عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد الوطني، وخاصة إذا كان هذا العبء في ازدياد مُتّرد، فظهرت مشكلة المديونية الخارجية لكثير من الدول النامية المدينة في السنوات الماضية كأحد أبرز المشاكل التي أصبحت تواجه حاضر ومستقبل التنمية الاقتصادية في هذه البلدان، بل أصبحت لبعضها أزمة حقيقية تهدد استقرارها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بشكل مباشر، وهو ما يتطلب البحث عن حلول عاجلة لهذه المشكلة.

إن أكبر المعوقات التي تواجه البلدان الأقل نمواً خلال مسيرة التنمية الاقتصادية المستدامة فيها هو نقص الموارد المالية المحلية. لذلك تعتمد على المصادر الخارجية مثل الاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدات الخارجية وعلى القروض الميسرة. ويترتب على ذلك تبعية هذه الدول لرأس المال الأجنبي، وارتفاع حجم الديون الخارجية. (Wamboye،2012،P2)

فالاقتراض الخارجي يُكمل الادخار المحلي ويزود البلد المدين بنقد أجنبي نادر، كما أنه إذا اقترن بموارد الادخار المحلي يمكن أن يمول حجماً أكبر من الاستثمارات، ويسهم في تعبئة موارد البلد المتاحة واستخدامها استخداماً أفضل. وأن يمول حالات عجز مؤقتة في ميزان المدفوعات مما يتيح تجنب تدابير جذرية قد تعرقل برنامج البلد الإنمائي. (جنوحات،2006،ص18)

تُعتبر فلسطين من الدول النامية التي لا زالت واقعة تحت الاحتلال الإسرائيلي لأكثر من 65 عاماً، وكنتيجة للتدمير الذي مازال يخلفه الاحتلال في كل جوانب الحياة في فلسطين بشكل عام وفي القطاع الاقتصادي بشكل خاص، لجأت السلطة الوطنية الفلسطينية التي تولت إدارة مناطق الحكم الذاتي عام 1994م إلى قبول المنح والمساعدات واللجوء إلى الاقتراض بنوعيه الخارجي والداخلي.

وأخذت السلطة الوطنية الفلسطينية على عاتقها إرساء دعائم الاقتصاد الوطني، والتخفيف من التشوهات الهيكلية التي أصابت الاقتصاد الفلسطيني نتيجة الاحتلال الإسرائيلي، معتمدة لتحقيق هذا الهدف على

المنح والمساعدات المالية الخارجية. ولكن الأحداث السياسية التي عايشها الشعب الفلسطيني على مدى السنوات الماضية، من حصار سياسي وما تبعه من حصار مالي أصبحت السلطة الوطنية الفلسطينية عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها المالية وما تبعه من عجز مستمر في الموازنة العامة.

وبدأ التمويل الدولي في فلسطين مع بداية الاتفاقيات السياسية التي عقبت اتفاق أوسلو، فمنذ مؤتمر دعم عملية السلام في الشرق الأوسط المنعقدة في واشنطن في شهر سبتمبر عام 1993 تعهدت أكثر من 44 دولة ومؤسسة بتوفير الدعم المالي لتمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبناء مؤسسات السلطة. وشهدت إدارة الموازنة العامة الفلسطينية تغيرات عديدة أعاقت توجيهها نحو تحقيق التنمية المنشودة، حيث وجهت معظم إيرادات السلطة لتغطية نفقات الرواتب والأجور كحل للعديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الفلسطيني.

وسعت السلطة الوطنية الفلسطينية على مدار الأعوام الماضية إلى تطوير أدائها المالي، وإجراء العديد من الإصلاحات المالية. ولكن سيادتها المنقوصة على مواردها المالية أدى إلى حدوث اختلالات كبيرة في موازنتها، وإبقاء السلطة في حاجة مستمرة للدعم الخارجي لمعالجة ذلك العجز، ولعل الممارسات الإسرائيلية إلى جانب المعوقات الفلسطينية الداخلية تُعد من أهم الأسباب التي أدت إلى ترسيخ تلك الاختلالات وعدم مقدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على تنمية مواردها المحلية.

وتشير الإحصاءات السنوية التراكمية لسلطة النقد الفلسطينية والمنشورة عبر صفحتها الإلكترونية بأن إجمالي الدين العام في فلسطين بلغ في نهاية عام 2013 ما قيمته 2376.3 مليون دولار، لتصل حصة الفرد من الدين العام 570 دولار. وحسب تقرير تطورات الدين العام الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية عام 2013، قد بلغت نسبة الدين العام نحو 21.3% من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام 2013.

2.1 مشكلة البحث:

إن الاقتصاد الفلسطيني يُعاني من اختلال هيكلي عميق ما بين الادخار والاستثمار، يظهر في عدم كفاية الادخار القومي المتاح، وعجزه عن تغطية الاستثمار المحلي الإجمالي ويظهر هذا جلياً عند تقدير الباحثة لفجوة الموارد المحلية في فلسطين حيث في عام 2013 بلغت 1798 مليون دولار أمريكي، وهذا يعيق تحقيق تنمية حقيقية شاملة ومستدامة للاقتصاد الفلسطيني، مما اضطر السلطة الوطنية الفلسطينية للقيام بتغطية هذه الفجوة من مصادر خارجية على شكل مساعدات أو قروض مقدمة من الدول المانحة.

ويشير التقرير السنوي الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية لعام 2013 أن حجم الدين العام في نهاية عام 2013 بلغ 2376.3 مليون دولار أمريكي، موزع بين دين محلي بقيمة 1268 مليون دولار، ودين خارجي بقيمة 1109 مليون دولار. وتُشكل هذه الديون العبء الأكبر على تطور الاقتصاد الفلسطيني ونموه، مما يُشكل خطراً كبيراً على الاقتصاد الفلسطيني المدمر والذي لا يملك الموارد المحلية الكافية للوفاء بهذه الديون الضخمة. لذا من الضروري توفير بيئة تنموية ملائمة في فلسطين قادرة على تنفيذ خطط التنمية والحد من المعوقات والتشوّهات في الاقتصاد الفلسطيني ومنها حل مشكلة الدين العام. ومن خلال ما تقدم يمكن صياغة مشكلة البحث بالسؤال الرئيسي التالي:

ما هو أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي؟

3.1 أهداف البحث:

1. معرفة حجم ومصدر الدين العام بشقيه الخارجي والداخلي في فلسطين.
2. التعرف على مؤشرات المديونية في فلسطين.
3. تحليل آثار الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي على الإنفاق الحكومي في فلسطين.
4. الخروج بتوصيات للتغلب على الآثار السلبية للدين العام وللارتقاء بدرجة الاعتماد على الموارد المحلية بما يخدم الاقتصاد الفلسطيني.
5. تزويد الباحثين والمهتمين بالتنمية الاقتصادية بالمعلومات والمؤشرات الدلالية للاستفادة منها في دراسات أخرى، ومساعدة الحكومة في رسم السياسات ووضع البرامج والخطط التنموية بناءً على هذه المؤشرات.

4.1 أهمية البحث:

- تتبع أهمية هذا البحث من حاجة فلسطين في الفترة الراهنة لمعالجة الاختلالات التي تعيق مسيرة التنمية الاقتصادية فيها كمشكلة الدين العام. ولاسيما أن فلسطين لا تزال في المراحل الأولى من وضع أسس التنمية، وستساعد هذه الدراسة على إعطاء صورة واضحة عن أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي.
- دراسة مشكلة الدين العام وتحليلها يساعد لحد كبير في التعرف على مدى تأثير الدين العام على الإنفاق الحكومي في فلسطين.
- معرفة أوجه إنفاق الدين العام للدولة هل يتجه نحو النفقات الجارية أم يوجه إلى النفقات التطويرية التي تساهم في تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في فلسطين.
- محاولة إيجاد آلية لمعالجة الآثار السلبية للدين العام ووضع مقترحات للسلطة الوطنية الفلسطينية للاستفادة بشكل فعال من القروض في تمويل التنمية الاقتصادية في فلسطين.

5.1 فرضيات البحث:

من خلال مشكلة البحث يمكن صياغة الفرضيات التالية:

1. توجد علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وحجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.
2. توجد علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وحجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

6.1 متغيرات البحث:

المتغير المستقل: حجم الدين العام "Public Dept" كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (PD/GDP) .

المتغيرات التابعة: حجم النفقات الجارية "Current Expenditures" كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (CE/GDP) ، حجم النفقات التطويرية "Development Expenditures" كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (DE/GDP) .

والمعادلات التالية تمثل العلاقة المفترضة بين المتغيرات:

1. معادلات الانحدار البسيط:

$$(CE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(PD/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (1)$$

$$(DE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(PD/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (2)$$

2. معادلات الانحدار المتعدد:

$$(CE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(EXT/GDP)_t + \beta_2(INT/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (3)$$

$$(DE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(EXT/GDP)_t + \beta_2(INT/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (4)$$

حيث:

β_0 : الجزء الثابت.

β_1, β_2 : تمثل معاملات الانحدار لكل من حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حجم الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وحجم الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن المتوقع أن ترتبط كل من النفقات الجارية والنفقات التطويرية بعلاقة إيجابية مع حجم الدين العام الداخلي والخارجي.

ε : حد الخطأ العشوائي.

t : متغير الزمن.

7.1 منهجية البحث:

تحقيقاً لأهداف البحث، واختبار صحة الفرضيات سيتم اتباع المناهج التالية:

- **المنهج التاريخي:** وذلك بالنظر لطبيعة الظاهرة، فهي ظاهرة تاريخية بالدرجة الأولى، عرفت مراحل تاريخية مختلفة. ويقوم هذا المنهج باستخلاص حقائق تساعدنا في فهم الحاضر على ضوء الماضي والتنبؤ بالمستقبل.

- **المنهج الوصفي** والذي يعمل على جمع المعلومات من مصادرها المختلفة ويخضعها بعد ذلك للتحخيص والتدقيق، ويقوم هذا المنهج بوصف المشكلة موضوع البحث والدراسة النظرية للاقتصاد

الفلسطيني من مراحل إعداد الموازنة الفلسطينية وهيكلها، ومن ثم دراسة الإطار النظري للدين العام الفلسطيني بشقيه الخارجي والداخلي، ومؤشرات المديونية في فلسطين.

- بالإضافة إلى اتباع المنهج التحليلي وذلك باستخدام نموذج قياسي ودلالات إحصائية لاختبار فرضيات البحث لتوضيح العلاقة الحقيقية بين المتغير التابع والمتغيرات المستقلة للتحقق من مدى صحتها.

8.1 مصادر البيانات:

اعتمد البحث على البيانات الثانوية حيث تم جمع بيانات سلاسل زمنية للفترة الممتدة من 1997-2013 والصادرة عن المصادر الرسمية مثل سلطة النقد الفلسطينية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومعهد الأبحاث الاقتصادية "ماس" حول الدين العام والنفقات الحكومية بنوعيتها (النفقات الجارية، النفقات التطويرية)، وغيرها من المؤشرات الاقتصادية الرئيسية في فلسطين.

واعتمد البحث أيضاً على المصادر المتاحة من الكتب العربية والإنجليزية والدوريات والأبحاث العلمية وأوراق عمل المؤتمرات ومواقع إلكترونية ومنشورات متعلقة بموضوع الدراسة. ومن ثم سيتم تحليل هذه البيانات عبر برنامج التحليل الإحصائي "EViews"، هذا بالإضافة إلى إجراء مقابلة شخصية مع خبير اقتصادي من سلطة النقد الفلسطينية.

9.1 الدراسات السابقة:

من خلال مسح الدراسات السابقة تبين أن هناك العديد من الدراسات المحلية والعربية والأجنبية التي تناولت موضوع البحث إجمالاً وتفصيلاً وفي التالي عرض لبعض هذه الدراسات وما توصلت إليه.

أولاً: الدراسات المحلية:

1. أبو زعيتر (2012)، "دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 2010-2000"

هدفت 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 في الفترة (2010-2000) حيث استخدمت الدراسة 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 المطبق فلسطينياً هو موازنة البنود وليس موازنة البرامج والأداء، 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، وأن السلطة لا تستطيع الاستغناء التام عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية بدون اتخاذ مزيداً من الإجراءات التقشفية لخفض نفقاتها الجارية، والقيام بإجراءات فاعلة لزيادة الإيرادات المحلية لها.

2. أبو عيدة (2012)، "قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء الدين العام الخارجي"

هدفت الدراسة إلى معرفة حجم العجز المالي والمديونية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقياس قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء ديونه الخارجية، واستخدم الباحث النموذج الرياضي الكينزي في اشتقاق العلاقة بين العجز المالي في الموازنة العامة والدين العام من جهة على النحو التالي:

$$BD_t = \Delta D = D_t - D_{t-1}$$

حيث أن: BD: عجز الموازنة، D: الدين العام.

أي أن الاختلاف بين الدين العام في نهاية الفترة t مقارنة بالفترة $t-1$ ، ينتج عن عجز يتحقق في نهاية الفترة t أو BD_t ، والحقيقة أن علاقة العجز في الموازنة وحجم الدين العام علاقة ذات اتجاهين، وذلك لأن حجم الدين العام يؤثر بدوره أيضاً في حجم عجز الموازنة، لأن الفائدة على الدين ينبغي دفعها أيضاً. واعتمد الباحث على مجموعة من المقاييس والمؤشرات المعروفة التي تستخدم من قبل الاقتصاديين والجهات المعنية لدراسة أعباء الدين العام وتحليلها مثل رصيد الدين العام القائم نسبة إلى حجم الصادرات من السلع والخدمات، والنتائج المحلي الإجمالي وغيرها.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الاقتصاد الفلسطيني يعد عاجزاً وغير قادراً على تحمل أعباء ديونه الخارجية وخدماته في أكثر من مقياس، في حين اتضح أن حجم الدين العام الخارجي لم يصل بعد إلى حد الخطر، حيث لا يتجاوز ما نسبته 30% من إجمالي الناتج المحلي، ويبلغ متوسط سعر الفائدة على الدين العام الخارجي حوالي 0.5% بينما تتراوح فترة الاستحقاق بين 5-30 سنة.

3. أبو مدللة (2011)، "تطور الدين العام في الأراضي الفلسطينية 2000-2011"

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل تطور الدين العام الفلسطيني وآثاره على الوضع المالي في فلسطين من خلال تحليل مؤشرات الدين واتجاهاته وذلك بناءً على بيانات الفترة (2000-2011).

وتوصلت الدراسة إلى أن الدين الداخلي يعتبر الأكثر عبئاً سواءً على صعيد الفوائد أو الأقساط، حيث وصلت نسبة أعباءه من عبء الدين العام إلى 92% من العبء الكلي. واحتل الدين الخارجي النسبة الأكبر من حجم الدين، بنسبة 66.3% سنوياً. واستخدام الباحث مؤشرات الدين العام مجتمعة وأكد على أن الدين العام لم يصل إلى مرحلة الخطر وفقاً للمعايير الدولية. وأن الدين الخارجي ساهم بدور مهم في تطوير البنية التحتية، وزيادة حجم الإنفاق الاستثماري.

4. رجب (2011)، "أثر السياسة الإنفاقية في التضخم في فلسطين"

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل أثر السياسة الإنفاقية في مكافحة التضخم في فلسطين خلال الفترة (1996-2008)، وتحديد ملامح السياسة الإنفاقية التي تنتهجها السلطة الوطنية الفلسطينية في فلسطين.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها وجود تأثير إحصائي لمتغيرات الدراسة على الرقم القياسي العام أي أن الزيادة في إجمالي النفقات تؤدي إلى ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك. وأن

غالبية المساعدات الخارجية يتم توجيهها لتغطية النفقات الجارية، ولا يتم توجيهها لإنشاء مشاريع استثمارية تدر إيرادات مستقبلية للاقتصاد الفلسطيني.

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

هدفت الدراسة إلى التعرف على ماهية الموازنة العامة ومتطلبات الحصول على التمويل الخارجي من الدين العام والمنح، والوقوف على موضوع القروض العامة ومعرفة الآثار الايجابية والسلبية للدين الخارجي والمشاكل الناجمة عن عملية الإفراط فيه، بالإضافة إلى بيان دوافع وآثار المساعدات الدولية والعوامل المؤثرة على حجمها.

وتوصلت الدراسة إلى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين العجز كمتغير تابع وبين كلاً من الرواتب والأجور والنفقات التحويلية والمنح والقروض الميسرة. وعدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين العجز وبين النفقات التشغيلية والنفقات التطويرية والإيرادات العامة المحلية. وأن المساعدات الدولية مرتبطة بأهداف سياسية.

6. مقداد والكحلوت (2009)، "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية"

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية الفلسطينية وحجم الفائض أو العجز في الموازنة الفلسطينية خلال فترة الدراسة في ظل المعوقات الإسرائيلية. وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج من أهمها أن اتفاقية باريس الاقتصادية وقبورها، ونظام المقاصة وتحصيل الإيرادات وعدم التزام الجانب الإسرائيلي بشكل عام أضعف قدرة الجانب الفلسطيني على التحكم في إيراداته المالية وإدارتها بشكل فعال. وأن هناك ضعفاً في أداء الأجهزة الرقابية في الوزارات، وأن السلطة تعاني من قلة الخبرة في السياسات الجمركية.

7. الداية (2006)، "قياس مدى قدرة العاملين في وزارة المالية الفلسطينية على إدارة التمويل الدولي وتوجيهه نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية - دراسة تحليلية ميدانية"

هدفت الدراسة إلى التعرف على مدى وجود كادر بشري لإدارة التمويل الدولي، ومدى وجود أنظمة وقواعد لإدارة التمويل الدولي وفيما إذا كانت وزارة المالية تعمل على توجيه التمويل الدولي نحو التنمية.

وتوصلت الدراسة إلى أن لدى وزارة المالية الفلسطينية معرفة كافية عن مصادر التمويل الدولية، وعن أولويات وسياسات الدول التي تقدم التمويل الدولي، وأدوات التمويل الدولي. ولكن هناك غياب للخطط التفصيلية التي توضح الإدارة المستقبلية للتمويل الدولي، وليس هناك خطة لتوجيه التمويل الدولي نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعدم وجود جهاز مركزي موحد لإدارة التمويل الدولي. ويتم توجيه جزء كبير من التمويل الدولي لدعم الموازنة مع إهمال باقي القطاعات.

8. الخطيب (2006)، "دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين في 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.

وتوصلت الدراسة 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%، والنفقات 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 و 80% من الإيرادات المحلية.

9. أبو الفحم (2005)، "محددات الجدارة الائتمانية للسلطة الوطنية الفلسطينية"

هدفت الدراسة إلى تحليل وتقييم الجدارة الائتمانية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومن أجل تحقيق هذا الهدف قام الباحث باستخدام مجموعة من المؤشرات المتعارف عليها في هذا المجال، والتعرف على محددات الجدارة الائتمانية للدول المدينة، ودراسة أهم المتغيرات الاقتصادية التي تؤثر على قدرة الدولة المقترضة على خدمة ديونها الخارجية، والتعرف على مستوى الجدارة الائتمانية للسلطة الوطنية الفلسطينية للفترة الزمنية الممتدة ما بين 1995-2004م.

وتوصلت الدراسة إلى أن الاقتصاد الفلسطيني يعتمد على المساعدات الأجنبية بشكل كبير لتمويل برامج الإنفاق الاستثماري وجزء مهم من هذه المساعدات يأتي على شكل قروض ميسرة. وأن هناك ضعف حقيقي حول قدرة السلطة الفلسطينية المالية واعتمادها على الديون الخارجية، وأن المؤشرات تشير مخاوف حقيقية حول استمرار اعتماد المالية الفلسطينية على الدين العام الخارجي وانعكاسات ذلك على الأجيال القادمة وعلى عملية التنمية في المدى المتوسط والطويل.

10. الشلة (2005)، "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، والتعرف على مفهوم الإيرادات العامة وتطوره، وأهم محددات الإيرادات العامة، وكيفية تأثير تلك المحددات على الإيرادات العامة.

وتوصلت 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.

11. الخطيب (2005)، "مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني"

هدفت هذه الدراسة النقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني إلى مساعدة المجلس التشريعي الفلسطيني، والسلطة الوطنية على صياغة قانون عصري يحد من حساسية الاقتصاد الفلسطيني للهزات المالية الخارجية، ويجنبه الوقوع في أزمة المديونية، التي عصفت بالعديد من اقتصاديات الدول النامية والصناعية على حد سواء.

وتوصلت الدراسة إلى أنه وبالرغم من التطور الكبير في حجم المديونية الفلسطينية، إلا أنها ما زالت لا تُشكل خطراً على الاقتصاد الفلسطيني، حيث إن معظمها من الديون الميسرة كما أن نسبتها إلى الناتج المحلي ما زالت الأقل بين دول المنطقة جميعها. كما أبرزت الدراسة أهمية إدارة الدين العام، لما للإدارة السليمة والفاعلة من دور في تخفيف آثار الهزات الاقتصادية والمالية في الأسواق العالمية.

12. عثمان (2004)، "دور السياسة المالية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني"
هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور السياسة المالية المتبعة من قبل السلطة الفلسطينية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني. وتحليل دور السياسة الضريبية وسياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وذلك بدراسة أهداف وتوجهات السياسة الضريبية ومجموعة السياسات والإجراءات التي اتخذتها السلطة الفلسطينية للتأثير على النظام الضريبي الفلسطيني، وأهداف وتوجهات سياسة النفقات العامة للسلطة الفلسطينية ومدى ملاءمتها.
وتوصلت الدراسة إلى تدني حجم القدرة الاستيعابية، وأن قدرة السلطة الفلسطينية في مجال سياسة النفقات العامة بقيت محدودة نتيجة للقيود التي تفرضها اتفاقيات المرحلة الانتقالية من جهة وإجراءات الاحتلال من جهة أخرى.

13. عودة (2004)، "مديونية السلطة الوطنية حجمها ومصادرها وآليات إدارتها"
هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على حجم المديونية القائم على السلطة الوطنية الفلسطينية ومصادر الاقتراض، وكيفية إدارة هذه القروض وتوزيعها.
وتوصلت الدراسة إلى أن ارتفاع معدلات الدين العام الداخلي له انعكاسات سلبية على الاقتصاد تتمثل في التسبب في إغلاق أو خفض عمل المؤسسات والمنشآت الاقتصادية، وهروب رأس المال الوطني والاستثمارات الأجنبية وهز الثقة بين القطاع الخاص والحكومة. وتوافقت الدراسة مع بعض الدراسات الأخرى في أن مشكلة الدين العام الفلسطيني تكمن في استخدام الديون، وليس في حجمها.

14. لبد (2004)، "تجربة السلطة الفلسطينية في استغلال المساعدات الدولية 1994-2002"
هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أهداف وطبيعة المساعدات الدولية المقدمة من طرف الدول المانحة للسلطة الفلسطينية، وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني بصورة خاصة، وعلى تطورات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وكذلك إلى التعرف على مدى قدرة السلطة الفلسطينية على التغلب على المعوقات والصعوبات التي تحول دون الاستغلال الأمثل للمساعدات الدولية.

وتوصلت الدراسة إلى أن المساعدات الدولية المقدمة عبر السلطة الفلسطينية لم تحقق الأهداف المرجوة منها، وسواء كان ذلك بسبب العوامل المتعلقة بالجانب الفلسطيني أو العوامل الخارجية، وتحديداً ما يتعلق

منها بالجانب الإسرائيلي والدول المانحة ذاتها، وأظهرت أيضاً أن الاعتماد على المساعدات الدولية أصبح يمثل عبء على الجانب الفلسطيني، وخاصة في قدرته على تحقيق استقلاله الاقتصادي والسياسي.

15. عبد الرزاق (2002)، "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية"

هدفت الدراسة إلى مراجعة التطورات الإدارية والكمية للموازنة الفلسطينية في الفترة خلال الفترة (1995-2001)، ومناقشة هيكلية الموازنة العامة الفلسطينية للتعرف على ما يعترها من خلل واقتراح تعديلها بما يتناسب مع الاحتياجات التنموية الفلسطينية.

وتوصلت الدراسة إلى أن التسارع في الدين العام الخارجي يؤدي إلى زيادة الضغوط على الموازنة العامة الفلسطينية، بالإضافة إلى أنه يكون على حساب الاستخدامات الأخرى للموازنة. وأن المشكلة الحقيقية للدين العام الخارجي لا تكمن في حجمه ونموه بل في الاستخدامات التي اقتضت على تمويل الموازنة الجارية وبعض مشاريع البنية التحتية، كما أن الدراسة حددت أن عملية الاقتراض الفلسطيني ما زالت تفتقر إلى الاستراتيجية العامة، وتُعاني من العشوائية وعدم وجود الضوابط.

16. عبادي (2001)، "القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية"

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية ودورها في عملية التنمية الاقتصادية. وبحث مصادر الاقتراض المتاحة للسلطة الفلسطينية. وعرضت الدراسة بعض التوصيات بخصوص الدين العام، مما يساعد السلطة الوطنية الفلسطينية على إدارة الدين العام بصورة أكثر كفاءة، وتجنبها المشاكل التي وقعت فيها بعض الدول.

وتوصلت الدراسة إلى أن معظم هذه الديون هي ديون ميسرة لانخفاض الفائدة المترتبة عليها وطول فترة استحقاقها، وأن هذه الديون قد وزعت بشكل غير عادل على المناطق وعزت السبب إلى تعدد الجهات المنفذة، وعدم وجود خطة موحدة، هذا بالإضافة إلى استبعاد المشاريع الإنتاجية والتركيز على المشاريع الخدمية.

ثانياً: الدراسات العربية:

1. الصوص وآخرون (2012)، "العجز المالي وأثره على الاقتصاد الأردني"

هدفت هذه الدراسة لقياس أثر العجز المالي في الموازنة الأردنية على عدد من المتغيرات الاقتصادية الهامة مستخدمة التحليل الإحصائي لسلسلة زمنية للفترة (1977-2006)، وقد خلصت إلى أن العجز

المالي له أثراً إيجابياً على كل من الاستهلاك العام، الادخار العام، التكوين الرأسمالي، الدخل القومي والنتاج المحلي الإجمالي، والمديونية الخارجية والداخلية في حين لم تظهر الدراسة أثراً على النمو الاقتصادي.

وتوصلت الدراسة إلى وجود علاقة طردية بين العجز في الموازنة ومستوى الدين العام الداخلي، ووجود علاقة طردية ضعيفة بين العجز المالي والدين العام الخارجي، ووجود علاقة طردية قوية بين العجز والدخل القومي، والنتاج المحلي الإجمالي، مستوى الاستهلاك، التكوين الرأسمالي، الإيرادات العامة، الإنفاق الحكومي، الادخار، المستوى العام للأسعار.

2. الرشيد (2010)، "الإنفاق الحكومي وأثره على النمو الاقتصادي"

هدفت هذه الدراسة إلى توضيح مدى أثر الإنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي، بالإضافة إلى محاولة دراسة مدى تأثير الإنفاق العام على التجهيزات الأساسية والاستثمار الخاص وكذلك الخدمات العامة أو أوجه الإنفاق بوجه عام.

وتوصلت الدراسة إلى أن الإنفاق الحكومي يؤثر في ثمة متغيرات كالنمو النقدي أو تأثيره على نمو القطاع الخاص وتصحيح مساره وتوجيهه نحو استخدام أمثل للموارد لسد متطلبات المجتمع بالتكامل معه، ليس ذلك فحسب بل لديه مقدرة فريدة على سد فجوة الموازنة وعجز الحساب الجاري. وكما أنه يؤثر فهو يتأثر بالقيم الدينية والاجتماعية والاعتبارات التنظيمية والقانونية.

3. الهروط (2010)، "أثر الدين العام الخارجي على الإنفاق الرأسمالي في المملكة الأردنية الهاشمية للفترة من 1980-2008"

هدفت هذه الدراسة إلى قياس أثر الدين العام الخارجي على الإنفاق الرأسمالي في المملكة الأردنية الهاشمية للفترة 1980-2008. والتعرف على قانون الدين العام (الداخلي، الخارجي) في الأردن.

وتوصلت الدراسة إلى أن الدين الخارجي يؤدي إلى نمو الإنفاق الرأسمالي، ورصدت دوافع سياسية وراء الاستدانة من الخارج. وأنه منذ النشأة قامت الدولة بتمويل إنفاقها الرأسمالي من خلال التمويل بالدين الخارجي. وأظهرت الدراسة أن من مرتكزات السياسة الأردنية الاعتماد على الدين العام الخارجي كأهم مصدر لتمويل وزيادة الإنفاق الرأسمالي. وأن محفظة الدين العام الخارجي تعد أكبر محفظة مالية وهي محفوفة بالمخاطر والفرص الاستثمارية.

4. بودخدخ (2010)، "أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي - دراسة حالة الجزائر للفترة 2009-2001".

هدفت الدراسة إلى التأكيد على أهمية الدور الذي تلعبه الدولة في تحسين النشاط الاقتصادي وإبراز أهمية النمو الاقتصادي كمؤشر عام يعكس الوضعية الاقتصادية السائدة وتوضيح مدى فعالية سياسة الإنفاق العام في تحقيق النمو الاقتصادي.

وتوصلت الدراسة إلى أن تطور دور الدولة في الاقتصاد يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم الإنفاق العام. ولا يوجد هناك حد معين لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بسبب اختلاف ظروف وخصائص كل دولة. وأن الناتج الداخلي الخام يعتبر مؤشراً غير كاف للتعبير عن حجم النشاط الاقتصادي السائد خاصة في الدول النامية. وأن الاستهلاك العام يؤثر على النمو الاقتصادي بشكل كبير في الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة.

5. جبارة (2009)، "أولويات الإنفاق العام في لبنان في ظل أهمية إدارة حجم الدين العام"

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل واقع ارتفاع حجم الدين العام في لبنان، والتعرف على أولويات الإنفاق الحكومي في لبنان.

وتوصلت الدراسة إلى أن واقع الإنفاق العام اللبناني متأثر بشكل كبير بعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي. وأن خدمة الدين العام في لبنان تشكل أحد أبرز الأسباب التي تؤدي إلى العجز في الموازنة. وخدمة الدين تستهلك الجزء الأكبر من إيرادات الخزينة بنسبة أعلى من 50%.

6. جنوحات (2006)، "إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية"

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل آثار وانعكاسات الديون الخارجية على التنمية الاقتصادية في الدول العربية المدينة من خلال تحديد الإطار النظري للمشكلة وتوضيح وضعية المديونية العربية وتحليل دور الديون الخارجية في تمويل التنمية الاقتصادية واقتراح حلول لعلاج إشكالية المديونية الخارجية. وركزت الدراسة على الفترة الممتدة من سنة 1985 إلى سنة 2005 والتي غطت مسيرة الديون العربية المدينة خاصة بعد الأزمة المالية في بداية الثمانينات.

وتوصلت الدراسة إلى أن هناك غياب للمعايير المثلى لسياسة الاقتراض الخارجي لذلك وقع العديد من البلدان النامية في أخطاء جسيمة، بحصولها على قروض كثيرة بشروط صعبة. وأن آثار القروض

الخارجية في عملية التنمية بالبلدان العربية تتوقف على طريقة استخدام القروض الخارجية وفعالية هذا الاستخدام.

7. رواج (2006) "المديونية الخارجية والإصلاحات الاقتصادية في الجزائر"

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على تجربة الجزائر من ناحية المديونية الخارجية، والإصلاحات الهيكلية لتخفيض حجم الدين إلى أدنى مستوى. واستخدمت هذه الدراسة المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي.

وتوصلت الدراسة إلى أن المديونية الخارجية للبلدان المتخلفة هي ظاهرة تاريخية مرتبطة بظاهرة تصدير رأس المال في البلدان الرأسمالية المتطورة. وإعادة هيكلة البلدان المتخلفة لاقتصاداتها هي نتيجة موضوعية لتراكم الديون الخارجية وبلوغها مستويات تفوق طاقة اقتصاداتها. وأن برامج التصحيح الهيكلي التي اعتمدها البلدان المتخلفة، بسبب ضغط المديونية الخارجية أدت إلى نتائج هامة من ناحية التوازنات الاقتصادية.

8. عمر (2004)، "الدين العام المفاهيم، المؤشرات، الآثار"

هدفت هذه الدراسة إلى توصيف مشكلة الدين العام في مصر حتى يمكن تحديد كيفية علاجها عن طريق الإدارة الرشيدة للدين العام، وتناول البحث بالشرح المفاهيم الأساسية للدين العام، ومؤشرات هذا الدين وآثاره وموقف الإسلام من الدين العام.

وتوصلت الدراسة إلى تزايد الدين العام من سنة لأخرى في مصر، وتزايد أعباء خدمة الدين، وعدم استخدام بعض القروض مع تحمل الاقتصاد المصري بالفوائد، الإقراض بسعر فائدة مرتفع وإعادة إقراض نفس المبالغ بسعر فائدة منخفض، استمرار الحكومة في الاقتراض لسداد القروض السابقة وأعبائها دون أن يكون لديها تصور واضح عن كيفية الخروج من هذه الحلقة الخبيثة.

9. حجازي (1999)، "اتساع نطاق الدين العام في دول العالم الإسلامي - المشكلة والحلول"

هدفت هذه الدراسة إلى إيجاد حلول لعلاج مشكلة الدين العام في بلدان العالم الإسلامي، بالتدرج وعلى مدى فترة زمنية ممتدة في ظل توفر البيئة الإسلامية. وتم استخدام النموذج الكينزي لاشتقاق العلاقة بين العجز في الموازنة والدين العام والنتائج المحلى الإجمالي.

وتوصلت الدراسة إلى أن الأسباب المحتملة لظهور العجز وتفاقم الدين هي قيام الحكومات بإنفاق أموال أكثر مما يمكنها تعبئتها، إضافة إلى زيادة سعر الفائدة في أسواق المال عن معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي وحجم الدين العام نفسه المتراكم من سنوات سابقة. وأن السبب الحقيقي لأزمة الديون العامة لبلدان العالم الإسلامي هو الابتعاد عن الشريعة الإسلامية في مجالي جمع الأموال وإنفاقها.

10. محمد (1992)، "تقييم أثر الديون الخارجية على الاستهلاك في مصر خلال السبعينات والثمانينات"

هدفت الدراسة إلى تقييم أثر الديون الخارجية على الاستهلاك خلال السبعينات والثمانينات، وتم اختبار دوال خطية ولوغاريتمية لقياس هذا الأثر.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الميل الحدي لإجمالي الاستهلاك ومرونة الإنفاق الاستهلاكي من الدخل قد اتجهت نحو الارتفاع في الثمانينات مقارنة بالسبعينات، وأن قيم الميول الحدية والمرونة للاستهلاك تعكس الوزن النسبي للاستهلاك العائلي في إجمالي الاستهلاك. وتتجه الميول الحدية لإجمالي الاستهلاك الخاص والحكومي من الديون الخارجية نحو الانخفاض من 89 إلى نحو 0.15.

ثالثاً: الدراسات الأجنبية:

1. Boris Georgiev (2012) 'Implications of public debt on Economic growth and development

هدفت هذه الدراسة إلى قياس العلاقة بين الديون والاستثمار والتنمية الاقتصادية في أوروبا. وشملت البيانات 17 دولة أوروبية للفترة الممتدة من 1980م حتى 2012م. وتم اختبار فرضيات الدراسة بنماذج قياسية مناسبة لكل فرضية.

وتوصلت هذه الدراسة إلى أن النمو الاقتصادي له تأثير سلبي كبير على تراكم الدين العام. وأن النمو الاقتصادي كلما كان أبطأ أدى إلى زيادة في عجز الموازنة من خلال خفض الإيرادات العامة، مما يؤدي إلى إصدار ديون جديدة. كما يزداد تراكم الديون، وتزيد تكلفة خدمة الدين إلى حد كبير، مما يؤدي إلى نقص في مستويات الاستثمار وبالتالي التأثير سلباً على النمو على المدى الطويل.

2. Balazs Egert (2012) 'Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects. الآثار غير الخطية بين الدين العام والنمو الاقتصادي'

هدفت هذه الدراسة إلى التحقق من التأييد المتزايد في علم الاقتصاد من وجود تأثير غير خطي وبشكل سلبي قوي للدين العام على النمو الاقتصادي. ونتائج الدراسة اعتمدت على انحدار ثنائي بناءً على بيانات سلسلة زمنية تراوحت للفترة الممتدة ما بين 1960 إلى 2010. ولقياس العلاقة بين الدين العام والنمو الاقتصادي تم استخدام عدد من النماذج القياسية.

وتوصلت الدراسة إلى وجود حاجة ماسة للدراسة بشكل أكثر تعمقاً للعلاقة بين الدين العام والنمو حسب الدول والظروف الاقتصادية.

3. Evelyn Wamboye (2012) 'External debt, trade and FDI on economic growth of least developed countries. أثر الديون الخارجية والتجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الاقتصادي للبلدان الأقل نمواً.'

هدفت هذه الدراسة لتقييم أثر الديون الخارجية على النمو الاقتصادي العام على المدى الطويل، في أربعين دولة من الدول الأقل تقدماً. وتم تحليل بيانات مقطعية غير متوازنة، والتي تمتد للفترة 1975-2010. وإجراء تحليل مقارنة على أساس محددات مختلفة للدين العام، وبناءً على العينات المتوفرة للدراسة، وتم استخدام نموذج قياسي لتحليل أثر هذه المتغيرات على النمو الاقتصادي.

وتوصلت الدراسة إلى أن الديون الخارجية المرتفعة تؤدي إلى تخفيض النمو الاقتصادي، بغض النظر عن طبيعة هذه الديون. بالإضافة إلى التجارة، والاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدات الإنمائية الرسمية لها نفس التأثير.

وتوصلت الدراسة إلى أن الديون الخارجية المرتفعة تؤدي إلى تخفيض النمو الاقتصادي، بغض النظر عن طبيعة هذه الديون. بالإضافة إلى التجارة، والاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدات الإنمائية الرسمية لها نفس التأثير.

4. Hernando Vargas (2011) 'Public Debt Market Risk: The Effects on the Financial System and on Monetary Policy - The Case of Colombia. مخاطر سوق الدين العام: التأثير على النظام المالي والسياسة المالية - دراسة حالة كولومبيا'

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على تأثير مخاطر سوق الدين العام على النظام المالي والسياسة النقدية في كولومبيا. وتبين أن زيادة إصدار الدين العام يؤثر على السياسة المالية في كولومبيا. فإن هيكلية

الموازنة العمومية خاصةً مؤسسات الائتمان قد تغيرت بشكل كبير مع تزايد أهمية الأوراق المالية الحكومية. وكننتيجة أصبح التعرض لمخاطر السوق مشكلة للنظام المالي الذي يدير مخاطر الائتمان. إن عدم التوازن هذا خلق تهديدات متوقعة لاستقرار النظام المالي ليس فقط حجم التعرض للمخاطر ولكن بسبب وجود ملامح مؤسسية للتخفيف من حدة المخاطر.

وتوصلت الدراسة إلى أن مخاطر سوق الدين العام يجب أن يتم تخفيضها في كولومبيا، حيث يجب تخفيض حجم الدين العام وإزالة العوائق الهيكلية لمخاطر السوق ومعالجة القضايا التنظيمية.

5. Cristina Checherita and Philipp Rother (2010) ،The impact of high and growing government debt on economic growth – An empirical investigation for the Euro area.

"أثر ارتفاع الدين الحكومي على النمو الاقتصادي - دراسة تطبيقية على دول الاتحاد الأوروبي"

هدفت هذه الدراسة لقياس تأثير الدين الحكومي على معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في 12 دولة في منطقة اليورو خلال 40 عاماً ابتداءً من عام 1970.

وتوصلت الدراسة لوجود تأثير غير خطي للدين الحكومي على معدل النمو، وأن نسبة الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي له تأثير ضار على معدل النمو في المدى الطويل بما يقارب 90-100% من الناتج المحلي الإجمالي. وهناك أدلة على أن التغير السنوي لنسبة الدين العام ونسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي هي سلباً ومرتبطة خطياً مع نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

6. Emanuele Baldacci and Manmohan S. Kumar (2010) ،Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields.

"العجز المالي والدين العام، وعائدات السندات السيادية".

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل أثر العجز المالي والدين العام على أسعار الفائدة طويلة الأجل خلال 1980-2008، مع الأخذ بعين الاعتبار مجموعة واسعة من العوامل الخاصة بكل بلد، لبيانات مقطعية لعدد 31 دولة من الاقتصادات المتقدمة والأسواق الناشئة.

وتوصلت الدراسة لوجود ارتباط سلبي بين الديون الخارجية والادخارات المحلية، ووجود متغيرات أخرى تؤثر على المدخرات المحلية كالسياسات الاقتصادية وسياسة إدارة الديون. والنموذج القياسي المستخدم أكد العلاقة التداخلية بين الديون الخارجية والمدخرات المحلية فيؤثران ويتأثران بعضهما البعض. ولقد

أشارت الدراسة إلى أن العجز المالي الضخم والدين العام، من المتوقع أن يفرض ضغوط على عائدات السندات السيادية في العديد من الاقتصاديات المتقدمة على المدى المتوسط.

7. Naeem Akram (2009) 'Impact of public debt on the economic growth of Pakistan.

"أثر الدين العام على النمو الاقتصادي في باكستان"

هدفت هذه الدراسة إلى قياس أثر الدين العام على النمو الاقتصادي والاستثمار في باكستان للفترة الممتدة من 1972م إلى 2009م. ولقد أكد الباحث على أن الآثار الإيجابية للدين العام تتعلق بأن الموارد المتعطشة الممولة بالديون ستؤدي إلى معدلات نمو عالية ويزيد من قدرة الدولة على سداد خدمة الديون الخارجية والداخلية.

وتوصلت الدراسة إلى أن الدين العام الخارجي والمحلي له تأثير سلبي على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار. وأن باكستان على مدى السنوات الماضية فشلت في جمع الإيرادات الكافية لتمويل ميزانيتها.

8. Luke Okafor,Joanna Tyrowicz (2008) 'Foreign debt and domestic savings in developing countries.

"الديون الخارجية والادخار المحلي في الدول النامية"

هدفت هذه الدراسة إلى التحقق من علاقة السببية المحتملة بين الديون الخارجية والادخار المحلي في الدول النامية. الجانب النظري من البحث قدم دليلاً حول مدى ارتباط الديون الخارجية بعملية التنمية، ويركز هذا البحث في جانبه التطبيقي على مجموعتين من الدول وهما أمريكا اللاتينية وأفريقيا للفترة الزمنية الممتدة من 1975م إلى 2004.

وتوصلت الدراسة إلى أن هناك تأثير سلبي للديون الخارجية على الادخار المحلي وخاصة في المدى الطويل. ويؤكد الباحث بأن العلاقة بين الديون الخارجية والادخار تعتمد على مدى تراكم الديون في كل دولة على حدا تبعاً لاجتياز هذه الديون مرحلة معينة.

9. Ogunlana O.A. (2004) 'Nigeria and the burden of external debt - the need for debt relief.

"نيجيريا وعبء الديون الخارجية، الحاجة إلى تخفيف عبء الديون"

هدفت هذه الدراسة إلى استعراض الديون الخارجية لنيجيريا والعبء المفروض تبعاً لهذه الديون. واستخدمت الدراسة المؤشرات الاقتصادية ودراسة الظروف الاقتصادية العالمية السائدة لتبرير الحاجة إلى تخفيف عبء الديون الكبيرة للبلاد. وقامت هذه الدراسة بمراجعة عبء خدمة الدين في نيجيريا خاصة في ضوء الحاجة الملحة للدولة لخفض مستوى الفقر فيها.

وتوصلت الدراسة إلى أنه وبعد تحليل المؤشرات الاقتصادية ومؤشرات الديون الخارجية فإنها تشير إلى خطورة عبء الديون في نيجيريا على مستوى التنمية الاقتصادية فيها. وأوصت الدراسة الحكومة بضرورة إتباع سياسات اقتصاد كلية "مالية نقدية" رشيدة، وإصلاح هيكلية يشمل البنية التحتية والتجارة الخارجية والداخلية والضرائب والسياسات الاجتماعية والأطر التنظيمية مما يقدم الحوافز الاقتصادية للاستثمارات الخاصة والإنتاج، ومكافحة الفساد وذلك يصل لتحقيق الهدف المنشود وهو التخلص من أزمة الدين العام وإدارتها بحكمة وفعالية.

10. Signe Krogstrup (2002) 'Public debt asymmetries: the effects on taxes and spending in the European Union.

"تأثير الدين العام على الضرائب والإنفاق في دول الاتحاد الأوروبي"

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل تأثير التزامات خدمة الديون على الضرائب والإنفاق في دول الاتحاد الأوروبي. وتوضيح كيف أن زيادة التنافس الضريبي ممكن أن يغير هذه الآثار.

وتوصلت الدراسة إلى أن الدين العام مرتبط بمستويات الضرائب والإنفاق في دول الاتحاد الأوروبي، الاختلاف بين الدول في الديون العامة تؤدي لعدم التوازن في الضرائب والنفقات في جميع أنحاء دول الاتحاد الأوروبي، إن البلدان مرتفعة حجم الديون يكون الإنفاق لها منخفض والضرائب مرتفعة مقارنة بالدول منخفضة حجم الديون. وأن انتقال رؤوس الأموال قد يؤدي لزيادة هذا الاختلال، وبالتالي عندما يزيد انتقال رؤوس الأموال فإن زيادة الضرائب تكون ضرورية بسبب ارتفاع التزامات خدمة الديون التي يقع كاهلها على دخل العمال والاستهلاك وليس على رؤوس الأموال.

* تعقيب الباحثة على الدراسات السابقة:

تعددت البحوث والدراسات المحلية والعربية والعالمية التي تناولت مشكلة الدين العام للدول، وأثرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول. ومن خلال الاطلاع على هذه الدراسات يتضح أن هناك عناصر التقاء وعناصر اختلاف بينها وبين هذه الدراسة من حيث منهجية البحث والفترة الزمنية والمفاهيم والمتغيرات المرتبطة وحدود البحث.

وقد تم تقسيم الدراسات السابقة إلى ثلاث مجموعات أ، ب، ج وسيتم عرض وجه التشابه بين هذه الدراسة ودراسات كل مجموعة على حده كما هو موضح في الجدول التالي:

جدول رقم 1.1

أوجه الاختلاف والتشابه بين هذه الدراسة والدراسات السابقة

مجموعة أ	مجموعة ب	مجموعة ج
أبو زعيتر (2012)	أبو الفحم (2005)	أبو عيدة (2012)
أبو مصطفى (2009)	الخطيب (2005)	الصوص (2012)
مقداد وآخرون (2009)	أبو مدللة (2011)	محمد (1992)
الشلة (2005)	عودة (2004)	Bories (2012)
الخطيب (2006)	عبادي (2001)	Balazs (2012)
عبد الرازق (2003)	الهروط (2010)	Evelyn (2012)
الداية (2006)	جبارة (2009)	Cristina (2010)
ليد (2004)	جنوحات (2006)	Emanuele (2010)
عثمان (2004)	روايح (2006)	Naeem (2009)
رجب (2011)	عمر (2004)	Luke (2008)
الرشيد (2010)	حجازي (1999)	Signe (2002)
بودخدخ (2010)	Hernando (2011)	
	Ogunlana (2004)	

• وجه التشابه:

أولاً: وجه التشابه مع الدراسات في مجموعة "أ":

- اتفقت هذه الدراسة مع الدراسات السابقة الواردة في الجدول رقم 1.1 "مجموعة أ" في دراسة الموازنة العامة بشقيها النفقات العامة والإيرادات العامة، والعجز في الموازنة العامة وأسبابه، ومصادر تمويل هذا العجز، مع التطرق إلى موازنة السلطة الفلسطينية والتمويل الدولي لها.

1. على نطاق الدراسات المحلية ركزت دراسة "أبو زعيتر" على ماهية الموازنة العامة ومراحل إعدادها ومصادر تمويل الموازنة الفلسطينية، وبذلك تقاسمت مع دراسة "أبو مصطفى، 2009" في دراسة الموازنة العامة الفلسطينية مع التطرق إلى متطلبات الحصول على التمويل الخارجي والآثار المترتبة على الدين العام الخارجي.

أما دراسة "مقداد وآخرون، 2009" تناولت واقع الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية الفلسطينية، وركزت دراسة "الداية، 2006" على قدرة وزارة المالية الفلسطينية على إدارة التمويل الدولي، ومدى توفر الإمكانيات المادية والبشرية المطلوبة لذلك. وناقشت دراسة "الشلة، 2005" أهم محددات الإيرادات العامة في فلسطين.

وبالإضافة إلى تركيز كل الدراسات السابقة على الموازنة العامة هدفت دراسة "عبد الرزاق، 2002" إلى مراجعة التطورات الإدارية والكمية للموازنة الفلسطينية مع مناقشة هيكلية الموازنة العامة الفلسطينية. أما دراسة "لبد، 2003" تناولت كيفية استغلال المساعدات الدولية في فلسطين وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني.

2. على نطاق الدراسات العربية فاتفقت دراسة "الرشيد، 2010" مع هذه الدراسة في دراسة الإنفاق الحكومي وتأثيره على النمو الاقتصادي، أما دراسة "بودخدخ، 2010" فهدف لدراسة أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي في الجزائر.

ثانياً: وجه التشابه مع الدراسات في مجموعة "ب":

- كما اتفقت هذه الدراسة مع الدراسات السابقة الواردة في الجدول رقم 1.1 "مجموعة ب" في دراسة الإطار النظري للدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، وتطور الدين العام في فلسطين، والجدارة الائتمانية للسلطة الفلسطينية، وآثار الدين العام على المتغيرات الاقتصادية الأخرى.

1. على نطاق الدراسات المحلية قامت دراسة "أبو الفحم، 2005" بتحديد محددات الجدارة الائتمانية للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال عدة مؤشرات، وهدفت دراسة "الخطيب، 2005" إلى مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني رقم 24 لسنة 2005.

أما دراسة "أبو مدللة، 2011" فقد تتبعت تطور الدين العام في الأراضي الفلسطينية ومدى تأثيره على الوضع المالي في فلسطين. وناقشت دراسة "عودة، 2004" مديونية السلطة الوطنية من حيث حجمها ومصادرها وآليات إدارتها. وهدفت دراسة "عبادي، 2001" لدراسة القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية بشكل تفصيلي في فلسطين من حيث حجم هذه القروض ومصادرها وأثرها على التنمية الاقتصادية في فلسطين.

2. على نطاق الدراسات العربية ركزت دراسة "الهروط، 2010" على أثر الدين العام الخارجي على الإنفاق الرأسمالي في المملكة الأردنية الهاشمية، وناقشت دراسة "جبارة، 2009" أولويات الإنفاق العام في لبنان في ظل أهمية إدارة حجم الدين العام. أما دراسة "جنوحات، 2006" فقد تتبعت إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية بشكل عام. وهدفت دراسة "روابح، 2006" إلى دراسة المديونية الخارجية والإصلاحات الاقتصادية في الجزائر. وقامت دراسة "عمر، 2004" بدراسة الدين العام من حيث المفاهيم والمؤشرات والآثار بالتركيز على الحالة في مصر، أما دراسة "حجازي، 1999" فركزت على دراسة المشكلة والحلول في اتساع نطاق الدين العام في دول العالم الإسلامي بشكل عام.

3. على نطاق الدراسات الأجنبية هدفت دراسة "Hernando, 2011" إلى التعرف على تأثير مخاطر سوق الدين العام على النظام المالي والسياسة النقدية في كولومبيا، أما دراسة "Ogunlana, 2004" فركزت على استعراض الديون الخارجية في نيجيريا وعبء هذه الديون على اقتصادها.

ثالثاً: وجه التشابه مع الدراسات في مجموعة "ج":

- واتفقت هذه الدراسة مع الدراسات السابقة الواردة في الجدول رقم 1.1 "مجموعة ج" في المنهجية المستخدمة في تحليل البيانات حيث تم استخدام أسلوب الإحصاء القياسي بهدف دراسة العلاقة بين الدين العام والمتغيرات الاقتصادية الأخرى، كالنمو الاقتصادي، العجز في الموازنة ، الادخار، والاستهلاك.

1. على نطاق الدراسات المحلية هدفت دراسة "أبو عيدة، 2012" إلى تحديد مدى قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء الدين الخارجي من خلال نموذج رياضي كينزي في اشتقاق العلاقة بين العجز المالي في الموازنة العامة والدين العام.

2. على نطاق الدراسات العربية ركزت دراسة "الصوص وآخرون، 2012" على تحليل أثر العجز المالي في الاقتصاد الأردني من خلال نموذج إحصائي لسلسلة زمنية للفترة 1977-2006. واستخدمت دراسة "محمد، 1992" في تحليل أثر الديون الخارجية على الاستهلاك في مصر خلال السبعينات والثمانينات عدد من الدوال الخطية واللوغاريتمية.

3. على نطاق الدراسات الأجنبية هدفت دراسة "Boris, 2012" لتحليل أثر العلاقة بين الدين والاستثمار والتنمية الاقتصادية في أوروبا لسلسلة زمنية للفترة 1980-2012، من خلال استخدام 3 نماذج قياسية للتحقق من صحة فرضيات الدراسة. واستخدمت دراسة "Balazs, 2012" انحدار ثنائي لبيانات سلسلة زمنية للفترة 1960-2010 لتحليل مدى تأثير الدين العام على النمو الاقتصادي. وقامت دراسة "Evelyn, 2012" بتحليل أثر الدين العام على النمو الاقتصادي من خلال نموذج قياسي. وهدفت دراسة "Cristina, 2010" إلى تحليل أثر الدين الحكومي على معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في 12 دولة لسلسلة زمنية للفترة 1970-2010 باستخدام نموذج قياسي. أما دراسة "Emanuele, 2010" فهدفت لتحليل أثر العجز المالي والدين العام على أسعار الفائدة طويلة الأجل خلال الفترة 1980-2008 وذلك من خلال نموذج قياسي. وقامت دراسة "Naeem, 2009" لتحليل أثر الدين العام على النمو الاقتصادي والاستثمار في باكستان لسلسلة زمنية للفترة 1972-2009. وهدفت دراسة "Luke, 2008" لتحليل أثر الديون الخارجية على الادخار المحلي في الدول النامية لسلسلة زمنية للفترة 1975-2004، أما دراسة "Signe, 2002" قامت بتحليل أثر التزامات خدمة الديون على الضرائب والإنفاق في دول الاتحاد الأوروبي.

• وجه الاختلاف وأهم ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

1. إن غالبية الدراسات المحلية والعربية دراسات نظرية وليست تطبيقية إلا ما ورد في الجدول رقم 1.1 في "مجموعة ج". أما الدراسات الأجنبية فغالبيتها يعتمد على أساس تطبيقي حسب الدول وفترات زمنية مختلفة. وما يميز هذه الدراسة أنها دراسة تطبيقية لتحليل أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي في فلسطين، وحسب علم الباحثة لا توجد دراسة بعينها ناقشت أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي بشقيه النفقات الجارية والتطويرية، وذلك بتحليل سلسلة زمنية لمدة 17 عام من خلال نموذج قياسي للوصول إلى أفضل النتائج. ولكنها ركزت أكثر على أثر الدين العام على النمو الاقتصادي.
2. تختلف الدراسة في الفترة الزمنية حيث أن هذه الدراسة شملت الفترة الممتدة من 1997م وحتى 2013م، فما يميز هذه الدراسة أنها الأحدث زمنياً.
3. غالبية الدراسات السابقة ركزت على الدين الخارجي فقط، ولكن هذه الدراسة ستركز على الدين العام للحكومة بشقيه الاقتراض المحلي والاقتراض الخارجي.

الفصل الثاني

الموازنة العامة في فلسطين

المبحث الأول: الموازنة العامة في فلسطين.

المبحث الثاني: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية.

مقدمة:

واكبت التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات عبر العصور تطورات في فكرة الموازنة والدور الذي تقوم به في مالية الدولة، ولما كانت الموازنة انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، فمن الطبيعي أن يتبع التطور في دور الدولة تطوراً مماثلاً في مفهوم الموازنة ودورها في النشاط الاقتصادي، وقد اختلف هذا الدور في الفكر التقليدي عنه في الفكر الحديث.

ولقد شهدت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها تسارعاً واضحاً في مؤشرات وأبعاد الموازنة الفلسطينية، وجاء ذلك نتيجة منطوية لاتساع الصلاحيات التي تسلمتها السلطة الفلسطينية من سلطات الاحتلال الإسرائيلي، وتزايد التوظيف الحكومي في المجالين المدني والعسكري وتقسيم الموازنة العامة إلى نفقات عامة وإيرادات عامة وكل منها تقسيماته وفروعه. (عبد الرازق، 2002، ص14)

إن الاقتصاد الفلسطيني في حالة ركود اقتصادي حيث تحمل أعباء ثقيلة خلفها الإرث الاقتصادي للاحتلال، ويعاني أيضاً من تشوهات هيكلية وتبعية اقتصادية، عملت إسرائيل على تكريسها طوال فترة الاحتلال، حيث أحكمت سيطرتها على الاقتصاد الفلسطيني من خلال نهب ثرواته الاقتصادية، وتدمير بنيته التحتية وقاعدته الإنتاجية، وقطع علاقاته الاقتصادية مع العالم الخارجي. وقد أدى ذلك إلى إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بعلاقات قائمة على الضعف والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي، وتحول الاقتصاد الفلسطيني إلى سوق استهلاكية للبضائع الإسرائيلية. (حلس، 2013، ص30)

وسيتيم في هذا الفصل مناقشة موضوع الموازنة العامة في فلسطين، باعتبارها مدخلاً منطقياً لآبد من الولوج من خلاله للفصول اللاحقة من هذا البحث، ولأهمية الموازنة العامة لأنها تُعبر عن برنامج العمل السياسي والاجتماعي والاقتصادي للحكومة خلال فترة مالية قادمة، وكل ما سبق سيتم تقسيمه إلى مبحثين أساسيين وهما:

المبحث الأول: الموازنة العامة في فلسطين.

المبحث الثاني: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية.

المبحث الأول

الموازنة العامة في فلسطين

1.1.2 تعريف الموازنة العامة:

لقد تعددت المفاهيم الخاصة بالموازنة نتيجة لاختلاف وجهات النظر حولها من حيث كونها خطة أو خطوة نحو عملية التخطيط أو مجرد وسيلة للربط بين الخطة والتنفيذ أو كخطة شاملة ومنسقة، وفي التالي سرد بعض التعاريف اللغوية والاصطلاحية للموازنة.

التعريف اللغوي: يشير مفهوم الموازنة من الناحية اللغوية إلى صيغة مفاعلة من الفعل "وازن"، (ابن منظور، 1956، ص447) ووازنه أي عادله وقابله وحاذاه. (آبادي، دون تاريخ، ص275) أما معنى كلمة عامة فإنه لفظ مشتق من الفعل (عَمَّ) أي شمل. (ابن منظور، 1956، ص426)

التعريف الاصطلاحي: الموازنة العامة تختص بالأموال العامة التي لا تختص بفرد دون آخر، بل هي لعموم الناس. (الليحاني، 1997، ص26)

عرف صندوق النقد الدولي الموازنة العامة بأنها وثيقة حكومية تقدم تقدير إيرادات ونفقات الدولة في سنة مالية معينة. (www.IMF.org) أما القانون الفرنسي عرف موازنة الدولة بأنها "الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية".

وعُرفت الموازنة العامة في دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة بأنها "عملية سنوية تركز على التخطيط والتنسيق، ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة".

وحسب قانون تنظيم الموازنة في الأردن رقم (39) لسنة 1962 عرف الموازنة بأنها: "المنهاج المفصل لحكومة المملكة الأردنية الهاشمية من الناحية المالية، وتعني الإيرادات والنفقات المقدرة لسنة مالية معينة".

- وعرف القانون الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة الفلسطينية، مادة (1) : بأنها برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة.

ومن خلال التعريفات أعلاه يمكن الإشارة إلى أن الموازنة العامة هي أداة مالية تستخدمها الدولة لتحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالإضافة لأنها وسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب التصاعدية وإعادة إنفاقها لتغطية نفقات الطبقات الفقيرة. وهناك أهداف مالية للموازنة تعبر عن كشف المركز المالي للدولة وتبين فيها إذا كان هناك عجزاً أم فائضاً في الموازنة. وإن أحد الخصائص الأساسية للموازنات يتمثل في اعتمادها على التنبؤ وارتباطها بفترة مستقبلية محددة ويمكن استخدام الموازنات بنجاح في عمليات التخطيط والرقابة وكأساس لتقييم الأداء واكتشاف الانحرافات.

2.1.2 أنواع الموازنات العامة:

تتعدد أنواع الموازنات وتختلف خصائصها وفقاً للأهداف العامة التي ترغب الدول في تحقيقها، وظروف الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية هي التي تحدد أي نوع من هذه الموازنات مناسب لتطبيقه.

1. موازنة البنود (التقليدية): لقد بدأت فكرة موازنة البنود في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1921، وكانت تعتمد في تصنيفها لبنودها على التصنيف الوظيفي للتمييز بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية، أي تصنف النفقات حسب طبيعتها وليس الغرض منها. (الخطيب، 2006، ص34)

وترى الباحثة أن موازنة البنود لا تساعد على التخطيط سواء قصير الأجل أو طويل الأجل لعدم احتوائها على برامج ومشاريع تمتد لأكثر من فترة زمنية قادمة. وعدم قدرتها على ربط الإيرادات والمصروفات بمراكز المسؤولية بما يحقق الإطار المناسب لتحقيق الرقابة الفعالة على الأداء.

2. موازنة البرامج والأداء: ويعتمد هذا الأسلوب على تبويب الموازنة الذي يأخذ في الاعتبار اهتمامات الحكومة وما يجب القيام به من برامج وخطط ومشروعات دون التركيز على ما تتفقه الحكومة على شراء السلع والخدمات، فلم يعد الأمر قاصراً على مجرد تبويب المصروفات على أساس نوعي طبقاً لموازنة البنود، بل يجب أن يظهر أولاً سبب النفقة ضمن الخطة والبرنامج المطلوب تنفيذه والذي تشتري من أجله تلك المستلزمات. (غنام، 2006، ص41)

3. موازنة التخطيط والبرمجة: وهي من أحدث صور الموازنة العامة للدولة، 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. (اليحيى، 2007، ص173)

4. نظام الموازنة الصفرية: أداة تخطيطية ورقابية تعمل على الربط بين أهداف المشروع وبين مختلف الأنشطة عن طريق بلورة هذه الأهداف في صورة خطط وبرامج أداء وتتطوي هذه الأداة بصدد تخطيط الأنشطة على إجراءات يتم بمقتضاها تخصيص الموارد المادية والبشرية المتاحة، بالارتكاز على تحليل التكاليف والمنافع المرتبطة بهذه الأنشطة بما يكفل تحقيق التخصيص الأمثل للموارد. (العريني، 2007، ص32)

وترى الباحثة أن هذه الموازنة تتميز بترشيد وتحسين عملية اتخاذ القرارات عن طريق ما تسوقه من مبررات، وتخفيض عبء الضرائب ورفع مستوى الكفاءة والفعالية في الأجهزة الحكومية بشكل عام. ولكنها في نفس الوقت تحتاج إلى وقت طويل لإعدادها، وتوفر بيانات كثيرة وكافية عن البرامج والمشاريع التي يحتاجها هذا النوع من الموازنة.

5. الموازنة التعاقدية: كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996م. وهي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة المركزية. بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وعام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها. (الموقع الإلكتروني للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، www.arabosai.org)

الموازنة العامة في فلسطين:

بدأت ملامح الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، تتبين بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية على أثر اتفاق أوسلو السياسي واتفاق باريس الاقتصادي بين منظمة التحرير الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي، وقد حددت اتفاقية باريس الاقتصادية الأسس الكلية للاقتصاد الفلسطيني لتنظيم علاقاته الاقتصادية مع العالم الخارجي، من أجل النهوض بالاقتصاد من خلال سياسات تنمية شاملة

تقوم بها السلطة من أجل تعزيز القدرة الذاتية والاعتماد على الذات للاقتصاد الفلسطيني.
(فرسخ، 1999، ص70)

ولم يشهد واقع الاقتصاد الفلسطيني في تلك الفترة إلا بعض التطورات الإيجابية في السنوات الأولى من عمر السلطة الفلسطينية، وبدأ الوضع بالتدهور بسبب سياسات الاحتلال الإسرائيلي الهادفة لتدمير الاقتصاد الفلسطيني من فرض الإغلاقات وتدمير البنية التحتية للأراضي الزراعية والمناطق الصناعية حتى بعد توقيع اتفاق أوسلو 1993.

ونتيجة لقرار السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994 والصادر في (20/5/1994)، والذي قرر استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل عام 1967 في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها، ونتيجة لذلك أصبح قانون الموازنة العامة الفلسطيني وفق القانون الأردني والمصري، حيث لم يكن هناك خلاف بين القوانين التي تنظم قضية الموازنة سواء في الضفة أو في قطاع غزة. (عبد النبي، 2012، ص54) واستمر الوضع على ما هو عليه حتى أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون رقم 39 لسنة 1962 بشأن تنظيم الميزانية العامة المعمول به في محافظات الضفة الغربية، وعلى مشروع القانون المقدم من لجنة الموازنة والشؤون المالية العامة بالمجلس التشريعي. وبناء على موافقة المجلس التشريعي، صدر قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

وعايشَت السلطة الفلسطينية منذ قدومها العديد من التقلبات السياسية والاقتصادية المحلية والعالمية، وارتبط وضعها المالي بالمساعدات الخارجية وبطبيعة العلاقة السياسية والاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي، التي أثرت بدورها على حجم وطبيعة النشاط الاقتصادي المحلي، وعلى إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية. (قباجة، 2012، صvii)

وترى الباحثة أن الحكومات الفلسطينية المتتالية بذلت جهداً كبيراً في سبيل إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني، لكنها واجهت العديد من العقبات التي وضعها الاحتلال الإسرائيلي، مثل الإجراءات التعسفية والإغلاقات التي قطعت المناطق الفلسطينية، ومنعت حركة الأفراد والبضائع، وتعتبر هذه القيود العقبة الأساسية أمام جهود الحكومات الفلسطينية عند التخطيط لإنعاش الاقتصاد الفلسطيني.

**** المراحل المالية التي مرت بها السلطة الفلسطينية:**

لقد قام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس بتقسيم المراحل المالية التي مرت بها السلطة الوطنية الفلسطينية إلى خمس مراحل أساسية وهي كالتالي: (قباجة، 2012، ص12)

1. مرحلة التأسيس (1994-1999): شهدت هذه المرحلة نوع من الاستقرار المالي في موازنة الحكومة، حيث كان الإنفاق الجاري يمول بشكل أساسي من الإيرادات المحلية مع انخفاض مستمر في عجز الموازنة الجارية ووجود فائض في موازنة 1998 و 1999.

2. مرحلة سنوات الانتفاضة الثانية (2000-2002): تراجعت المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية متأثرة بالظروف السياسية القاسية والحصار الاقتصادي خلال سنوات الانتفاضة الثانية، وارتفع مستوى الإنفاق الجاري مع تراجع أو ثبات نسبي في جانب الإيرادات. وبالنتيجة انعكست هذه التغيرات على تفاقم مشكلة الدين العام لتغطية العجز.

3. مرحلة بدء الإصلاح المالي (2003-2005): على الرغم من بدء عملية الإصلاح المالي في هذه الفترة إلا أن نفقات السلطة الفلسطينية واصلت الارتفاع بسبب تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية وارتفاع عدد الموظفين إلى 146 ألف، وساعد السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة إعادة إسرائيل أموال المقاصة المتأخرة من الفترة الماضية وعود الدول المانحة بدعم الموازنة.

4. مرحلة الحصار والانقسام (2006-2007): أدى فوز حركة حماس في هذه المرحلة وتشكيلها للحكومة الفلسطينية إلى رجوع إسرائيل لسياسة وقف تحويلات المقاصة إلى خزينة الحكومة. وتفاقت المشاكل المالية للحكومة بانخفاض الإيرادات المحلية لتدهور الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى اتخاذ العديد من الدول المانحة القرار بعدم تقديم أي مساعدات مالية لحكومة حماس. وأدى خوف البنوك المحلية من العقوبات والملاحقات القانونية في الخارج إلى تقليص تسهيلاتهما وتعاملتها مع الحكومة. مما اضطر الحكومة إلى عدم دفع رواتب الموظفين العموميين بشكل كامل.

5. المرحلة الحالية (2008-2012): ارتفعت الإيرادات بشكل ملحوظ، لتحسن الإدارة الضريبية وتسارع وتيرة المساعدات الخارجية. مما أدى إلى انخفاض عجز الموازنة الجارية في العام 2008 وفي العام 2010، ولكن على الرغم من ذلك التحسن إلا أن المشكلة الأساسية لم تحل، ويعود ذلك إلى وجود التزامات شهرية مؤكدة تشكل أكثر من نصف النفقات، وإيرادات غير مؤكدة كالمساعدات الدولية وتحويلات المقاصة.

وقامت السلطة الفلسطينية بإعداد أول موازنة عامة في العام 1995م وذلك بمساعدة صندوق النقد الدولي، ومن ثم وصلت السلطة الفلسطينية إعدادها وتقديمها إلى المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب لأول مرة في العام 1996م. ويتم تطبيق موازنة البنود، ولكن تسعى السلطة لتطبيق موازنة البرامج والأداء وفق خطط الإصلاح التي تتبناها في الفترة الأخيرة. (أبو زعيتر، 2012، ص30)

3.1.2 خطوات إعداد الموازنة الفلسطينية:

تختلف طرق إعداد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى، ويقصد بخطوات إعداد الموازنة المراحل الرئيسية التي تمر بها الموازنة منذ بداية إعدادها وحتى انتهاء إعداد الحساب الختامي. وتتميز كل مرحلة من هذه المراحل بإجراءات خاصة. وتقوم بذلك جهات متخصصة تعمل وفق إطار قانوني معين.

1. مرحلة التحضير والإعداد: تتولى دائرة الموازنة القيام بالمسؤوليات والمهام الخاصة بإعداد موازنات الوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية بما في ذلك موازنة التمويل ومتابعتها في جميع مراحلها. (القانون الفلسطيني رقم 7 سنة 1998) وتتم عملية إعداد الموازنة بعدة خطوات تبدأ بإصدار تعليمات وزارة المالية لكافة الوزارات للعمل على تحضير موازاناتها، تليها عملية تجميع الموازنات لمختلف الوزارات، ليتم تحليلها في وزارة المالية، وتقديمها بشكلها النهائي لمجلس الوزراء تمهيداً لعرضها على البرلمان لإقرارها. (أبو زعيتر، 2012، ص32)

2. مرحلة الاعتماد: نص القانون الفلسطيني على تقديم الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل نهاية شهر تشرين الأول من العام وعلى أن يتم التصويت عليها بنداً بنداً. (الرمال، 2004، ص59) ثم يقوم 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. (القانون الفلسطيني رقم 7 سنة 1998)

3. مرحلة تنفيذ الموازنة: 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، وكذلك وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة وموازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة. (القانون الفلسطيني رقم 7 سنة 1998)

4. مرحلة الرقابة والتقييم: حددت السلطة الوطنية الفلسطينية في القانون الفلسطيني رقم 7 لسنة 1998 الخاص بتنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية معايير الرقابة والتدقيق على حساب المؤسسات العامة، فعلى الجهة التي تحصل على أي قرض بكفالة السلطة الوطنية أن تقدم تقارير دورية ربع سنوية إلى الوزارة عن مركزها المالي وحساباتها الختامية.

4.1.2 مبادئ إعداد الموازنة الفلسطينية:

أما بالنسبة لاتباع مبادئ إعداد الموازنة العامة الفلسطينية، فإن السلطة الفلسطينية ملتزمة بمبدأ سنوية الموازنة بحيث تبدأ موازنتها مع بداية السنة الميلادية وتنتهي بانتهائها، وكذلك مبدأي الشمولية والشيوع، فلا تخصص السلطة الفلسطينية أنواعاً من الإيرادات العامة لتغطية نفقات عامة بعينها، أما بالنسبة لمبدأ توازن الموازنة فإن الموازنة الفلسطينية تُعاني من عجز في الموازنة وتلجأ السلطة للتمويل بالعجز، فلا يوجد توازن محاسبي بين النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية.

المبحث الثاني

هيكل الموازنة العامة الفلسطينية

تعتبر دراسة الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة من الأهمية بمكان خاصة في علم الاقتصاد والمالية العامة، وتظهر هذه الأهمية البالغة نظراً لدورها الفعال، والذي تمارسه في مختلف المتغيرات الاقتصادية. وتتميز السلطة الفلسطينية بهيكل خاص لموازنتها حيث يتحدد بالظروف السياسية والاقتصادية والتي تعاني من سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على معظم مواردها الاقتصادية. وتتكون الموازنة العامة الفلسطينية من مكونين أساسيين هما الإيرادات العامة والنفقات العامة، وتنقسم الإيرادات والنفقات العامة بدورها إلى بنود فرعية وهي كالتالي:

1.2.2 الإيرادات العامة:

❖ مفهوم الإيرادات العامة:

تُعرف الإيرادات العامة بأنها العمليات التي تقوم بها إحدى وحدات الحكومة العامة وتؤدي إلى زيادة في القيمة الصافية. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2014، ص146)

فيُعرف الإيراد العام بأنه جميع الأموال العينية والنقدية والعقارية التي ترد إلى الخزينة العمومية للدولة واللازمة لتغطية النفقات العامة. (بطريق، 1986، ص43) وأيضاً عُرِفَتْ بأنها "جميع الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد إلى الخزينة العامة للدولة وتغطي بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة. (عناية، 1998، ص48)

وتعتبر الإيرادات العامة قضية حساسة لدي معظم الدول وخصوصاً فلسطين، وذلك للدور الذي تلعبه في تطور ونمو الاقتصاد الفلسطيني الذي يعاني من عقبات عدة تسبب بها الجانب الإسرائيلي. (الشفة، 2005، ص30). فالإيرادات العامة في فلسطين هي أحد المواضيع التي يشوبها الغموض بسبب عدم توفر السيطرة الفلسطينية الكاملة في التحصيل، إضافة إلى عدم الإفصاح الحقيقي لحجم الإيرادات. (عبد النبي، 2012، ص63).

فالإيرادات العامة وسيلة الدولة في أداء دورها لتحقيق الإشباع العام، وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقاً للاعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها، كما تعد الإيرادات العامة الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة. (عبد الرازق، 2002، ص 67)

فلم تعد الإيرادات العامة بمثابة أدوات مالية تمكن الدولة من مجرد تغطية نفقاتها وتحقيق التوازن في ميزانيتها. بل أصبح لهذه الإيرادات العامة أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وتكمل تلك الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها بواسطة النفقات العامة. ففي ظل الفكر الاقتصادي الحديث أصبحت 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.

إن الحكومة الفلسطينية منذ بدء تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية عام 2008 تُركز 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. (وزارة التخطيط، 2008، ص 43)

تنقسم الإيرادات العامة في عهد السلطة وفقاً للجهة الممولة إلى مصادر داخلية ومصادر خارجية موضحة كالتالي:

1. مصادر داخلية (الجباية المحلية) وتتمثل في:

أولاً: الإيرادات الضريبية: وتتكون من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، ويتم احتسابها بالمعادلة: (الإيرادات الضريبية - الإرجاعات الضريبية = صافي الإيرادات الضريبية) وتشمل مقبوضات المقاصة، وضريبة الدخل والجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة وضريبة الأملاك. (سلطة النقد الفلسطينية، 2014، ص 41)

1. **الضرائب المباشرة:** هي تلك الضرائب التي تقطع مباشرة من رأس مال أو دخل الممول، وتنصب مباشرة على ذات الثروة، وأشهر أنواعها الضرائب على الدخل، والضرائب على رأس المال. (عناية، 1988، ص 107) وتتميز بأنها ضرائب يتحمل عبئها المكلف بشكل شخصي. ولا يمكن نقل هذا

العبء من شخص إلى آخر، وتساعد هذه الضرائب على إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع. (قباجة، 2012، ص30)

2. **الضرائب غير المباشرة:** وتُشكل المصدر الرئيس للإيرادات الضريبية في الموازنة العامة الفلسطينية وتشمل هذه الضرائب على ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء على الإنتاج المحلي، والمكوس على المحروقات، المكوس على السجائر. (صبيح، 2007، ص246)

وتتميز الضرائب غير المباشرة بسهولة تحصيلها وملاءمتها، حيث لا يعرف المواطن قيمة وسعر الضريبة المتضمنة في السعر النهائي للسلعة أو الخدمة. ولكنها بالمقابل تُشكل عبئاً أساسياً على المواطن وترفع أسعار السلع والخدمات بصورة ملموسة وواضحة.

ثانياً: 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. (القانون الفلسطيني رقم 7 سنة 1998) وتشمل التالي:

- **الرسوم:** هي المبالغ النقدية التي تحصلها الدولة من الأفراد الذي يستفيدون فائدة خاصة من الخدمات ذات النفع العام التي تقدمها الدولة. (عصفور، 2008، ص352) مثل رسوم المحاكم الشرعية والعدلية، ورسوم طوابع الإيرادات، ورسوم الاستيراد ورسوم تسجيل الأراضي، ورسوم جوازات السفر، رسوم تأمين صحي، رسوم أحوال مدنية، رسوم مساحة، رسوم تسجيل الشركات، رسوم معابر وغيرها.

- **الرخص:** ترخيص المركبات، ورخص السائقين، رخص البناء، رخص مزاولة المهنة.

- **الغرامات:** وتشتمل على غرامات المحاكم، وغرامات المياه، ومخالفات المرور، الغرامات الإدارية.

- **عوائد وأرباح استثمارية:** تشمل عوائد سلطة النقد وعوائد الاستثمار.

- **إيرادات السلطة من أملاكها الخاصة:** مثل تأجير الأملاك الحكومية، وعائدات المشاريع الحكومية وعائدات التعدين والمصادر الطبيعية وبيع كتب، وبيع منتجات حكومية.

- **القروض والهبات الداخلية:** القروض والهبات التي تحصل عليها الدولة من هيئات ومؤسسات وطنية.

- إيرادات 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. (قباجة، 2012، ص17) وتقوم إسرائيل بحماية إيرادات المقاصة نيابة عن الحكومة الفلسطينية بحسب اتفاق باريس الاقتصادي مقابل الحصول على نسبة معينة من الإيراد المتحقق. وانتظام تدفق إيرادات المقاصة يعتمد على رغبة إسرائيل في تحويل المتحقق منها. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص3) وعلى الرغم أن هذه الإيرادات حق فلسطيني وليس منة من إسرائيل، إلا أنها اعتادت على احتجاز هذه المستحقات كأداة للضغط الاقتصادي على السلطة الوطنية الفلسطينية. وتعتبر السلطة الوطنية الفلسطينية هذا البند أحد مصادر التمويل، واضطرت 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. لذا تُعتبر هذه الإيرادات أحد الأدوات لتبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي.

2. مصادر خارجية وتمثل في:

- القروض الخارجية: وتمثل في الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية غير المسددة والمترتب عليها دفعه تسديداً للالتزاماتها، وهي مرتبطة بفوائد باهظة، لها انعكاسات سلبية على الأجيال، ويفضل استخدامها في مشاريع إنتاجية. (صبيح، 2007، ص247) وسيتم التوسع فيها في المبحث الثاني من الفصل الثالث.

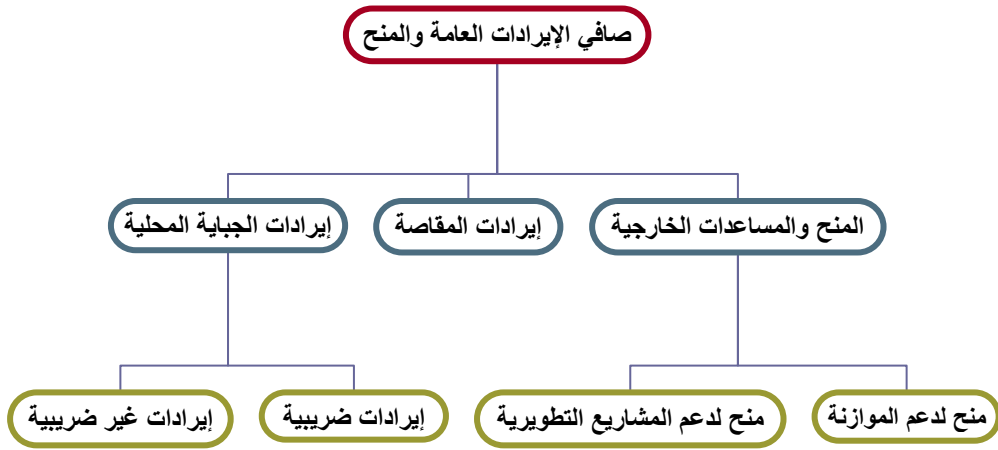
- الإعانات والهبات من الخارج: الهبات العينية أو النقدية الممنوحة لدولة بدون مقابل سواء المنح المحلية والخارجية، وعلى الرغم أنه لا يترتب عليها التزامات إلا أنها مرتبطة بمواقف سياسية. تجدر الإشارة إلى أن المساعدات الخارجية تُمثل عاملاً مهماً في تمويل العجز المالي لدى الحكومة الفلسطينية. فالرصيد المالي للحكومة قبل المساعدات الخارجية في عجز مستمر طوال الفترات السابقة، بالمقابل قد يحقق الوضع المالي بعد المساعدات الخارجية فائضاً في بعض الأحيان، إلا أن هذا الفائض ما يزال يتصف بالهشاشة والضعف وعدم الاستمرارية. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص3)

وتتكون المنح والمعونات الخارجية في الموازنة العامة الفلسطينية من:

1. المنح لدعم الموازنة وتقديمها الدول المانحة لأغراض سد العجز في الموازنة الجارية.

2. المعونات الخارجية لتمويل المشاريع التطويرية وبشكل خاص في مجال البنية التحتية وإعادة إعمارها. وتُغطي هذه المعونات تقريباً كامل العجز في الموازنة التطويرية. (صبيح، 2007، ص 247) وفي التالي شكل بياني يوضح هيكل الإيرادات العامة في الموازنة الفلسطينية والتي تنقسم إلى منح ومساعدات وإيرادات المقاصة وإيرادات الجباية المحلية.

شكل بياني رقم 1.2 : هيكل الإيرادات العامة في الموازنة الفلسطينية



المصدر: الشكل من إعداد الباحثة بناءً على التقرير السنوي 2013 الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، ص 37.

وتعتمد الحكومة الفلسطينية بشكل أساسي على مصدرين من مصادر الإيرادات وهما إيرادات المقاصة والمساعدات الخارجية في تغطية إنفاقها الجاري، وهذا المصدران لا يمكن التحكم بهما لأنهما يخضعان لسيطرة إسرائيل. وهذا يقيد قدرة الحكومة الفلسطينية في التحكم بتحصيل إيراداتها.

2.2.2 النفقات العامة:

❖ مفهوم النفقة العامة:

تُعرف النفقات العامة بأنها العمليات التي تقوم بها إحدى وحدات الحكومة العامة وتؤدي إلى نقص في القيمة الصافية. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2، 2014، ص 147) وتُعرف بأنها المبالغ النقدية التي تقوم بإنفاقها الدولة من مواردها بقصد إشباع الحاجات العامة. (رجب، 2001، ص 153)، أو هي مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام. (السيد، 1978، ص 49)، وتعرف أيضاً بأنها مبلغ من المال تستخدمه هيئة عامة بهدف إشباع حاجة

عامة. (العناني، 1992، ص173) وتعرف بأنها المبالغ النقدية التي تقوم الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بصرفها بقصد تحقيق النفع والمصلحة العامة. (فرهود، 1981، ص47)

وتعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره، فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها وتعددت أنواعها، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسية الاقتصادية. (دراوسي، 2006، ص160)

وترى الباحثة بأنه على الرغم من الاختلاف بين التعريفات السابقة للنفقة العامة في المفردات اللغوية إلا أنها تحوى نفس المعنى والمضمون، وتشتمل على ثلاث أركان رئيسية وهي الشكل النقدي للنفقة العامة، وصدور النفقة العامة عن جهة أو شخص عام، وأن يكون هدف النفقة العامة إشباع حاجة عامة.

يعتبر الإنفاق الحكومي أحد أدوات السياسة المالية التي تستخدمها السلطة الوطنية الفلسطينية، وينعكس تأثيرها على أداء الموازنة العامة، وتشكل النفقات الجارية النصيب الأكبر من إجمالي النفقات العامة، وهي نفقات غير مرنة بمعنى أنه لا يمكن تخفيضها لأنها نفقات ضرورية كنفقات الرواتب والأجور والنفقات التحويلية التي تعتبر إغاثية لأفراد الشعب الفلسطيني، ولا تتفق هذه المبالغ على كماليات ورفاهيات.

❖ تصنيف النفقات العامة:

يتم تقسيم النفقات العامة حسب التصنيف الاقتصادي والتصنيف الوظيفي كما هو موضح في التالي:
أولاً: التصنيف الاقتصادي للنفقات العامة في الموازنة الفلسطينية:

1. النفقات الجارية:

هي ما يتم إنفاقه بشكل يومي ومتكرر، وهذا يشمل الرواتب والأجور بالإضافة إلى المواد المستهلكة اليومية والتي تستخدم لتقديم خدمات أو إنتاج السلع. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013، ص60) ويمكن توضيح هذه النفقات بالتفصيل فيما يلي:

- الرواتب والأجور: وتشمل رواتب وأجور الموظفين والعاملين في أجهزة السلطة الفلسطينية المدنية والعسكرية، وتبلغ نسبتها بالمتوسط 55% من مجمل النفقات الجارية. (صبيح، 2007، ص243)

- النفقات التشغيلية: تشمل المبالغ التي يتم إنفاقها في السفر في المهمات الرسمية، والإيجارات التي تشمل تكلفة إيجارات الأبنية والأراضي والعقارات المستأجرة من قبل الجهات الرسمية، ومصاريف المياه

والكهرباء، ومصاريف البريد والهاتف والمحروقات، ومصاريف اللوازم المكتبية كالقرطاسية والمطبوعات، ورسوم الاشتراك في الصحف والمجلات. (أبو مصطفى، 2009، ص98)

- **النفقات التحويلية:** يمثل هذا البند حصة الحكومة من الضمان الاجتماعي 12.5% والتي تدفع لصندوق التأمين والمعاشات (التقاعد)، كما يشمل الإنفاق على البرامج الإغاثية والرعاية الاجتماعية والمساعدات والتعويضات التي تقدمها السلطة الفلسطينية للمواطنين المتضررين من الحصار والعدوان الإسرائيلي. (صبيح، 2007، ص260)

- **نفقات رأسمالية عادية:** وهي عبارة عن النفقات الرأسمالية التي يتم تمويلها من خلال الموازنة الجارية. (اشتيه، 2003، ص269) وتتمثل في التجهيزات والمعدات والأثاث وغيرها من الأصول الرأسمالية.

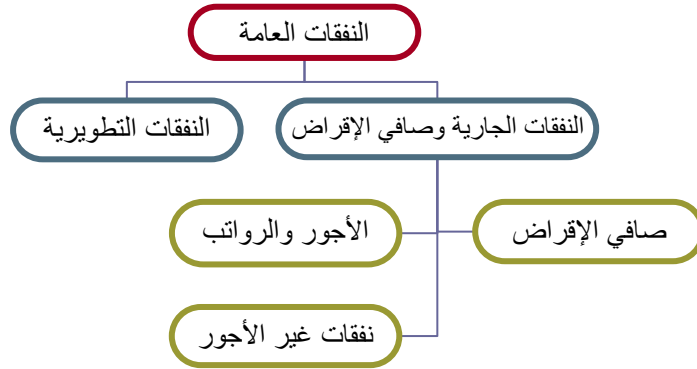
- **صافي الإقراض:** يشمل هذا البند الأموال التي تدفعها السلطة بشكل مباشر إلى شركة الكهرباء في غزة، لتسديد المستحقات المترتبة على شركة توزيع كهرباء غزة نتيجة إجهام المشتركين عن دفع أثمان الكهرباء، بالإضافة إلى الأموال التي تدفعها السلطة بشكل غير مباشر (تخصم من مستحقات السلطة لدي إسرائيل) لصالح شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية وذلك لتسديد المستحقات المترتبة على هيئات الحكم المحلي في الضفة. (معهد ماس، العدد الأول، 2004، ص20) ويشكل بند صافي الإقراض أحد الجوانب الرئيسية التي وضعت السلطة أمام مزيد من الضغوط الإنفاقية ومصدر قلق فيما يتعلق بسلامة الأداء المالي. (سلطة النقد الفلسطينية، 2005، ص49) ولقد بدأ هذا البند بالظهور في موازنة العام 2003 إذ بلغ 173 مليون دولار واستمر بالتزايد.

ولقد استمرت الزيادة في النفقات العامة وخاصة النفقات المتصلة بالخدمات المقدمة للمواطنين، كحاجة أساسية وضرورية لا يمكن العمل على تخفيضها بسبب النمو الطبيعي في الحاجة لهذه الخدمات، وعدم القدرة على توفير فرص عمل نتيجة سياسات سلطات الاحتلال والإغلاق والحصار على قطاع غزة. بالإضافة للنفقات الإغاثية للمواطنين أعقاب كل حرب تشنها سلطات الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة.

❖ هيكل النفقات العامة في الموازنة الفلسطينية:

في التالي شكل بياني يوضح هيكل النفقات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية، وتقسيم هذه النفقات إلى نفقات تطويرية ونفقات جارية.

شكل بياني رقم 2.2 : يوضح هيكل النفقات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية



المصدر: الشكل من إعداد الباحثة بناءً على التقرير السنوي 2013 الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية، ص40.

❖ **حجم النفقات العامة في الموازنة الفلسطينية:**

جدول رقم 1.2: حجم النفقات العامة في الموازنة الفلسطينية

في الفترة 1997-2013 (مليون دولار)

السنة	إجمالي النفقات العامة	النفقات الجارية وصافي الإقراض	النسبة من إجمالي النفقات العامة %	النفقات التطويرية	النسبة من إجمالي النفقات العامة %
1997	1412.7	912.7	64.61	500	35.39
1998	1369.7	849.7	62.04	520	37.96
1999	1452.1	978.1	67.36	474	32.64
2000	1668	1199.0	71.88	469	28.12
2001	1435	1095.0	76.31	340	23.69
2002	1246	994.0	79.78	252	20.22
2003	1635	1240.0	75.84	395	24.16
2004	1528	1528.0	100.00	0	0.00
2005	2281	1994.0	87.42	287	12.58
2006	1707	1426.0	83.54	281	16.46
2007	2877	2567.0	89.22	310	10.78
2008	3487.7	3272.7	93.84	215	6.16
2009	3375.9	3190.0	94.49	185.9	5.51
2010	3258.3	2983.2	91.56	275.1	8.44
2011	3256.8	2960.6	90.91	296.2	9.09
2012	3258.1	3047.1	93.52	211	6.48
2013	3419.1	3250.7	95.07	168.4	4.93

- المصدر: الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية.

لقد بدأت النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1996 بحوالي 927 مليون دولار، وتزايدت النفقات العامة بمعدل سنوي 14% تقريباً خلال الفترة 1996 - 2000، أما في الفترة ما بين 2000-2002 فالنفقات العامة انخفضت بمعدل 14% في عام 2001 عنها في عام 2000، وانخفضت كذلك بنسبة 13% في عام 2002 عنها في عام 2001، ويرجع ذلك التدهور الذي عاني منه الاقتصاد الفلسطيني بعد اندلاع انتفاضة الأقصى في أواخر العام 2000. (سلطة النقد الفلسطينية، 2010، ص33) ثم تراجع مستوى النشاط الاقتصادي وانخفضت المنح والمساعدات الدولية الموجهة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الأعوام 2001-2002، ولكن حدث نمو مطرد في النشاط الاقتصادي وتزايدت النفقات العامة بعد عام 2003.

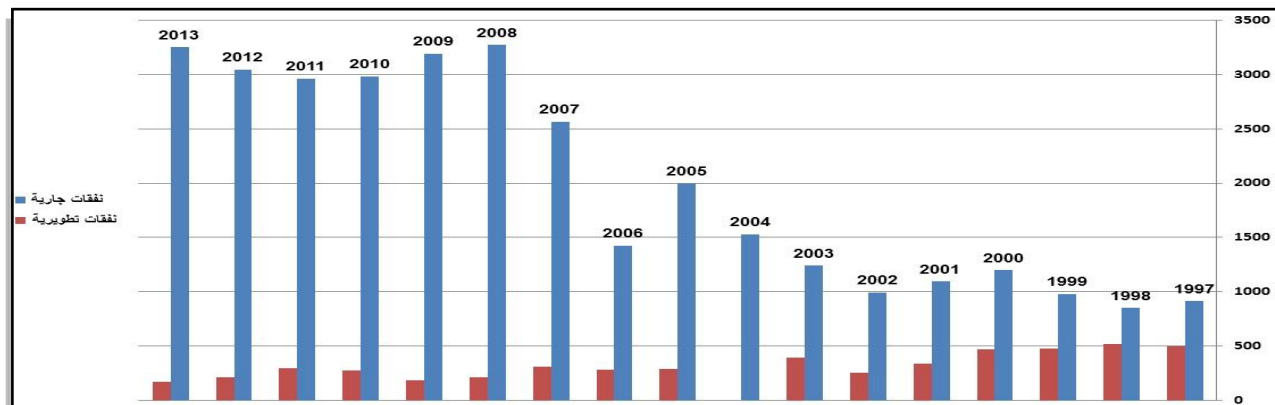
إن النفقات الجارية تهيمن على النفقات العامة حيث أنها تُشكل حوالي ثلاثة أرباع النفقات العامة، والربع المتبقي نفقات تطويرية. ويوضح الجدول رقم 1.2 أن نسبة النفقات الجارية وصافي الإقراض من إجمالي النفقات العامة خلال الأعوام من 1997-2003 أكثر من 80%. ولكن في بعض السنوات خلال هذه الفترة تجاوزت نسبة النفقات التطويرية بشقيها الممولة من الخزينة والتمويل من المنح والمساعدات 20% وذلك بسبب تزايد حجم المعونات والمساعدات الخارجية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية. أما خلال العام 2004 لم يكن هناك أي نفقات تطويرية أي كان الرصيد 0، بمعنى أن النفقات الجارية وصافي الإقراض شغلت إجمالي النفقات العامة.

وبقيت تتذبذب نسب النفقات الجارية والتطويرية من إجمالي النفقات العامة خلال الفترة 2005 - 2008، بتزايد نسبة النفقات الجارية ولم تكن خلال هذه الفترة أي نفقات تطويرية ممولة من الخزينة بل تم الاعتماد على النفقات التطويرية الممولة من المنح والمساعدات فقط، وخلال الفترة 2009-2012 انخفض حجم المنح والمساعدات المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ولكن قابله مساهمة من الخزينة في النفقات التطويرية، وخلال عام 2013 وصلت نسبة النفقات الجارية أكثر من 95% من إجمالي النفقات العامة في الموازنة الفلسطينية، والنفقات التطويرية عانت من هبوط كبير جداً لتصل أقل من 5%.

ويوضح الشكل البياني التالي حجم النفقات الجارية والنفقات التطويرية في الموازنة الفلسطينية:

شكل رقم 3.2: مقارنة بين حجم النفقات الجارية والنفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية

في الفترة 1997-2013 (مليون دولار)



- الشكل من إعداد الباحثة بناءً على بيانات جدول رقم (1.2).

أما الجدول التالي فيوضح حجم النفقات الجارية في الموازنة الفلسطينية وتقسيماتها:

جدول رقم 2.2: حجم النفقات الجارية في الموازنة العامة الفلسطينية

في الفترة 1997-2013 (مليون دولار)

السنة	النفقات الجارية	رواتب وأجور	نفقات غير الأجور	صافي الإقراض
1997	862	500.65	412.07	0
1998	838	487.54	362.17	0
1999	937	534.79	443.27	0
2000	1199	622	577	0
2001	1095	678	417	0
2002	994	642	352	0
2003	1067	743	324	173
2004	1371	870	501	157
2005	1650	1001	649	344
2006	1050	658	392	376
2007	2032	1369	663	535
2008	2826	1770.8	1055	447
2009	2816	1467	1349	374
2010	2720	1563.6	1156.1	264
2011	2821	1678.96	1142.71	139
2012	2763	1557.70	1212.22	284
2013	3039.5	1813.79	1225.73	211

- المصدر: تم تجميع البيانات من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، جداول الإحصاءات

التراكمية على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية، المراقب الاقتصادي الاجتماعي الأعداد 19،23،35.

يوضح الجدول رقم 2.2 أن نسبة الرواتب والأجور من إجمالي حجم النفقات الجارية تبلغ أكبر من 50%، وارتفاع حجم الرواتب والأجور خلال الأعوام الأولى لحكم السلطة الوطنية الفلسطينية يعود لزيادة التوظيف الحكومي. وباقي النفقات الجارية توزع على نفقات تشغيلية ونفقات تحويلية ونفقات رأسمالية عادية.

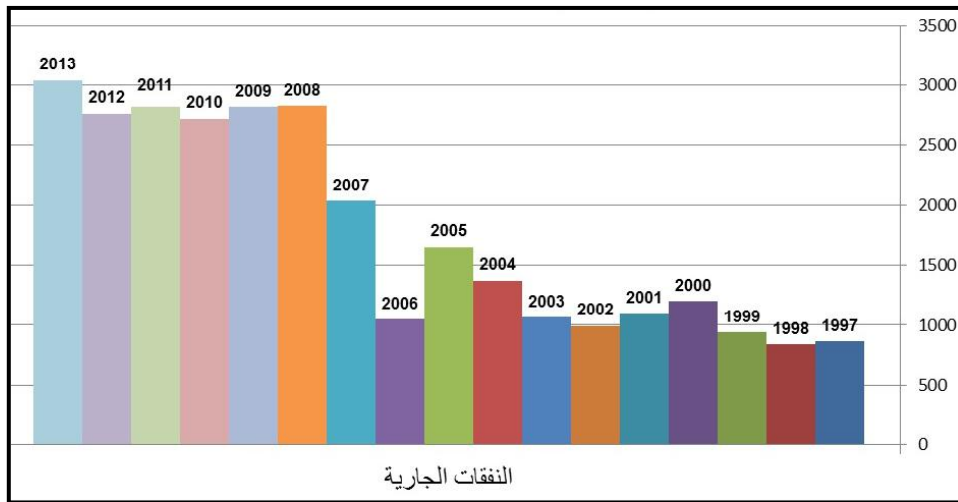
ولقد واصل بند نفقات غير الأجور الارتفاع خلال الفترة 1997-2013، ويعزى هذا النمو إلى زيادة النفقات التحويلية التي صرفت على العاطلين عن العمل والفقراء، وأن السلطة لجأت إلى انتظام في دفع مخصصات النفقات التحويلية (شبكة الأمان الاجتماعي، والمساعدات الاجتماعية للمحتاجين) والتي تزايدت مع ارتفاع نسبة الفقر والبطالة. (سلطة النقد الفلسطينية، 2008، ص30)

وساهم ارتفاع فاتورة الأجور والرواتب فضلاً عن كونها نفقات جارية ولا تحتل أو من الصعب تأجيل الوفاء بها - لأسباب اجتماعية واقتصادية - في الحد من مرونة السياسة المالية ومن قدرتها على تحقيق قدر من التوازن بين أوجه الإنفاق المختلفة. أو تحقيق وفر من الإيرادات الجارية لتمويل النفقات التطويرية للمشاريع والقوى البشرية خاصة في أوقات الأزمات. كما يعتبر التوسع في حجم التوظيف في القطاع العام بهدف تقليل البطالة السافرة إلا أنه يُعد مكلفاً من ناحية الكفاءة الإنتاجية نتيجة التضخم الوظيفي. (صبيح، 2007، ص272)

ويوضح الشكل البياني التالي حجم النفقات الجارية في الموازنة العامة الفلسطينية وتطورها خلال فترة الدراسة:

شكل رقم 4.2: حجم النفقات الجارية في الموازنة العامة الفلسطينية

في الفترة 1997-2013 (مليون دولار)



- الشكل من إعداد الباحثة بناءً على بيانات جدول رقم (2.2).

2. النفقات التطويرية: يقصد بالنفقات التطويرية بأنها النفقات التي تنفقها الدولة لتوسيع الإنتاج كالتحويلات الرأسمالية للمشاريع، مثل البنى التحتية المادية كالطرق والمواصلات، والبنى التحتية المؤسسية والقانونية، والتي تعمل على خلق المناخ الاستثماري الملائم لعمل القطاع الخاص، وتمول النفقات التطويرية من خلال المنح والمساعدات المقدمة من الدول المانحة لأغراض البنية التحتية الفلسطينية. (بيان وزير المالية، 2008، ص3)

إن بعض المشاريع التطويرية إما أنها توقفت بسبب العدوان الإسرائيلي، أو لأن إجراءات الحصار والإغلاق قد حالت دون تنفيذ العديد من المشاريع التطويرية العامة. كما أن الضائقة المالية الحادة وزيادة الضغوط الإنفاقية الجارية، اضطرت الدول المانحة والسلطة الفلسطينية إلى إعطاء الأولوية لتغطية النفقات الجارية الملحة، وبالتالي توجيه المعونات الخارجية وتركيزها في تمويل ودعم الإنفاق الجاري خصوصاً النفقات التحويلية، وبرامج التشغيل الطارئ، والمساعدة الاجتماعية لمواجهة الارتفاع الحاد في معدلات البطالة والفقر التي سببها الحصار والإغلاق والعدوان الإسرائيلي. (صبيح، 2007، ص282)

جدول رقم 3.2: حجم النفقات التطويرية في الموازنة الفلسطينية في الفترة 1997-2013

السنة	النفقات التطويرية	ممولة من المنح والمساعدات	ممولة من الخزينة
1997	500	م.غ	م.غ
1998	520	م.غ	م.غ
1999	474	م.غ	م.غ
2000	469	456	13
2001	340	318	22
2002	252	229	23
2003	395	359	36
2004	0	0	0
2005	287	287	0
2006	281	281	0
2007	310	310	0
2008	215	215	0
2009	185.9	46.8	139.1
2010	275.1	130.5	144.6
2011	296.2	168.8	127.4
2012	211	155	56
2013	168.4	106.8	61.6

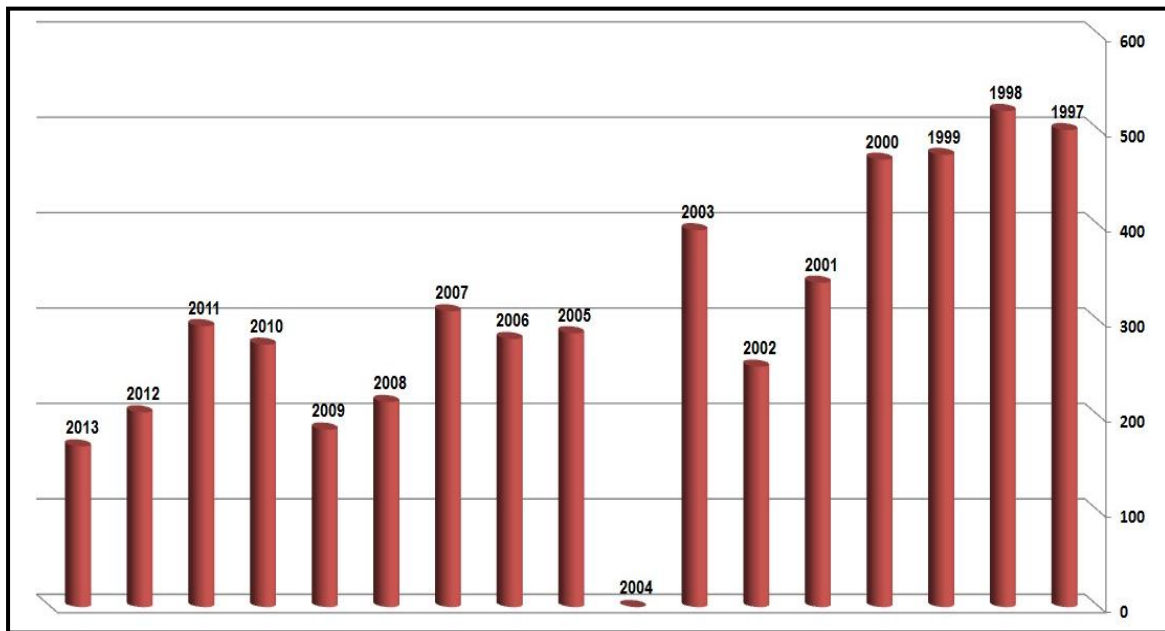
- المصدر: الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية.
- م.غ: المقصود بها أن البيانات غير معروفة.
- المبالغ بالمليون دولار أمريكي.

يلاحظ من الجدول رقم 3.2 أن حجم النفقات التطويرية يتذبذب خلال فترة الدراسة وذلك يعود إلى ارتفاع/انخفاض حجم المساعدات والمنح المخصصة لدعم المشاريع التطويرية. حيث انخفضت النفقات التطويرية بشكل ملحوظ من 500 مليون دولار عام 1997 إلى 469 مليون دولار بنسبة 6% مقارنة بالعام 2000 بسبب اندلاع انتفاضة الأقصى وانخفاض حجم الدعم المالي المقدم من الدول المانحة، وتباين حجم المنح والمساعدات الخارجية في السنوات التالية لارتباطها بالوضع السياسي في فلسطين، وكانت هذه المنح والمساعدات تخصص بأولوية أكبر لدعم الموازنة وليس لتمويل النفقات التطويرية. (سلطة النقد الفلسطينية، 2010، ص85) وتواصل انخفاض حجم النفقات التطويرية إلى أن وصل أدنى قيمة في عام 2013 حيث بلغ 168.4 مليون دولار وبنسبة 4% من إجمالي النفقات العامة.

ويوضح الشكل البياني التالي تطور حجم النفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية خلال فترة الدراسة:

شكل رقم 5.2: تطور حجم النفقات التطويرية في الموازنة العامة الفلسطينية

في الفترة 1997-2013 (مليون دولار)



- الشكل من إعداد الباحثة بناء على بيانات الجدول رقم (3.2).

2. التصنيف الوظيفي للنفقات العامة في الموازنة الفلسطينية:

يعتمد هذا التصنيف على تقسيم النفقات حسب الوظائف الرئيسية للدولة أو وفق الغاية منها. فتم توزيع النفقات العامة في الموازنة العامة الفلسطينية على عدد كبير من الوزارات والمؤسسات العامة والبرامج العامة وصل عددها إلى 62، وتم تقسيمها إلى 8 مجموعات رئيسية كل مجموعة تتضمن عدد من الإدارات الحكومية، وهي على النحو التالي: (صبيح، 2007، ص253)

- **الإدارة العامة:** وتشمل مكتب الرئيس، المجلس الوطني الفلسطيني، المجلس التشريعي، ديوان الموظفين العام، الجهاز المركزي للإحصاء، لجنة الانتخابات المركزية، هيئة الرقابة العامة.

- **إدارة الأمن والنظام العام:** وتتضمن وزارة الداخلية، وزارة العدل، مجلس القضاء الأعلى، وزارة الحكم المحلي، دار الفتوى، سلطة الأراضي.

- **الإدارة المالية:** وتتضمن وزارة المالية وسلطة المياه والنفقات العامة، خدمة الدين العام، وزارة الأوقاف.

- **الشؤون الخارجية:** التي تتضمن السفارات، وزارة الخارجية، وزارة شؤون المفاوضات.

- **التنمية الاقتصادية:** وتتضمن وزارة الاقتصاد الوطني، مؤسسة المواصفات والمقاييس، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، وزارة الإشغال، وزارة الزراعة، سلطة جودة البيئة، وزارة التخطيط.

- **الخدمات الاجتماعية:** استحوذت على النصيب الأكبر من النفقات الجارية، وتتضمن وزارة التعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة شؤون المرأة، وزارة الأسرى، وزارة العمل. ويعزى ارتفاع حصة الخدمات الاجتماعية من النفقات الجارية إلى أسباب عديدة أهمها: ارتفاع حجم العاملين في قطاع الخدمات الاجتماعية خاصة في مجال التعليم والصحة، زيادة أعداد الأسر الفقيرة والتي تحتاج إلى مدفوعات تحويلية بصورة إعانات ومساعدات اجتماعية.

- **خدمات النقل والمواصلات:** وتتضمن وزارة المواصلات ووزارة الاتصالات والتكنولوجيا.

3.2.2 العجز في الموازنة الفلسطينية:

مجموع الإيرادات مطروحاً منها النفقات يسمى عجزاً إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات، ويمول عجز الموازنة بواسطة تخفيض النفقات أو زيادة الإيرادات أو بواسطة اقتراض محلي أو خارجي. (القانون الفلسطيني رقم 7 سنة 1998) ويعرف أيضاً بأنه الفرق السالب بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويعود هذا العجز إلى النفقات الحكومية الضخمة والمتزايدة من جهة، وإلى عجز الإيرادات المحلية وانخفاض المساعدات الخارجية من جهة أخرى. (أبو شرار، 2007، ص225)

ويُعتبر فائض الموازنة والعجز عن مجموع الإيرادات مطروحاً منها النفقات، والقروض مطروحاً منها التسديدات، يسمى فائض الموازنة العامة إذا كانت الإيرادات أكبر من النفقات ويسمى عجزاً إذا كانت النفقات أكبر من الإيرادات. (مركز الميزان لحقوق الإنسان، 2002، ص35)

من أهم ملامح الموازنة العامة الفلسطينية أن حجم النفقات العامة يزيد عن حجم الإيرادات العامة مما زاد من عجز الموازنة، وتشكل النفقات الجارية ما نسبته 75% من النفقات العامة ومعظمها رواتب للموظفين الحكوميين، مما سبب زيادة حجم الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، واعتماد الموازنة على المنح والمساعدات الخارجية.

وتعتبر معضلة عجز الموازنة من أهم المشاكل الاقتصادية، والسبب في ذلك ما لها من تأثير مباشر على أداء النشاط الاقتصادي، ولقد أخذ عجز الموازنة اهتمام كبير على مستوى الدول وكيفية مواجهته والسياسات المقترحة لذلك والنتائج التي تتمخض عنه. (عبد النبي، 2012، ص119)

إن عجز الموازنة العامة في فلسطين يحتاج لحلول جذرية وتدرجية ترتبط بجانب الموازنة من خلال زيادة التحصيل الضريبي المحلي وتقليص الإنفاق العام حتى يتوازي مع الإيرادات العامة. (معهد ماس العدد 26، 2011، ص23)

ولقد شهدت المالية العامة ارتفاعاً في عجز الرصيد الكلي قبل الدعم بنحو 2.2% خلال العام 2013 مقارنة مع العام السابق، وذلك نتيجة للارتفاع الملحوظ في حجم الإرجاعات الضريبية وفي نفقات الأجور والرواتب. كما ارتفعت المتأخرات المتراكمة على الحكومة بحوالي 30.2% بين عامي 2012 و 2013 نتيجة لارتفاع قيمة المتأخرات في نفقات غير الأجور بشكل رئيسي.

وتُشير البيانات إلى أن حجم الإيرادات الحكومية المتحققة بما يشمل المنح والمساعدات الخارجية لا تغطي النفقات العامة في أغلب الأحيان، مما أدى إلى عجز مزمن لدى الحكومة، فبلغت نسبة الإيرادات العامة والمنح إلى النفقات العامة نحو 86.3% على أساس الالتزام خلال الفترة 2011-2013. لكن هذه النسبة ترتفع لتبلغ نحو 102.1% على الأساس النقدي. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص3)

إن نمط الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية يعتمد بصورة كبيرة على المنح والمعونات الخارجية، التي تغطي القسم الرئيس من العجز الكلي للموازنة العامة، وكامل العجز تقريباً في الموازنة التطويرية، مما يعني أن أي انقطاع أو تذبذب في حجم هذه المعونات من شأنه أن يؤدي إلى عدم قدرة السلطة على تحقيق النفقات أو اللجوء إلى الاقتراض من البنوك المحلية. (صبيح، 2007، ص283)

وتعتبر الاستدانة محلياً أو خارجياً المصدر الرئيس لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، كما يعتبر الدين من أدوات السياسة المالية لإدارة الاقتصاد المحلي. ويتوقف لجوء الدولة إلى الاقتراض على مجموعة من العوامل في مقدمتها حجم الموارد الحقيقية للدولة، وقدرة الدولة على الوفاء بأعباء الاستدانة، وأوجه إنفاق القروض التي يتم الحصول عليها. (سلطة النقد الفلسطينية، 2012، ص9)

• أسباب العجز في الموازنة العامة الفلسطينية:

1. شن قوات الاحتلال الإسرائيلي عدد من الحروب على قطاع غزة، والذي تطلب مزيداً من النفقات العامة والتي لم تكن متوقعة ولم يوضع لها بند في الموازنة العامة مما أحدث العجز فيها.

2. التعرض للأزمات الاقتصادية مثل أزمة البطالة حيث بلغ معدل البطالة في فلسطين في عام 2013 23.4% (الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني)، وأزمة زيادة نسبة الفقر، وللتخفيف من حدة هذه الأزمة تضطر الحكومة الفلسطينية إلى زيادة حجم النفقات التحويلية كالإعانات الاجتماعية، ومشاريع تشغيل للعاطلين عن العمل.

3. تفاقم أعباء خدمة الدين العام، حيث في العام 2013 بلغت حوالي 363.1 مليون دولار، منها 294.8 مليون أقساط وحوالي 68.3 مليون دولار فوائد، ودفع هذه المبالغ يعتبر زيادة في النفقات العامة. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص34)

4. تمويل التنمية الشاملة حيث أن الوظائف الهامة التي يجب على الدولة القيام بها هو توفير المصالح والمرافق الأساسية للحياة والنشاط الاقتصادي مثل خدمات الأمن والدفاع والطرق والشوارع العامة وتخطيط المدن والمدارس والمستشفيات ومصادر الطاقة، وكل ما يساعد على النمو والتنمية. وكل هذا يتطلب مبالغ كبيرة مما يزيد من حجم النفقات العامة.

5. استمرار ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور، والتي تُشكل النصيب الأكبر من النفقات الجارية، حيث في عام 2013 بلغت 1813.79 مليون دولار، وفي عام 2012 بلغت 1557.7 مليون دولار. (سلطة النقد الفلسطينية 2014، 3، ص17)

6. الحصار الإسرائيلي وقيوده التي يفرضها على إيرادات المقاصة، والقيود التي تمنع التدفق الحر للحركة التجارية على الضفة وقطاع غزة.

7. تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي وضعف مساهمة مصادر الإيرادات المحلية في تمويل الإنفاق.

8. تذبذب المعونات الخارجية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية مما أدى إلى التعرض لأزمات مالية كثيرة، وذلك نتيجة عدم التزام العديد من الدول المانحة بعودها المالية.

ويوضح جدول رقم 4.2 وجود تحسن طفيف في صافي قيمة الإيرادات والمنح، والتي ارتفعت لنحو 2.54 مليار دولار في العام 2013 مقارنة بنحو 2.29 مليار دولار في العام 2012. وعلى الرغم من محدودية مستويات النشاط الاقتصادي إلا أن الموازنة العامة الفلسطينية قد انطوت على تحسن في معدلات التحصيل الضريبي، حيث ارتفعت الإيرادات الضريبية لتصل إلى 597.2 مليون دولار، مقارنة بنحو 483.2 مليون دولار في العام 2012. وتزامن ذلك مع الارتفاع في تحصيل إيرادات المقاصة عام 2013 حيث بلغت 1.69 مليار دولار مقارنةً بنحو 1.57 مليار دولار في العام 2012.

وعلى صعيد النفقات العامة فقد استقرت في العام 2013 عند مستوى 3.4 مليار دولار وتشكل النفقات الجارية الجزء الأكبر حيث بلغت نسبة الإنفاق الجاري إلى إجمالي الإنفاق العام نحو 95% مقارنة بنحو 93.5% في عام 2012، وهو ما يعكس تواضع نصيب الإنفاق الاستثماري في الموازنة بفعل الضغوط التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني.

جدول رقم 4.2: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 1997-2013 المبالغ بالمليون دولار

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	البيان
2,319.9	2,240.1	2,176.1	1,927.7	1,548.6	1,779.7	1,616.0	722.0	1,370.0	1,050.0	747.0	290.0	273.0	939.0	934.1	699.2	327.1	صافي الإيرادات
2,542.0	2,289.7	2,189.6	2,004.0	1,675.1	1,896.0	1,642.0	722.0	1,370.0	1,050.0	763.0	295.0	275.0	939.0	934.1	699.2	327.1	إجمالي الإيرادات
851.5	715.3	702.1	744.8	585.1	759.0	324.0	378.0	476.0	337.0	291.0	223.0	275.0	352.0	379.8	283.0	304.1	إيرادات جباية محلية
597.2	483.2	482.1	474.3	301.5	272.8	202.0	221.0	231.0	191.0	167.0	141.0	183.0	241.0	269.7	181.2	176.6	إيرادات ضريبية
254.4	232.1	220.0	270.5	283.6	486.2	122.0	157.0	245.0	146.0	124.0	82.0	92.0	111.0	110.1	101.8	127.4	إيرادات غير ضريبية
1,690.5	1,574.4	1,487.4	1,259.2	1,090.0	1,137.0	1,318.0	344.0	894.0	713.0	472.0	72.0	0.0	587.0	554.3	416.2	23.1	إيرادات المقاصة
222.1	49.6	13.5	76.3	126.5	116.3	26.0	0.0	0.0	0.0	16.0	5.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	الإرجاعات الضريبية (رديات)
1,358.0	932.1	977.5	1,277.0	1,401.8	1,978.1	1,322.0	1,019.0	636.0	353.0	620.0	697.0	849.0	510.0	3.2	4.1	25.8	المنح والمساعدات
3,250.7	3,047.1	2,960.6	2,983.2	3,190.0	3,272.7	2,567.0	1,426.0	1,994.0	1,528.0	1,240.0	994.0	1,095.0	1,199.0	978.1	849.7	912.7	التفقات الجارية وصافي الإقراض
-930.8	-807	-784.6	-1,055.5	-1,641.4	-1,493.0	-951.0	-704.0	-624.0	-478.0	-493.0	-704.0	-822.0	-260.0	-44.0	-150.6	-585.6	الرصيد الجاري
168.4	211.0	296.2	275.1	185.9	215.0	310.0	281.0	287.0	0.0	395.0	252.0	340.0	469.0	474	520	500	التفقات التطويرية
-1,099.4	-1,018.0	-1,080.8	-1,330.6	-1,827.3	-1,708.0	-1,261.0	-985.0	-911.0	-478.0	-888.0	-956.0	-1,162.0	-729.0	-44.0	-150.6	-585.6	الرصيد الكلي (شاملاً التفقات التطويرية)
258.7	-85.9	-103.3	-53.6	-425.5	270.1	61.0	34.0	-275.0	-125.0	-268.0	-259.0	-313.0	-219.0	-40.8	-146.4	-559.9	الرصيد الكلي بعد الدعم الخارجي (العجز/ الفائض)
-258.7	85.9	103.3	53.6	425.5	-270.1	-61.0	-34.0	275.0	125.0	268.0	259.0	313.0	219.0	40.8	146.4	559.9	موازنة التمويل
-241.6	132.1	101.0	83.8	175.9	-226.6	-132.0	-171.0	304.0	134.0	85.0	115.0	83.0	66.0	10.0	-141.3	88.4	صافي التمويل من المصارف المحلية
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	78.0	146.0	173.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	240.7	341.5	أخرى
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	300.0	82.0	22.0	0.0	0.0	0.0	0.0	المقاصة المفرج عنها
-16.9	-46.2	2.3	-30.2	249.6	-43.5	-7.0	-9.0	-202.0	-9.0	-117.0	62.0	208.0	153.0	30.8	47.0	130.0	الرصيد المتبقي

المصدر: التقارير المالية الصادرة والمنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية، التقارير السنوية الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية للأعوام (2006، 2010، 2013)

❖ خاتمة:

شهدت العقود الأخيرة توجهاً إصلاحياً عالمياً واسعاً شمل كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولقد جاء هذا التوجه متزامناً مع التغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة وما ترتب عليها من انهيار الحواجز بين الدول، وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية، وتزايد المنافسة بين الدول.

وهكذا احتلت الموازنة العامة موقعاً محورياً في الحياة الاقتصادية، فهي إحدى أدوات التنمية، وهي التعبير الأهم عن السياسة الاقتصادية والإدارة الفضلى لوضع هذه السياسة موضع التنفيذ العملي، كما أنها تساهم في إعادة توزيع الدخل وفي توجيه الادخارات على أوجه الاستثمار المطلوبة.

ولقد تم التطرق في المبحث الأول إلى الموازنة العامة الفلسطينية من حيث تعريف الموازنة، أنواع الموازنات العامة المستخدمة، وخطوات إعدادها في فلسطين والمبادئ المطبقة في إعدادها. وفي المبحث الثاني تم دراسة هيكل الموازنة العامة في فلسطين من الإيرادات والنفقات لأن دراستها تعتبر من الأهمية بمكان خاصة في علم الاقتصاد والمالية العامة، وتظهر هذه الأهمية البالغة نظراً لدورها الفعال، والذي تمارسه في مختلف المتغيرات الاقتصادية.

ولوحظ بشكل واضح أن النفقات الجارية تستحوذ على النفقات العامة بنسبة تتجاوز 60%، أما النفقات التطويرية لم تتجاوز 40%. واعتمدت النفقات التطويرية بشكل كامل تقريباً على المعونات الخارجية التي تقدمها الدول المانحة. وعانت الموازنة العامة الفلسطينية من عجز كلي مستمر، والمصدر الرئيسي لهذا العجز هو العجز الرأسمالي في الموازنة التطويرية، لذا اتجهت الحكومات الفلسطينية المتتالية إلى الاقتراض الداخلي والخارجي لسد هذه العجز.

الفصل الثالث

الدين العام في فلسطين

المبحث الأول: الإطار النظري للدين العام

المبحث الثاني: واقع الدين العام في فلسطين.

المبحث الثالث: الدين العام الخارجي في فلسطين.

المبحث الرابع: الدين العام الداخلي في فلسطين.

المبحث الخامس: مؤشرات المديونية في فلسطين.

• مقدمة:

تُمثل مشكلة الدين العام إحدى أهم المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها الدول النامية، وأكثر من ذلك اتسعت هذه المشكلة لتشمل الدول المتقدمة في السنوات الأخيرة. ويترتب على الديون العامة العديد من الآثار الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، حتى تطال مسألة الاستقلال السياسي والاقتصادي.

ويؤكد روستو "Rostow" أن الاقتصاديات النامية تحتاج إلى خليط من الادخار المحلي والاستثمارات المباشرة والمساعدات الخارجية للمضي قدماً في مسار النمو الاقتصادي. وهذا الخليط لا يعتبر ديون على اقتصاد الدولة ولا يُشكل عبء عليها. ويؤكد أن الديون لا تعتبر أداة مفضلة لتمويل التنمية في الاقتصاديات النامية خاصة الديون غير الميسرة. (Ogunlana,2004,P2)

إن ما يُعبر عن الأزمة الحقيقية لمديونية الدول النامية هو أن خدمات الديون فيها أصبحت تلتهم نسبة كبيرة من حصيلة صادراتها من السلع والخدمات. وأن المتبقي منها لا يكفي لتمويل وارداتها من السلع والخدمات الضرورية، هذا إلى جانب أن معظم القروض التي تحصل عليها تستخدم في تسديد جزء من إعادة جدولة الديون. مما أوقع هذه الدول في الحلقة المفرغة للديون الخارجية.

ويعتبر الاقتراض من الخارج سياسة لجأت إليها العديد من الدول، وحققت بعضها نجاحات واضحة في الاستفادة من هذه القروض، لكن الدول ذات الدخل الضعيف تعرضت لتفاقم مشكلة الديون، حتى وصل الحال لتوقف مسيرة النمو والتنمية وتدهور مستوى المعيشة فيها.

وفي السنوات الأخيرة اعتمدت العديد من الدول النامية سياسات عدائية تجاه الديون العامة الخارجية واستبدالها بالديون المحلية. وأن التحول في هذه الدول نحو المزيد من الاقتراض الداخلي له دور إيجابي في الحد من المخاطر المالية السيادية. ولكن هذا التحول يؤدي إلى الضغط على المستثمرين من المؤسسات والبنوك المحلية واستيعاب ارتفاع حجم الدين الحكومي ويكون له تأثير سلبي على الاستقرار المالي. (Panizza,2004,P1)

المبحث الأول

الإطار النظري للدين العام

1.1.3 مفهوم الدين العام:

يُعرف مكتب الدين العام في وزارة الخزانة في الولايات المتحدة الأمريكية الدين العام بأنه مجموع ديون الحكومة المحلية والإقليمية، ويعتبر مؤشراً على مقدار الإنفاق الحكومي عن طريق الاقتراض بدلاً من الضرائب.

ويُعرف أيضاً بأنه مجموع الالتزامات المالية التي تتحملها الهيئات الحكومية في الدولة. (<http://dictionary.reference.com>) ويُعرف بأنه الرصيد القائم (غير المسدد) للالتزامات الحكومية المباشرة وغير المباشرة، والمترتب على الحكومة دفعه تسديداً لالتزاماتها. (معهد ماس، 2005، ص1)

وهناك من يُعرف القروض العامة بأنها المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو إحدى الهيئات العامة الأخرى من الأفراد أو من الهيئات الخاصة أو العامة الوطنية أو الأجنبية أو من المؤسسات الدولية، مع الالتزام برد المبالغ المقترضة مضافاً إليها بعض المزايا، أهمها فائدة محددة وذلك طبقاً لشروط عقد القرض. (السيد، 1978، ص390)

وتختلف القروض عن غيرها من إيرادات الدولة العامة في أنها إيراد مؤقت للدولة يتم قبضه من المقرض بهدف إعادة أصله والفوائد التي تفرض عليه إلى المقرض في موعد محدد، فيمكن تعريف القروض العامة بأنه "عقد دين تستلّف 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". (أبو زعيتر، 2012، ص53)

ومن التعريفات السابقة يتبين أن الدين العام مبلغ من المال، ويتم بموجب عقد بين الحكومة وطرف آخر، وأن للقرض العام أعباء تتمثل في الفوائد والأقساط، ويتم إبرام القرض بصورة اختيارية وبإذن مسبق من السلطة التشريعية في الدولة.

2.1.3 أسباب لجوء الحكومات إلى الاستدانة:

تعود أسباب أزمة المديونية واستمرار لجوء الحكومات إلى الاستدانة منذ السبعينات لأسباب محلية تعاني منها الدول المدينة، وإلى أسباب خارجية ناتجة عن الخلل في هيكله الاقتصاد الرأسمالي العالمي. وفيما يلي توضيح لأهم أسباب تفاقم أزمة المديونية للدول النامية:

أولاً: الأسباب الداخلية: وهي تُشكل مسؤولية البلدان المدينة في تفاقم أزمة المديونية فيها، ونبين فيما يلي أهم هذه العوامل المحددة لهذه المسؤولية.

2. ضآلة حجم المدخرات المحلية: إن الخطأ الفادح الذي وقعت فيه الدول النامية هو استعانتها بالقروض الخارجية لتمويل برامج تنميتها. فكانت تنظر إلى الاقتراض الخارجي كبديل للادخار المحلي مما أدى لتفادسها عن تعبئة مواردها المحلية. (زكي، 1987، ص120)

2. قصور و/أو غياب السياسات السليمة لعملية التنمية: إن التجارب التنموية في البلدان النامية تناولت عملية التنمية المنشودة وكأنها مرادفاً للوصول إلى مستويات المعيشة المرتفعة التي ينعم بها سكان البلدان الرأسمالية الصناعية. لذلك انتهجت هذه البلدان بصفة عامة منهجاً خاصاً في التصنيع من غير مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة فيها. (جنوحات، 2006، ص64)

3. سوء إدارة الدين العام: إن أزمة المديونية تفاقمت بسبب سوء الإدارة لهذه الديون. والاستخدام غير الرشيد للأموال التي تتلقاها الدول النامية، وعدم وجود جهاز منظم يتولى الإشراف على عمليات الاقتراض والرقابة عليها. (شاهين، 2012، ص34)

فإذا ما قمنا بمقارنة بين توظيف الأموال الأجنبية في الدول الرأسمالية وبين توظيفها في الدول العربية سنلاحظ أن الأولى ركزت على استيراد المواد الخام الأولية ذات الأسعار المنخفضة اللازمة للتنمية الصناعية وأخذت بتصدير السلع ذات الأسعار المرتفعة، لتنتقل في مرحلة لاحقة إلى تصدير رأس المال الأجنبي إلى الدول النامية، فقد أدركت أن الدول النامية تعتبر أرضية خصبة لاستثماراتها. أما الدول العربية فقد ركزت على استيراد السلع الاستهلاكية والرأسمالية ذات الأسعار المرتفعة وأخذت بتصدير الكثير من مواردها الطبيعية على شكل مواد خام وبأسعار زهيدة.

4. تهريب رؤوس الأموال من البلدان نامية: انتشرت ظاهرة تهريب الأموال الوطنية إلى الخارج في معظم البلدان النامية خلال عقد السبعينيات وبداية الثمانينات، بسبب الفساد الإداري والرشوة وعدم الاستقرار السياسي واستغلال النفوذ. مما انعكس سلباً على الأوضاع الاقتصادية في البلدان النامية. (أبو العطا، 1998، ص37) ففي الوقت الذي كانت فيه سياسة الإقراض على قدم وساق لسد الفجوة التمويلية للمشروعات التنموية، كان الفساد الإداري والمالي والسياسي يعم أجهزة الدولة ومؤسساتها في معظم الدول النامية. وقد نجم عن هذا الفساد نهب جانب كبير من القروض الخارجية وتهريبها إلى الخارج وتم إيداعها في البنوك الأجنبية لحساب أصحاب النفوذ والسلطة، مما أدى لتراكم الديون وفشل التنمية.

5. التضخم المحلي وتدهور أسعار الصرف: كما نعلم أن الديون الخارجية هي عبارة عن أرصدة نقدية يتم ضخها في الاقتصاد المحلي، فليس من قبيل الصدفة أن تكون البلاد ذات المديونية الخارجية الثقيلة مصابة بموجات تضخمية حادة، مما يؤثر سلباً على ميزان المدفوعات، ويضعف القدرة التنافسية لصادرات الدولة في السوق الدولي من ناحية، ويضغط على سعر صرف للعملة المحلية فتتدهور قيمته أمام العملات الأجنبية الأخرى. (شاهين، 2012، ص34)

6. العجز المتزايد في ميزان المدفوعات: إن الدول النامية تدور في حلقة دائرية خبيثة، فأزمة النمو فيها تُنتج حالة من الركود مصحوبة بموجة تضخمية حادة، ينعكس التضخم بدوره في تردي شروط التبادل التجاري مع الخارج وهذا يزيد عجز ميزان المدفوعات ويدفع إلى مزيد من الاستدانة.

7. زيادة الإنفاق العسكري: تسابقت الدول النامية بعد استقلالها على التسلح، وأدى الإفراط في سباق التسلح إلى لجوء الدول النامية إلى الاقتراض. وهذا الإنفاق لا يدر أي فوائد مالية تستخدم حصيلتها في خدمة أعباء الدين. وبذلك يكون الإنفاق العسكري إهداراً للطاقات الإنتاجية. (أبو العطا، 1998، ص9)

8. عدم فعالية السياسة الضريبية: عندما لا تستطيع الدولة زيادة الضرائب أو فرض ضرائب جديدة لتمويل النفقات العامة وذلك إما لأنها قد وصلت إلى حدها الأقصى بحيث لا يصح للدولة بعده أن تلجأ إلى مزيد من الضرائب وإلا أدى إلى تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة أو لأنها قد يترتب عن زيادتها ردود فعل سياسية أو اقتصادية. (المحجوب، 1978، ص449)

ثانياً: الأسباب الخارجية: مسؤولية الدائنين في تقاوم أزمة المديونية في البلدان النامية وتتمثل في جملة من العوامل يمكن أن نصنفها ضمن العوامل الخارجية التي ساهمت في تقاوم الأزمة وهي:

1. ارتفاع أسعار الفائدة: كان للارتفاع الشديد الذي طرأ على أسعار الفائدة في أسواق المال الدولية دوراً حاسماً في استفحال أزمة المديونية، إذ تجاوزت الفوائد المدفوعة في العديد من البلدان قيمة التمويل وأصبح بند خدمة الدين يمثل نصيباً هاماً من صافي الديون ويستحوذ على مبالغ كبيرة من النقد الأجنبي. (زكي، 1987، ص120)

2. الإجراءات الحمائية: تكمن المآخذ السلبية في الحمائية في الثمن الاقتصادي الذي تفرضه على الاقتصاديات القومية، سيما الفقيرة منها. فقد خلصت دراسات أجراها البنك الدولي إلى أن إزالة الحواجز الحمائية في بعض الدول النامية أدت إلى ازدياد النمو الاقتصادي بنسبة تتراوح بين 1.2% و 2.6%. وبالإضافة إلى ذلك أعقب تحرير التجارة تنامٍ سريع في حجم كل من الاستثمارات والصادرات من السلع والخدمات. (البنك الدولي، 2009)

3. تغيرات أسعار النفط: ارتفعت أسعار النفط بشكل ملحوظ خلال عامي 1974 و 1979. وهو ما انعكس في زيادة الإنفاق على الطاقة في العديد من الدول النامية وفي نفس الوقت تضخم أسعار السلع المصنعة التي تصدرها الدول الصناعية. (سلامة، 1990، ص185)

4. تدهور شروط التبادل التجاري الدولي: ونقصد بتدهور شروط التبادل الدولي انخفاض القدرة الشرائية لصادرات الدول المتخلفة مقارنة مع وارداتها المتأتية في أغلبها من الدول الرأسمالية المتطورة، حيث عانت الدول المتخلفة ولا تزال تعاني من هذه الظاهرة التي أصبحت الميزة الأساسية للتجارة الدولية. (روابح، 2006، ص39)

3.1.3 الدين العام في النظرية الاقتصادية:

توجد بصفة عامة عدة مدارس اقتصادية فكرية ولكل منها رأيها الخاص فيما يتعلق بالتأثير الاقتصادي للقروض العامة، وهي كالتالي:

أولاً: النظرية الكلاسيكية: بعد تتبع آراء الكلاسيكيين في فكرة اقتراض الدولة نجد أنهم عارضوا الفكرة من أساسها لما يترتب عليها من آثار اقتصادية ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومي. واعتبروا أن

القروض مصدراً استثنائياً لا يجوز اللجوء إليه إلا في أضيق الحدود. وأن السياسة المثلى هي الحد من الاقتراض والإسراع في سداد القائم منها. ولقد انطلقت أفكار الكلاسيك من إيمانهم الشديد بضرورة عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا في أضيق الحدود. لاعتقادهم بأن اليد الخفية كفيلة بتحقيق التوازن الاقتصادي، وبالتالي فإن تدخل الدولة بالاقتراض يخل بهذا التوازن.

ويرى ريكاردو "David Ricardo" بأنه لا توجد علاقة بين توأمي العجز وهما عجز الموازنة وعجز الحساب الجاري وعبر عن هذه الحالة في قانون التساوي أو التكافؤ، والذي يفيد بأن الزيادة في المدخرات الخاصة لا بد وأن تتساوى مع التناقص في المدخرات الحكومية لأن الأفراد يتوقعون مع انخفاض المدخرات الحكومية أن الأعباء الضريبية عليهم سوف تزداد مستقبلاً ويخصصون لذلك الاحتياطي اللازم لدفع الضرائب، بمعنى أن العجز الحكومي هو عجز مؤقت لا تغذيه الاستدانة من الخارج بل من الادخارات الخاصة، لذلك نجد أن هذه النظرية نادى بضرورة توازن الموازنة، وبمنطلق آخر أن الأموال اللازمة للحكومة سوف تغطي بالكامل من الادخار المحلي ولا تلجأ للقروض ولا يتأثر الحساب الجاري للدولة.

وقد بنى التقليديون رأيهم المناهض للقروض العامة على افتراضين هما ثبات كمية النقود المعروضة، وعدم إنتاجية الإنفاق الحكومي، وافترض أن العمالة كاملة. أما الاقتراض فهو مرفوض في تمويل النفقات إلا في الحالات الاستثنائية مثل الحروب والأزمات. (الساعاتي، 1996، ص22)

ثانياً: النظرية الكينزية: ظهرت النظرية الكينزية بعد فشل النظرية الكلاسيكية في تفسير الأزمة الاقتصادية العالمية في الثلاثينات وما صاحبها من كساد وبطالة. حيث اقترح المفكر الاقتصادي جون مينارد كينز "John Maynard Keynes" أنه لا بد من تدخل الدولة لتحقيق التوازن من خلال تطبيقها لسياسات مالية ونقدية. (الصوص، 2012، ص105)

حيث يرى كينز أن القروض شأنها شأن العناصر الأخرى المكونة لشقي الموازنة، وهي سلاح في يد الدولة تستخدمه في توجيه الاقتصاد القومي إلى المجالات التي تحقق أهداف المجتمع. (عبادي، 2001، ص8) فيعتبر الكينزيون أن تأثير الاقتراض على الدخل والاستهلاك أقل من تأثير الضرائب، وذلك لأن التوسع في الإنفاق العام عن طريق الاقتراض سيؤثر بشكل إيجابي على الطلب الكلي في الاقتصاد وبالتالي سيرتفع التشغيل ويزداد الدخل القومي. الزيادة في الدخل سيؤدي إلى ارتفاع الطلب على السلع، وبالتالي إلى زيادة الإنتاج.

حيث أنه على الدولة أن تتدخل وترفع حجم الإنفاق عن طريق الضرائب التي تحصل عليها، وبالتالي ينشأ عجز في ميزانية الدولة، يتم تمويله من خلال النظام المصرفي، وبالتالي فإن كينز يعتبر أول من أسس لسياسة التمويل بالعجز في حالة عدم التوظف الكامل. وبما أنه يطالب الدولة بالتدخل لتعويض أي نقص يحدث في الطلب الفعال فإنه يبرر اقتراضها لتحقيق هذه المهمة.

ثالثاً: النظرية النقدية الحديثة: ظهرت هذه النظرية على يد الاقتصادي ميلتون فريدمان "Milton Friedman" وتقوم هذه النظرية على تحجيم دور الدولة في النشاط الاقتصادي وترى أن السبب الرئيسي لعجز الموازنة العامة هو تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والذي سبب أزمة كساد وتدهور في النمو الاقتصادي مصحوباً بالتضخم، وعليه تعارض تدخل الدولة بالنشاط الاقتصادي عن طريق الاقتراض.

وترى أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي قد يؤدي لزيادة العجز في الموازنة وظهور التضخم الركودي وعدم استغلال الموارد الاقتصادية بشكل أمثل. وإن تم تطبيقه بنجاح في الدول المتقدمة فلا يمكن تعميمه على الدول النامية التي تعاني من انخفاض مستوى الدخل والادخار، وبالتالي تعجز رؤوس الأموال فيها عن تنفيذ المشروعات التنموية. (الساعاتي، 1996، ص23)

رابعاً: الفكر الاقتصادي الإسلامي: إن الأفكار الاقتصادية التي وردت في علم الاقتصاد الإسلامي اشتقت من المصادر الرئيسية وهي الأصول والمبادئ الدينية التي تضمنت أفكاراً اقتصادية وذلك كما ورد في الكتاب والسنة وفي كتب الفقه والعقيدة والتفسير، ومن آراء الفلاسفة المسلمين، وبعض المؤلفات الإسلامية.

قال تعالى: ﴿من ذا الذي يقرض الله قرضاً حسناً فيضاعفه له أضعافاً كثيرة والله يقبض ويبسط وإليه ترجعون﴾ (سورة البقرة آية 245) وقوله صلى الله عليه وسلم: "من سره أن ينجي الله من كرب يوم القيامة فلينفس عن معسر أو يضع عنه" (صحيح مسلم، حديث رقم 2931).

فقد كان صلى الله عليه وسلم يقترض عند الحاجة للإنفاق على مصالح المسلمين العامة فلقد استلف من عبد الله بن أبي ربيعة المخزومي حين غزا حنيناً ثلاثين أو أربعين ألفاً فلما قدم قضاها إياه، ثم قال له النبي "بارك الله لك في أهلك ومالك إنما جزاء السلف الوفاء والحمد".

والأدلة السابقة تدل على فضل القرض وجواز الاقتراض للفرد والدولة عند الحاجة سواء أكان القرض من مسلم أو غير مسلم، بالإضافة إلى إجماع المسلمين على جواز القرض وشرعيته. (ابن قدامة، 1984، ص382)

ولقد أقر الإسلام تحريم القرض بفائدة، "وأحل الله البيع وحرم الربا" (الآية 275، سورة البقرة). لذا لجأت الدولة الإسلامية إلى القروض العامة غير الربوية لتمويل نفقاتها العامة الاستهلاكية غير الإنتاجية كالنفقات الحربية أو الإدارية التي لا تعطي عائداً أو ربحاً من القيام بها، أما بالنسبة لتمويل نفقاتها العامة الإنتاجية فإن الإسلام أباح لها اللجوء إلى التمويل على أساس المشاركة أو المضاربة للحصول على التمويل المناسب لهذه النفقات بدلاً من لجوئها إلى القروض الربوية. (الأشوح، 2001، ص267)

ولكن نظراً للآثار التي تمارسها هذه القروض العامة على النشاط الاقتصادي فقد وضعت الشريعة الإسلامية بعض الشروط والضوابط التي لا بد أن تلتزم بها الدولة الإسلامية عند الاقتراض لتكفل ترشيد استخدامها بما يحقق الهدف المنشود منها دون أن يكون لها عبئاً سيئاً على الاقتصاد القومي، وهي: (الشايحي، 1990، ص155-159)

1. وجود الحاجة أو المصلحة المعتبرة شرعاً والذي قد يتضرر المسلمون من عدم قيام الدولة بها.
2. عدم كفاية الإيرادات العامة العادية المشروعة عن سد هذه المصلحة حتى مع تخفيض النفقات غير الضرورية.
3. قدرة الدولة على السداد.
4. خلو القرض العام من الفوائد الربوية: فلا يجوز شرعاً تعاطي الفائدة الربوية أخذاً وعطاءً على القروض العامة والخاصة لحرمتها.
5. أن تتم جباية القرض العام وإنفاقه على الوجه المشروع وبقدر المصلحة: أي أن يصرف القرض العام في سد المصلحة التي عقد من أجلها، ويكون التصرف به وفق الأحكام الشرعية دون إسراف.

4.1.3 أنواع القروض العامة:

تتعدد أنواع القروض باختلاف الأساس الذي تقوم عليه، أي حسب المصدر، ومدة السداد، وإنتاجية القرض، وحرية الاكتتاب وهي موضحة كالتالي:

أولاً: حسب المصدر: تقسم القروض إلى قروض داخلية وقروض خارجية:

1. القروض الداخلية/المحلية: هي القروض التي يكتتب بها داخل الدولة أي التي يتم إصدارها وتغطيتها في السوق المحلية للدولة المقترضة وتكون بالعملة الوطنية.

2. القروض الخارجية: هي القروض التي يكتتب بها خارج الدولة أي التي يتم إصدارها وتغطيتها في الأسواق الخارجية وتكون بالعملة الأجنبية. (القاضي، 1980، ص203)

ويفرق بين القرض الداخلي والقرض الخارجي من النواحي التالية:

1. أن القرض المحلي لا يمثل أي زيادة على إجمالي الثروة القومية فهو لا يعدو أن يكون مجرد إعادة لتوزيع جزء من الثروة لصالح الدولة. أما القرض الخارجي فإنه يحقق زيادة فعلية في إجمالي الثروة القومية فهو ينقل جزء من الثروة الخارجية إلى الثروة الداخلية. (ناشد، 2000، ص41)

2. يهياً القرض الداخلي للدولة جزءاً من الثروة القومية بالعملة المحلية، وبالتالي لا يؤثر ذلك على سعر الصرف، بينما يقوم القرض الخارجي بإضافة رصيد من الثروة أو القوة الشرائية بالعملة الأجنبية. (أبو العلا، 2000، ص63)

3. يمثل القرض الداخلي عبئاً على الاستهلاك حيث يتحمل الجيل الحاضر عبء الادخار، بينما القرض الخارجي يعفيه منه.

4. خطورة القرض الخارجي من تدخل الدول الأجنبية المقرضة في الشؤون السياسية والاقتصادية للبلد المقترض.

5. خدمة القروض الداخلية لا يترتب عليها أعباء حقيقية على الاقتصاد القومي، وإنما كل ما تحدته إعادة لتوزيع الدخل والثروة بين الأفراد والفئات الاجتماعية المختلفة، أما خدمة الخارجية فترتب أعباء حقيقية على الاقتصاد القومي لما ترتبه من التزامات مستحقة للخارج. (العلي، 2003، ص17)

ثانياً: حسب حرية الاكتتاب: تقسم القروض إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية:

1. القروض الاختيارية: يُقرض الدائنون الدولة أموالهم بمحض إرادتهم وفق عقود متفق على شروطها. (أبو زعيتر، 2012، ص54) أي هي القروض التي تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الاكتتاب بها وموعد سدادها ثم تترك للجمهور حرية الإقراض من عدمه.

2. القروض الإجبارية: وهي القروض التي لا يترك فيها للمكاتب الحرية في الاكتتاب، بل تلجأ الدولة إلى الإجبار على الاكتتاب فيها. والأصل أن يكون القرض اختيارياً لا إجبار فيه على الاكتتاب. (فرهود، 1981، ص463) ويتم الإجبار في حالات استثنائية مثل الحروب والكوارث الطبيعية لأن الأصل في الإقراض الاختيار، وتتعهد الدولة بسداد أصل القرض وفوائده في الوقت المناسب.

ثالثاً: حسب موعد السداد: تقسم القروض إلى قروض عمرية وقروض مؤبدة وقروض لأجل:

1. القروض العمرية: قروض مرتبط سدادها بعمر المقرض، وتتعهد الدولة بدفع إيراداتاً للمقرض ما دام على قيد الحياة، وتتحول ملكية الأموال المقترضة للدولة في حالة وفاة المقرض. وانتشار هذا النوع من القروض ضيق ولكنه مطبق في كثير من الدول المتطورة. (أبو زعيتر، 2012، ص54)

2. القروض المؤبدة: تمتاز هذه القروض بأنها لا تُلزم الحكومة بالسداد في موعد محدد أي أنها تترك الحرية للحكومة في اختيار الوقت المناسب للسداد. (أبو مصطفى، 2009، ص56)، لكن مع التزامها بدفع فوائده إلى حين الوفاء، ومن مخاطر عدم إلزام الدولة بالسداد في أجل معين أنه يغري الحكومات المتعاقبة على عدم تسويتها، مما يؤدي إلى تراكمها وزيادة أعباءها على الدولة وإلى تدهور الأوضاع المالية لها.

3. القروض لأجل (المؤقتة): تلجأ إليها الدولة لمواجهة حالات مؤقتة وطارئة، وينتهي الدين بانتهاء الأجل المتفق عليه. (أبو زعيتر، 2012، ص54) وتقسم القروض حسب الأجل إلى 3 أنواع وهي

كالتالي:

1. القروض القصيرة الأجل: وهي القروض التي تتراوح مدتها بين عدة أشهر وسنة واحدة وقد تصل إلى سنتين.

2. القروض المتوسطة الأجل: هي القروض التي تزيد مدتها عن سنتين وتقل عن عشر سنوات، وترتبط بالمشاريع التي تقر في الخطط الاقتصادية متوسطة الأجل.

3. القروض الطويلة الأجل: هي القروض التي تتجاوز مدتها العشر سنوات، وعادةً تسبقها فترة سماح لعدة سنوات، وتتم وفق شروط ميسرة، وتوجه إلى المشروعات طويلة الأجل كمشاريع البنية التحتية.

رابعاً: حسب فعالية القروض:

وتقسم هذه القروض إلى 3 أنواع كالتالي: (أبو مصطفى، 2009، ص57)

1. **القروض المثمرة (المنتجة):** هي القروض التي تتفق على مشروع استثماري، وينتج عن استخدامها زيادة في الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني للبلد المدين.

2. **القروض العقيمة (غير المنتجة):** هي القروض التي تتفق على مشروعات لا تسهم في زيادة وتوسيع الطاقات الإنتاجية للبلد المدين، أي لا تأتي بإيرادات لتسديد القرض وفوائده، وتتميز بفوائدها العامة للاقتصاد والمجتمع.

3. **القروض السلبية:** وهي التي قد يترتب عليها منافع ومكاسب للمجتمع، مثل المباني العامة، والحدائق العامة وما شابهها، ولكنه لا يعود بدخل نقدي ولا يزيد من فاعلية وإنتاجية العمل ورأس المال.

خامساً: حسب شروط تقديم القروض:

1. **القروض الميسرة:** تتميز بطول فترة الاستحقاق، ووجود فترة سماح وانخفاض معدلات الفائدة عليها، وهي عادة قروض رسمية حكومية أو متعددة الأطراف.

2. **القروض الصعبة:** تتميز بقصر فترتي السماح والاستحقاق، وارتفاع معدلات الفائدة عليها حيث أنها تقرض بشروط تجارية، وعادة ما تكون هذه القروض قروض خاصة. (زكي، 1987، ص36)

المبحث الثاني

واقع الدين العام في فلسطين

منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية أخذت على عاتقها إرساء دعائم الاقتصاد الوطني، والتخفيف من التشوهات الهيكلية التي أصابت الاقتصاد الفلسطيني نتيجة الاحتلال الإسرائيلي، معتمدةً بذلك على المنح والمساعدات المالية الخارجية، ومع تطور الأحداث السياسية التي يعيشها الشعب الفلسطيني وتعرضه للحصار المالي أصبحت السلطة الوطنية الفلسطينية شبه عاجزة عن مسايرة مسؤولياتها والتزاماتها المالية. فمشكلة المديونية الناتجة عن القروض الخارجية والداخلية، دفعت بالاقتصاد الفلسطيني ليظل أسير التبعية الاقتصادية للدول المانحة وإسرائيل التي تتحكم بالاقتصاد من خلال السيطرة على التجارة الخارجية بما يتناسب مع مصالحها ويعرقل مسيرة التنمية الفلسطينية ويضعفها.

والاستدامة المالية في فلسطين مرتبطة باحتمالات النمو الاقتصادي، فإذا ساعد الاقتراض في تطوير الاقتصاد المحلي، وزيادة الإنتاجية، فسيساعد الدين في تدعيم عملية الاستدامة الاقتصادية، حتى لو كانت معدلات هذا الدين مرتفعة مقارنة مع الناتج الإجمالي المحلي. ومع ذلك، إذا قامت الحكومة باستخدام الأموال المقترضة لدفع نفقات جارية كالرواتب والأجور، فلن يساعد الدين في عملية الاستدامة، حتى لو كانت نسبة هذا الدين منخفضة مقارنةً مع الناتج المحلي الإجمالي. (قباجة، 2012، ص82)

ورغم التحديات التي تواجه فلسطين فقد استمرت في تنفيذ الجهود الإصلاحية للاقتصاد والتنمية، حيث يشكل الدعم المالي المستمر للسلطة الفلسطينية من قبل المانحين والجهود الإصلاحية التي تبذلها السلطة عاملان ضروريان لإدارة العجز التمويلي الذي تواجهه دولة فلسطين في الوقت الحاضر، ولا بد من إيلاء المجتمع الدولي درجة أكبر من الاهتمام لإزالة المعوقات، بهدف السماح بتحقيق نمو حقيقي يقوده القطاع الخاص الفلسطيني.

وبالنظر إلى طبيعة العلاقة فيما بين الدين العام الحكومي ومعدل النمو الحقيقي للاقتصاد الفلسطيني، فإن البيانات المتاحة تشير إلى وجود علاقة إيجابية متوسطة الأجل، إذ يرتفع معدل النمو الاقتصادي بزيادة الدين العام الحكومي والعكس صحيح. علماً بأن معدل الارتباط فيما بين معدل النمو الاقتصادي ومعدل النمو في الدين العام الحكومي بلغ نحو 52.6% وهو ما يشير إلى وجود علاقة طردية فيما بين المعدلين. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص7)

يوجد في الحالة الفلسطينية علاقة طردية بين حجم الدين العام وحجم الإنفاق العام ومعدل النمو الحقيقي، فارتفاع حجم الإنفاق العام أدى إلى زيادة حجم الدين العام، وبالتالي ارتفاع معدل النمو خلال الفترة 2002-2005، وكذلك أيضاً خلال الفترة 2007-2012. بالمقابل فإن انخفاض الدين العام الحكومي خلال العامين 2006، 2013 تبعه تراجع في معدل النمو. وهنا تجدر الإشارة أن التطورات في معدل النمو قد تكون ناجمة عن عوامل أخرى غير الدين العام، تحديداً الأوضاع السياسية والاقتصادية وتدفق المنح والمساعدات وغيرها من العوامل الأخرى لكن يبقى أن هناك أثراً واضحاً لحجم الدين العام على معدل النمو. (سلطة النقد الفلسطينية 3، 2014، ص13)

1.2.3 مبررات اللجوء إلى الاقتراض في فلسطين:

1. **فجوة الموارد المحلية:** ويقصد بها الفرق بين إجمالي المدخرات المحلية المتاحة والاستثمارات الكلية في الاقتصاد. (يونس، 2011، ص34) أو هي الفرق بين معدل الادخار المحلي ومعدل الاستثمار المطلوب لتحقيق النمو المستهدف. (محمد، 2006، ص23).

وعادةً فإن المجتمع إزاء هذه الحالة يواجه ثلاثة احتمالات لسد الفجوة بين الاستثمار المخطط والادخار المحلي المتحقق وهي: (زكي، 1985، ص23)

الاحتمال الأول: أن يرضى المجتمع بمعدل أقل للنمو في حدود ما تسمح به موارده المحلية، وهو ما يُعد حلاً غير مقبولاً اقتصادياً واجتماعياً في العديد من الدول لما يترتب عليه إبطاء عملية التنمية.

الاحتمال الثاني: هو أن يعمل المجتمع على تعبئة فائضه الاقتصادي الكامن في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي والذي تستحوذ عليه الطبقات والفئات الاجتماعية الغنية وذلك لكي يتمكن البلد من رفع معدل ادخاره المحلي.

الاحتمال الثالث: هو أن يلجأ المجتمع إلى مصادر التمويل الخارجي.

وتجد الحاجة للاقتراض مبررها الموضوعي بسد الفجوة القائمة بين معدل الاستثمار المطلوب تحقيقه للوصول إلى معدل النمو المستهدف وبين معدل الادخار المحلي الذي يتحقق في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية معينة. (جنوحات، 2006، ص39) وهذه الفجوة تجبر الدولة للجوء إلى مصادر التمويل غير الحقيقية سواء كانت داخلية أو خارجية أو كليهما ومن هنا ينشأ الدين العام.

وتقاس بالمعادلة التالية: (Cairncross,1962,P60)

فجوة الموارد المحلية (الفجوة الادخارية) = الادخار - الاستثمار

ويوضح الجدول التالي فجوة الموارد المحلية في فلسطين:

جدول رقم 1.3: فجوة الموارد المحلية في فلسطين في الفترة 1995-2013

المبالغ بالمليون دولار

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	الاستهلاك النهائي	الادخار الإجمالي	التكوين الرأسمالي الإجمالي	فجوة الموارد المحلية
1995	3212.4	3758	268.3	1139.3	-871
1996	3292.8	4058	207.4	1230.2	-1022.8
1997	3744	4445.1	205.1	1310.6	-1105.5
1998	4197.7	4678.6	396.6	1421.4	-1024.8
1999	4534.9	5041.5	364.9	1806.7	-1441.8
2000	4146.7	5074.6	239.4	1417.2	-1177.8
2001	3810.8	4999.9	69.9	1127.2	-1057.3
2002	3301.4	4688.1	1.1	883.3	-882.2
2003	3800.5	5050.2	-321.6	1081.9	-1403.5
2004	4198.4	5601.5	-450.4	1022.3	-1472.7
2005	4559.5	5609.1	491.3	1275.5	-784.2
2006	4322.3	5722.1	645.6	1420.2	-774.6
2007	4554.1	6604.4	1237.3	1586.1	-348.8
2008	4878.3	8166.6	2169.8	1206.2	963.6
2009	5239.3	8966.2	994.2	1232.9	-238.7
2010	5724.5	10263.8	582.1	1541.1	-959
2011	6421.4	12352.1	-180.8	1688.9	-1869.7
2012	6797.3	13648.6	-775.9	1403	-2178.9
2013	6942.7	14884.4	-805.2	1723.1	-2528.3

- المصدر: تم تجميع البيانات من عدة مصادر: الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقارير سلطة

النقد 2011، 2012، 2013، المراقب الاقتصادي الاجتماعي الأعداد 19، 23، 33.

* الأرقام في الجدول بالأسعار الثابتة وسنة الأساس 2004.

يبين الجدول رقم 1.3 أن قيم التكوين الرأسمالي الإجمالي أكبر من قيم إجمالي الادخار مما ولد فجوة كبيرة في الموارد المحلية، لتصل في معظم سنوات الدراسة بالقيم السالبة. وذلك يعني أن الادخار منخفض ولا يكفي لتلبية متطلبات الاستثمار.

ويتفاوت حجم هذه الفجوة من دولة لأخرى حسب الظروف السائدة فيها، كمعدل النمو الاقتصادي، عدد السكان، معدل الميل الحدي للادخار، مستوى الناتج.

2. فجوة التجارة الخارجية (فجوة العملات الأجنبية): وتُعرف أيضاً بفجوة الصرف الأجنبي والمتمثلة بالاحتياجات الفعلية للاقتصاد القومي ففي حالة تساوي حجم الصادرات مع الواردات، فلا وجود للفجوة، وفي حالة عجز الموارد الحقيقية والنقدية عن الوفاء بالاحتياجات التمويلية، فعندئذ تكون أمام فجوة الموارد المحلية، وبناءً عليه فإن دور التمويل الخارجي يكمن في تغطية هاتين الفجوتين الناتجة عن نقص التمويل المحلي. (Wall,1983,P291)

فإذا كانت قيمة الواردات خلال فترة معينة تزيد عن حصيللة النقد الأجنبي من صادرات السلع والخدمات خلال فترة معينة، فإن الفرق بينهما يجب أن يتم سداده عن طريق تمويل خارجي إضافي بما يساوي هذه الفجوة. (محمد، 2006، ص23) ومن خلال نموذج الفجوتين يمكن إثبات أن هناك تطابقاً بين فجوة الموارد المحلية وفجوة التجارة الخارجية، وأن الفجوتين لا بد لهما أن تتساويا خلال أي فترة مضت ويمكننا إثبات ذلك كما يلي: (زكي، 1985، ص23)

في حال أن الدولة لجأت إلى زيادة وارداتها من السلع الإنتاجية، فهذا يعني زيادة في الاستثمار، وهنا فإن فجوة الموارد المحلية سوف تتسع، وهذا مما يزيد الموقف صعوبة نظراً للصعوبات التي قد تعترض الاقتصاد القومي في الحصول على القدر الكافي من رأس المال الأجنبي لتغطية هذا الاتساع في فجوة الموارد المحلية. (حلس، 2013، ص20) وحسب مبادئ المحاسبة الوطنية فإن فجوة الموارد المحلية (الادخار والاستثمار) لا بد أن تتساوى مع فجوة التجارة الخارجية (الصادرات-الواردات) منظوراً إليها في فترة ماضية ويمكن إبراز ذلك رياضياً بالشكل التالي: (روابح، 2006، ص30)

$$Y+M = C+I+G+X$$

حيث أن Y : الناتج المحلي، M : الواردات من السلع والخدمات، C : الاستهلاك

G : الإنفاق الحكومي، I : الاستثمار، X : الصادرات.

ولما كان $Y=C+S$ ، علماً أن S : الادخار فإن المعادلة السابقة تكون:

$$I-S = M-X$$

وتقاس هذه الفجوة من خلال المعادلة التالية:

فجوة التجارة الخارجية (فجوة النقد الأجنبي) = الصادرات - الواردات

جدول رقم 2.3: فجوة التجارة الخارجية في فلسطين في الفترة 1994-2013

المبالغ بالمليون دولار

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	الصادرات	الواردات	فجوة التجارة الخارجية
1995	3212.4	499.1	2176	-1676.9
1996	3292.8	561	2483.7	-1922.7
1997	3744	586.3	2640.4	-2054.1
1998	4197.7	697.4	2853.1	-2155.7
1999	4534.9	683.6	3353.3	-2669.7
2000	4146.7	698	2995.1	-2297.1
2001	3810.8	437.9	2667.8	-2229.9
2002	3301.4	379.8	2518.6	-2138.8
2003	3800.5	409.1	2700.3	-2291.2
2004	4198.4	483.8	2909.2	-2425.4
2005	4559.5	613.3	2863.5	-2250.2
2006	4322.3	678.3	3201.5	-2523.2
2007	4554.1	911.3	3919.4	-3008.1
2008	4878.3	960	4085.5	-3125.5
2009	5239.3	905.3	4384.8	-3479.5
2010	5724.5	1151.6	4625.9	-3474.3
2011	6421.4	1509.7	5775.4	-4265.7
2012	6797.3	1669.6	6466.6	-4797
2013	6942.7	2314.3	6978.9	-4664.6

- المصدر: تم تجميع البيانات من عدة مصادر: الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، جداول

الإحصاءات التراكمية على الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية.

* الأرقام في الجدول بالأسعار الثابتة وسنة الأساس 2004.

يبين الجدول رقم 2.3 أن قيمة إجمالي الواردات أكبر من قيمة إجمالي الصادرات، مما ولد فجوة كبيرة في التجارة الخارجية، وكما هو ملاحظ أن قيمها سالبة خلال سنوات الدراسة بشكل يجعل قيمة الصادرات عاجزة عن تغطية قيمة الواردات.

2.2.3 قانون الدين العام الفلسطيني:

تختلف آلية عقد القروض من بلد إلى آخر وفق القوانين التي تنظم هذه العملية والمعروفة عادة بقوانين الموازنة، وفي السلطة الوطنية الفلسطينية هناك العديد من القوانين منها القانون الأساسي وقانون الموازنة المالية، والتي بموجبها يتم عقد القروض ولا يجوز عقد أي قرض إلا بموجب القانون الخاص بذلك.

أولاً: قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998:

فقد وُضع الفصل الخامس في هذا القانون ليضبط وينظم عملية إدارة الدين العام والأصول ومواد هذا الفصل هي كالتالي:

مادة (55): تحدد الموازنة السنوية الحدود العليا للاقتراض الجديد من قبل السلطة الوطنية والسحب المكشوف من البنوك المحلية، وتضع أحكاماً محددة لدفع الفوائد وتسديد أصل الدين الذي يدفع خلال السنة مقابل الدين الإجمالي.

مادة (56): الوزارة هي الجهة الوحيدة المخولة بالتوقيع على اتفاقيات القروض للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية حسب القوانين والأنظمة المعمول بها ولا يجوز لأية جهة أخرى القيام بذلك، كما تتولى الوزارة إدارة الدين الحكومي ومتابعته.

مادة (57): لا يجوز للوزارات والمؤسسات العامة الاقتراض أو استخدام القرض لغير الغايات التي تم الاقتراض من أجلها إلا بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير.

مادة (58): تنشر قرارات الوزارة حول شروط أي اقتراض أو ضمان المعاملات في الجريدة الرسمية، ولا يجوز أن تعدل الشروط التعاقدية للدين الموضوعة حسب هذا القانون من جانب واحد.

مادة (59): على الوزارات والمؤسسات العامة رصد المخصصات الكافية في مشاريع موازنتها لمواجهة أعباء الدين الحكومي والذي يشمل الأقساط والفوائد المستحقة على المبالغ المسحوبة والمحجوزة من أصل الدين الحكومي والفروق الناشئة عن تغيير أسعار الصرف أو إعادة تقييم الدين الحكومي أو إعادة جدولته وذلك في مواعيد استحقاقها.

مادة (60): على الوزارة دراسة المركز المالي لأي جهة تريد الاقتراض بكفالة السلطة الوطنية للتأكد من قدرتها على الوفاء بالالتزامات.

مادة (61): يكون الوزير هو المفوض بالتوقيع نيابة عن السلطة الوطنية على كل اتفاقيات القروض.

مادة (62): على الجهة التي تحصل على أي قرض بكفالة السلطة الوطنية أن تقدم تقارير دورية ربع سنوية إلى الوزارة عن مركزها المالي وحساباتها الختامية.

ثانياً: قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م:

ويتكون مشروع قانون الدين العام الفلسطيني من أربعة فصول، تحتوي على 42 مادة:

1. **الفصل الأول** يتكوّن من 6 مواد، تتعلق بالتعاريف والأحكام العامة، التي تتكرر في مشروع القانون، وتشكيل لجنة برئاسة الوزير تتولى مهام إعداد الإطار العام للسياسات ووضع الاستراتيجيات وتحديد الأهداف لإدارة الدين العام واستخداماته. وتشكيل مديرية "الدين العام" والتي من أهم المهام الموكلة لها دراسة الأسواق المالية، ودراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقترح تمويلها من خلال الاقتراض، ومسك السجلات اللازمة لمتابعة الدين العام.

2. **الفصل الثاني** ويتكون من 23 مادة، تتعلق بصلب عملية إدارة الدين العام، التي تمتد من تنظيم السجلات الحكومية، وحتى تقييد قيمة السندات الصادرة، مروراً بجميع مراحل خدمتها حتى تاريخ استحقاقها، من أجل توفير الموارد المالية لمقابلة الاستحقاقات المترتبة على الحكومة.

3. **الفصل الثالث** ويتكون من 6 مواد، تحدد آلية إدارة الدين العام والأصول، حيث تم تحديد ألا يتجاوز الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي. وأن تتولى الوزارة إدارة الدين الحكومي ومتابعته باعتبارها الجهة الوحيدة المخولة بالتوقيع على اتفاقيات القروض للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية، وأنه لا يجوز استخدام القرض لغير الغايات التي تم الاقتراض من أجلها إلا بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير.

4. **الفصل الرابع** ويتكون من 4 مواد، تتعلق بالأحكام الختامية لمشروع القانون، كعرض اتفاقيات الدين العام على المجلس التشريعي ونشره في الجريدة الرسمية، وضرورة إصدار مجلس الوزراء ووزارة المالية

للوائح والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون، وإلغاء كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون ويتم العمل بهذا القانون بعد 30 يوم من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ويتسم مشروع قانون الدين العام الفلسطيني بالشفافية والمساءلة، خاصة فيما يتعلق بتبادل المعلومات، والتنسيق بين السلطات النقدية والمالية، وضرورة موافقة المجلس التشريعي على جميع اتفاقيات الدين العام. على الرغم من المزايا العديدة لمشروع القانون، فإن هناك بعض المواد التي ما زالت بحاجة إلى تعديل، لتكون نصوصها أكثر وضوحاً، أو أكثر انسجاماً مع مواد القانون نفسه. (معهد ماس، 2005، ص32)

- ونصت المادة (4) والمادة (5) في قرار بقانون رقم (12) لسنة 2009، وقرار بقانون رقم (3) لسنة 2010، وقرار بقانون رقم (5) لسنة 2011، وكانت هذه القرارات بشأن الموازنة العامة. وتم تحديد التالي في هاتان المادتين:

1. لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة.

2. لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية.

3. تعقد القروض باسم السلطة الوطنية ممثلة بوزارة المالية بعد موافقة مجلس الوزراء.

ونصت المادة (5) في قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014 بأنه لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2014م إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 31/12/2014 ما كان عليه بتاريخ 31/12/2013.

3.2.3 المؤسسات والسلطات المسؤولة عن متابعة القروض في فلسطين:

تتعدد في فلسطين الجهات المسؤولة عن إدارة القروض العامة وقد تولى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) في عام 1993 مجموعة واسعة من المسؤوليات بما في ذلك إدارة الدعم المالي المقدم من الخارج إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديد السياسات الاقتصادية، وإدارة المشاريع. وتتلخص مهام المجلس بالتالي:

1. تنسيق قدوم المساعدات الخارجية سواء على شكل منح أو قروض.
2. صياغة السياسة الاقتصادية والمصرفيات العامة وأولوياتها للسلطة، فيما يتعلق بالموارد المالية المقدمة من الدول المانحة والبنك الدولي وبما ينسجم مع الخطة التنموية لفلسطين.
3. إدارة ومراقبة نشاطات الاستثمار المختلفة. (اشتيه، 1999، ص385)

ولكن مع إنشاء الوزارات والسلطات المختصة في فلسطين أصبح دور بكار دور تعاوني مع هذه الوزارات الجديدة. فقد تم إنشاء دائرة الدين العام بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "UNCTAD" في أواخر سنة 1999، وذلك استناداً إلى القانون الفلسطيني رقم 7 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وهي دائرة تابعة لوزارة المالية التي تولت وضع الميزانية العامة ومراقبة الإيرادات والنفقات للوزارات الأخرى التي بدورها تكون المستفيدة من التمويل ومسئولة عن تنفيذ المشاريع ذات العلاقة بها، كوزارة الصحة، التعليم، الأشغال، الحكم المحلي...إلخ.

ويمكن تلخيص أعمال دائرة الدين العام بما يلي:

1. جمع كافة اتفاقيات القروض الموقعة مع مختلف الجهات المقرضة ودراستها بشكل دقيق.
2. جمع المعلومات المتعلقة بعمليات صرف هذه القروض والمبالغ التي تم سحبها.
3. جمع المعلومات المتعلقة بالالتزامات المستقبلية على القروض من حيث الفوائد المترتبة عليها.
4. بناء قاعدة بيانات محوسبة تشمل كافة المعلومات أعلاه وتكون قادرة على تزويد مختلف دوائر السلطة بجميع المعلومات المتعلقة بهذه القروض.
5. احتساب قيمة خدمات القروض الحالية والمستقبلية بأغراض إدراجها في الموازنة العامة. (عبادي، 2001، ص92)

- ولقد نص قانون الدين العام الصادر في العام 2005 بإنشاء لجنة يرأسها وزير المالية وبعضوية محافظ سلطة النقد والمدير العام لهيئة سوق رأس المال وذلك بهدف تصميم استراتيجيات لإدارة الدين العام.

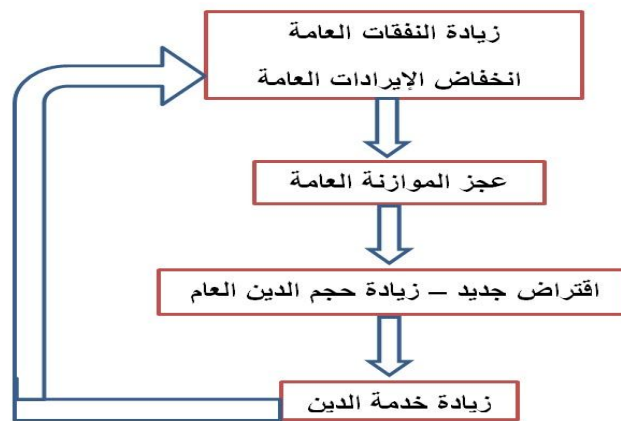
4.2.3 سياسة الاقتراض الفلسطينية:

في مشروع الموازنة العامة لعام 1999 تم تحديد سياسة الاقتراض في فلسطين، وذلك للاستفادة بأكثر قدر من الدين العام، واستغلاله أفضل استغلال، وتقوم هذه السياسة على عدة أسس ومبادئ كالتالي: (إدارة الدين العام، 2003)

1. الإحجام عن الاقتراض لتمويل النفقات الجارية لكي لا تتحمل الأجيال القادمة عبء الإنفاق الجاري الحالي.
2. يقتصر الاقتراض لدعم المشاريع التطويرية على ما تبرهنه دراسات الجدوى الاقتصادية لهذه المشاريع ويتم توجيه الاقتصاد لتمويل مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة التي ينأى القطاع الخاص عن تمويلها.
3. السعي ما أمكن لأن تكون كافة القروض التي تحصل عليها السلطة الوطنية بشروط ميسرة.
4. ألا يتجاوز إجمالي الدين العام نسبة معينة من إجمالي الناتج المحلي وإجمالي قيمة الصادرات.
5. أن تتمكن الموارد الذاتية للسلطة الوطنية من خدمة الدين وألا تُشكل هذه الخدمة عبئاً على الموازنة العامة.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية وقعت في الحلقة المفرغة للدين العام، فزيادة حجم الدين العام يؤدي لزيادة أعباء خدمة الدين مما يؤدي لزيادة النفقات العامة، وبالتزامن مع نقص الإيرادات العامة يزيد عجز الموازنة مما يضطر إلى اللجوء مرة أخرى للاقتراض من جديد. وأن زيادة العجز المالي للحكومة الفلسطينية يزيد من حجم الدين المحلي، بالمقابل ينخفض الدين المحلي في حال تحقق فائض مالي لدي الحكومة الفلسطينية. (سلطة النقد الفلسطينية، 2012، ص16)

شكل رقم 1.3: بوضوح العلاقة بين عجز الموازنة العامة وحجم الدين العام (الحلقة المفرغة للدين العام)



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2011، ص47.

• العوامل المؤثرة في حجم الدين العام في فلسطين:

إن التغيير في حجم الدين العام الفلسطيني يعتمد بشكل أساسي على العوامل التالية: (قباجة، 2012، ص7) (vii)
1. سعر الفائدة على كل نوع من أنواع الدين وحسب العملة، حيث أن أسعار فائدة اقتراض الحكومة من البنوك تتغير تبعاً لتغير عملة القرض المقدم. وغالباً ما تكون أسعار الفائدة على الشيكال الإسرائيلي أعلى من نظيرتها على العملات الأخرى المستخدمة (الدولار الأمريكي، الدينار الأردني)، يؤدي ارتفاع أسعار الفائدة إلى زيادة عبء الدين العام.

2. نمو الناتج المحلي الإجمالي حيث يساهم زيادة النمو الاقتصادي في انخفاض حجم الدين العام من خلال زيادة الموارد المالية المتاحة للحكومة الفلسطينية.

3. معدل سعر صرف العملات المستخدمة مقابل الدولار الأمريكي.

4. الرصيد الأولي للموازنة الفلسطينية حيث أن تحقيق فائض مالي من المتوقع أن يساهم في تقليل حجم الدين العام.

5. رصيد الدين العام في الفترات السابقة حسب نوع العملة حيث أن زيادة الدين العام السابق يؤدي إلى ارتفاع المديونية الحالية نظراً لارتفاع تكاليف الفوائد المدفوعة.

3.2.5 كيفية الحصول على القروض في فلسطين:

تم تحديد آليات لتوقيع اتفاقيات الحصول على القروض، وآلية السحب، وآلية تسديد هذه القروض والجهات المنفذة لها وهي موضحة كالتالي: (إدارة الدين العام، 2003)

أولاً: آلية توقيع اتفاقية القرض:

1. هناك خطة ثلاثية أو خماسية تعدها السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال اللجنة الاقتصادية المشكلة من وزير المالية، ووزير التخطيط ومحافظ سلطة النقد ويتم إقرارها من قبل الرئاسة.

2. يتم عرضها على الدول المانحة لغايات تمويل المشاريع المذكورة في الخطة.

3. بعد موافقة الدول المانحة على تمويل المشاريع بمنح أو قروض يتم التفاوض مع كل مؤسسة على حده للاتفاق على الشروط الخاصة بالاقتراض.

4. بعد ذلك تقوم المؤسسة المالية بتقديم مشروع اتفاقية قرض متضمنة كافة الشروط المالية والفنية المتعلقة بالمشروع بعد دراسة الاتفاقية من قبل الجهات المختصة وهم (الجهات المستفيدة من القرض)

ويتم التفاوض مع الجهات المقرضة في حال وجود أي خلاف على بند من بنود الاتفاقية، وفي حالة عدم وجود أي خلافات على الشروط الموضوعية يتم توقيع الاتفاقية من قبل وزير المالية والجهة المقرضة وعند ذلك تصبح الاتفاقية نافذة المفعول.

ثانياً: آلية سحب القرض:

1. يقوم المتعهد بتقديم طلب إما لوزارة المالية أو للجهة المقرضة مباشرة وهو طلب سحب مبلغ من أصل القرض مدعم بالمستندات التي تثبت عملية الصرف التي تمت على المشروع (الفواتير).
2. بعد تدقيق المستندات وإقرارها من قبل الجهات المعنية يتم دفع المبلغ مباشرة إلى المتعهد أو إلى وزارة المالية لتقوم بدفعها إلى المتعهد وذلك بناء على الاتفاق الذي يتم بين المتعهد والجهات المستفيدة والجهة المقرضة.
3. في حالة موافقة وزارة المالية على أن يتم السحب مباشرة من القرض يقوم وزير المالية بتفويض المتعهد على السحب من الجهة المقرضة مباشرة.

ثالثاً: آلية تسديد المبالغ المستحقة على القروض:

1. تقوم الجهات المقرضة بإرسال مطالبة بالمبالغ المستحقة قبل فترة من تاريخ الاستحقاق.
2. تقوم إدارة الدين العام بتدقيق هذه المطالبة من حيث قيمة المطالبة وتاريخ الاستحقاق.
3. قبل تاريخ الاستحقاق بحوالي أسبوع تقوم إدارة الدين العام بتجهيز كتاب لمدير عام الموازنة للإعلام بالاستحقاق لعمل ارتباط لهذه المبالغ.
4. تقوم دائرة الموازنة بإعداد كتاب لمعالي وزير المالية للموافقة على إصدار حوالة بالمبلغ المستحق.
5. بعد موافقة وزير المالية يتم تحويل المعاملة إلى المدفوعات لتجهيز حوالة بالمبلغ المستحق، وعمل ارتباط مالي (حجز المبلغ في المخصصات المرصودة في الموازنة).
6. بعد تجهيز الحوالة من قبل المدفوعات يتم تحويلها إلى الخزينة لتوقيعها حسب الأصول ومن ثم إرسالها للبنك ومتابعة تحويلها من قبل البنك.
7. بعد تنفيذ الحوالة من قبل البنك تقوم دائرة الخزينة بتزويد دائرة الموازنة بصورة من إشعار التنفيذ ليتم تسديدها في سجلات القرض.

المبحث الثالث

الدين العام الخارجي في فلسطين

1.3.3 مفهوم الدين العام الخارجي:

يُعرف صندوق النقد الدولي الدين العام الخارجي بأنه: "المقدار القائم من الخصوم الجارية الفعلية وليس الاحتمالية على المقيمين في اقتصاد ما في وقت معين، لغير المقيمين والتي تقتضي أداء مدفوعات من المدين لتسديد المبلغ الأصلي و/أو الفائدة عند نقطة أو نقاط زمنية في المستقبل".

أما البنك الدولي فعرف الدين الخارجي بأنه الدين الذي تبلغ مدة استحقاقه الأصلية أو المحددة أكثر من سنة واحدة، وهو مستوجب لأفراد أو لهيئات من غير المقيمين ويسدد بعملات أجنبية أو بسلع وخدمات.

• التعريف المركزي الجديد الموحد:

هو التعريف المشترك والدقيق الذي اتفقت عليه المنظمات الدولية الأساسية الأربع المعنية بهذه القضايا وهي صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وبنك التسويات الدولية، وذلك حسب ما ورد في تقرير صندوق النقد الدولي بعنوان "إحصاءات الدين الخارجي مرشد لمعديها ومستخدميها" في العام 2003م.

"إن إجمالي الديون الخارجية في تاريخ معين يكون مساوياً إلى مبلغ الالتزامات التعاقدية الجارية التي تؤدي إلى تسديدات مقيمي بلد ما، تجاه غير المقيمين به، ويشمل حتمية تسديد أصل الديون مرفوقاً بالفوائد أو من دونها، أو دفع الفوائد مع أو بدون تسديد مبلغ الأصل".

إن المقصود بالدين الخارجي "هو تلك المبالغ التي اقترضها اقتصاد قومي ما، والتي تزيد مدة القرض فيها عن سنة واحدة، وتكون مستحقة الأداء للجهة المقرضة عن طريق الدفع بالعملات الأجنبية أو عن طريق تصدير السلع والخدمات إليها. ويكون الدفع إما عن طريق الحكومات الوطنية أو الهيئات الرسمية المتقرعة عنها، أو عن طريق الهيئات العامة الرسمية الضامنة للالتزامات هؤلاء الأفراد والمؤسسات الخاصة". (جنوحات، 2006، ص26)

وعرف قانون الدين العام في فلسطين لسنة 2005م الدين الخارجي بأنه الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها من الدول والهيئات والمؤسسات الدولية الخارجية بمقتضى القانون.

وتُعرف القروض العامة الخارجية بأنها القروض التي يتم إصدارها في الأسواق الأجنبية، أي خارج إقليم الدولة، ويكتتب فيها أفراد أو هيئات خاصة أو عامة أجنبية، وعادةً ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية. (السيد، 1978، ص392)

وتتميز هذه القروض بانخفاض أسعار الفائدة وطول فترة السماح وطول آجال استحقاقها، ولقد ساهمت المنح والمعونات الخارجية بتغطية القسم الأكبر من العجز في الموازنة العامة. (صبيح، 2007، ص301)

ومن أجل تمويل التنمية الاقتصادية وتعزيز وتيرة النمو الاقتصادي فإن الدول النامية تلجأ إلى الاقتراض الخارجي لدعم المدخرات المحلية غير الكافية لمتطلبات الاستثمار. (Woodford، 1998، P17) وللتمويل الخارجي الخاص بالمنح والمساعدات تأثير اقتصادي إيجابي باستثناء حيث أنها تُشكل ضغط على الحكومة للرضوخ للقرارات السياسية. (عبد النبي، 2012، ص111) والمنح إما أن تكون على شكل نقدي أو على شكل سلع يمكن للدولة الممنوحة أن تبيعها وتسد عجز موازنتها. (اشتيه، 2003، ص295)

2.3.3 مصادر الدين العام الخارجي في فلسطين:

1. قروض المؤسسات الدولية المتعددة الأطراف: وهي القروض المقدمة إلى السلطة الفلسطينية من المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وقروض بنك الاستثمار الأوروبي، والبنك الإسلامي للتنمية/جدة، منظمة الأوبك، الصندوق الدولي للتطوير الزراعي، والصناديق العربية مثل صندوق الأقصى، الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتصل فترة السماح لهذه القروض ما يقارب 10 سنوات، وتعتبر قروض ميسرة تصل نسبة الفائدة عليها 3%.

2. القروض الرسمية الثنائية: وهي القروض المقدمة من الحكومات الأجنبية والعربية إلى السلطة الفلسطينية، مثل أسبانيا والصين والنرويج والسويد. وتصل فترة سماح هذه القروض إلى 5 سنوات، وفترة سداد تتراوح من 15-20 سنة، مع نسبة فائدة يمكن اعتبارها معدومة.

3. قروض البنوك التجارية: وهي القروض التي تقدم من البنوك التجارية الأجنبية بعملات مختلفة، والتي تتعاقد بها السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 1993، مثل البنك العربي. وتتراوح فترة السماح لهذه القروض من 1-3 سنوات، وفترة السداد من سنة-10 سنوات، ونسبة فائدة تتراوح من 1%-6%. (سلطة النقد الفلسطينية، 2013، ص52)

يوضح جدول رقم 4.3 أن المؤسسات المالية العربية والدولية متعددة الأطراف هي المصدر الرئيسي للقروض المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وتجاوزت نسبة مساهمتها في إجمالي الدين العام الخارجي 85%. أما القروض الثنائية الرسمية من الحكومات الأجنبية لم تتجاوز نسبة مساهمتها 15%. ولم يتوفر بيانات تفصيلية عن المؤسسات المانحة للقروض الخارجية، وحجم هذه القروض بشكل سنوي حسب بيانات سلطة النقد الفلسطينية فقط ابتداءً من العام 2009.

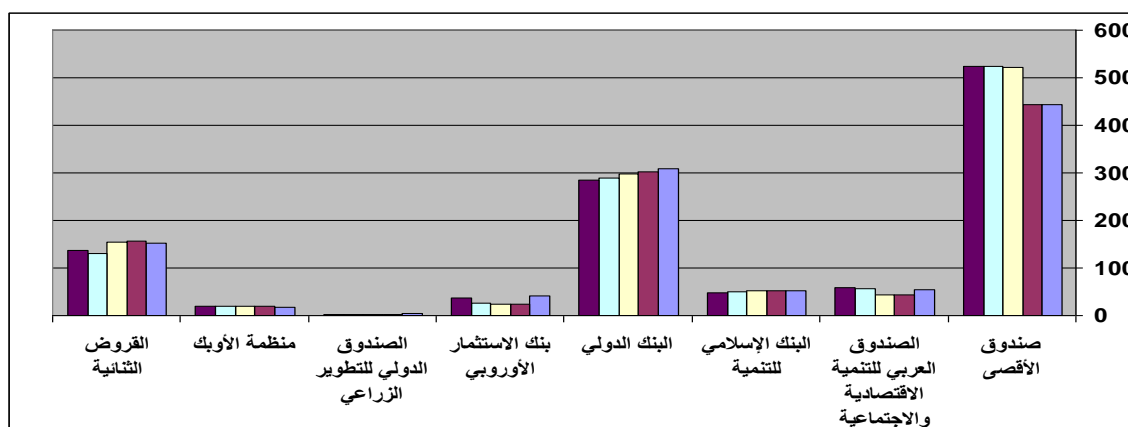
جدول رقم 3.3: مصادر الدين العام الخارجي في فلسطين للفترة 2009-2013

(المبالغ بالمليون دولار)

المصدر	2009	2010	2011	2012	2013
المؤسسات المالية العربية	551	539	617	629	630
1. صندوق الأقصى	444	444	522	523	524
2. الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية	55	43	43	57	58
3. البنك الإسلامي للتنمية	52	53	52	50	48
المؤسسات الدولية والإقليمية	371	348	342	339	343
1. البنك الدولي	308	303	297	290	284
2. بنك الاستثمار الأوروبي	42	23	23	26	36
3. الصندوق الدولي للتطوير الزراعي	4	3	3	3	3
4. الأوبك	17	19	19	19	20
القروض الثنائية	165	156	155	130	136
1. أسبانيا	93	93	93	92	96
2. إيطاليا	30	31	31	33	35
3. الصين	5	5	5	5	5
4. السويد	25	27	26	0	0
إجمالي الدين الخارجي	1087	1043	1114	1098	1109

المصدر: التقرير السنوي الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية 2013، ص 119.

شكل رقم 2.3: يوضح مصادر الدين العام الخارجي في فلسطين في الفترة 2009-2013



** الشكل من إعداد الباحثة بناء على بيانات الجدول رقم 4.3.

وبلغ معدل الفائدة على الدين الخارجي حوالي 0.45% خلال الفترة منذ بداية العام 2010 حتى منتصف عام 2012، مقارنة بسعر فائدة على الدين المحلي بمعدل بلغ نحو 5.8% خلال نفس الفترة. (سلطة النقد الفلسطينية، 2012، ص15)

وينعكس استقرار الدين الحكومي الخارجي في حجم مدفوعات الفائدة، التي تعتبر ثابتة وقليلة نسبياً مقارنة بالفائدة الشهرية المدفوعة على الدين الحكومي المحلي. فقد بلغت الفوائد المدفوعة على الدين الحكومي الخارجي خلال العام 2013 نحو (6.5) مليون دولار مقارنة بنحو (61.5) مليون دولار فوائد مدفوعة على الدين المحلي الحكومي. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص10)

وفي ظل التكلفة المنخفضة للقروض الخارجية فإنه بإمكان السلطة الفلسطينية تمويل عجزها المالي بالاقتراض من الخارج. لكن بيانات الدين العام تظهر أن نحو 50% من هذا الدين هو دين داخلي (من خلال الاقتراض من المصارف وبسعر فائدة مرتفع نسبياً) وفي هذا دلالة واضحة على أن الحكومة الفلسطينية غير قادرة على الاستمرار في تمويل عجزها المالي المزمّن من خلال التمويل الخارجي وبالتالي فإنها تلجأ للاقتراض الداخلي وبتكلفة مرتفعة نسبياً. (سلطة النقد الفلسطينية، 2012، ص15)

إن العبء الحقيقي للقروض الخارجية في فلسطين لا يزال منخفضاً ذلك كون مواعيد استحقاق هذه القروض وتسديدها لم يستحق بعد. ويمكن ملاحظة فترة السماح والسداد حيث تتراوح فترة السماح من سنتين إلى خمس عشرة سنة، كذلك الفائدة منخفضة وذات معدلات متغيرة تتراوح بين 0-8% وأغلبية القروض بدون رسوم خدمة أو رسوم التزام. أما فترات السداد فهي طويلة الأمد تتراوح بين 10-30 سنة. (عبادي، 2001، ص85)

3.3.3 حجم الدين العام الخارجي القائم في فلسطين:

توضح بيانات جدول رقم 3.3 أن الجزء الأكبر من حجم الدين العام يأتي من مصادر خارجية، حيث أن نسبة الدين الخارجي من إجمالي الدين العام في معظم سنوات الدراسة تزيد عن 60% أي أن حوالي ثلثي الدين العام هو دين خارجي لدول ومؤسسات دولية.

جدول رقم 4.3: حجم الدين العام الخارجي المتراكم على السلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 1997-2013

(المبالغ بالمليون دولار)

السنة	إجمالي الدين العام	الدين العام الخارجي	معدل النمو %	النسبة من إجمالي الدين العام %	نسبة الدين الخارجي من الناتج المحلي الإجمالي %
1997	403.3	148.8	-	36.9	4.0
1998	548.3	223.7	50.3	40.8	5.3
1999	648.5	293.5	31.2	45.3	6.5
2000	863.0	520.1	77.2	60.3	12.5
2001	872.6	559.7	7.6	64.1	14.7
2002	749.1	597.2	6.7	79.7	18.1
2003	849.7	611.0	2.3	71.9	16.1
2004	1002.2	611.0	0.0	61.0	14.6
2005	1196.9	624.3	2.2	52.2	13.7
2006	1092.0	629.4	0.8	57.6	14.6
2007	1451.4	1034.4	64.3	71.3	22.7
2008	1557.4	1034.4	0.0	66.4	21.2
2009	1736.1	1086.9	5.1	62.6	20.7
2010	1882.8	1043.3	-4.0	55.4	18.2
2011	2212.9	1114.3	6.8	50.4	17.4
2012	2482.6	1097.9	-1.5	44.2	16.2
2013	2376.3	1108.7	1.0	46.7	16.0

- تم تجميع البيانات من عدة مصادر: الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقارير سلطة النقد 2011، 2012، 2013، المراقب الاقتصادي الاجتماعي الأعداد 19، 23، 33.

إن حجم الديون خلال الفترة (1997-1999) يمثل ديوناً خارجية ضمن المساعدات المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية، فقد اعتمدت على المساعدات الدولية لتغطية نفقاتها التنموية لتأهيل البنى التحتية وبناء المؤسسات والقدرات طيلة الوقت، ونجحت في تمويل نفقاتها من إيراداتها من الجمارك والضرائب خلال الفترة 1997-1999 فقط. (سلطة النقد الفلسطينية، 2001، ص1)

ارتفع حجم الدين الخارجي في عام 2000م ليلغ 520.1 مليون دولار، وبمعدل زيادة مقداره 77.2%، وشكل هذا العام أكبر معدل نمو في حجم القروض للسلطة الوطنية الفلسطينية من الخارج. وذلك بسبب انخفاض المساعدات الدولية في عام 2000، وإجراءات سلطات الاحتلال الإسرائيلية من فرض الإغلاق وطرده العمال الفلسطينيين من سوق العمل الإسرائيلي، مما أثر بشكل سلبي على الإيرادات العامة، وأدى لزيادة النفقات العامة لمواجهة توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، والتقليل من معدل البطالة.

أما في الفترة من 2004 حتى عام 2006 حدث تغير طفيف في حجم الدين الخارجي حيث بلغ 611 مليون، 624 مليون، 629 مليون على التوالي. ويعود هذا التذبذب خلال هذه الفترة لعدة أسباب منها إنجاز إصلاحات في مجال الإدارة الضريبية، ودخول قانون ضريبة الدخل الجديد حيز التنفيذ العملي مما تسبب في ارتفاع الإيرادات الضريبية. ومن جانب آخر تزايد الطلب على الخدمات الحكومية بفعل النمو السكاني والأوضاع السياسية غير المستقرة، إضافة إلى استحداث بند الرعاية الاجتماعية مما أدى لتزايد الضغوط الإنفاقية على خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية، وتسبب في ارتفاع النفقات العامة بشقيها الجارية والتطويرية الممولة من الخزينة. بالإضافة إلى تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية الذي زاد من فاتورة الأجور والرواتب.

وخلال العامين 2007، 2008 لم يشهد حجم الدين الخارجي أي تغيير بالزيادة أو الانخفاض، حيث أن هذه الفترة اللاحقة لفوز حركة المقاومة الإسلامية "حماس" في انتخابات المجلس التشريعي في عام 2006، مما ترتب عليه وقف بشكل كامل لكل المساعدات المقدمة من الحكومات والمؤسسات الدولية. وتوقف إسرائيل عن تحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة إلى حساب وزارة المالية الفلسطينية كنوع من الضغط الممارس على الحكومة الجديدة للتراجع عن مواقفها السياسية. (معهد ماس، 2006، ص12)

وفي عام 2009 عاد حجم الدين العام الخارجي للزيادة بفارق 52 مليون دولار عن العام السابق، لكن هذه النسبة بدأت بالانخفاض منذ عام 2010 حتى عام 2013. وبلغت أقل نسبة لها في العام 2012 حيث كانت 44.2%. وبالتالي زيادة نسبة الدين المحلي من إجمالي الدين العام القائم.

وهذا ما يتفق مع توجه وزارة المالية في تقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية ومحاولة إيجاد البدائل التمويلية المحلية لدعم الموازنة العامة. وذلك بعد تشديد الحصار المالي الدولي الذي فرض على السلطة الفلسطينية خلال السنوات السابقة، فتنامي اعتمادها على المصادر المحلية للتمويل، كمتأخرات القطاع

الخاص وصندوق الاستثمار الفلسطيني، خصوصاً بعدما أوقفت المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية تعاملاتها المالية مع السلطة، تلك التعاملات التي تُمثل مديونية القطاع المصرفي التي أخذت بالارتفاع بوتيرة تصاعدية خلال هذه الفترة. (معهد ماس، تقرير 12، ص39)

وتزداد درجة الحساسية في الاقتصاد الفلسطيني لأزمة الدين العام الخارجي، نتيجة لعوامل عديدة، تتلخص في قلة أو عدم تنوع صادراته، وصغر قاعدة موارده، وقلة مدخراته، وعدم تطور أنظمتها المالية، وحاجته إلى توسيع البنية التحتية وتحديثها، وإصلاح الاختلالات الهيكلية المتعددة، التي أوجدها الاحتلال الإسرائيلي على مدى سنوات طويلة. (معهد ماس، 2005، ص30)

هناك من يرى أن مصادر الإقراض الأجنبي تلعب لعبة أشد خطورة، فهي قد قدمت للسلطة القروض والهبات على شكل (ريع سياسي) أي مكافأة للسلطة على ما أقرته من اتفاقات تسوية منذ مدريد وأوسلو وغيرها. (سمارة، 2004، ص2) فالقروض الخارجية للسلطة لها وضعاً خاصاً في هذا المصدر من التمويل بخلاف الدول النامية الأخرى باعتبارها مرهونة بتطورات عمليات السلام المتحققة على الأرض شأنها شأن المساعدات أيضاً، فالدراسات أكدت أن تطور المساعدات بشقيها القروض والمنح تنزامن مع عملية السلام. (ميشيل، 2009، ص2) وأن خطورة تفاقم الديون الخارجية لا تقف عند الحدود الاقتصادية والاجتماعية بل إنها تتجاوز إلى تعريض حرية صانع القرار السياسي إلى مزيد من الضغوطات والتدخل الأجنبي. (الأطرش، 2000، ص414)

ويؤكد بعض الاقتصاديين على أن "المساعدات الاقتصادية تعتبر أداة من أدوات القوة السياسية للدولة المانحة". (مفلح، 2007، ص43) ومن الجدير بالذكر أن المعونات الأجنبية تعتبر محصلة للدوافع والأهداف التي تسعى الجهة المانحة إلى تحقيقها وترتكز هذه الدوافع والأهداف على اعتبارات سياسية أو إنسانية في المقام الأول، حيث يغلب الدافع السياسي على المعونات الأجنبية التي تقدمها الدول الكبرى. (المشهوروي، 2003، ص50) ففي مقابلة مع د. سيف الدين عودة فإنه يؤكد على أن مصادر الإقراض الأجنبي لا تُشكل أي خطر على الاقتصاد الفلسطيني لأن القروض الخارجية قروض مقدمة من مؤسسات دولية مانحة غير ربحية وهي قروض حسنة وميسرة بأسعار فائدة منخفضة جداً، عكس القروض التجارية التي تقترضها الحكومة من المصارف التجارية المحلية والتي هي مؤسسات ربحية وقروضها بأسعار فائدة مرتفعة جداً. (مقابلة مع د. سيف عودة، سلطة النقد الفلسطينية، 2014/10/15) وهناك من يرى أن سياسات صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي يشكلان استعمار سياسي واقتصادي للدول المقترضة. (شاهين، 2012، ص129)

المبحث الرابع

الدين العام الداخلي في فلسطين

إن المصادر الداخلية تُعتبر من أهم المصادر التي يجب على الدولة الاعتماد عليها في عملية التمويل، وذلك بالاستخدام الأمثل لهذه المدخرات. ويرجع سبب التركيز على التمويل الداخلي لأن التدفقات الخارجية للموارد قد لا تكون مؤكدة وثابتة، كما أنها تخضع لاعتبارات مختلفة وعديدة يصعب التحكم فيها. ويُقصد بالمصادر الداخلية للتمويل جميع أنواع الموارد الحقيقية المتوفرة داخل الاقتصاد المحلي، سواءً كانت مستغلة أو غير مستغلة، ويقصد بالموارد الحقيقية جميع الموارد الطبيعية والبشرية والمالية. (زيتوني، 2007، ص7)

1.4.3 مفهوم الدين العام الداخلي:

عرف قانون الدين العام في فلسطين لسنة 2005م الدين الداخلي بأنه الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو بنوك محلية أو مؤسسات مالية أخرى.

وتعرف أيضاً القروض الداخلية بأنها القروض التي تصدرها الدولة في إقليمها، ويقوم المواطنون أو من يقيمون على إقليم الدولة بصفة عامة بالاكتتاب في قروضها وعادةً ما يكتتب في هذه القروض بالعملة الوطنية، فالطابع الداخلي للقروض العامة يتحدد بمكان إصدار القرض فإذا تم إصدار القرض في السوق الوطني فإن القرض يكون داخلياً وحتى لو اكتتب فيه بعض الأجانب. (السيد، 1978، ص392)

الدين الداخلي هو جزء من الدين العام الكلي في دولة ما، ويكون مستحق للمقرضين داخل هذه الدولة. كالأفراد والبنوك التجارية والمؤسسات المالية الأخرى. (<http://ar.wikipedia.org/wiki>)

وبتعريف آخر هو ما تقترضه الحكومة والهيئات العامة الاقتصادية بالعملة المحلية وعادة يكون الدائن جهات وطنية. (عمر، 2003، ص4) فالدين الداخلي هو المصدر الرئيسي لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة وأداة من أدوات السياسة المالية لإدارة الاقتصاد القومي، وهو بذلك يُعتبر ظاهرة اقتصادية توجد في جميع الدول.

وتتمتع الدولة بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة إذ أنها تضع الشروط المختلفة للقروض، وتبين المزايا الممنوحة للمقترض، وكيفية السداد، وكذلك فإن قدرة الدولة على الاقتراض الداخلي أكبر بكثير من قدرتها على الاقتراض من الخارج إذ أنها لا تستطيع أن تُملئ شروطها على دولة أخرى أو على المدخرين خارج حدود إقليمها ولكن تعمل على إغرائهم بالمزايا العديدة، أما في الداخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها باستغلالها لكافة الاعتبارات السياسية والاجتماعية، فتثير في نفوس المواطنين روح الوطنية والواجب الوطني لتدفعهم إلى الاكتتاب. (الخطيب، 2003)

ومما يزيد من طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي أنه لا يترتب على القروض الداخلية اقتطاع من ثروة الإقليم، إذ أن ما تحصل عليه الدولة من أموال المكتتبين يعاد توزيعه بواسطة النفقات العامة، فالقروض يؤدي إلى تعديل في توزيع واستخدام الدخول وتعديل في الهيكل الاجتماعي. ويتحدد مدى نفعه أو العبء المترتب عليه بالمقارنة بين استخدام المقرضين لأموالهم وكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال. (أبو مصطفى، 2009، ص51)

تستخدم الدولة سياسة القروض العامة الداخلية بهدف تقليل الإنفاق في سوق السلع، وامتصاص الفائض في دخول الأفراد، ويفترض أن الدولة لا تقوم بإنفاق هذه القروض في مشاريعها أو حتى في مختلف قطاعاتها. وإنما الهدف من ذلك الحد قدر الإمكان من الإنفاق العام سواء كان الإنفاق من قبل الحكومة أو إنفاق الأفراد وذلك للحد من التضخم السائد في المجتمع. (رجب، 2011، ص41)

2.4.3 أشكال التمويل الداخلي:

1. **الاقتراض من المصرف المركزي:** وهذا التمويل للعجز ليس له تأثير انكماشى مباشر على الطلب الكلي، لأن البنك المركزي ليس مضطراً لتخفيض الائتمان في مكان آخر حتى يقوم بتوسيع الائتمان للحكومة. ومن هنا يقال أن الاقتراض من البنك المركزي له أثر توسعي في الطلب الكلي.

2. **الاقتراض من البنوك التجارية:** لن يكون لهذا التمويل أثر في الطلب الكلي إذا كان لدى البنوك احتياطات زائدة. أما إذا لم يكن لها احتياطات فيكون ذلك على حساب القطاع الخاص وهذه يخلق أثر المزامنة فيخلق ضغطاً تزيل الأثر التوسعي للزيادة في الإنفاق الحكومي. وبدلاً من الحد من الائتمان للقطاع الخاص تلجأ هذه البنوك إلى البنك المركزي لمساعدتها والنتيجة تشبه الحال التي تحصل فيها الحكومة على هذه الائتمان من المصرف المركزي مباشرة.

3. الاقتراض من القطاع الخاص خارج نطاق البنوك: ويكون لهذا التمويل أثراً انكماشياً في الطلب الكلي ويصدق هذا الشكل خاصة على الدول النامية التي تكون فيها الموارد المالية لدى القطاع الخاص غير البنكي محدودة. (حجازي، 1999، ص114)

3.4.3 مصادر الدين العام الداخلي في فلسطين:

إن الدين العام الداخلي في فلسطين يتمثل في القروض التي تقترضها السلطة الوطنية الفلسطينية من القطاع الخاص، وذلك بهدف سد العجز في الموازنة. وقد يتضرر القطاع الخاص كثيراً في حال عجز السلطة عن تسديد ديونها له.

فالمصدر الوحيد للدين الداخلي هو البنوك التجارية المحلية وسلطة النقد الفلسطينية، وذلك لعدم وجود أدوات مالية لدى الحكومة تستطيع من خلالها الاقتراض من غير المصارف، مثل إصدار سندات محلية كبديل عن الاقتراض لا تسمح به الظروف السياسية والاقتصادية غير المستقرة في الظروف الراهنة، بالإضافة إلى غياب عملة وطنية.

جدول رقم 5.3: مصادر الدين العام الداخلي في فلسطين للفترة 2009-2013

(المبالغ بالمليون دولار)

المصدر	2009	2010	2011	2012	2013
المصارف المحلية	640	831	1090	1377	1253
قروض	304	345	506	719	661
جاري مدين	257	391	441	480	366
هيئة البترول	78	95	143	178	225
المؤسسات العامة الأخرى	10	9	9	8	15
إجمالي الدين الداخلي	649	840	1099	1385	1268

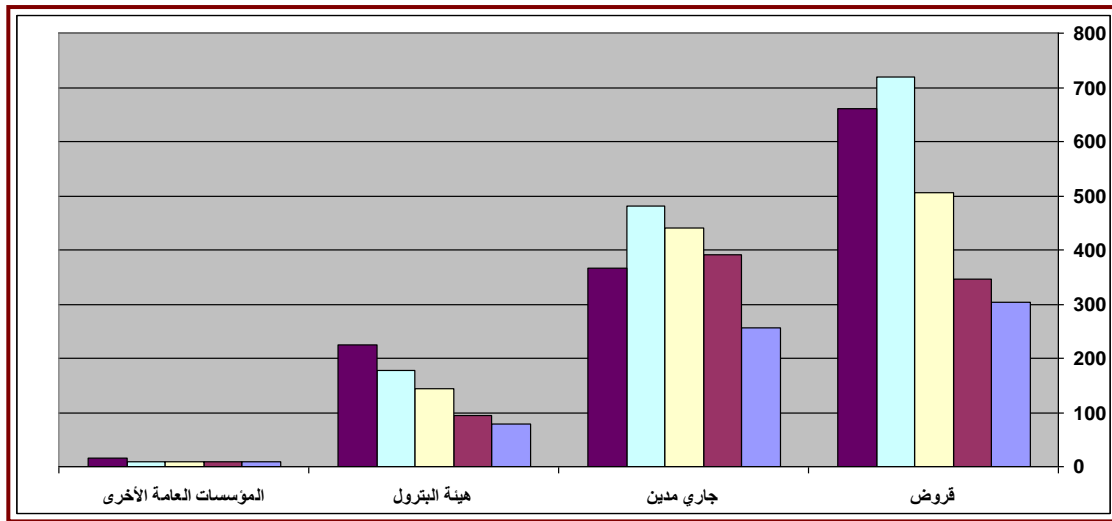
المصدر: التقرير السنوي الصادر عن سلطة النقد 2013، ص119.

يوضح الجدول أعلاه أن المصارف ساهمت بأكثر من 98% من إجمالي الدين المحلي، مقابل أقل من 2% تم تمويلها من مؤسسات عامة أخرى مثل هيئة التقاعد، لجنة الزكاة وغيرها. وتشير البيانات المتاحة إلى ارتفاع نسبة الدين المحلي إلى صافي حقوق الملكية للمصارف. فقد ارتفعت هذه النسبة من نحو 77.4% خلال نيسان 2010، إلى 99.3% في حزيران 2011 لتبلغ نحو 100.1% في حزيران 2012. (سلطة النقد الفلسطينية، 2012، ص11) وفي العام 2013 وصلت مساهمة المصارف 98.8%

من إجمالي الدين المحلي، وتشير هذه النسب إلى اعتماد الحكومة الفلسطينية بشكل أساسي على المصارف في تمويل العجز المالي لديها. وتوزع الدين المحلي الحكومي من المصارف بين قروض بنسبة 62.1% (منها 14.9% قروض لهيئة البترول بكفالة وزارة المالية)، وجاري مدين بنسبة 37.9% خلال الفترة 2011-2013. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص8)

إن الاقتراض من المصادر الداخلية الفلسطينية أمر في غاية الخطورة ويعود إلى احتمال توقف السلطة عن دفع مستحققاته (خدمة الدين) بسبب أزمتها المتكررة مع الظروف المحيطة بها سيكلف القطاع الخاص صعوبات جمة باعتباره هو الجهة المقرضة. (شاهين، 2012، ص102)

شكل رقم 3.3: بوضوح مصادر الدين العام الداخلي في فلسطين للفترة 2009-2013



- الشكل من إعداد الباحثة بناء على بيانات جدول رقم 5.3.

4.4.3 دور الجهاز المصرفي في فلسطين:

تجدر الإشارة إلى أن الجهاز المصرفي هو مصدر التمويل المحلي الأساسي للحكومة الفلسطينية، وذلك نظراً لعدم وجود أدوات مالية أخرى لدى الحكومة تمكنها من الاقتراض المحلي غير المباشر. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص7)

ويتكون هيكل الجهاز المصرفي الفلسطيني من سبعة مصارف محلية، إضافة إلى عشرة مصارف وافدة تجارية من ضمنها ثمانية مصارف أردنية ومصرف مصري واحد، وآخر بريطاني، تعمل جميعها من

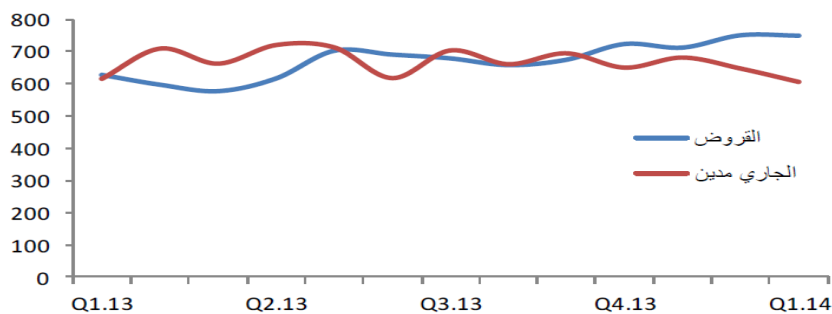
خلال 237 فرعاً ومكتباً موزعة في مختلف محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة. (صندوق النقد العربي، 2013، ص298)

إن للقطاع المصرفي والبنكي أهمية كبيرة في الاقتصاديات العالمية المتقدمة والنامية منها على حد سواء، حيث يعمل هذا القطاع على تجميع المدخرات المتوفرة لدى المواطنين، ومن ثم تقديمها إلى المستثمرين ورجال الأعمال على شكل تسهيلات ائتمانية، حيث يستطيعوا تنفيذ استثماراتهم أو تطوير أعمالهم ومؤسساتهم. لذلك تبرز الأهمية الاقتصادية للبنوك من خلال لعب دور الوسيط بين المقرضين والمقترضين. (صبيح، 2007، ص206)

وارتفع إجمالي الائتمان الممنوح من المصارف المرخصة في فلسطين في الربع الأول من العام 2014 بنسبة 4.4% مقارنةً مع الربع الرابع من العام 2013، وبنسبة 14.7% قياساً عما كانت عليه قبل عام. فقد بلغ رصيد إجمالي التسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل المصارف في نهاية الربع الأول 2013 حوالي 4675.5 مليون دولار، جراء ارتفاع التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص بنسبة 6.9% لتبلغ 3319.7 مليون دولار، وانخفاض التسهيلات الممنوحة للقطاع العام بنسبة 1.3% لتبلغ 1355.8 مليون دولار. (سلطة النقد الفلسطينية 1، 2014، 23)

وعلى العكس من ذلك، يلاحظ أن توزيع التسهيلات الممنوحة للقطاع العام وبالتحديد للحكومة الفلسطينية تنسم بعدم الثبات، حيث تلجأ الحكومة إلى الاقتراض من المصارف على صورة جاري مدين قصير الأجل للتعويض عن عدم الانتظام في المنح والمساعدات الدولية ومستحقات ضريبة المقاصة (أو عدم كفايتها)، ويبين الشكل التالي أن الحكومة اتجهت لزيادة تسهيلات القروض مقابل تخفيض تسهيلات الجاري مدين.

شكل رقم 4.3: التسهيلات الممنوحة للقطاع العام حسب النوع



المصدر: تقرير التطورات النقدية، سلطة النقد الفلسطينية، 2014.

5.4.3 حجم الدين العام الداخلي في فلسطين:

يوضح جدول رقم 6.3 زيادة معدل النمو في الدين الداخلي من إجمالي الدين العام للأعوام ما بين 2010-2013، وذلك بسبب الأزمة المالية الراهنة التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية، فالمساعدات الدولية التي شكلت الداعم الرئيسي للاقتصاد الفلسطيني في تناقص مستمر، والإيرادات الضريبية أقل مما هو متوقع. والاحتلال الإسرائيلي بكل العراقيل التي يضعها في وجه الاقتصاد الفلسطيني من تقييد حرية التنقل والحركة، وتعليق تحويل إيرادات المقاصة لحساب السلطة الفلسطينية، والحد من استغلال الموارد الطبيعية، والتحكم في العلاقات التجارية مع الدول الأخرى.

جدول رقم 6.3: حجم الدين العام الداخلي المتراكم على السلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 1997-2013

(المبالغ بالمليون دولار)

السنة	إجمالي الدين العام	الدين العام الداخلي	معدل النمو %	النسبة من إجمالي الدين العام %	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي %
1997	403.3	254.5	-	63.1	6.8
1998	548.3	324.6	27.5	59.2	7.7
1999	648.5	355.0	9.4	54.7	7.8
2000	863	342.8	-3.4	39.7	8.3
2001	872.6	312.9	-8.7	35.9	8.2
2002	749.1	151.9	-51.5	20.3	4.6
2003	849.7	238.7	57.1	28.1	6.3
2004	1002.2	391.2	63.9	39.0	9.3
2005	1196.9	572.6	46.4	47.8	12.6
2006	1092	462.6	-19.2	42.4	10.7
2007	1451.4	417.0	-9.9	28.7	9.2
2008	1557.4	523.1	25.4	33.6	10.7
2009	1736.1	649.2	24.1	37.4	12.4
2010	1882.8	839.6	29.3	44.6	14.7
2011	2212.9	1098.6	30.8	49.6	17.1
2012	2482.6	1384.7	26.0	55.8	20.4
2013	2376.3	1267.6	-8.5	53.3	18.3

- تم تجميع البيانات من الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقارير سلطة النقد 2011، 2012، 2013، المراقب الاقتصادي الاجتماعي الأعداد 19.23.33.

انخفض حجم الدين المحلي الحكومي من نحو 1384.7 مليون دولار نهاية العام 2012 ليلبلغ نحو 1267.6 مليون دولار نهاية العام 2013، وبذلك تراجعت مساهمته في الدين العام الحكومي من نحو 55.8% إلى حوالي 53.3% خلال نفس الفترة. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص7)

أما بالنسبة لتوزيع الدين المحلي الحكومي حسب العملة، فقد أظهرت بيانات سلطة النقد أن أكثر من نصف الدين المحلي الحكومي (58.6%) خلال الفترة من الربع الرابع 2011 حتى الربع الرابع 2013، مقدم بعملة الشيكل الإسرائيلي، مقابل نحو 29.8% للدولار الأمريكي، وحوالي 10.3% للدينار الأردني، ونحو 1.3% للعملة الأخرى كاليورو وغيره من العملات الأخرى. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص8)

وانخفاض الإيرادات العامة ومقابلتها بزيادة في النفقات العامة زاد من عجز الموازنة العامة، ولتغطية هذا العجز تعتمد السلطة الفلسطينية بشكل كامل على ما يصلها من مساعدات مالية من الدول المانحة. وفي حالة تأخر وصول المساعدات، أو انخفاض قيمتها عن المستوى المطلوب، تلجأ السلطة إلى الاستدانة من البنوك المحلية، وتأجيل دفع ما عليها من مستحقات مالية للقطاع الخاص المحلي ولصندوق التقاعد والمعاشات الحكومي. وهذه هي الأسباب التي أدت لزيادة معدل الدين الداخلي في السنوات الأخيرة.

إن رصيد إجمالي الدين المحلي المنشور رسمياً وغير رسمياً لا يشتمل على متأخرات القطاع الخاص وصندوق التقاعد، والردييات الضريبية وغيرها من المتأخرات المترتبة على الحكومة. فالإنفاق على أساس الالتزام/الاستحقاق يمثل ما يترتب على الحكومة ويجب عليها دفعه، أما الأساس النقدي فهو يمثل ما قامت الحكومة بدفعه فقط، والفرق بينهما يُشكل المتأخرات المترتبة على الحكومة. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص3)

فحسب بيانات صندوق النقد الدولي أن معظم المتأخرات المترتبة على الحكومة الفلسطينية حاصلة نتيجة تأخر الحكومة في دفع مساهماتها في صندوق معاشات التقاعد، والتي بلغت في العام 2012 ما قيمته 152.3 مليون دولار. بالمقابل بلغت متأخرات النفقات غير الأجور (بما يشمل الموردين من القطاع الخاص) نحو 64.5 مليون دولار، أما متأخرات الردييات الضريبية فقد بلغت 47.9 مليون دولار. (صندوق النقد الدولي، 2012، ص14) وحسب الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية بلغ

إجمالي المتأخرات الحكومية في نهاية عام 2013 ما قيمته 1693 مليون شيكل إسرائيلي، وهي ديون على الحكومة الفلسطينية واجبة السداد.

جدول رقم 7.3 : المتأخرات المتراكمة على السلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 2009-2013

(المبالغ مليون شيكل إسرائيلي)

البيان	2009	2010	2011	2012	2013
الأجور والرواتب	171	185	374	816	380
نفقات غير الأجور	815	264	926	1046	1221
صافي الإقراض	77	-103	0	0	0
المشاريع التطويرية	118	88	270	124	66
الردديات الضريبية	-140	-39	368	239	27
المجموع	1041	395	1939	2226	1693

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية.

ويبدو أن حجم الدين الداخلي وتطوره ومحدودية مصادره، هو الأكثر خطورة من الدين الخارجي، إذ يترتب عليه وبحكم أنه من البنوك التجارية، فوائد مرتفعة وسرعة في السداد، الأمر الذي يمثل عبئاً على موازنة السلطة التي تعاني من عجز مزمن. (أبو مدللة وآخرون، 2013، ص280)

إن تضاعف الدين المحلي الحكومي خلال فترة قصيرة يشير إلى صعوبة الوضع المالي للحكومة الفلسطينية وزيادة الاعتماد على المصارف العاملة في فلسطين لتمويل عجزها المالي خاصة في ظل استمرار تحكم إسرائيل بإيرادات المقاصة وتذبذب المنح والمساعدات الخارجية وهو ما يزيد من مخاطر الاقتراض الحكومي. وبالتالي يدفع المصارف إلى رفع الفائدة أو حتى الإحجام عن إقراض الحكومة كلياً إذا ما استمرت الحكومة في انتهاج هذا النمط من الاقتراض. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص8)

المبحث الخامس

مؤشرات المديونية في فلسطين

تعتبر مؤشرات الدين العام ومؤشرات كفاءة الاحتياطيات، من المؤشرات الاسترشادية المهمة في إطار عملية الرقابة والتوجيه للحكومات والدول بشكل عام، وتلقى هذه المؤشرات أهمية خاصة من قبل معظم المنظمات المحلية والدولية. فمؤشرات الدين العام ومن جملتها الحساسية تجاه أسعار الفائدة، والعلاقة بين الدين الخارجي والتصدير والنتاج المحلي الإجمالي، وعلاقة الدين بالتحصيل الضريبي، كلها تعتبر مؤشرات مفيدة ومهمة في عملية تقييم تطور الدين العام والقدرة على السداد. وكذلك يمكن الاسترشاد بهذه المؤشرات من أجل التنبؤ بالأوضاع الاقتصادية التي تواجهها الحكومات بشكل عام، إضافة للتنبؤ بالمخاطر المحتملة والمرتبطة بإدارة الدين العام. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص11) ويُحكم بهذه المؤشرات عادة على الدين العام من حيث وصوله إلى مرحلة الخطر أو استقراره في مرحلة الأمان، ومدى تداعياته على الوضع المالي والاقتصادي. (أبو عبيدة، 2012، ص164) وفي التالي أهم هذه المؤشرات التي تقيس درجة المديونية في فلسطين، ومدى قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء ديونه:

1. نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي: يعتبر من أهم المؤشرات الاسترشادية التي تستخدمها الدول في تقييم مستوى الدين بالنسبة للنشاط الاقتصادي وقدرة الحكومة على السداد، وتختلف هذه النسبة من بلد لآخر، تبعاً للمقومات المتوفرة في كل بلد.

وانخفاض نسبة هذا المؤشر لا تدل على قدرة الحكومة الفلسطينية على السداد، ويعود السبب في ذلك اعتماد الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني على الإنفاق الحكومي المتمثل في المساعدات الخارجية بشكل أساسي، وهو الإنفاق الذي يتم توجيهه في أغلب الأحيان إلى الاستهلاك وليس الاستثمار وبالتالي فإن العائدات المادية من هذا الإنفاق تكون متدنية وقصيرة الأجل. (سلطة النقد الفلسطينية 4، 2012، ص18) وحسب المادة رقم (30) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، أنه لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوفر عنها بيانات.

إن نسبة الدين العام الحكومي (بدون المتأخرات المتراكمة) إلى الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني مستقرة عند نحو 23%، مع ارتفاع ملحوظ خلال العام 2007 حيث بلغت هذه النسبة نحو 28%. أما عند إضافة المتأخرات المتراكمة إلى الدين العام الحكومي يلاحظ أن هذه النسبة في ارتفاع مستمر خلال

السنوات الماضية. حيث بلغت نحو 39% من الناتج المحلي الاسمي خلال العام 2013، مقارنةً بنحو 38.8% عام 2012، ونحو 32% في العام 2011. والجدير ذكره أن هذا الارتفاع في نسبة الدين يعود بشكل أساسي إلى الزيادة المستمرة والمضطردة في المتأخرات، تلك الزيادة التي تدلل على مواجهة الحكومة الفلسطينية صعوبات في الحصول على موارد تمويل سواء خارجية كانت أم محلية، وهو ما يدفعها إلى عدم الوفاء بالتزاماتها تجاه القطاع الخاص والموردين وغيرهم وبالتالي زيادة تراكمية في المتأخرات. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص11)

2. نسبة الدين العام الخارجي إلى الصادرات من السلع والخدمات: يقيس القدرة على توفير العملات الأجنبية والسداد. ويمكن اعتبار هذا المؤشر مؤشر استدامة، حيث أن ارتفاع هذا المؤشر يدل على أن ديون الدولة باتت أكبر من موارد البلد الأساسية من العملات الصعبة. ويدل ذلك على أن البلد يواجه مشاكل في الوفاء بالتزاماته المالية تجاه الدائنين. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص13)

وانخفاض هذه النسبة في الحالة الفلسطينية لا تعني بالضرورة توفر للعملات الأجنبية وزيادة في القدرة على السداد. حيث أن معظم الصادرات الفلسطينية بما يزيد عن 90% يتم تصديرها إلى إسرائيل. وبالتالي يتم تحصيلها بالشيكال الإسرائيلي وهو ما يعتبر العملة المحلية (بشكل ضمني وغير رسمي) المستخدمة في الأراضي الفلسطينية. (سلطة النقد الفلسطينية 4، 2012، ص20) وبذلك تنخفض العملات الأجنبية المتدفقة من حصيلة الصادرات.

3. مؤشر نصيب الفرد من الدين العام:

بما أن فترات الاستحقاق تعد طويلة (5-30) سنة، فإن معظم الدفعات السنوية لم تستحق بعد، ولذلك فإن العبء الحقيقي على الأجيال القادمة لا يمكن تقديره بدقة ووضوح، لأنه رهن التطورات الاقتصادية والسياسية المستقبلية. (أبو عيدة، 2012، ص192) ومن المفترض أن يتناسب نصيب الفرد من الدين العام مع إمكانياته المتمثلة في متوسط نصيبه من الدخل القومي. وهذه التناسب يكون في حدود الأمان إذا وصل نصيب الفرد من الدين العام 50% من متوسط دخله السنوي. (عمر، 2003، ص14)

يجب على الحكومة المقترضة أن تأخذ بالاعتبار أن قرارات الاقتراض التي تتخذها ستحمل عبء سدادها للأجيال القادمة، على اعتبار أن الملجأ الأخير للسداد في نهاية المطاف سيكون دافعي الضرائب. ويمكن لدافعي الضرائب تحمل هذا العبء إذا جرى إنفاق القروض الحكومية في تحسين المناخ الاستثماري

وتحقيق النمو الاقتصادي الذي هو وحده كفيلاً بزيادة حصيلة الضرائب، وتوفير مصادر كافية لتسديد القروض.

أما إذا استخدمت القروض الحكومية في أوجه إنفاق لا تقود إلى النمو، فإن الحكومة المقترضة ستجد نفسها أمام خيارات صعبة جداً، فقد تجد نفسها مضطرة للجوء إلى الاقتراض من جديد لخدمة وتسديد ديونها، وإدخال البلاد في حلقة الدين المفرغة التي تفاقم من حدة الأزمة ولا تحلها، أو اللجوء إلى النقشف في النفقات العامة، وبالتالي تردي الخدمات الأساسية، أو زيادة العبء الضريبي، وكلا الخيارين الأخيرين سيفودان إلى إحباط فرص النمو الاقتصادي والاجتماعي. (الخطيب، 2005، ص iii)

جدول رقم 8.3 : معدلات نمو الدين العام والنتائج المحلي الإجمالي في فلسطين للفترة 2001-2013 (نسب مئوية)

السنة	2009	2010	2011	2012	2013
إجمالي حجم الدين العام القائم	1731.7	1882.8	2212.9	2482.6	2376.3
النسبة من الناتج المحلي إجمالي %	25.8	22.6	22.6	24.2	21.3
نصيب الفرد من الدين (دولار)	469	494.1	563.5	613.5	569.9
الدين الخارجي (مليون دولار)	1086.9	1043.3	1114.3	1097.8	1108.6
النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي %	16.2	12.5	11.4	10.7	10
النسبة إلى إجمالي الصادرات %	120.1	90.6	73.8	65.8	59.6
نصيب الفرد من الدين (دولار)	293.6	273.8	283.7	271.3	265.9
الدين المحلي (مليون دولار)	649.4	839.6	1098.5	1384.7	1267.6
الأصول الحكومية	-	393.5	809.5	766.4	-
صافي الدين المحلي (مليون دولار)	649.4	446.1	289	618.3	1267.6
النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي %	9.7	10.1	11.2	13.5	11.4
نصيب الفرد من الدين (دولار)	175.4	220.3	279.7	342.2	304

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، تقرير تطورات الدين العام 2011-2013، ص 16.

- : تعني أن البيانات غير متوفرة.

* صافي الدين المحلي يساوي الدين المحلي مطروحاً منه الأصول الحكومية.

4. نسبة الدين العام الخارجي إلى الاحتياطات من العملات الأجنبية: مؤشر سيولة لحجم الاحتياطي من العملات الأجنبية التي تحت تصرف السلطات النقدية إلى حجم الديون. (العباس، 2004، ص 16) حيث تلجأ الدول لتكوين الاحتياطات الدولية لمواجهة العجز الطارئ في ميزان المدفوعات وعليه فإن القدرة على التنبؤ باحتمالات حدوث العجز ومدى الاستعداد لمواجهة، لها تأثير كبير في تحديد حجم

الاحتياطيات الدولية والطلب عليها. ولتكوين هذه الاحتياطيات يتطلب قدرة الدولة على تحمل نفقة الفرصة البديلة للاحتفاظ بها.

وبحسب مقياس الدين القائم إلى الاحتياطيات الدولية من العملات الأجنبية فتبين أن ما تمتلكه السلطة الوطنية من هذه الاحتياطيات لا تغطي إلا ما يعادل الثلث من رصيد الدين القائم، وتعدّ هذه النسبة في غاية الخطورة بالنسبة لقدرة السلطة على الاستمرار في سياسة الاقتراض وزيادته في السنوات القادمة. (أبو عيدة، 2012، ص195)

جدول رقم 9.3 : نسبة الدين العام الخارجي من حجم الاحتياطيات من العملات الأجنبية

للفترة 2001 – 2013 (المبالغ مليون دولار)

السنة	حجم الاحتياطيات	حجم الدين الخارجي	نسبة الدين الخارجي من الاحتياطيات %
2001	253.2	827	30.6
2002	269	950	28.3
2003	334.8	987.1	33.9
2004	340.7	1001.9	34
2005	333.3	1009.9	33
2006	313.2	1009.9	31
2007	353.5	1009.9	35
2008	506.4	1009.9	50
2009	495.4	1086.9	45.6
2010	531.8	1043.3	50.9
2011	498.0	1114.3	44.7
2012	664.0	1097.9	60.5
2013	685.2	1108.7	61.8

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية الربعية، الربع الأول، 2014، رام الله، فلسطين.

يبين الجدول السابق أن الاحتياطيات من العملات الأجنبية في فلسطين في الفترة 2001-2007 تغطي حوالي ثلث رصيد الدين الخارجي، وهذه النسبة منخفضة وتثير مخاوف مستقبلية حول إمكانية زيادة الاقتراض الخارجي عبر السنوات القادمة. ولكن في الفترة 2008-2013 أصبحت تغطي الاحتياطيات أكثر من نصف رصيد الدين العام الخارجي، ووصلت أعلى قيمة لها في العام 2013 بنسبة 61.8%.

ويعود ذلك للتذبذب في حجم الصادرات لدول العالم بعملات أجنبية على حساب التصدير لإسرائيل بعملة محلية.

5. **مؤشر مقارنة معدل نمو الدين العام بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي:** وهو مؤشر يقيس معدل نمو الدين العام بالمقارنة مع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. يكون وضع الأمان بتساوي أو زيادة معدل نمو الناتج المحلي عن معدل نمو الدين العام. (مدللة وآخرون، 2013، ص283)

جدول رقم 10.3 : معدلات نمو الدين العام والناتج المحلي الإجمالي في فلسطين

للفترة 2001-2013 (نسب مئوية)

السنة	معدل نمو الدين العام %	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي %
2002	- 8.5	-13.3
2003	13.4	15.1
2004	15	10.5
2005	12.7	8.6
2006	- 6.8	-5.2
2007	- 4.1	5.4
2008	7.9	7.1
2009	12.1	7.4
2010	8.7	9.3
2011	17.5	12.2
2012	12.2	5.9
2013	- 4.3	2.1

- قامت الباحثة باحتساب الأرقام في الجدول أعلاه.

نلاحظ من جدول رقم 10.3 أن معدل نمو الدين العام أعلى من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في معظم السنوات، ولكن انخفض في بعض السنوات. ويدل ذلك على أن هذه المعدلات غير مستقرة ومتذبذبة وذلك حسب تغير الظروف السياسية والاقتصادية في فلسطين. وتذبذب حجم الدين العام والمساعدات المقدمة للسلطة الوطنية، وحجم الإيرادات والنفقات للسلطة.

6. **نسبة الدين العام إلى الإيرادات المحلية:** يقيس هذا المؤشر مستوى المديونية بالنسبة إلى قدرة الحكومة على السداد ويظهر عدد السنوات اللازمة لتسديد الرصيد الإجمالي للدين. (سلطة النقد الفلسطينية، 2012، ص18) وعلى الصعيد الفلسطيني تلعب المساعدات الخارجية دور كبير في الوضع

المالي للسلطة الفلسطينية، والتي بدورها لا يمكنها تحديد مدى قدرتها على سداد ديونها. وذلك لأن نسبة الدين العام من الإيرادات المحلية متذبذب حسب حجم المساعدات والمنح المقدمة لها.

جدول رقم 11.3 : نسبة الدين العام إلى الإيرادات المحلية في فلسطين

للفترة 2001-2013 (نسب مئوية)

السنة	حجم الدين العام	الإيرادات المحلية	نسبة الدين العام من الإيرادات المحلية %
2001	872.6	273	319.6
2002	749.1	290	258.3
2003	849.7	747	113.7
2004	1002.2	1050	95.4
2005	1196.9	1370	87.4
2006	1092.0	722	151.2
2007	1451.4	1616	89.8
2008	1557.4	1779.7	87.5
2009	1736.1	1548.6	112.1
2010	1882.8	1927.7	97.7
2011	2212.9	2176.1	101.7
2012	2482.6	2240.1	110.8
2013	2376.3	2319.9	102.4

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، تقرير تطورات الدين العام 2013، نسبة الدين العام من الإيرادات المحلية تم احتسابها من قبل الباحثة.

8. مؤشرات أعباء الدين:

إن خدمة الدين العام تشمل الفوائد والأقساط التي تتحملها الموازنة العامة سنوياً. (صندوق النقد العربي 2، 2013، ص 85) وحيث أن الإحصاءات حول أعباء الدين العام لم تتوفر إلا حديثاً على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، وفي تقارير سلطة النقد الفلسطينية وللأعوام من 2010 إلى 2013 فقط، سيقترن تحليل أعباء الدين وعلاقتها بالموازنة والإيرادات لهذه الفترة.

وتشكل خدمة الدين العام الداخلي عبئاً إضافياً على الخزنة العامة خاصة أن الاقتراض من الجهاز المصرفي المحلي هو من النوع قصير الأجل، بشروط تجارية، وتكلفة مرتفعة. (صبيح، 2007، ص 287) ويوضح الجدول التالي أعباء خدمة الدين العام في فلسطين من أقساط وفوائد:

جدول رقم 12.3 : تطور أعباء الدين العام للفترة 2010-2013 في فلسطين

(المبالغ مليون دولار)

السنة	الأقساط			الفوائد			أعباء الدين العام		
	الدين الخارجي	الدين الداخلي	المجموع	الدين الخارجي	الدين الداخلي	المجموع	الدين الخارجي	الدين الداخلي	المجموع
2010	18.5	255.3	273.8	5.34	16.3	21.64	23.84	271.6	295.4
2011	21.2	258.6	279.8	5.2	23.2	28.5	26.4	281.9	308.3
2012	12.7	433.8	446.5	4.4	55.8	60.2	17.1	489.6	506.8
2013	10	284.8	294.8	6.5	61.8	68.3	16.5	346.6	363.1

المصدر: 1. البيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية.

2. التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للأعوام 2012، 2013.

ومن الملاحظ أن عبء الدين المحلي هو المسيطر على حجم عبء الدين العام حيث تصل نسبة عبء الدين المحلي خلال الفترة 2010-2013 إلى 92% تقريباً من العبء الكلي. ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى قصر الفترة الزمنية لقروض الدين المحلي، بل إن جزءاً منه يتمثل في تسهيلات الجاري مدين، ويترتب على ذلك ارتفاع حجم الفوائد.

كانت تقوم بعض البنوك في فترات معينة بحجز جزء من الإيرادات العامة التي كان يتم إيداعها لديها وذلك لتخفيض حجم المديونية وهذا كان له تأثير سلبي على الاقتصاد الفلسطيني والوضع العام حيث زاد من حدة أزمة السيولة النقدية للسلطة الفلسطينية. (صبيح، 2007، ص307)

1. **نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الإيرادات المحلية:** يقيس قدرة الحكومة على تسديد خدمة الدين بواسطة المصادر المحلية. (سلطة النقد الفلسطينية 4، 2012، ص18)

جدول رقم 13.3 : نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الإيرادات المحلية للفترة 2010-2013

(المبالغ مليون دولار)

السنة	خدمة الدين العام	الإيرادات المحلية	نسبة عبء خدمة الدين إلى الإيرادات المحلية %
2010	295.4	1927.7	15.33
2011	308.3	2176.1	14.17
2012	506.8	2240.1	22.62
2013	363.1	2319.9	15.65

المصدر: - بيانات خدمة الدين العام والإيرادات المحلية من الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية.

- نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الإيرادات المحلية تم احتسابها من قبل الباحثة.

ويؤكد جدول رقم 13.3 أن عبء خدمة الدين العام ينعكس على الموازنة العامة للسلطة إذ تجاوزت 10% لتصل أعلى نسبة لها في عام 2011، وهي نسبة مرتفعة خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار ضعف الموازنة واستمرار العجز الجاري فيها.

وتجدر الإشارة إلى أن الفائدة المدفوعة على الدين العام الحكومي قد شكلت خلال العام 2013 نحو 2.4% من إيرادات الجباية المحلية والمقاصة. وهو ما يعني استنزاف جزء من هذه الإيرادات لصالح الفوائد على الدين العام. (سلطة النقد الفلسطينية، 2013، ص44)

2. نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الصادرات: تعتبر هذه النسبة مؤشر استدامة لأنه يقيس نسبة الصادرات التي تحول إلى خدمة المديونية، وكذلك مدى هشاشة خدمة الدين لانخفاض غير متوقع للصادرات. كما يعكس أهمية الديون القصيرة في خدمة المديونية. (العباس، 2004، ص15) عند ارتفاع معدل خدمة الدين فإن ذلك يدل على مدى العبء الذي يتحمله اقتصاد الدولة المدينة بالقياس لما تبقى من حصيلة الصادرات من أجل تمويل الواردات الضرورية. (العيساوي، 2011، ص25)

$$\frac{\text{الفوائد} + \text{الأقساط}}{\text{حصيلة الصادرات}} = \text{معدل خدمة القرض}$$

جدول رقم 14.3 : نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الصادرات للفترة 2010-2013

(المبالغ مليون دولار)

السنة	خدمة الدين العام	الصادرات	نسبة عبء خدمة الدين إلى الصادرات %
2010	295.4	1151.6	25.65
2011	308.3	1509.7	20.42
2012	506.8	1669.6	30.35
2013	363.1	2314.3	15.69

المصدر: - بيانات خدمة الدين العام والصادرات من الموقع الإلكتروني لسلطة النقد الفلسطينية.

- نسبة عبء خدمة الدين العام إلى الصادرات تم احتسابها من قبل الباحثة.

• أسعار الفائدة على القروض:

هناك تباين واضح في أسعار الفائدة المدفوعة من قبل الحكومة الفلسطينية مقابل الاقتراض من المصارف العاملة في فلسطين بحسب العملة المستخدمة. فقد كان سعر فائدة الإقراض على الشيك الإسرائيلي

الأعلى، إذ بلغ بالمتوسط حوالي 7.4% خلال الفترة من الربع الرابع 2011 حتى الربع الرابع 2013. بالمقابل بلغ متوسط سعر الفائدة على الدينار الأردني نحو 5.4%، وحوالي 4.2% على الدولار الأمريكي خلال نفس الفترة. ويعزى ارتفاع الفائدة على الشيكل الإسرائيلي إلى أن جزءاً كبيراً من هذا الدين مقدم على شكل جاري مدين والذي عادة ما تكون أسعار الفائدة عليه مرتفعة نسبياً مقارنةً بأنواع القروض الأخرى. (سلطة النقد الفلسطينية 5، 2013، ص9)

وبلغت الفوائد المدفوعة على الدين الحكومي المحلي خلال العام 2013 نحو (61.5) مليون دولار أمريكي، بالمقابل بلغت الفوائد المستحقة (أساس الاستحقاق) نحو (84.8) مليون دولار أمريكي خلال العام نفسه. وبمقارنة الفوائد المدفوعة وفق الأساس النقدي (61.5 مليون دولار) مع تلك المستحقة (84.8 مليون دولار) يتبين أن الحكومة الفلسطينية قد تأخرت في دفع نحو (23.3) مليون دولار خلال هذا العام. (سلطة النقد الفلسطينية، تطورات الدين العام 2013، ص5)

جدول رقم 15.3 : متوسط سعر الفائدة على الدين العام المحلي في فلسطين

العملة	2011	2012	2013
الدينار الأردني	4.79	5.11	5.99
الشيكل الإسرائيلي	7.52	7.4	7.28
الدولار الأمريكي	4.06	4.11	4.45

المصدر : سلطة النقد الفلسطينية، تقرير تطورات الدين العام 2011-2013، ص16.

ويجدر الإشارة هنا إلى أن احتساب خدمة القروض التي يتم اقتراضها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية وسدادها أمر صعب جداً لأنها في غالبها قروض طويلة الأجل وتحتكم في بعضها للفائدة العالمية عند السداد.

وترى الباحثة أنه من خلال المؤشرات السابقة تبين أن الاقتصاد الفلسطيني يعدّ عاجزاً وغير قادر على تحمل أعباء الدين العام، إلا في حال انتظام تدفق المنح والمساعدات الخارجية، حيث تكمن مشكلة السلطة الفلسطينية في عدم توفر مصادر للتمويل سواء الخارجي أو المحلي، خاصة وأنها قد بلغت الحدود القصوى في استدانتها من المصارف المحلية.

فإذا تعاملنا مع مشكلة الدين العام في سياق الأزمة المالية الجارية للسلطة واستمرار عجز موازنتها، ومحدودية قدرتها على زيادة معدلات نمو الإيرادات المحلية، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي، لاشك أن وضع الدين العام لن يكون مريحاً ومن الصعب التعامل معه، في ظل هذه التعقيدات ذات الصلة

المباشرة بتطوره وحجمه، على أنه في المستوى الطبيعي وبعيدا عن خطر التدهور. (أبو مدللة وآخرون، 2013، 267)

إن وضع الدين العام في فلسطين لا يزال تحت السقف القانوني، مقارنة مع بعض الدول المجاورة، ولكن هذا لا يعني بأن الوضع في فلسطين مستقر من جانب الدين العام لعدة أمور منها: (قباجة، 2012، ص81)

1. العمر الزمني للسلطة الفلسطينية أقل من 20 عاماً، وهي فترة زمنية قصيرة مقارنة مع الدول الأخرى.
2. عند قدوم السلطة الفلسطينية واستلامها للأمور المالية لم يكن هناك دين عام، أي أن هذا الكم من الدين العام تكون فقط منذ قدوم السلطة الفلسطينية.
3. الجزء الأكبر من هذا الدين تم أخذه لتغطية العجز في النفقات الجارية وليس لتمويل مشاريع إنتاجية.
4. إن الأرقام المفصح عنها من قبل وزارة المالية لا تضم المتأخرات المالية للقطاعات المختلفة كالقطاع الخاص، وصندوق التقاعد، وإذا أضيف هذا المبلغ إلى قيمة الدين العام، فسندج بأن السلطة الفلسطينية قد تجاوزت سقف الدين العام المحدد في القانون.

ويضاف إلى ذلك محدودية الموارد المالية المتاحة للحكومة، وخطر تقلبات سعر الصرف، وأن الدين العام الحكومي يتم توجيهه في أغلب الأحيان إلى الاستهلاك وليس الاستثمار.

❖ خاتمة:

إن مشكلة الدين العام تحتاج إلى دراسة الإطار النظري لهذه المشكلة للتعرف عليها أكثر قبل الخوض في الدراسة التطبيقية، لذا ارتأينا تخصيص هذه الفصل لتحقيق هذا الهدف من خلال خمسة مباحث رئيسية.

فتطرقنا في المبحث الأول من هذا الفصل إلى مفهوم الدين العام، وأسباب لجوء الحكومات إلى الاستدانة ومنها أسباب داخلية وأخرى خارجية. وتم تحليل الدين العام في الفكر الاقتصادي من خلال رأي المدرسة الكلاسيكية والمدرسة النقدية الحديثة والمدرسة الكينزية، والفكر الاقتصادي الإسلامي. وتباينت الآراء فمنها المؤيد ومنها المعارض لقيام الدولة بالاقتراض.

أما في المبحث الثاني فتم الخوض في واقع الدين العام في فلسطين من حيث مبررات اللجوء إلى الاقتراض في فلسطين وهي فجوة الموارد المحلية وفجوة التجارة الخارجية، ومن ثم دراسة قانون الدين العام الفلسطيني. ودور المؤسسات المسؤولة عن متابعة القروض في فلسطين، وسياسة الاقتراض.

وتحدث المبحث الثالث عن الدين العام الخارجي في فلسطين من حيث المفهوم، وذكر مصادر الدين الخارجي وهي مؤسسات دولية وإقليمية والقروض الثنائية. وتم التعرف على حجم الدين العام الخارجي والذي كان في زيادة خلال الفترة 1997-2009، ولكن طراً انخفاض في الاعتماد على القروض الخارجية خلال الفترة 2010-2013.

وفي المبحث الرابع تم دراسة الدين العام الداخلي من حيث المفهوم، وذكر مصادر الدين الداخلي واتضح الاعتماد على المصارف التجارية بنسبة تفوق 98%، مع ارتفاع ملحوظ في زيادة الاعتماد على القروض الداخلية خلال الفترة 2010-2013.

وتم تحليل مؤشرات المديونية في فلسطين في المبحث الخامس، والتي أكدت ضعف الوضع المالي للحكومة الفلسطينية واعتمادها الكبير على المنح والمساعدات الخارجية. ولكن وضع الدين العام الفلسطيني الحالي لا يزال تحت السقف القانوني مقارنةً بالدول المجاورة.

الفصل الرابع
التحليل القياسي لأثر الدين العام على
الإنفاق الحكومي في فلسطين

** مقدمة:

في هذا الفصل يتم استعراض منهجية الدراسة والأساليب القياسية التي تم الاعتماد عليها في عملية تقدير نموذج الدراسة، والذي يدرس أثر الدين العام بفرعيه الداخلي والخارجي كمتغير مستقل على الإنفاق الحكومي بشقيه (الجاري والتطويري) كمتغيرات تابعة. وسوف يتم تحليل النتائج الإحصائية التي تم الحصول عليها من خلال عملية التقدير لنماذج الدراسة، وذلك استناداً للإطار النظري ولمنهجية الدراسة في الفصل الأول.

وحاولت الباحثة في هذا الفصل تقدير العلاقة بين حجم الدين العام والإنفاق الحكومي سواء كانت نفقات جارية أو تطويرية، واختبار علاقة مصادر الدين العام سواء الدين العام الخارجي أو الداخلي مع النفقات الحكومية، وذلك من خلال: صياغة النماذج، وشرح المتغيرات وبيان مصادرها، والمنهج القياسي المستخدم، وتحليل السكون والتكامل المشترك، وتقدير دالة النموذج واختبار المشاكل الإحصائية المتعلقة بها، وأخيراً اختبار فرضيات الدراسة.

1.4 نموذج الدراسة:

تم اقتراح أربعة نماذج لاختبار طبيعة وحجم واتجاه العلاقة بين الدين العام والإنفاق الحكومي، ولإجابة أسئلة البحث والإمام بكل جوانبه، واختبار فرضيات الدراسة، قد تم أخذ كافة المتغيرات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وذلك لكي تصبح أرقامها ذات دلالة اقتصادية خصوصاً عند المقارنة ما بين فترة وأخرى أو ما بين واقع الدين العام والإنفاق الحكومي من دولة لأخرى، كما أن العديد من الدراسات السابقة قد قامت بأخذ متغيرات الدين العام والإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لأي بلد مثل دراسة (Boris,2012)، (Balazs,2012)، (Luke,2008)، (Evelyn,2012)، (Cristina,2010)، (Emanuele,2010). وتقوم النماذج الأربعة المقترحة بمحاولة تقدير العلاقة مرة بين النفقات الجارية وإجمالي الدين العام، ثم العلاقة بين النفقات الجارية والمتغيرات المستقلة (الدين العام الداخلي والدين العام الخارجي) وذلك في النموذجين الأول والثاني، أما النموذج الثالث يعمل على تقدير العلاقة بين النفقات التطويرية وإجمالي الدين العام أما النموذج الرابع فيعمل على تقدير العلاقة بين النفقات التطويرية كمتغير تابع والدين العام الداخلي والخارجي كمتغيرات مستقلة، والهدف من هذه النماذج الأربعة هو دراسة تأثير أنواع الدين العام الداخلي والخارجي على النفقات العامة بشقيها الجارية والتطويرية، والتعرف على كيفية توزيع إنفاق الديون العامة وفي أي اتجاه ونسبة.

وفيما يلي النماذج الأربعة المقترحة:

النموذج الأول: وهو عبارة عن معادلة انحدار خطي بسيط بين إجمالي الدين العام كنسبة من إجمالي الناتج المحلي (PD/GDP) كمتغير مستقل، والنفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (CE/GDP) كمتغير تابع، ويهدف هذا النموذج لقياس حجم واتجاه علاقة الدين العام بشكل عام وتأثيرها على النفقات الجارية، علاوةً على أننا نستطيع من خلال هذا النموذج اختبار فرضية الدراسة الأولى: "توجد علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والنفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي"، وتكون صيغة النموذج الأول المقترحة كما يلي:

$$(CE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(PD/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (1)$$

النموذج الثاني: وهو عبارة عن معادلة انحدار خطي متعدد بين كلاً من حجم الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (INT/GDP) والدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كمتغيرات مستقلة، والنفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (CE/GDP) كمتغير تابع، ويهدف هذا النموذج لقياس أثر الدين العام الداخلي على النفقات الجارية منفرداً وكذلك دراسة أثر الدين العام الخارجي منفرداً على النفقات الجارية؛ وتكون صيغة النموذج الثاني المقترحة كما يلي:

$$(CE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(EXT/GDP)_t + \beta_2(INT/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (2)$$

النموذج الثالث: وهو عبارة عن معادلة انحدار خطي بسيط بين إجمالي الدين العام كنسبة من إجمالي الناتج المحلي (PD/GDP) كمتغير مستقل، والنفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (DE/GDP) كمتغير تابع، ويهدف هذا النموذج لقياس حجم واتجاه علاقة الدين العام بشكل عام وتأثيرها على النفقات التطويرية، علاوةً على أننا نستطيع من خلال هذا النموذج اختبار فرضية الدراسة الثانية: "توجد علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والنفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي"، وتكون صيغة النموذج الثالث المقترحة كما يلي:

$$(DE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(PD/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (3)$$

النموذج الرابع: وهو عبارة عن معادلة انحدار خطي متعدد بين كلاً من حجم الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (INT/GDP) وحجم الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي

(EXT/GDP) كمتغيرات مستقلة، والنفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (DE/GDP) كمتغير تابع، ويهدف هذا النموذج لقياس أثر حجم الدين العام الداخلي على النفقات التطويرية منفرداً وكذلك دراسة أثر حجم الدين العام الخارجي منفرداً على النفقات التطويرية؛ وتكون صيغة النموذج الرابع المقترحة كما يلي:

$$(DE/GDP)_t = \beta_0 + \beta_1(EXT/GDP)_t + \beta_2(INT/GDP)_t + \varepsilon_t \quad \dots\dots (4)$$

حيث أن:

1- المتغيرات التابعة:

(CE): النفقات الجارية

(DE): النفقات التطويرية

2- المتغيرات المستقلة:

(PD): إجمالي الدين العام

(EXT): الدين العام الخارجي

(INT): الدين العام الداخلي

(GDP): الناتج المحلي الإجمالي

ε : الخطأ العشوائي

t: متغير الزمن

وفيما يلي تعريف وشرح لمتغيرات النموذج القياسي: (حسب دليل المؤشرات الإحصائية، 2014، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).

1. المتغيرات المستقلة:

• **الدين العام الداخلي *Internal Public Debt*:** هو إجمالي الديون القائمة في ذمة الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني، أي هو الأموال التي تقتضها الحكومة من الأفراد والمؤسسات والهيئات المحلية.

• **الدين العام الخارجي *External Public Debt*:** المقدار القائم من الخصوم الجارية الفعلية وليس الاحتمالية على المقيمين في اقتصاد ما في وقت معين، لغير المقيمين والتي تقتضي أداء مدفوعات من المدين لتسديد المبلغ الأصلي و/أو الفائدة عند نقطة أو نقاط زمنية في المستقبل.

• إجمالي الدين العام *General Public Debt*: مجموع حجم الدين العام الخارجي وحجم الدين العام الداخلي القائم على ذمة الحكومة.

2. المتغيرات التابعة:

• **النفقات الجارية *Current Expenditure***: هي نفقات تشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلات للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية.

• **النفقات التطويرية *Development Expenditure***: هي نفقات تشمل جميع أنواع النفقات التي تنفق على مشاريع البنية التحتية (مثل الطرق، شبكات الكهرباء، المياه، الصرف الصحي، المباني الحكومية، المدارس، المرافق الصحية). ومصدر تمويل هذه النفقات قد يكون ممول من الخزينة أو ممول من الدول المانحة.

1.1.4 آلية المعالجة الإحصائية:

يتم استخدام برنامج Eviews في إدخال ومعالجة وتقدير بيانات النموذج إحصائياً، وكذلك سوف نقوم باستخدام ذات البرنامج لتحويل المتغيرات من بيانات سنوية إلى بيانات ربعية باستخدام طريقة (Quadratic-match sum) نظراً لأن طبيعة أرقام هذه المتغيرات عبارة عن مجموع قيمتها خلال أرباع السنة، حيث أن بيانات الدين العام في ربع ما عبارة عن رصيد تراكمي لما سبقه. وعلى سبيل المثال قيمة حجم الدين العام في الربع الرابع لعام 2013 هي مجموع قيمة القروض على السلطة الفلسطينية منذ عام 1994 مطروحاً منها ما تم تسديده.

2.1.4 الإشارات المتوقعة:

من المتوقع أن ترتبط كلاً من النفقات الجارية والنفقات التطويرية بعلاقة طردية مع حجم الدين العام الداخلي والخارجي حيث أنه كلما ارتفع حجم الدين العام الداخلي والخارجي قابله ارتفاع في حجم النفقات الجارية والنفقات التطويرية.

والجدول التالي يبين الإشارات المتوقعة للمعلمات المقدره للمتغيرات المستقلة في النماذج القياسية الأربعة المقترحة:

المتغير التابع		المتغيرات المستقلة		الإشارات المتوقعة	
CE	CE	PD	INT	EXT	PD
+	+	+	+	+	+

3.1.4 اختبار جذر الوحدة (Unit Root Test)

إن الكثير من السلاسل الزمنية قد تكون غير مستقرة (non-Stationary) في المستوى، وهذا ما يجعل استخدام طريقة المربعات الصغرى الاعتيادية (OLS) غير ملائمة للتقدير + في غياب صفة الاستقرار، لذلك فإن الانحدار الذي يتم الحصول عليه بين متغيرات السلاسل الزمنية باستخدام طريقة OLS يكون في الغالب زائفاً بالرغم من احتمال الحصول على قيمة عالية لمعامل التحديد R^2 وبالتالي لا يمكن الاعتماد على الاختبارات الإحصائية التقليدية وفترات الثقة والتنبؤ. (Stock & waston, 2010)

ويتم فحص استقرارية السلاسل الزمنية بإجراء اختبار جذر الوحدة، وهناك مجموعة من الاختبارات لعمل ذلك أكثرها شيوعاً، اختبارات ديكي - فولر البسيط (DF Test) والموسع (ADF Test)، واختبار فيليبس - بيرون (PP Test)، وقد طُوِّر اختبار ADF ليأخذ بالاعتبار أكثر من فترة تباطؤ زمني Lags بالإضافة إلى عامل الاتجاه المحدد (Deterministic Trend) وذلك لإزالة أي ارتباط تسلسلي بين الأخطاء. وبناءً على ذلك، تم اختبار صفة سکون السلاسل الزمنية باستخدام الصيغة الموسعة لاختبار ديكي- فولر ADF واختبار فيليبس- بيرون PP لاختبار سکون بيانات المتغيرات المشمولة في نماذج الدراسة الأربعة، وذلك عند مستواها الأصلي (level) وعند الفرق الأول (First Difference)، وفيما يلي نتائج اختبار جذر الوحدة لمتغيرات الدراسة:

جدول (1.4): نتائج اختبائي ADF و PP لاختبار جذر الوحدة لمتغيرات نماذج الدراسة

Variable	Phillips-Perron Test		Augmented Dickey-Fuller Test		
	Level	1 st Difference	Level	1 st Difference	2 nd Difference
CE/GDP	-1.91 (0.3252)	-4.40 (0.0007)	-2.76 (0.0691)	-3.26 (0.0211)	==
DE/GDP	-1.67 (0.0883)	-5.51 (0.0000)	-1.27 (0.1828)	-2.85 (0.0050)	==
PD/GDP	-2.71 (0.0760)	-4.18 (0.0014)	-1.98 (0.2911)	-2.13 (0.2309)	-8.13 (0.0000)
EXT/GDP	-2.10 (0.2439)	-4.26 (0.0011)	-2.26 (0.1865)	-2.13 (0.2315)	-8.56 (0.0000)
INT/GDP	-2.24 (0.1933)	-3.25 (0.029)	-2.87 (0.0536)	-3.14 (0.0283)	==

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

ويلاحظ من بيانات الجدول (1.4) أن نتائج اختبارات جذر الوحدة (Unit Root) لكافة متغيرات الدراسة جاءت بعدم سكون المتغيرات في صورتها الأصلية (level) عند مستوى دلالة 5% وفق اختباري (ADF) و (PP)؛ وبعد أخذ الفرق الأول لكافة المتغيرات لوحظ أنها قد استقرت عند مستوى دلالة 5% وفق اختبار (PP) بينما لم يستقر متغيري الدين العام والدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بعد أخذ الفرق الأول لهما وفق اختبار (ADF) ولكنهما استقرا بعد أخذ الفرق الثاني لهما وفق ذات الاختبار. ووفقاً لذلك؛ فإن السلاسل الزمنية لمتغيرات النموذج تكون مرتبطة ذاتياً من الدرجة الأولى {Integrated of order (1)} بعد أخذ الفروق الأولى لها وفقاً لاختبار فيليبس- بيرون (PP)، وللمزيد انظر الملحق (1) وهو عبارة عن شكل متغيرات الدراسة في المستوى Level وبعد أخذ الفرق الأول لها.

4.1.4 اختبار التكامل المشترك:

في ضوء اختبار جذر الوحدة السابق، اتضح أن كل متغير على حده متكامل من الدرجة الأولى، أي أنها غير ساكنة في المستوى ولكنها ساكنة في الفرق الأول، وتركز نظرية التكامل المشترك على تحليل السلاسل الزمنية غير الساكنة (non-Stationary)، حيث يشير كل من (Engle & Granger, 1987) إلى إمكانية توليد مزيج خطي يتصف بالسكون من السلاسل الزمنية غير الساكنة، وإذا أمكن توليد هذا المزيج الخطي الساكن، فإن هذه السلاسل الزمنية غير الساكنة تعتبر متكاملة من نفس الدرجة، وبالتالي يمكن استخدام مستوى المتغيرات في الانحدار، ولا يكون الانحدار زائفاً في هذه الحالة وتوصف بالعلاقة التوازنية طويلة المدى (العبدلي، 2007، ص 75).

أولاً: اختبار التكامل المشترك بطريقة أنجل- جرانجر Engle & Granger Test:

يبدأ اختبار أنجل- جرانجر للتكامل المشترك أولاً بتقدير انحدار المعادلة الخطية بين المتغير التابع والمتغيرات المستقلة باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS، ومن ثم يتم استبعاد المتغيرات غير الدالة إحصائياً بدون اختبار باقي المشاكل الإحصائية، وتسمى هذه المعادلة بمعادلة انحدار التكامل المشترك، وبعد ذلك يتم الحصول على بواقي الانحدار المقدر، وهي المزيج الخطي المتولد من انحدار العلاقة التوازنية طويلة المدى، وينصب الاختبار على التحقق من أن هذا المزيج الخطي ساكن أي متكامل من الدرجة صفر.

وقد تم تقدير النماذج القياسية المقترحة لاختبار طبيعة وحجم واتجاه العلاقة بين الدين العام والإنفاق الحكومي في الأراضي الفلسطينية باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS وبدون أي محاولة لعلاج المشاكل الإحصائية الموجودة بها، وبعد ذلك تم اختبار صفة سكون سلسلة البواقي باستخدام

اختبار فيليبس- بيرون PP لاختبار سكونها عند مستواها الأصلي (Level) وبدون قاطع أو اتجاه نظراً لتقاطع بيانات البواقي مع الصفر كما أنه لا يوجد لها اتجاه زمني محدد.

جدول رقم (2.4): نتائج اختبار سكون البواقي بطريقة أنجل- جرانجر للتكامل المشترك باستخدام

اختبار فيليبس- بيرون لنماذج الدراسة

النموذج الرابع	النموذج الثالث	النموذج الثاني	النموذج الأول	النموذج
-2.94 (0.0038)	-2.27 (0.0229)	-3.02 (0.0030)	-3.04 (0.0028)	احصائية t (المعنوية)
رفض	رفض	رفض	رفض	فرض جذر الوحدة
CI ~ (0)	CI ~ (0)	CI ~ (0)	CI ~ (0)	القرار

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews 7

وكما نلاحظ من الجدول رقم (2.4)، فإنه يمكن رفض فرضية جذر الوحدة وفقاً لاختبار (PP Test) لبواقي تقدير نماذج الدراسة الأربعة باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS عند مستوى 5%، وطالما أننا استطعنا رفضها باستخدام هذا الاختبار فإن هذا يدل على وجود تكامل مشترك طويل المدى بين متغيرات نماذج التقدير الأربعة المقترحة لهذه الدراسة.

ثانياً: طريقة جوهانسون للتكامل المشترك (Johansen Technique):

يتفوق هذا الاختبار على اختبار أنجل - جرانجر للتكامل المشترك، نظراً لأنه يتناسب مع العينات صغيرة الحجم، وكذلك في حالة وجود أكثر من متغيرين، والأهم من ذلك أن هذا الاختبار يكشف عما إذا كان هناك تكاملاً مشتركاً فريداً، أي يتحقق التكامل المشترك فقط في حالة انحدار المتغير التابع على المتغيرات المستقلة، وهذا له أهميته في نظرية التكامل المشترك، حيث تشير إلى أنه في حالة عدم وجود تكامل مشترك فريد، فإن العلاقة التوازنية بين المتغيرات تظل مثاراً للشك والتساؤل، ويتم اختبار وجود توازن طويل الأجل بين السلسلتين المستقرتين ومن نفس الرتبة على الرغم من وجود اختلال في الأجل القصير، من خلال اختبار التكامل المشترك بين المتغيرات باستخدام طريقة جوهانسون المستخدمة في النماذج التي تتكون من أكثر من متغيرين، والتي تعتبر أفضل حتى في حالة وجود متغيرين فقط، لأنها تسمح بالأثر المتبادل بين المتغيرات موضع الدراسة (العبدلي، 2007).

جدول رقم (3.4): نتائج اختبار التكامل المشترك بطريقة جوهانسون لنماذج الدراسة الأربعة

Prob.	Critical value for Max 95%	Max Stat.	Prob.	Critical value for Trace 95%	Trace Stat.	الفرضية الصفرية
النموذج الأول						
0.0231	14.2646	16.34	0.0059	15.4947	21.31	$r = 0$
0.0259	3.84146	4.963	0.0259	3.84146	4.963	$r \leq 1$
النموذج الثاني						
0.2006	21.1316	16.43	0.0244	29.7970	32.41	$r = 0$
0.1358	14.2646	11.38	0.0422	15.4947	15.98	$r \leq 1$
0.0320	3.84146	4.59	0.0320	3.84146	4.59	$r \leq 2$
النموذج الثالث						
0.0593	14.2646	13.78	0.0158	15.4947	18.70	$r = 0$
0.0266	3.84146	4.91	0.0266	3.84146	4.91	$r \leq 1$
النموذج الرابع						
0.0059	21.1316	27.34	0.0005	29.7970	44.72	$r = 0$
0.1193	14.2646	11.77	0.0257	15.4947	17.37	$r \leq 1$
0.0179	3.84146	5.603	0.0179	3.84146	5.603	$r \leq 2$

• المعنوية بحسب القيمة الجدولية لـ (MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values) عند 5%.

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews7.

يحتوى الجدول رقم (3.4) على نتائج اختبار جوهانسون للتكامل المشترك لكافة المتغيرات التي تدرس أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي في فلسطين، ويتبين من خلاله وجود علاقة تكامل مشترك طويلة الأجل بين متغيرات النماذج الأربعة، حيث يلاحظ من اختبار الأثر (Trace) للنموذجين الأول والثالث أن نتيجة اختبار الفرضية الصفرية التي تفترض أن عدد متجهات التكامل يساوي صفر ($r=0$) كانت معنوية عند مستوى دلالة 5% وبالتالي نرفضها ونقبل بالفرضية البديلة التي تفترض وجود أكثر من عدد صفر متجهات للتكامل ($r \geq 1$).

بينما يلاحظ من خلال اختبار الأثر (Trace) للنموذجين الثاني والرابع أن نتيجة اختبار الفرضية الصفرية التي تفترض أن عدد متجهات التكامل يساوي صفر ($r=0$) كانت معنوية عند مستوى دلالة 5% وبالتالي نرفضها ونقبل بالفرضية البديلة التي تفترض وجود أكثر من عدد صفر متجهات للتكامل ($r \geq 1$). كما أن نتيجة اختبار الفرضية الصفرية التي تفترض أن عدد متجهات التكامل يساوي واحد ($r \geq 1$) كانت معنوية عند مستوى دلالة 5% وبالتالي نرفضها ونقبل بالفرضية البديلة التي تفترض وجود أكثر من متجهين للتكامل ($r \geq 2$).

وبالاعتماد على نتائج اختبار الأثر نستنتج مما سبق أنه يوجد معادلة تكامل مشترك واحدة فقط، وهذا يعني أن هناك علاقة توازنه طويلة الأجل بين متغيرات النماذج القياسية الأربعة المقترحة، وبالتالي فإنه بالإمكان استخدام طريقة المربعات الصغرى العادية (OLS) أو إحدى طرق تقدير معادلة واحدة لانحدار التكامل المشترك (FMOLS, DOLS, CCR).

2.4 تقدير دالة نموذج الدراسة:

بعد التأكد من وجود علاقة تكامل مشترك توازنه طويلة الأجل بين متغيرات النموذج القياسي، تم استخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS لتقدير العلاقة طويلة الأجل بين متغيرات النموذج القياسي¹، إلا أننا لاحظنا أنها أعطت نتائج غير دقيقة في بعض الأحيان ولكنها تحققت بشكل أساسي عدد من المشاكل الإحصائية خصوصاً مشكلة الارتباط الذاتي (Serial Correlation) ومشكلة تجانس حدود الخطأ (Heteroskedasticity).

ويمكن تقدير انحدار التكامل المشترك لعدد من السلاسل الزمنية من خلال نظام من المعادلات باستخدام طريقة الإمكان لجوهانسن (Johansen Approach)، أو باستخدام معادلة واحدة فقط، ولتقدير معادلة واحدة لانحدار التكامل المشترك يوجد ثلاث طرق للتقدير الكفوء، وهي:

- طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS) Fully Modified Ordinary Least Square.

- طريقة انحدار التكامل المشترك (CCR) Canonical Cointegrating Regression.

- طريقة المربعات الصغرى الديناميكية (DOLS) Dynamic Ordinary Least Square.

وتقوم هذه الطرق الثلاث على تصحيح المشاكل الإحصائية التي تؤدي إلى عدم تحقق شروط طريقة المربعات الصغرى العادية OLS خاصة مشكلتي الارتباط الذاتي وتجانس حدود الخطأ، وبالاعتماد على أي من هذه الطرق الإحصائية فلن يتم اختبار تحقق الفرضيتين الكلاسيكيتين الرابعة والخامسة الخاصتين بالارتباط الذاتي Serial-Correlation وتجانس حدود الخطأ Heteroskedasticity.

وقد استقر الرأي بأن نقوم بتقدير النموذج باستخدام طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS)، وهي طريقة لا معلمية لطريقة المربعات الصغرى العادية (OLS) أوجدها الباحثان Phillips and Hansen (1990) و Phillips (1995) في محاولة للتخلص من التحيز من الدرجة

¹ للاطلاع على نتائج التقدير باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS والمشاكل المكتشفة بها: انظر الجدول الموجود في الملحق رقم (2) في نهاية الدراسة.

الثانية، إذ أن الفكرة الأساسية لهذه الطريقة هي الحصول على وسيط غير متحيز ومقارب للتوزيع الطبيعي Asymptotically Normal، كما تركز هذه الطريقة على إجراء تصحيح لا معلمي للمتغيرات، وفي الخطوة الثانية يتم تصحيح مقدار طريقة المربعات الصغرى العادية في الانحدار، ولذلك أطلق عليها هذا الاسم (عبدالرازق والجبوري، 2012).

وفيما يلي نتائج تقدير نماذج الدراسة الأربعة باستخدام طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS):

النموذج الأول:

يبين جدول رقم (4.4) نتائج تقدير الانحدار البسيط لنموذج الدراسة الأول باستخدام طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS)، حيث يتضح من خلال هذا الجدول أن متغير إجمالي الدين العام (المتغير المستقل) ذو دلالة إحصائية عند مستوى دلالة 5%، فيما بلغت قيمة معامل التحديد المعدل ($Adj R^2$) حوالي 0.679 وهو ما يشير إلى أن المتغير المستقل يُفسر ما قيمته (67.9%) من التغير في قيمة المتغير التابع (النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، وأن ما قيمته (32.1%) فقط من التغير فيه يُعزى لأسباب أخرى، بالإضافة للخطأ العشوائي في التقدير. وهذا يفسر أن التغير في حجم النفقات الجارية يعود بنسبة 67.9% إلى التغير في حجم الدين العام.

جدول (4.4): نتائج تقدير النموذج الأول باستخدام طريقة (FMOLS)

Dependent Variable: (CE/GDP)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.076865	0.055702	-1.379924	0.1723
PD/GDP	1.689175	0.250116	6.753580	0.0000
$R^2=0.684$ $Adj R^2= 0.679$				

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

ولمزيد من الدقة في التقدير تم مقارنة القيم الحقيقية بالقيم المقدرة باستخدام مخرجات النموذج القياسي، حيث يمكننا ملاحظة سكون البواقي ومدى تقارب القيم المقدرة والقيم الحقيقية من خلال الشكل رقم (1)، الأمر الذي يعزز سلامة وجودة النموذج المقدر، علماً بأن طريقة FMOLS المستخدمة تستغني عن اختبار (F) المستخدم لاختبار سلامة النموذج. (انظر شكل 1، ملحق 4)

وبشأن مشكلة الارتباط الذاتي (Serial Correlation) واختبار تجانس حدود الخطأ (Heteroskedasticity) في هذا النموذج، فقد تم التحقق من عدم وجودهما وذلك بسبب استخدام طرق

تقدير معادلة واحدة لانحدار التكامل المشترك (FMOLS, DOLS, CCR) التي تتميز بقدرتها الفائقة على حل هاتين المشكلتين، وبالتالي فإن تحقق الفرضيتين الكلاسيكيتين الرابعة والخامسة الخاصة بالارتباط الذاتي وتجانس حدود الخطأ من عدمه لا يتم اختباره في ظل هذه الطريقة.

اختبار التوزيع الطبيعي لبواقي النموذج المُقدر:

تفترض الفرضية السابعة أن توزيع البواقي (Residual) يتبع التوزيع الطبيعي، ولاختبار تحقق هذا الشرط تم استخدام اختبار (Jarque-Bera) لاختبار ما إذا كان توزيع البواقي يتبع التوزيع الطبيعي أم لا، وقد أثبتت النتائج أن البواقي باستخدام طريقة (FMOLS) تتبع التوزيع الطبيعي حيث بلغت قيمة الاختبار (J=1.479) بمستوى معنوية (P-value = 0.477)، وهذا يشير لقبول الفرضية الصفرية التي تنص على أن البواقي تتوزع توزيعاً طبيعياً. (انظر شكل 2، ملحق 4)

اختبار سكون بواقي النموذج المُقدر:

تم اختبار سكون بواقي النموذج الأول المقدر، حيث أظهرت نتائج اختبار (ADF Test) لبواقي النموذج عند المستوى Level وبدون قاطع أو اتجاه أن القيمة المطلقة لإحصائية ديكي - فولر المحسوبة البالغة (-2.92) قد فاقت قيمتها الجدولية البالغة (-2.60) عند مستوى معنوية 1%، وبالتالي فقد تم رفض الفرضية الصفرية وقبول البديلة والتي تشير إلى أن كافة متغيرات النموذج متكاملة وتتمتع بعلاقة توازنية طويلة الأجل، وهذا يعني وجود تكامل مشترك طويل المدى بين متغيري النموذج الأول.

النموذج النهائي الأول للدراسة:

بعد التأكد من خلو النموذج من كافة العيوب الإحصائية، واشتماله على شروط عمل طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً FMOLS، تم التوصل للنموذج التالي في صورته النهائية:

$$(CE/GDP)_t = -0.076 + 1.689(PD/GDP)_t$$

يتضح من النموذج السابق وما ورد في الجدول رقم (4.4) أن تأثير إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (المتغير المستقل) كان ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 1%، وقد بلغت قيمة معامل إجمالي الدين العام حوالي (1.689) وبإشارة موجبة؛ وهذا يعني أنه وبافتراض ثبات العوامل الأخرى فإن أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها زيادة بمقدار 16.89% في حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وهذه

العلاقة الطردية بين هذين المتغيرين جاءت متوافقة مع توقعات الباحثة بأن هناك علاقة طردية بين حجم الدين العام والنفقات الجارية.

النموذج الثاني:

يشتمل الجدول رقم (5.4) على نتائج تقدير الانحدار المتعدد لنموذج الدراسة الثاني باستخدام طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS)، حيث يتضح من خلال هذا الجدول أن كافة المتغيرات المستقلة (الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) كانت ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة 5%، فيما بلغت قيمة معامل التحديد المعدل ($Adj R^2$) حوالي 0.701 وهو ما يشير إلى أن المتغيرات المستقلة الواردة في النموذج تُفسر ما قيمته (70.1%) من التغير في قيمة المتغير التابع (النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، وأن ما قيمته (29.9%) فقط من التغير فيه يُعزى لأسباب أخرى، بالإضافة للخطأ العشوائي في التقدير. وهذا يفسر أن التغير في حجم النفقات الجارية يعود بنسبة 70.1% إلى التغير في حجم الدين العام الداخلي والخارجي.

جدول (5.4): نتائج تقدير النموذج الثاني باستخدام طريقة (FMOLS)

Dependent Variable: (CE/GDP)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.024456	0.054819	-0.446118	0.6570
EXT/GDP	1.763873	0.232199	7.596371	0.0000
INT/GDP	1.008427	0.428674	2.352435	0.0217
$R^2=0.710$ $Adj R^2= 0.701$				

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

ولمزيد من الدقة في التقدير تم مقارنة القيم الحقيقية بالقيم المقدرة باستخدام مخرجات النموذج القياسي، حيث يمكننا ملاحظة سكون البواقي ومدى تقارب القيم المقدرة والقيم الحقيقية من خلال الشكل رقم (3) الأمر الذي يعزز سلامة وجودة النموذج المقدر. (انظر شكل 3، ملحق 4)

اختبار التداخل الخطي المتعدد بين المتغيرات المستقلة (Multicollinearity):

العلاقة الخطية التامة بين متغيرين مستقلين أو أكثر تعني أن هذان المتغيران في الواقع يشيران إلى متغير واحد، أو أن أحدهم يحل تماماً محل الآخر، وبالتالي سوف تكون النسبة التفسيرية لأحدهم هي ذات

النسبة للآخر، وهذا يؤدي إلى عدم القدرة على التحليل أساساً باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية أو غيرها، كما أن البرامج الإحصائية المتخصصة لا تقوم بطرح مخرجات التحليل في هذه الحالة. (Studmund,2006,p90) وعليه؛ فقد تم الاستقرار إلى عدم وجود هذه المشكلة، وذلك من خلال الاطلاع على علاقة الترابط بين كافة متغيرات النموذج المستقلة وبعضها البعض، وهذا يتضح في الجدول التالي:

جدول (6.4): الارتباط بين متغيرات النموذج المستقلة

Variables	EXT/GDP	INT/GDP
EXT/GDP	1.000000	-0.170254
INT/GDP	-0.170254	1.000000

المصدر: برنامج Eviews الإصدار السابع.

ويلاحظ من خلال الجدول رقم (6.4) أن قيمة الارتباط الخطي بين المتغيرين المستقلين المشمولين في هذا النموذج قد بلغت (-0.170)، وبالتالي فإنه يمكن الحكم بأن النموذج القياسي الثاني المُقدر لا يتأثر من مشكلة الارتباط الخطي المتعدد بين المتغيرات المستقلة.

اختبار التوزيع الطبيعي لبواقي النموذج المُقدر:

تم استخدام اختبار (Jarque-Bera) لاختبار ما إذا كان توزيع البواقي يتبع التوزيع الطبيعي أم لا، وقد أثبتت النتائج أن البواقي باستخدام طريقة (FMOLS) تتبع التوزيع الطبيعي حيث بلغت قيمة الاختبار (J=1.199) بمستوى معنوية (P-value = 0.548)، وهذا يشير لقبول الفرضية الصفرية التي تنص على أن البواقي تتوزع توزيعاً طبيعياً. (انظر شكل 4، ملحق 4)

اختبار سكون بواقي النموذج المُقدر:

تم اختبار سكون بواقي النموذج الثاني المُقدر، حيث أظهرت نتائج اختبار (ADF Test) لبواقي النموذج عند المستوى Level وبدون قاطع أو اتجاه أن القيمة المطلقة لإحصائية ديكي - فولر المحسوبة البالغة (-2.26) قد فاقت قيمتها الجدولية البالغة (-1.94) عند مستوى معنوية 5%، وبالتالي فقد تم رفض الفرضية الصفرية وقبول البديلة والتي تشير إلى أن كافة متغيرات النموذج متكاملة وتتمتع بعلاقة توازنه طويلة الأجل، وهذا يعني وجود تكامل مشترك طويل المدى بين المتغيرات المشمولة في النموذج الثاني.

النموذج النهائي الثاني للدراسة:

بعد التأكد من خلو النموذج من كافة العيوب الإحصائية، واشتماله على شروط عمل طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً FMOLS، تم التوصل للنموذج التالي في صورته النهائية:

$$(CE/GDP)_t = -0.024 + 1.763(EXT/GDP)_t + 1.008(INT/GDP)_t$$

يتضح من النموذج السابق وما ورد في الجدول رقم (5.4) أن تأثير المتغيرين المستقلين ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، وأنه قد بلغت قيمة معامل الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (1.763) وبإشارة موجبة؛ وهذا يعني أنه وبافتراض ثبات العوامل الأخرى فإن أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على حجم الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها زيادة بمقدار 17.63% في حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فيما بلغت قيمة معامل إجمالي الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (1.008) وبإشارة موجبة؛

وهذا يعني أنه وبافتراض ثبات العوامل الأخرى فإن أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على حجم الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها زيادة مماثلة تقريباً بمقدار 10.08% في نسبة النفقات الجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي، وقد جاءت هذه العلاقة الطردية بين هذه المتغيرين متوافقة مع توقعات الباحثة بأن هناك علاقة طردية بين حجم الدين العام الداخلي والخارجي مع النفقات الجارية.

النموذج الثالث:

يشتمل الجدول رقم (7.4) على نتائج تقدير الانحدار البسيط لنموذج الدراسة الثالث باستخدام طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS)، حيث يتضح من خلال هذا الجدول أن متغير الدين العام (المتغير المستقل) ذو دلالة إحصائية عند مستوى دلالة 5%، فيما بلغت قيمة معامل التحديد المعدل (Adj R2) حوالي 0.182 وهو ما يشير إلى أن المتغير المستقل الوارد في النموذج يفسر ما قيمته (18.2%) من التغير في قيمة المتغير التابع (النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، وأن ما قيمته (81.8%) من التغير فيه يُعزى لأسباب أخرى، بالإضافة للخطأ العشوائي في التقدير. وهذا يفسر أن التغير في حجم النفقات التطويرية يعود بنسبة 18.2% إلى التغير في حجم الدين العام.

جدول (7.4): نتائج تقدير النموذج الثالث باستخدام طريقة (FMOLS)

Dependent Variable: (DE/GDP)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.127766	0.031958	3.997990	0.0002
PD/GDP	-0.331911	0.143497	-2.313023	0.0239
R ² =0.194 Adj R ² = 0.182				

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

ولمزيد من الدقة في التقدير تم مقارنة القيم الحقيقية بالقيم المقدرة باستخدام مخرجات النموذج القياسي، حيث يمكننا ملاحظة مدى سكون البواقي وشيئاً من تقارب القيم المقدرة والقيم الحقيقية من خلال الشكل رقم (5)، الأمر الذي يعطي انطباع جيد لسلامة النموذج المقدر. (انظر شكل 5، ملحق 4)

اختبار التوزيع الطبيعي لبواقي النموذج المقدر:

تفترض الفرضية السابعة أن توزيع البواقي (Residual) يتبع التوزيع الطبيعي، واختبار تحقق هذا الشرط تم استخدام اختبار (Jarque-Bera) لاختبار ما إذا كان توزيع البواقي يتبع التوزيع الطبيعي أم لا، وقد أثبتت النتائج أن البواقي باستخدام طريقة (FMOLS) تتبع التوزيع الطبيعي حيث بلغت قيمة الاختبار (J=1.636) بمستوى معنوية (P-value = 0.441)، وهذا يشير لقبول الفرضية الصفرية التي تنص على أن البواقي تتوزع توزيعاً طبيعياً. (انظر شكل 6، ملحق رقم 4)

اختبار سكون بواقي النموذج المقدر:

تم اختبار سكون بواقي النموذج الثالث المقدر، حيث أظهرت نتائج اختبار (PP-Test) لبواقي النموذج عند المستوى Level وبدون قاطع أو اتجاه أن القيمة المطلقة لإحصائية فيليبس بيرون المحسوبة البالغة (-2.28) قد فاقت قيمتها الجدولية البالغة (-1.94) عند مستوى معنوية 5%، وبالتالي فقد تم رفض الفرضية الصفرية وقبول البديلة والتي تشير إلى أن كافة متغيرات النموذج متكاملة وتتمتع بعلاقة توازنية طويلة الأجل، وهذا يعني وجود تكامل مشترك طويل المدى بين متغيري النموذج الثالث.

النموذج النهائي الثالث للدراسة:

بعد التأكد من خلو النموذج من كافة العيوب الإحصائية، واشتماله على شروط عمل طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS)، تم التوصل للنموذج التالي في صورته النهائية:

$$(DE/GDP)_t = 0.127 - 0.331(PD/GDP)_t$$

يتضح من النموذج السابق وما ورد في الجدول رقم (7.4) أن تأثير إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (المتغير المستقل) كان ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، وقد بلغت قيمة معامل إجمالي الدين العام حوالي (-0.331) وبإشارة سالبة؛ وهذا يعني أنه وبافتراض ثبات العوامل الأخرى فإن أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها انخفاض بمقدار 3.31% في النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وهذه العلاقة العكسية بين هذين المتغيرين جاءت غير متوافقة مع توقعات الباحثة بأن هناك علاقة طردية بين حجم الدين الداخلي والخارجي مع النفقات التطويرية.

النموذج الرابع:

يشتمل الجدول رقم (8.4) على نتائج تقدير الانحدار المتعدد لنموذج الدراسة الرابع باستخدام طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً (FMOLS)، حيث يتضح من خلال هذا الجدول أن كافة المتغيرات كانت ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة 5%، فيما بلغت قيمة معامل التحديد المعدل ($Adj R^2$) حوالي 0.390 وهو ما يشير إلى أن المتغيرات المستقلة الواردة في النموذج تُفسر ما قيمته (39%) من التغير في قيمة المتغير التابع (النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، وأن ما قيمته (61%) من التغير فيه يُعزى لأسباب أخرى، بالإضافة للخطأ العشوائي في التقدير. وهذا يفسر أن التغير في حجم النفقات التطويرية يعود بنسبة 39% إلى التغير في حجم الدين العام الداخلي والخارجي.

جدول (8.4): نتائج تقدير النموذج الرابع باستخدام طريقة (FMOLS)

Dependent Variable: (DE/GDP)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.958229	0.214733	-4.462415	0.0000
EXT/GDP	-0.221199	0.116314	-1.901735	0.0617
INT/GDP	0.170874	0.027460	6.222612	0.0000
$R^2=0.409$ $Adj R^2= 0.390$				

المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

ولمزيد من الدقة في التقدير تم مقارنة القيم الحقيقية بالقيم المقدرة باستخدام مخرجات النموذج القياسي، حيث يمكننا ملاحظة مدى سكون البواقي وشيئاً من تقارب القيم المقدرة والقيم الحقيقية من خلال الشكل

رقم (7)، الأمر الذي يعطي انطباع أولى جيد لإمكانية استخدام النموذج المقدر. (انظر شكل 7، ملحق 4)

اختبار الارتباط الخطي بين المتغيرات المستقلة (multicollinearity):

لقد قمنا سابقاً باختبار مشكلة الارتباط الخطي بين نفس المتغيرين المستقلين والذين اشتمل عليهم أيضاً النموذج الثاني من نماذج الدراسة؛ فقد بلغت قيمة الارتباط الخطي بين المتغيرين المستقلين المشمولين في هذا النموذج قد بلغت (-0.170)، وبالتالي فإنه يمكن الحكم بأن النموذج القياسي المقدر لا يتأثر من مشكلة الارتباط الخطي المتعدد بين المتغيرات المستقلة. (للمزيد أنظر الجدول رقم (6.4) في هذا الفصل) اختبار التوزيع الطبيعي لبواقي النموذج المقدر:

تم استخدام اختبار (Jarque-Bera) لاختبار ما إذا كان توزيع البواقي يتبع التوزيع الطبيعي أم لا، وقد أثبتت النتائج أن البواقي باستخدام طريقة (FMOLS) تتبع التوزيع الطبيعي حيث بلغت قيمة الاختبار (J=0.439) بمستوى معنوية (P-value = 0.802)، وهذا يشير لقبول الفرضية الصفرية التي تنص على أن البواقي تتوزع توزيعاً طبيعياً. (انظر شكل 8، ملحق 4)

اختبار سكون بواقي النموذج المقدر:

تم اختبار سكون بواقي النموذج الرابع المقدر، حيث أظهرت نتائج اختبار (PP-Test) لبواقي النموذج عند المستوى Level وبدون قاطع أو اتجاه أن القيمة المطلقة لإحصائية فيليبس بيرون المحسوبة البالغة (-2.92) قد فاقت قيمتها الجدولية البالغة (-2.60) عند مستوى معنوية 1%، وبالتالي فقد تم رفض الفرضية الصفرية وقبول البديلة والتي تشير إلى أن كافة متغيرات النموذج متكاملة وتتمتع بعلاقة توازنية طويلة الأجل، وهذا يعني وجود تكامل مشترك طويل المدى بين متغيرات النموذج الرابع.

النموذج النهائي الرابع للدراسة:

بعد التأكد من خلو النموذج من كافة العيوب الإحصائية، واشتماله على شروط عمل طريقة المربعات الصغرى المصححة كلياً FMOLS، تم التوصل للنموذج التالي في صورته النهائية:

$$(DE/GDP)_t = 0.170 - 0.221(EXT/GDP)_t - 0.958(INT/GDP)_t$$

يتضح من النموذج السابق وما ورد في الجدول رقم (8.4) أن تأثير المتغيرين المستقلين ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، وأنه قد بلغت قيمة معامل الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (0.221) وبإشارة سالبة؛ وهذا يعني أنه وبافتراض ثبات العوامل الأخرى فإن أي

زيادة بقيمة 10% قد تطراً على حجم الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها انخفاض بمقدار 2.21% في حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فيما بلغت قيمة معامل الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (0.958) وبإشارة سالبة؛ وهذا يعني أنه وبافتراض ثبات العوامل الأخرى فإن أي زيادة بقيمة 10% قد تطراً على حجم الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها انخفاض بمقدار 9.58% في حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وقد جاءت هذه العلاقة العكسية بين هذه المتغيرات غير متوافقة مع توقعات الباحثة بوجود علاقة طردية بين حجم الدين الداخلي والخارجي مع حجم النفقات التطويرية.

3.4 نتائج اختبار فرضيات الدراسة في ضوء التحليل الاقتصادي:

وفقاً لنتائج تقدير النماذج الأربعة المقترحة لاختبار أثر الدين العام على الإنفاق الحكومي في فلسطين، فقد كانت نتائج اختبار فرضيات الدراسة على النحو التالي:

الفرضية الأولى: توجد علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وحجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

تشير نتائج تقدير النموذج الأول أن تأثير حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي على النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كان ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، حيث بلغت قيمة معاملته حوالي (1.689) وبإشارة موجبة؛ فيما تشير نتائج تقدير النموذج القياسي الثاني أن تأثير كلاً من الدين العام الداخلي والخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي على المتغير التابع كان ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، فقد بلغت قيمة معامل الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (1.763) وبإشارة موجبة، بينما بلغت قيمة معامل الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (1.008) وبإشارة موجبة، وقد جاءت هذه العلاقة الطردية بين هذه المتغيرين متوافقة مع توقعات الباحثة بوجود علاقة طردية بين الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي وبين النفقات الجارية، وعليه فقد أثبتت النتائج المذكورة صحة الفرضية الأولى التي افترضتها الدراسة.

وهذه النتائج اتفقت مع الدراسات السابقة التالية بأن إنفاق الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي على النفقات الجارية له تأثير اقتصادي سلبي بزيادة عجز الموازنة من خلال زيادة حجم النفقات الجارية، واقتطاع جزء من الإيرادات المحلية لسداد عبء خدمة الدين.

1. دراسة (Boris،2012) حيث توصلت الدراسة إلى أن الدين العام يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة من خلال خفض الإيرادات العامة عن طريق دفع خدمة الدين من أقساط وفوائد بالإضافة إلى تأثير الدين العام الكبير بزيادة حجم النفقات الجارية.

2. دراسة (Emanuele،2010)، دراسة (Luke،2008) حيث توصلت هاتين الدراستين لوجود ارتباط سلبي بين الدين الخارجي والادخار المحلي. والذي يشتمل على الادخار الحكومي حيث يتم اقتطاع جزء من المدخرات المحلية لسداد قيمة الأقساط المترتبة على الدين الخارجي وبالعملات الأجنبية.

3. دراسة (Naeem،2009) حيث توصلت الدراسة لوجود تأثير سلبي للدين العام على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. حيث أن كل فرد في الدولة يتحمل جزء من أعباء الدين العام، عن طريق ما يدفعه من ضرائب.

4. دراسة (الصوص،2012) والتي توصلت لوجود علاقة طردية بين العجز في الموازنة والدين العام الداخلي.

الفرضية الثانية: توجد علاقة طردية ذات دلالة إحصائية بين حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والنفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

تشير نتائج تقدير النموذج الثالث أن تأثير حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي على النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كان ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، حيث بلغت قيمة معاملته حوالي (-0.331) وبإشارة سالبة؛ فيما تشير نتائج تقدير النموذج القياسي الرابع أن تأثير كلاً من الدين العام الداخلي والخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي على المتغير التابع كان ذو معنوية إحصائية عند مستوى دلالة 5%، فقد بلغت قيمة معامل الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (0.221) وبإشارة سالبة، بينما بلغت قيمة معامل الدين العام الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حوالي (0.958) وبإشارة سالبة، وقد جاءت هذه العلاقة العكسية بين هذه المتغيرين غير متوافقة مع توقعات الباحثة بوجود علاقة طردية بين الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي والنفقات التطويرية، وعليه فقد أثبتت النتائج المذكورة عدم صحة الفرضية الثانية التي افترضتها الدراسة. وهذه النتائج اتفقت مع دراسة (Luke،2002) والتي توصلت إلى أن الدول ذات حجم الدين العام المرتفع يكون الإنفاق التطويري فيها منخفض، والضرائب مرتفعة. ولكن لم تتفق نتائج هذه الدراسة

مع دراسة (الهروط، 2010) والتي توصلت إلى أن ارتفاع حجم الدين الخارجي يؤدي لارتفاع حجم النفقات التطويرية.

وهذا التأثير السلبي للدين العام على اقتصاد الدولة، بزيادة حجم النفقات الجارية وانخفاض حجم النفقات التطويرية، وزيادة أعباء خدمة الدين الناجم عن ارتفاع حجم الدين العام يؤدي لزيادة النفقات العامة، وبالتزامن مع نقص الإيرادات العامة يزيد عجز الموازنة العامة. مما يضطر الدولة إلى اللجوء مرة أخرى للاقتراض من جديد.

وزيادة العجز في الموازنة العامة يؤكد وجود الخلل في التوازن الاقتصادي. ويتوافق مع ما جاء في الفكر الكلاسيكي وفكر المدرسة النقدية الحديثة بوجود عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ومنها الاقتراض، لاعتقادهم بأن اليد الخفية كفيلة بتحقيق التوازن الاقتصادي.

ولكنه لا يتفق مع ما نادى به المدرسة الكينزية بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لإعادة التوازن، وذلك من خلال تطبيق سياسات نقدية ومالية. وأحد أدوات السياسة المالية الإنفاق الحكومي بشقيه التطويري والجاري والذي تستخدمه الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي. حيث أن الإنفاق الحكومي عن طريق الاقتراض يؤثر بشكل إيجابي على الطلب الكلي في الاقتصاد من خلال نظرية المضاعف والتي تتلخص في أن الزيادة في الإنفاق الحكومي ستؤدي إلى زيادة أكبر "تغير مضاعف" في الناتج المحلي الإجمالي وبالعكس. وبالتالي سيرتفع التشغيل ويزداد على إثره الدخل القومي مما يؤدي لارتفاع الطلب على السلع وزيادة الإنتاج. وأن زيادة النفقات التطويرية خاصة في البنية التحتية له تأثير إيجابي مباشر في تحقيق النمو الاقتصادي.

أما الفكر الاقتصادي الإسلامي فقد دعا لتمويل النفقات العامة للدولة عن طريق التمويل على أساس المضاربة أو المشاركة بدل من اللجوء إلى القروض العامة الربوية. ولكن الأثر الحقيقي للدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، يرتكز بالأساس على الاستخدام الفعال في إنفاق القروض وتوجيهها نحو المشاريع التطويرية والشفافية في إدارتها.

الفصل الخامس

النتائج والتوصيات

المبحث الأول

نتائج الدراسة

أولاً: النتائج النظرية:

1. تُعاني الموازنة الفلسطينية من إشكالية توزيع المخصصات المالية بين القطاعات المختلفة، حيث لا تزال القطاعات الإنتاجية والتطويرية تحظى بجزء قليل مقارنةً بحصة الجهاز الأمني.
2. ضعف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على توليد إيرادات إضافية وكافية لتغطية النفقات المتنامية، ويزداد هذا الضعف من سنة لأخرى، مما أدى لتفاقم الأزمة المالية، في ظل سيطرة الاحتلال على معظم المصادر الفلسطينية الطبيعية والاقتصادية، وإجراءاته المُعطلة لتجارة فلسطين الخارجية والداخلية من خلال نظام الإغلاق والسيطرة على المعابر.
3. 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.
4. 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.
5. اختلفت الآراء الاقتصادية حول اقتراض الدولة لتمويل عجز الموازنة، فالمدرسة الكلاسيكية والنقدية الحديثة عارضتا تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ولجئها إلى الاقتراض، أما المدرسة الكينزية أيّدت اقتراض الدولة لسد فجوة العجز في الموازنة، أما الاقتصاد الإسلامي أحل الاقتراض مع وضع عدد من الضوابط الشرعية في الحصول عليها وإنفاقها مع تحريم الاقتراض بالربا.
6. تعود نشأة الدين العام الفلسطيني لعام 1995، ثم تنامي حجم هذا الدين المتراكم على الحكومة الفلسطينية ليصل في العام 2013 إلى 2376.3 مليون دولار أمريكي.
7. تجاوزت نسبة مساهمة المؤسسات المالية العربية والدولية متعددة الأطراف في إجمالي الدين العام الخارجي 85%. أما القروض الثنائية الرسمية من الحكومات الأجنبية لم تتجاوز نسبة مساهمتها 15%.

8. بلغ حجم الدين العام الخارجي في عام 2013 في فلسطين 1108.7 مليون دولار وما نسبته 46.7% من إجمالي الدين العام، فيما بلغ حجم الدين العام الداخلي لنفس العام 1267.6 مليون دولار وما نسبته 53.3% من إجمالي الدين العام.

9. ساهمت المصارف بأكثر من 98% من إجمالي الدين المحلي، مقابل أقل من 2% تم تمويلها من مؤسسات عامة أخرى مثل هيئة التقاعد، لجنة الزكاة وغيرها.

10. باستخدام مؤشرات الدين العام يلاحظ أن نسبة حجم الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي بلغت 21.4% موزعة 10% دين خارجي، 21.4% دين داخلي وهي بذلك لم تتجاوز السقف القانوني للاقتراض المقر في قانون الدين العام رقم 24 لسنة 2005.

11. لا تستطيع السلطة الفلسطينية الاستغناء التام عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية بحلول عام 2015 بدون اتخاذ مزيداً من الإجراءات التقشفية لخفض نفقاتها الجارية، والقيام بإجراءات فاعلة لزيادة الإيرادات المحلية لها، مثل دعم القطاع الخاص، وتقليص حدة التضخم الوظيفي في القطاع العام مع توجيه عدد من موظفي القطاع الحكومي للعمل الريادي والخاص.

12. إن جميع حجج اللجوء إلى الاقتراض الخارجي للدول يرجع في الأساس إلى العجز الداخلي، مما يعكس الاختلال الهيكلي الذي يرافق تبني برامج تنموية. ويرجع في فلسطين إلى ارتفاع فجوة الموارد المحلية حيث في عام 2013 بلغت 1798 مليون دولار أمريكي.

13. لا تكمن مشكلة الدين العام للسلطة الفلسطينية في حجمه بل في القدرة على خدمة أعباء هذا الدين وبأي اتجاه يتم توظيف هذه القروض، ويضاف لذلك المردود السلبي المتمثل في الإملاءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليه.

14. إن السلطة الوطنية الفلسطينية وقعت في الحلقة المفرغة للدين العام، فزيادة حجم الدين العام يؤدي لزيادة أعباء خدمة الدين مما يؤدي لزيادة النفقات العامة، وبالتزامن مع نقص الإيرادات العامة يزيد عجز الموازنة مما يضطر إلى اللجوء مرة أخرى للاقتراض من جديد.

ثانياً: النتائج التطبيقية:

في إطار الجانب التطبيقي وما يتعلق بأثر الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي على الإنفاق الحكومي تم التوصل إلى عدة نتائج على النحو التالي:

أولاً: كلما ارتفع حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفع حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بمعنى أن:

- أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على إجمالي الدين العام نسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها زيادة بمقدار 16.89% في حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مع افتراض ثبات العوامل الأخرى.

- أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على حجم الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها زيادة بمقدار 17.63% في حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وأي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على حجم الدين الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها زيادة بمقدار 10.08% في حجم النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مع افتراض ثبات العوامل الأخرى.

ثانياً: كلما ارتفع حجم الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، انخفض حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بمعنى أن:

- أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها انخفاض بمقدار 3.31% في حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مع افتراض ثبات العوامل الأخرى.

- أي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على حجم الدين الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها انخفاض بمقدار 2.21% في حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وأي زيادة بقيمة 10% قد تطرأ على حجم الدين الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي سيقابلها انخفاض بمقدار 9.58% في حجم النفقات التطويرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مع افتراض ثبات العوامل الأخرى.

المبحث الثاني

التوصيات

في ضوء نتائج الدراسة نورد فيما يلي أهم التوصيات:

1. حشد وتنشيط المدخرات المحلية عن طريق ترشيد الإنفاق الاستهلاكي العام والخاص، ونشر الوعي الاستهلاكي، وتشجيع المواطنين على الاستثمار وذلك بتوعيتهم لفوائد توجيه هذه المدخرات نحو الاستثمار.
2. التنسيق بين السلطتين المالية والنقدية، لضمان وجود مفهوم واحد بين إدارة الدين العام والسياسات المالية والنقدية، لدي القائمين على إدارة الدين العام ومسئولي وزارة المالية وسلطة النقد الفلسطينية، حتى لا يحصل تعارض في السياسات الاقتصادية قد يعيق النمو الاقتصادي.
3. تمويل المشاريع حسب الأولويات الفلسطينية، والجدوى الاقتصادية على المستوى الوطني، وضمن التوجهات الرئيسية لخطة التنمية الفلسطينية.
4. ضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الدين العام، وذلك بتوضيح أدوار الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين وأهدافها ومسئوليتها. وإسناد مهمة تدقيق الحسابات إلى مدققين خارجيين على أساس سنوي.
5. 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.
6. زيادة حصة النفقات التطويرية في الموازنة الفلسطينية من أجل النهوض بالاقتصاد الفلسطيني والتحفيز على الاستثمار لتجنب البطالة والعمل غير المنتج الذي يميز الحالة الفلسطينية وخاصة في قطاع غزة.
7. ترشيد الإنفاق الحكومي بشكل عام وفق إستراتيجية تنموية شاملة، وتخفيض الإنفاق على الرواتب بشكل خاص وخلق نوع من التوازن بينها وبين الإيرادات المحلية وذلك لأن هذا البند يمثل السبب الأكبر للخلل بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، وذلك من خلال تطبيق نظام التقاعد مبكر للموظفين المدنيين والعسكريين وتوجيه موظفي القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص، وإعادة تدوير وتوزيع الموظفين حسب المؤهلات والخبرات في الدوائر الحكومية.

8. أن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بوضع سياسات تنموية (اقتصادية ومالية ونقدية وتجارية) تعمل على رفع كفاءة الاقتصاد الفلسطيني وقدرته على مواجهة الحصار، والتي بدورها تؤدي إلى تقليص الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي.

9. الإحجام عن الاقتراض لتمويل النفقات الجارية لكي لا تتحمل الأجيال القادمة عبء الإنفاق الجاري الحالي، وبالتالي يتم تغطية النفقات الجارية إما بتممية الموارد الذاتية أو انتهاج سياسة ضغط الإنفاق أو كليهما، وتوجيه هذه القروض إلى مشاريع تطويرية ذات صبغة إنتاجية لتحقيق نمو في الإيرادات المستقبلية والتي بدورها ستؤدي إلى نمو الإيرادات المحلية العامة والحد من الفجوة التمويلية، بحيث تكون هذه الأرباح السنوية من هذه الاستثمارات قادرة على خدمة الدين وألا تشكل هذه الخدمة عبئاً على الموازنة العامة.

10. ضرورة نشر كافة التفاصيل والجداول المتعلقة بالدين العام والجهات الدائنة وحجم أقساط القروض والفائدة وغيرها، مما يزيد من شفافية الموازنة العامة ووضوحها.

11. عدم اللجوء إلى القروض التجارية ذات الشروط الصعبة، حيث أسعار الفائدة المرتفعة، وفترة سماح وسداد منخفضة، والاعتماد على القروض ذات الشروط الميسرة بأسعار فائدة منخفضة، وذات فترة سماح وسداد طويلة الأمد.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب العلمية:

- القرآن الكريم.
- أبادي، محمد (دون تاريخ)، "القاموس المحيط"، مادة وزن، ج4، دار العلم للجميع، لبنان.
- أبو العطا، رياض (1998)، "ديون العالم الثالث على ضوء أحكام القانون الدولي"، دار النهضة، مصر.
- أبو العلا، يسرى وآخرون (2000) "المالية العامة والتشريع الضريبي"، جامعة بنها، مصر.
- أبو شرار، علي (2007) "الاقتصاد الدولي-نظريات وسياسات"، دار المسير للنشر والتوزيع والطباعة، ط1.
- الأشوح، زينب (2001) "الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي"، www.kotobarabia.com.
- الخطيب، خالد (2003)، "أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر، الأردن.
- السيد، عبد المولى (1978)، "المالية العامة - دراسة للاقتصاد العام"، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العلي، عادل (2003) "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، ط1، دار ومكتبة الحامد، الأردن.
- العناني، حمدي (1992) "اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق"، الدار المصرية اللبنانية للنشر والتوزيع، ط1.
- العيساوي، عبد الكريم (2012)، "التمويل الدولي - مدخل حديث"، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الأردن.
- القاضي، عبد الحميد (1978)، "اقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام"، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية.
- اللحياني، سعد (1997)، "الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي"، ط1، بحث رقم43، البنك الإسلامي للتنمية، جدة.
- المحجوب، رفعت (1978)، "المالية العامة"، دار النهضة المصرية، القاهرة.
- اليحيى، حسين وخبوش، حسن (2007) "المالية العامة"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، الأردن.
- بن منظور، جمال الدين (1956)، "لسان العرب"، بيروت، دار صادر، مادة وزن، مادة عمم، ج12، ج13.
- بن قدامة، موفق الدين (1984)، "المغنى"، دار الفكر، ط1، لبنان.
- حجازي، محمد (1999) "المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة"، المكتبة الوطنية، ط4، الأردن.
- دينا، شوقي (1984)، "تمويل التنمية في الاقتصاد الإسلامي"، ط1، مؤسسة الرسالة.
- رجب، معين (2001) "اقتصاديات المالية العامة"، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، غزة، ط4.
- زكي، رمزي (1978) "أزمة الديون الخارجية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر.
- زكي، رمزي (1985)، "الديون والتنمية"، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة.
- زكي، رمزي (1987)، "أزمة القروض الدولية"، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة.
- صبيح، ماجد (2007)، "مدخل إلى التخطيط والتنمية"، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين.
- عصفور، محمد (2008)، "أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للطباعة والنشر، الأردن.
- عناية، غازي (1998) "المالية العامة والتشريع الضريبي"، دار البيارق، الأردن.
- فراهود، محمد (1981)، "علم المالية العامة"، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- مبيضين، عقلة (1999) "المحاسبة الحكومية"، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن.
- مفلح، هزاع (2007)، "التمويل الدولي"، جامعة حلب، سوريا.

- أبو زعيتر، أحمد (2012)، "دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية"، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.
- أبو مصطفى، محمد (2009)، "دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية - دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة 1999-2008"، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- الخطيب، كمال (2006)، "دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين للفترة 1996-2003"، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
- الشايجي، وليد (1990)، "وسائل سد عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي - دراسة مقارنة"، جامعة أم القرى، السعودية.
- الشلة، علا (2005)، "محددات الإيرادات العامة في فلسطين"، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- العريني، بهاء الدين (2007)، "إطار مقترح لتطبيق الأساس الصرفي في إعداد موازنة الجامعات والكليات المتوسطة في قطاع غزة"، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- المشهراوي، أحمد (2003)، "تقييم دور المصارف الإسلامية في التنمية الاقتصادية في فلسطين"، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- بوددخ، كريم (2010)، "أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي - دراسة حالة الجزائر للفترة 2001-2009"، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر.
- جنوحات، فضيلة (2006)، "إشكالية الديون الخارجية وآثارها على التنمية الاقتصادية في الدول العربية"، جامعة الجزائر، الجزائر.
- حلس، رائد (٢٠١٣)، "فجوة الموارد المحلية وطرق تمويلها في الاقتصاد الفلسطيني"، جامعة الأزهر، فلسطين.
- حميض، حنين (2006) "تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من 2005-1995" جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
- رجب، محمد (2011)، "أثر السياسة الانفاقية في التضخم في فلسطين"، جامعة الأزهر، فلسطين.
- رواج، عبد الباقي (2006)، "المدىونية الخارجية والإصلاحات الاقتصادية في الجزائر"، جامعة العقيد الحاج لخضر، الجزائر.
- زيتوني، عمار (2007)، "المصادر الداخلية لتمويل التنمية - دراسة حالة الجزائر 1970-2004"، جامعة الحاج لخضر، الجزائر.
- دراوسي، مسعود (2006) "السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004"، جامعة الجزائر، الجزائر.
- شاهين، محمد (2012)، "أثر الديون الخارجية على النمو الاقتصادية"، جامعة الأزهر فلسطين.
- عبادي، ميساء (2001)، "القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية"، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
- عبد النبي، نبيل (2012) "الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2010-2000"، جامعة الأزهر، فلسطين.

- عثمان، شادي (2004)، "دور السياسة المالية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني"، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

- عماوي، ختام (2010)، "دور الزكاة في التنمية الاقتصادية"، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

- غنام، فريد (2006)، "إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين"، الجامعة الإسلامية، فلسطين.

ثالثاً: أبحاث ودراسات:

- اشتبه، محمد (1999) "الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية"، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، ط1، فلسطين.

- الخطيب (2005)، "مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية.

- الرشيد، نورة (2010) "الإنفاق الحكومي وأثره على النمو الاقتصادي"، جامعة الملك سعود، السعودية.

- الرمال، إياد وآخرون (2004) "تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية"، معهد ماس، فلسطين.

- العبدلي، عابد (2007)، "محددات الطلب على واردات المملكة العربية السعودية في إطار التكامل المشترك وتصحيح الخطأ"، مجلة مركز صالح عبدالله كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر الشريف، العدد الثاني والثلاثون، المجلد الحادي عشر، القاهرة، مصر.

- الهروط، فوزان (2010)، "أثر الدين العام الخارجي على الإنفاق الرأسمالي في المملكة الأردنية الهاشمية للفترة من 1980-2008"، جامعة عمان العربية، الأردن.

- عبد الرزاق، كنعان، وأنسام الجبوري، (2012)، "دراسة مقارنة في طرائق تقدير انحدار التكامل المشترك مع تطبيق عملي"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة العاشرة العدد الثالث والثلاثون، بغداد، العراق.

- فرسخ، نيلي (1994) "البنود المتعلقة بالعمل في بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، رام الله، فلسطين.

- قباجة، أحمد (2012) "الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية-التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، فلسطين.

- عبد الرازق، عمر (2002)، "هيكل الموازنة العامة الفلسطينية"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، القدس، فلسطين.

- عبد الكريم، نصر (2005) "الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، فلسطين.

- محمد، عبد العزيز (2006)، "الدور التمويلي لصندوق النقد والبنك الدوليين"، دار الفكر الجامعي، مصر.

- يونس، عدنان (2011)، "التمويل الخارجي وسياسات الإصلاح الاقتصادي- تجارب عربية"، دار المناهج للنشر والتوزيع، ط1، الأردن.

رابعاً: أوراق عمل مقدمة إلى مؤتمرات وندوات:

- أبو الفحم، محمد (2005)، "محددات الجدارة الائتمانية للسلطة الوطنية الفلسطينية"، المؤتمر العلمي الأول بعنوان الاستثمار والتنمية في فلسطين، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

- الأطرش، محمد (2000) "العرب والعولمة : ما العمل؟"، ط3، بحوث ومناقشات ندوة فكرية لمركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

- الداية، وائل (2006)، "قياس مدى قدرة العاملين في وزارة المالية الفلسطينية على إدارة التمويل الدولي وتوجيهه نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية- دراسة تحليلية ميدانية"، مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- جبارة، خليل (2009)، "أولويات الإنفاق العام في لبنان في ظل أهمية إدارة حجم الدين العام"، مؤتمر تحديد أولويات الإنفاق العام بالموازات العربية، القاهرة، مصر.
- حجازي، المرسي (2001)، "اتساع نطاق الدين العام في دول العالم الإسلامي- المشكلة والحلول"، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، تونس.
- عمر، محمد (2004)، "الدين العام المفاهيم، المؤثرات، الآثار"، بحث مقدم إلى ندوة إدارة الدين العام، مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، مصر.
- محمد، سلوى (1992)، "تقييم أثر الديون الخارجية على الاستهلاك في مصر خلال السبعينات والثمانينات"، ندوة المديونية في الوطن العربي، معهد التخطيط القومي، القاهرة، مصر.

خامساً: دوريات:

- أبو عيدة، عمر (2013)، "قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء الدين العام الخارجي"، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، العدد 27، جامعة القدس المفتوحة، غزة، فلسطين.
- أبو مدللة، سمير وآخرون (2011)، "تطور الدين العام في الأراضي الفلسطينية 2000-2011"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد 21، العدد الأول، ص 263.
- الصوص، نداء وآخرون (2012) "العجز المالي وأثره على الاقتصاد الأردني"، جامعة البلقاء، الأردن، منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، عدد 29.
- العباس، بلقاسم (2004)، "إدارة الديون الخارجية"، المعهد العربي للتخطيط بالكويت ، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الأقطار العربية، العدد 30.
- سمارة، عادل (2004)، "أزمة مديونية السلطة هل ستتحول الديون ليدفعها المواطن؟"، مركز كنعان، النشرة الإلكترونية، العدد 497، رام الله، فلسطين.
- عودة، وآخرون (2004)، "مديونية السلطة الوطنية: حجمها، مصدرها، آليات إدارتها"، سلسلة تقارير الأبحاث رقم 19، مركز تطوير القطاع الخاص جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين، القدس، فلسطين.
- لبد، عماد (2004)، "تجربة السلطة الفلسطينية في استغلال المساعدات الدولية 1994-2003"، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد الثاني عشر، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- مقداد، محمد وآخرون (2009)، "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية"، مجلة الجامعة الإسلامية، المجلد 17، العدد 1، غزة، فلسطين.
- ميشيل، مجد (2009)، "القروض التي تعقدها السلطة الفلسطينية"، مجلة الحوار المتمدن، العدد 2840.

سادساً: النشرات الرسمية:

- إصدارات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، الأعداد 23،26،36،37

- الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد، (2008)، "تقرير التجارة والتنمية".
- البنك الدولي (2009)، "تقرير الحمائية التجارية تهديد للاقتصاد في العالم"، www.aljazeera.net
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، (2014)، "دليل المؤشرات الإحصائية"، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، (2014)، "معجم المصطلحات الإحصائية المستخدمة في الجهاز"، فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية، التقارير السنوية للسنوات (2001،2005،2008،2009،2010،2011،2012،2013)
- سلطة النقد الفلسطينية 1، (2014)، "تقرير التطورات النقدية الربع الأول 2014".
- سلطة النقد الفلسطينية 2، (2014)، "النشرة الإحصائية الربعية للربع الأول 2014".
- سلطة النقد الفلسطينية 3، (2014)، "تقرير الوضع المالي للحكومة الفلسطينية خلال النصف الأول 2014".
- سلطة النقد الفلسطينية 4، (2012)، "تقرير استدامة الدين العام للنصف الأول من عام 2012".
- سلطة النقد الفلسطينية 5، (2013)، "تطورات الدين العام الحكومي للفترة 2011-2013".
- صندوق النقد الدولي، (2012)، "الوضع الراهن وآفاق التطورات الاقتصادية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة".
- صندوق النقد العربي، (2012)، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة 2012".
- صندوق النقد العربي (2013)، "المفاهيم والمصطلحات".
- وزارة التخطيط الفلسطينية، "خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010".

سابعاً: المنشورات غير الرسمية:

- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، (2010)، "التقرير الاستراتيجي الفلسطيني 2010"، ط1، بيروت.
- مركز الميزان لحقوق الإنسان 1 (2002)، "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية"، فلسطين.
- مركز الميزان لحقوق الإنسان 2 (2002)، "دليل الموازنة العامة"، فلسطين.

ثامناً: المراجع باللغة الإنجليزية:

- Balazs Egert(2013),"Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects", Organisation for Economic Co-operation and Development "OECD", Papers No. 993.
- Boris Georgiev(2013),"Implications of public debt on Economic growth and development" Aarhus University.
- Cairncross K. , (1962), "Factors in Economic Development", LTP, London.
- Cristina Checherita and Philipp Rother(2010), "The impact of high and growing government debt on economic growth – An empirical investigation for the Euro area", European Central Bank.
- Engel, Reberto & Granger C.W.J (1987), "Co-Integration and Error Correction: Representation", Estimation, and Testing, Econometrica, Vol. 55, No. 2.
- Emanuele Baldacci and Manmohan S. Kumar (2010), "Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields", IMF working Paper, WP/10/184.
- Evelyn Wamboye (2012), "External debt, trade and FDI on economic growth of least developed countries" , Pennsylvania State University, USA.
- Hernando Vargas, "Public Debt Market Risk: The Effects on the Financial System and on Monetary Policy - The Case of Colombia".
- Luke Okafor and Joanna Tyrowicz(2008), "Foreign debt and domestic savings in

developing countries", University Of WARSAW.

- Naeem Akram(2009), "Impact of public debt on the economic growth of Pakistan", Center for poverty reduction and social policy development, Islamabad.

Panizza, Ugo (2008), "DOMESTIC AND EXTERNAL PUBLIC DEBT IN DEVELOPING COUNTRIES", United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), No. 188.

- Ogunlana O. A. (2004), "Nigeria and the burden of external debt-the need for debt relief", Central Bank of Nigeria, Nigeria.

- SIGNE KROGSTRUP(2002), "Public debt asymmetries: the effects on taxes and spending in the European Union", European Central Bank.

- Stock, James H. and Watson, Mark, "Introduction to Econometrics", 3rd Edition, Prentice Hall PTR.2010.

- Studenmund , A.H. (2006), "Using Econometrics: A Practical Guide", 5th Edition, Addison Wesley Longman.

- Wall, A.P. (1983), "Growth and Development", Third Edition, London, P291.

- Woodford, Michael (1998), "Public Debt and the Price Level", Princeton University.

تاسعاً: القوانين:

- القانون الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

- مشروع قانون الموازنة العامة للأعوام 2008، 2009، 2010، 2011.

- قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005.

عاشراً: المواقع الإلكترونية:

www.pcbs.gov.ps الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني -

www.pma.ps سلطة النقد الفلسطينية -

http://mezan.org مركز الميزان لحقوق الإنسان -

www.mof.gov.ps وزارة المالية الفلسطينية -

www.IMF.org موقع صندوق النقد الدولي -

http://wikipedia.org/wiki موقع موسوعة ويكيبيديا -

http://www.arabosai.org/upload/rapport/rapport_68_ar.pdf -

http://dictionary.reference.com/browse/public+debt -

www.arabosai.org -

www.pic-palestine.ps -

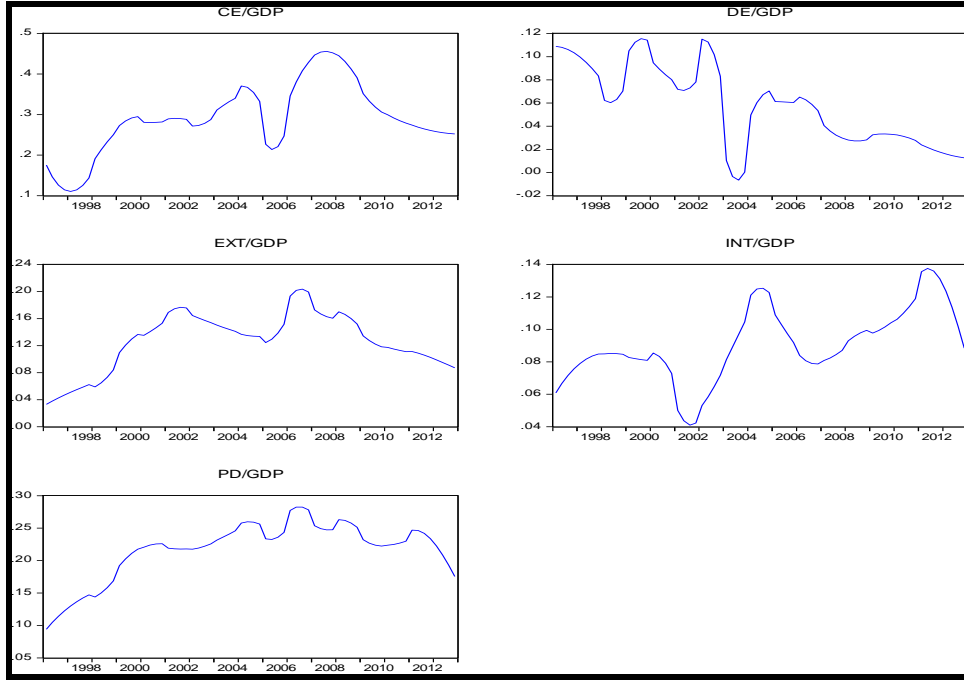
www.ifad.org -

الملاحق

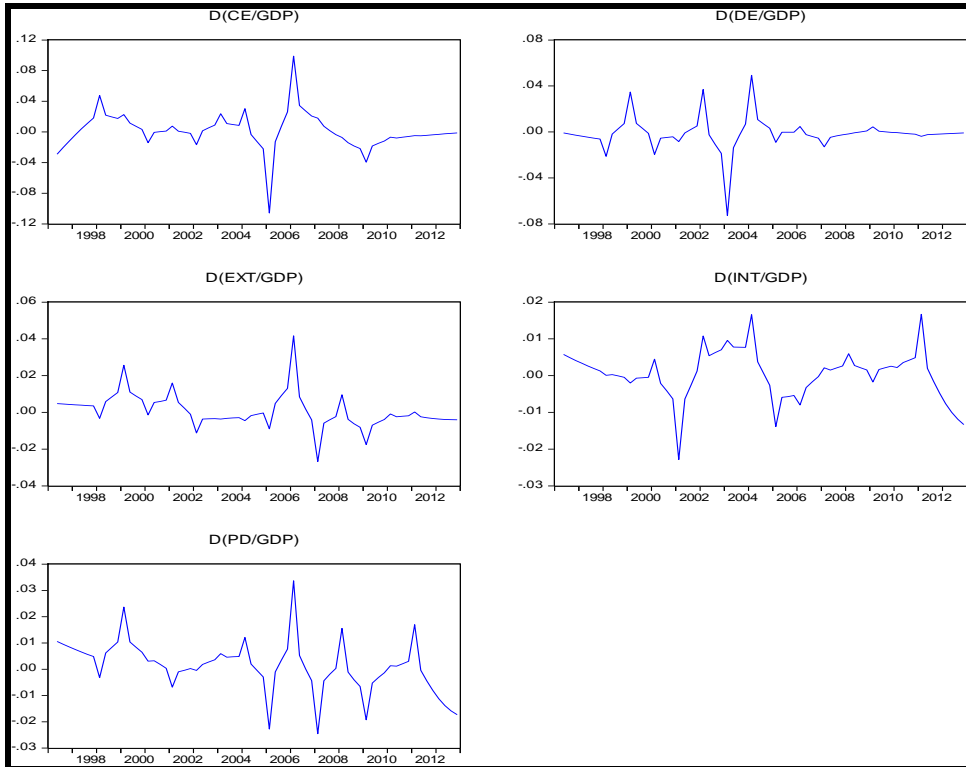
الملحق (1)

الشكل البياني لمتغيرات الدراسة عند مستويات مختلفة

1- شكل متغيرات الدراسة عند المستوى Level



2- شكل متغيرات الدراسة بعد أخذ الفرق الأول.



الملحق رقم (2)

نتائج اختبار النماذج القياسية الأربعة للدراسة باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية OLS وبيان

تحقق مشكلتي الارتباط الذاتي وعدم تجانس حدود الخطأ

	المتغير التابع	المتغيرات المستقلة	Coefficient	Prob.	R ²	Adj R ²	DW Stat.	Serial Correlation	Breusch-Pagan-Godfrey	Heteroskedasticity
النموذج (1)	CE/GDP	C	-0.061467	0.0397	0.69	0.68	0.181	YES	Prob: 0.1587	YES
		PD/GDP	1.620183	0.0000						
النموذج (2)	CE/GDP	C	-0.027259	0.3931	0.71	0.71	0.187	YES	Prob: 0.2464	YES
		EXT/GDP	1.731197	0.0000						
		INT/GDP	1.086165	0.0001						
النموذج (3)	DE/GDP	C	0.137321	0.0000	0.22	0.21	0.245	YES	Prob: 0.5178	YES
		PD/GDP	-0.367001	0.0000						
النموذج (4)	DE/GDP	C	0.176273	0.0000	0.43	0.41	0.372	YES	Prob: 0.6459	YES
		EXT/GDP	-0.240590	0.0025						
		INT/GDP	-0.975086	0.0000						

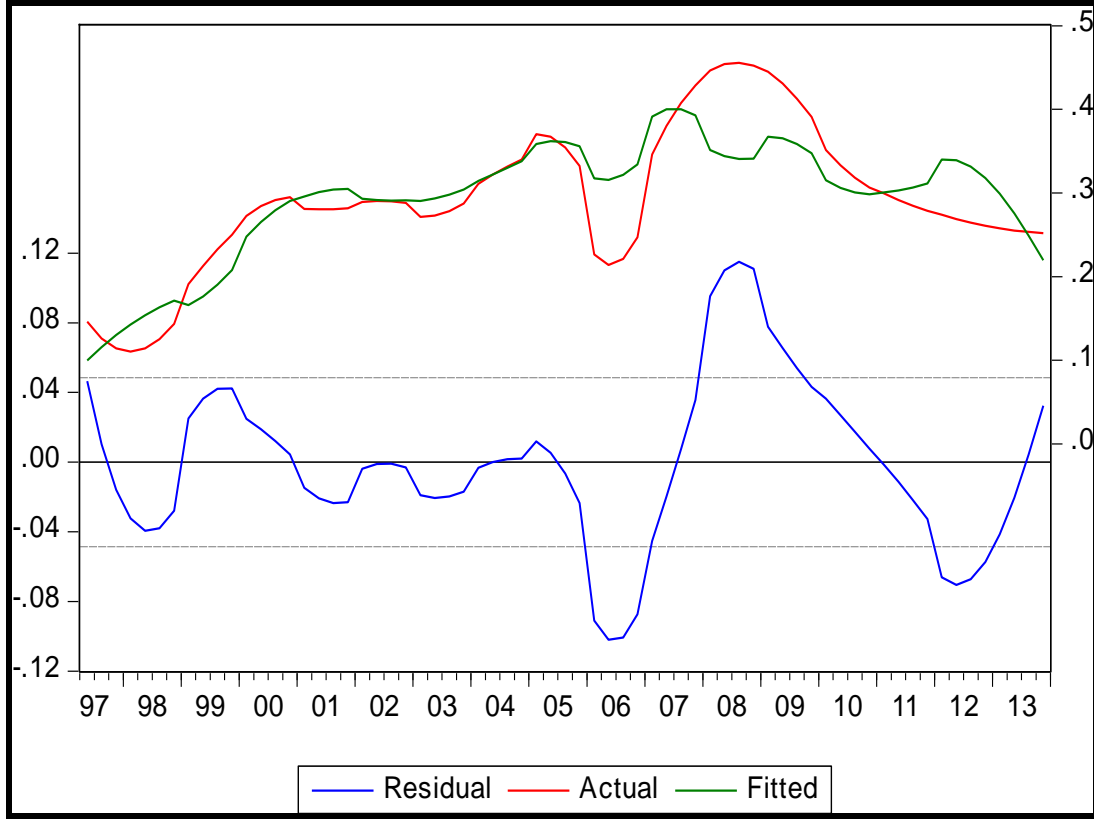
الملحق رقم (3)

بيانات الدراسة

OBS	CE	DE	EXT	INT	NGDP	PD
1997	518.2539	394.4661	148.80	254.5322	3701.6	403.3322
1998	487.5400	362.1700	223.70	324.6031	3944.3	548.3031
1999	927.0000	267.3000	293.50	354.9579	4178.5	648.4579
2000	1199.000	469.0000	520.12	342.8497	4194.7	862.9697
2001	1095.000	340.0000	559.74	312.9090	3897.2	872.6490
2002	994.0000	252.0000	597.22	151.8504	3432.6	749.0704
2003	1067.000	395.0000	610.98	238.7126	3840.9	849.6926
2004	1371.000	0.000000	610.98	391.2130	4198.4	1002.193
2005	1650.000	287.0000	624.31	572.5500	4634.4	1196.860
2006	1050.000	281.0000	629.35	462.6300	4619.1	1091.980
2007	2032.000	310.0000	1034.35	417.0200	5182.4	1451.370
2008	2825.800	215.0000	1034.35	523.0600	6247.3	1557.410
2009	2816.000	185.9000	1086.90	649.2000	6719.6	1736.100
2010	2719.700	275.1000	1043.27	839.5650	8330.6	1882.835
2011	2820.140	295.4709	1114.30	1098.600	9775.3	2212.900
2012	2737.091	210.6812	1097.90	1384.700	10254.6	2482.600
2013	3039.519	168.4062	1108.70	1267.600	11942.9	2376.300

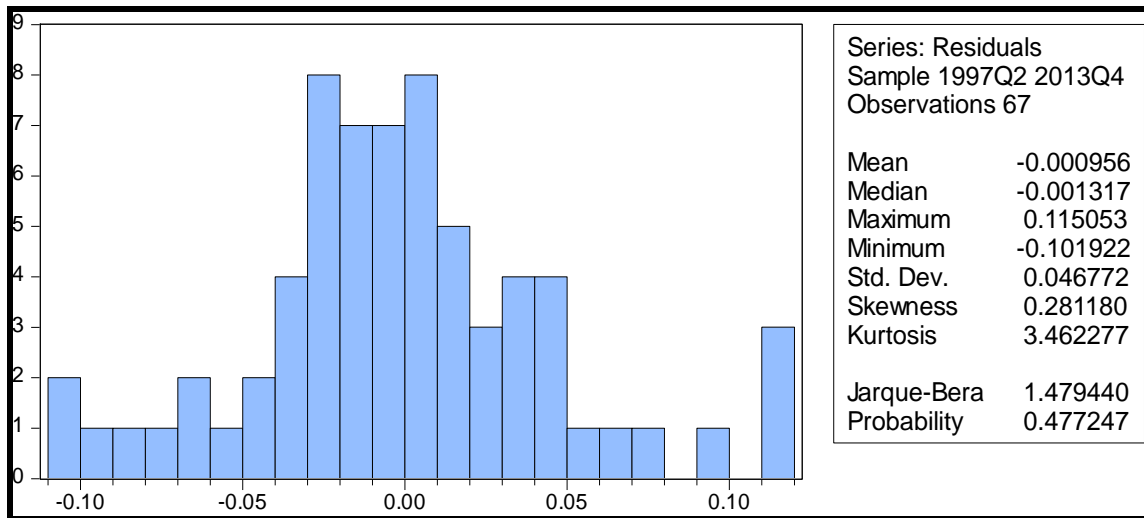
الملحق (4)

شكل (1): القيم الحقيقية والمقدرة والبواقي لنموذج الدراسة الأول



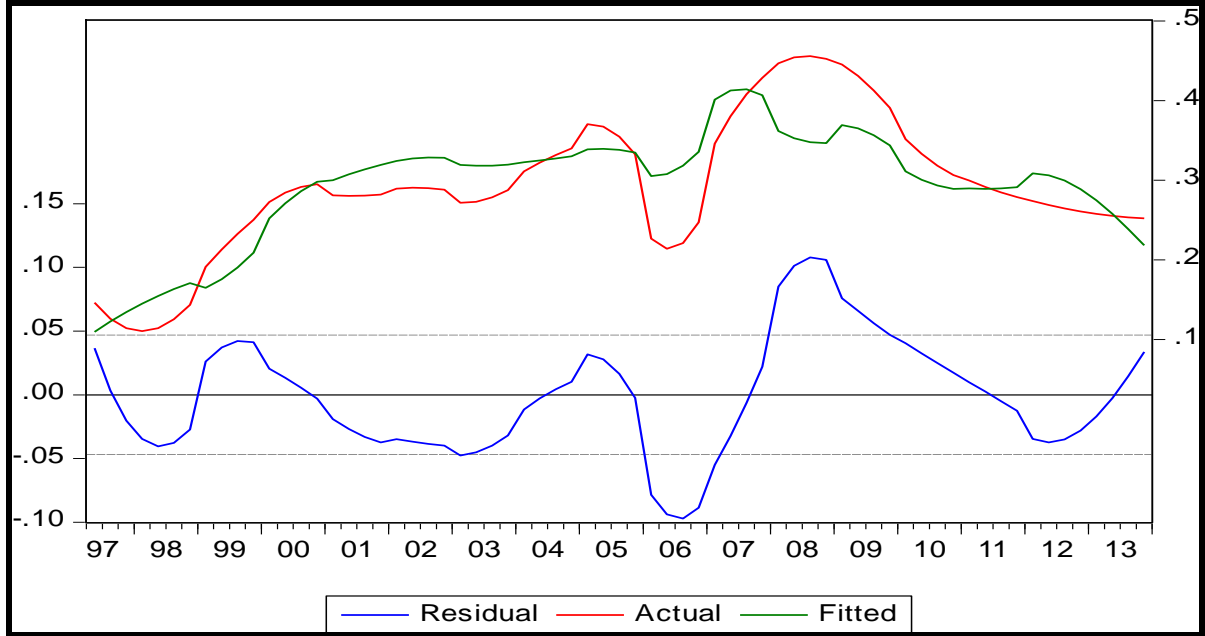
المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

شكل رقم (2): نتائج اختبار (Jarque-Bera)



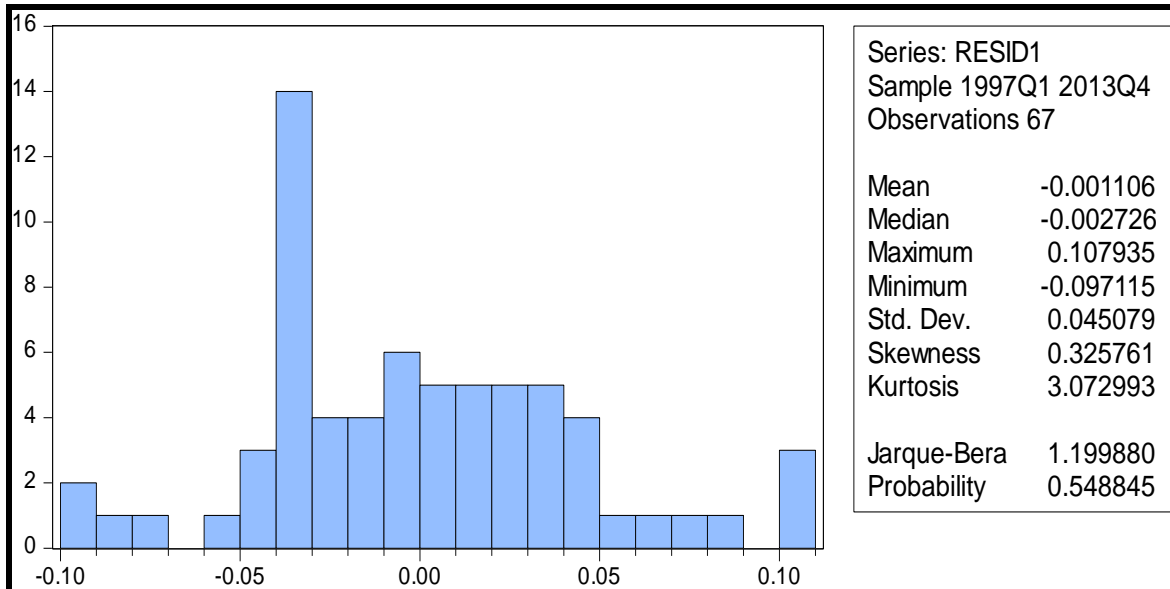
المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews 7.

شكل رقم (3): القيم الحقيقية والمقدرة والبقايا لنموذج الدراسة الثاني



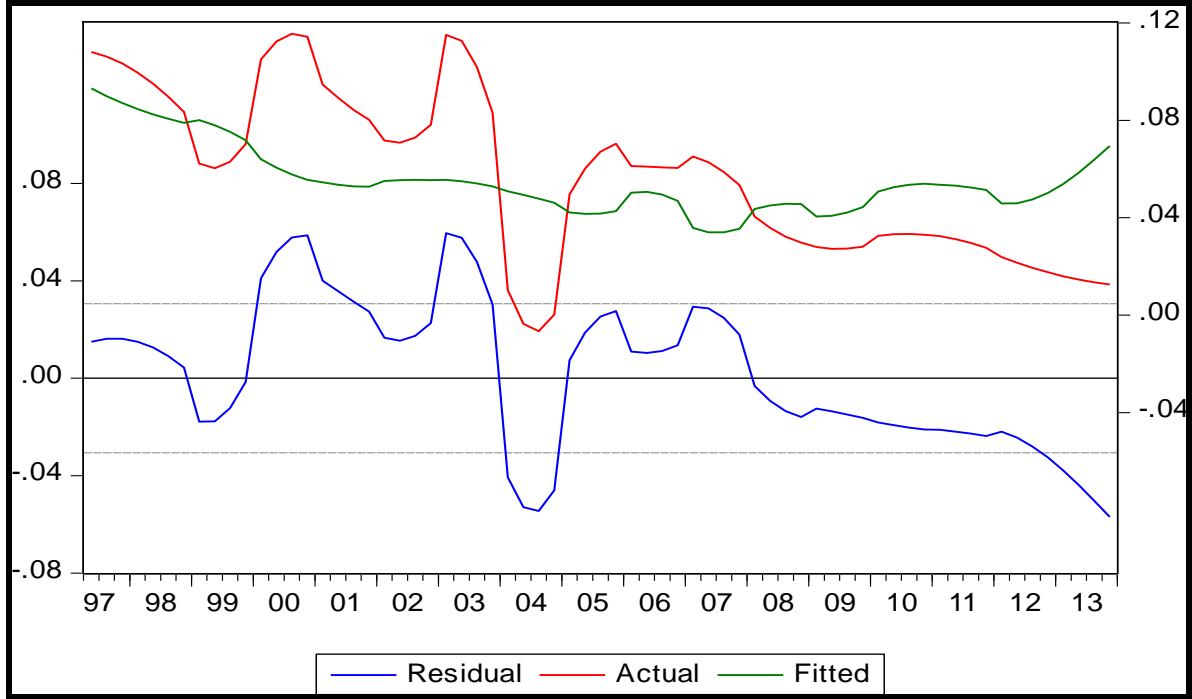
المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

شكل رقم (4): نتائج اختبار (Jarque-Bera)



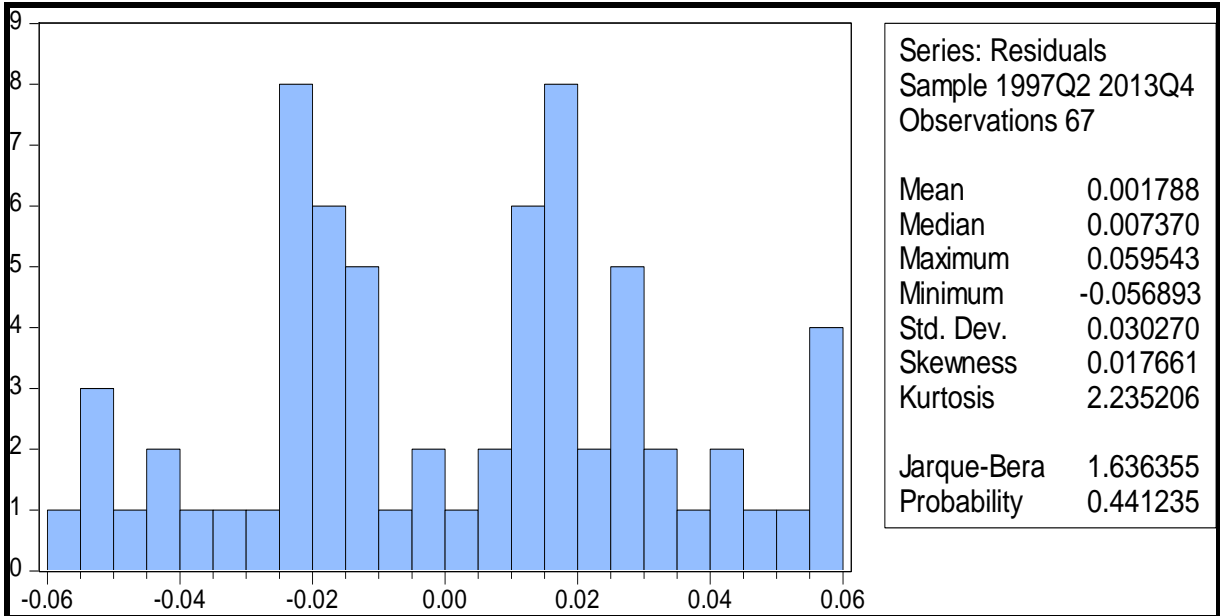
المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews 7.

شكل رقم (5): القيم الحقيقية والمقدرة والبقايا لنموذج الدراسة الثالث



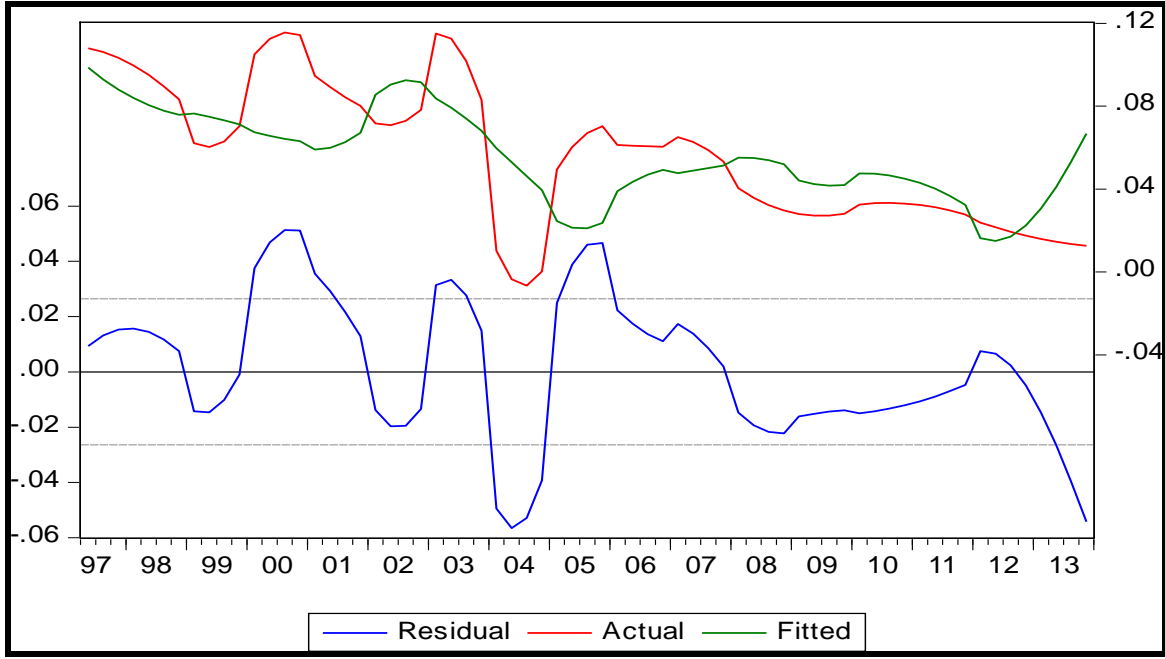
المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

شكل رقم (6): نتائج اختبار (Jarque-Bera)



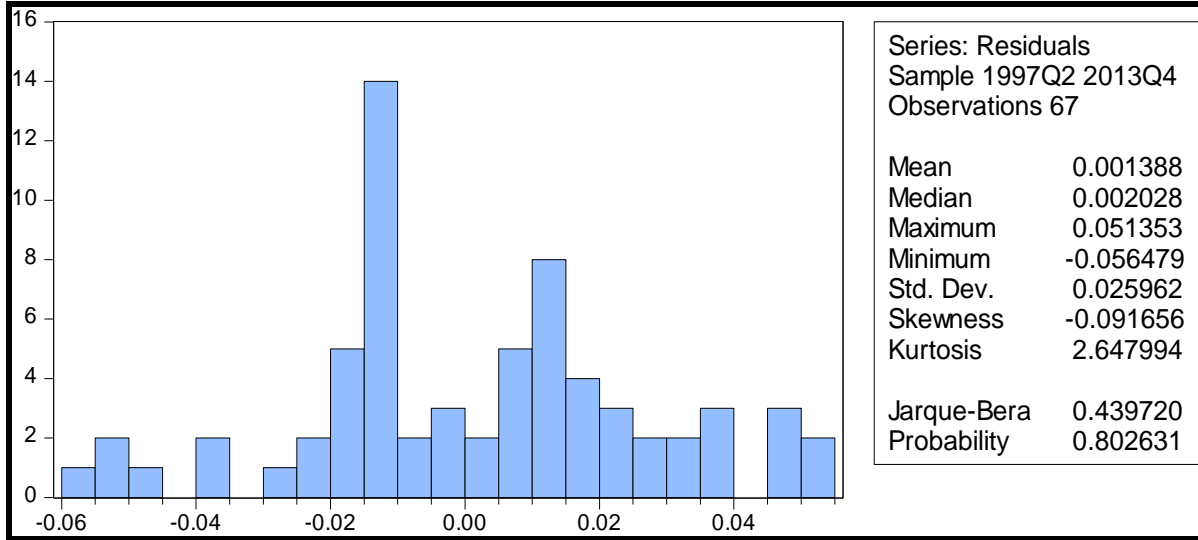
المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews 7.

شكل رقم (7): القيم الحقيقية والمقدرة والبواقي لنموذج الدراسة الرابع



المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews الإصدار السابع.

شكل رقم (8): نتائج اختبار (Jarque-Bera)



المصدر: إعداد الباحثة بحسب مخرجات برنامج Eviews 7.

الملحق رقم (5)

قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م

تم نشر القانون في جريدة الوقائع الفلسطينية، السنة الثالثة عشرة 2006، العدد 66، بتاريخ 22-7-2006.

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لا سيما المادة (41) منه، وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 09/11/2005م، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، وباسم الشعب العربي الفلسطيني، أصدرنا القانون التالي:

الفصل الأول

تعريف وأحكام عامة

مادة (1)

يكون للكلمات والعبارات الآتية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك: السلطة الوطنية: السلطة الوطنية الفلسطينية. مجلس الوزراء: مجلس وزراء السلطة الوطنية. الحكومة: الوزارات والدوائر الحكومية المدرجة كمراكز مالية مستقلة في قانون الموازنة العامة السنوي للسلطة الوطنية. اللجنة: اللجنة الوزارية العليا المشكلة بمقتضى المادة (2) من هذا القانون. الوزارة: وزارة المالية. الوزير: وزير المالية. الدائرة: دائرة الدين العام بوزارة المالية. المدير: مدير عام الدائرة. المحافظ: محافظ سلطة النقد. الدين العام: الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية، غير المسدد والمترتب عليها دفعه تسديداً لالتزاماتها. الدين العام الخارجي: الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقتترضتها من الدول والهيئات والمؤسسات الدولية الخارجية بمقتضى القانون. الدين العام الداخلي: الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقتترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى. الدين الممتاز: الدين الذي يعطى الأولوية في السداد على غيره من أنواع الديون الأخرى. السند المسجل: سند الدين العام الذي تسجل قيمته الاسمية باسم مالكة. إذن الخزينة: الصك الصادر عن الحكومة والذي تسجل قيمته باسم مالكة ولا تزيد مدته على سنة. السندات الحكومية: السندات المسجلة وأذونات الخزينة الصادرة بمقتضى هذا القانون.

صندوق الوفاء: الأموال التي ترصد وتتجمع للوفاء بقيمة أي إصدار من إصدارات الدين العام الداخلي.
السجل: سجل السندات الحكومية المنظم بأحكام هذا القانون.

مادة (2)

تشكل لجنة برئاسة الوزير وعضوية كل من المحافظ ومدير عام هيئة سوق رأس المال تتولى المهام والصلاحيات الآتية: 1- إعداد الإطار العام للسياسات ووضع الاستراتيجيات وتحديد الأهداف قصيرة وطويلة الأمد لإدارة الدين العام واستخداماته. 2- دراسة المقترحات والتوصيات المقدمة من الجهات الحكومية المعنية ومن الدائرة ورفع التوصيات لمجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. 3- أي أمور أخرى تكون لازمة لتحقيق مهامها تكلف بها من مجلس الوزراء.

مادة (3)

لا تكون قرارات اللجنة نافذة إلا بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها.

مادة (4)

تجتمع اللجنة كل ثلاثة أشهر وكلما دعت الحاجة بدعوة من رئيسها، ولا يكون اجتماعها قانونياً إلا بحضور أربعة من أعضائها وتصدر قراراتها بأغلبية الأعضاء الحاضرين.

مادة (5)

تشكل بالوزارة "دائرة الدين العام" تختص بشؤون الدين العام وتتولى المهام الآتية:
1- دراسة الأسواق المالية، والوقوف على التطورات الطارئة على رؤوس الأموال وتكلفة القروض والاستثمارات.

2- دراسة المركز المالي لأي جهة تريد الاقتراض بكفالة السلطة الوطنية.

3- دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقترحة تمويلها من خلال الاقتراض.

4- دراسة الجدوى الاقتصادية للقروض وتحديد عبء تكلفة كل منها.

5- تحليل وتبويب البيانات الخاصة بالتزامات القروض، وإعداد الإحصاءات الدورية.

6- مسك السجلات اللازمة لمتابعة الدين العام.

7- أية أمور أخرى تتعلق بالدين العام تكلف بها من قبل الوزير.

مادة (6)

تلتزم جميع هيكل الحكومة بتزويد الدائرة بجميع البيانات المتعلقة بما يخصها من الدين العام كل ستة شهور.

الفصل الثاني

إدارة الدين العام

مادة (7)

تنظم الدائرة سجلاً يسمى سجل السندات الحكومية يقيد فيه ما يأتي: 1- اسم مالك السند الحكومي. 2- البيانات الأساسية للسند الحكومي والفائدة المترتبة عليه. 3- أي تغيير يقع على ملكية السند الحكومي أو رهنه أو حجه.

مادة (8)

يجوز استخدام الحاسب الآلي في تنظيم السجل، وتعد البيانات الصادرة والموقعة من الموظف المسئول عن السجل بمثابة مستندات رسمية.

مادة (9)

تعتبر القيود المتعلقة بتداول السندات الحكومية لدى أي جهة ذات علاقة، بينة على ملكيتها.

مادة (10)

يتم تبادل المعلومات من الدائرة مع سلطة النقد ومركز إيداع الأوراق المالية، والمتعاملين بإصدار السندات الحكومية يومياً بواسطة الوثائق أو الوسائل الإلكترونية لضمان قيود متماثلة لدى كل هذه الجهات، كما يتم لهذه الغاية مطابقتها من قبل سلطة النقد وإدارة هيئة سوق رأس المال شهرياً.

مادة (11)

مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر، يعد الوزير مخولاً من مجلس الوزراء بالاقتراض لصالح الحكومة وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يعرض على مجلس الوزراء كل حالة اقتراض وأخذ موافقته عليها.

مادة (12)

يقتصر الاقتراض الحكومي على أي من الأغراض الآتية: 1- تمويل عجز الموازنة العامة. 2- دعم ميزان المدفوعات. 3- تمويل المشاريع المدرجة في قانون الموازنة العامة أو أي قانون آخر لمواجهة الحالات الطارئة. 4- إعادة هيكلة الدين العام.

مادة (13)

يضع الوزير بالتشاور مع المحافظ ومدير عام هيئة سوق رأس المال خطة إصدارات السندات الحكومية وشروط الاكتتاب فيها والوفاء بها والإعلان عنها، وله تعديل الخطة بذات الطريقة.

مادة (14)

يحدد الوزير بالتشاور مع المحافظ شروط إدارة إصدار السندات الحكومية والقيمة الإجمالية لأي إصدار.

مادة (15)

تحدد فئات السندات والنصوص المحررة عليها وأوصافها وأشكالها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير.

مادة (16)

لا يجوز أن تزيد المدة الواقعة بين إصدار السندات وتاريخ الوفاء بها على عشر سنوات، ولأذونات الخزينة على سنة واحدة.

مادة (17)

لا يجوز تعديل أي شرط من شروط إصدار السندات الحكومية بعد الإعلان عنها وتداولها.

مادة (18)

تحدد بتعليمات يصدرها المحافظ ومدير عام هيئة سوق رأس المال شروط اعتماد الأشخاص المتعاملين بالإصدارات الأولية للسندات الحكومية.

مادة (19)

تتولى الوزارة إصدارات الدين العام، وعلى الوزير تزويد المحافظ ومدير عام هيئة سوق رأس المال بتقارير شهرية عن أوضاع هذا الدين.

مادة (20)

دون الإخلال بما نصت عليه المادة (7) من هذا القانون تكون السندات الحكومية قابلة للتداول.

مادة (21)

يقتصر الاقتراض الداخلي للحكومة على الاقتراض بواسطة السندات الحكومية.

مادة (22)

يجوز للحكومة الاقتراض من البنوك المحلية أو أية مؤسسات مالية أخرى بالقدر الذي يحدده قانون الموازنة العامة السنوي.

مادة (23)

لا يجوز للحكومة أن تكفل مالياً أية جهة كانت، ويجوز ذلك استثناءً إذا تعلق الأمر بمشاريع استثمارية تقتضيها المصلحة الوطنية بناءً على اقتراح من الوزير وموافقة من مجلس الوزراء.

مادة (24)

يعد الدين العام الداخلي الصادر بمقتضى هذا القانون وفوائده وجوائزه المستحقة ديناً ممتازاً.

مادة (25)

تعفى الأرباح الناشئة عن الاستثمار في السندات الحكومية وفوائدها وجوائزها المستحقة من الضرائب.

مادة (26)

إذا صادف موعد تسديد أي مبلغ مستحق من الدين العام يوم عطلة رسمية للحكومة أو البنوك فيكون أول يوم عمل يليه هو اليوم الواجب التسديد فيه، أو حسبما تنص عليه اتفاقية القرض.

مادة (27)

يوقف دفع الفائدة عن سند الدين الحكومي اعتباراً من التاريخ المعين للوفاء به سواء قدم طلب لدفع قيمته أم لم يقدم.

مادة (28)

يعتبر الدين العام التزاماً مطلقاً غير مشروط على الحكومة ويسدد من مواردها، وترصد في الموازنة العامة سنوياً المبالغ الكافية لتسديد استحقاقاته وخدمته.

مادة (29)

تنظم عملية سداد الدين العام بلائحة تنفيذية تصدر عن مجلس الوزراء.

الفصل الثالث

إدارة الدين العام والأصول

مادة (30)

لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات.

مادة (31)

تحدد الموازنة العامة السنوية الحدود العليا للاقتراض الجديد من قبل السلطة الوطنية والسحب المكشوف

من البنوك المحلية، وتضع أحكاماً محددة لدفع الفوائد وتسديد أصل الدين الذي يدفع خلال السنة مقابل الدين الإجمالي.

مادة (32)

تتولى الوزارة إدارة الدين الحكومي ومتابعته باعتبارها الجهة الوحيدة المخولة بالتوقيع على اتفاقيات القروض للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية حسب القوانين والأنظمة المعمول بها، ولا يجوز لأية جهة أخرى القيام بذلك.

مادة (33)

أ- لا يجوز للوزارات والمؤسسات العامة الاقتراض. ب- لا يجوز استخدام القرض لغير الغايات التي تم الاقتراض من أجلها إلا بموافقة مسبقة من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير.

مادة (34)

تنشر قرارات الوزارة حول شروط أي اقتراض أو ضمان المعاملات في الجريدة الرسمية، ولا يجوز أن تعدل الشروط التعاقدية للدين الموضوعة حسب هذا القانون من جانب واحد.

مادة (35)

على الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات رصد المخصصات الكافية في مشاريع موازنتها لمواجهة أعباء الدين الحكومي والذي يشمل الأقساط والفوائد المستحقة على المبالغ المسحوبة والمحجوزة من أصل الدين الحكومي والفروق الناشئة عن تغيير أسعار الصرف أو إعادة تقييم الدين الحكومي أو إعادة جدولته وذلك في مواعيد استحقاقها.

مادة (36)

على الوزارة دراسة المركز المالي لأي جهة تريد الاقتراض بكفالة السلطة الوطنية للتأكد من قدرتها على الوفاء بالالتزامات.

مادة (37)

يكون الوزير هو المفوض بالتوقيع نيابة عن السلطة الوطنية على كل اتفاقيات الاقتراض.

مادة (38)

على الجهة التي تحصل على أي اقتراض بكفالة السلطة الوطنية أن تقدم إلى الوزارة تقارير ربع سنوية عن مركزها المالي وحساباتها الختامية.

الفصل الرابع

أحكام ختامية

مادة (39)

تعرض اتفاقيات الدين العام الخارجي على المجلس التشريعي للموافقة عليها وتنتشر في الجريدة الرسمية.

مادة (40)

يصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويصدر الوزير بالتنسيق مع المحافظ التعليمات والقرارات اللازمة لنفاذ أحكامه.

مادة (41)

يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون.

مادة (42)

على الجهات المختصة كافة - كلّ فيما يخصّه - تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة غزة بتاريخ: 2005/11/23 ميلادية. الموافق 21 شوال 1426 هجرية، محمود عباس
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية