عرض لمشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٤

بسام عثمان

في جلسة خاصة عقدها المجلس التشريعي في غزة بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣، قدم وزير المالية سلام فياض إلى المجلس مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام ٢٠٠٤، وهي الموازنة الثانية منذ أن بدأت عملية الإصلاح المالي في السلطة، والثانية التي يقدمها الوزير فياض الذي يشرف على تنفيذ عملية الإصلاح المشار إليها.

لا يختلف مشروع الموازنة المالي في منهجه وطريقة تحليل الأوضاع الاقتصادية والمالية عن موازنة العام ٢٠٠٣، والسبب بالطبع أن الظرف السياسي الموضوعي لم يتبدل كثيراً خلال السنة الماضية وليس من المتوقع أن يتغير، وبالطريقة نفسها تضمن مشروع الموازنة سيناريوهين؛ أحدهما يقدم توقعات إيجابية في حال تحسنت الظروف السياسية وانتهى الحصار والإغلاق، وثانيهما توقعات سلبية في حال تدهور الوضع نحو الأسوأ. كما لم تختلف المحاور الرئيسية كثيراً عن الموازنة السابقة إلا من زاوية التقييم الذي أوردته الموازنة الحالية للتطور الذي حصل في إطار عملية الإصلاح المالي والعقبات التي لا تزال في طريقة خاصة موضوع دفع رواتب العاملين في الأجهزة الأمنية مباشرة عبر البنوك.

تضمن مشروع الموازنة للعام 2004 خمسة محاور، هي:

أولاً: الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية خلال الفترة ٢٠٠١ ــ ٢٠٠٣

أشار وزير المالية إلى أن التدهور الحاصل في الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية لا سابق له منذ احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة العام ١٩٦٧، فقد وصلت نسبة الفقر إلى ٦٠٪ ومعدل البطالة إلى ٣١٪، وهي نسبة لم يدخل فيها عشرات الآلاف من العمال الذين فقدوا الأمل وتوقفوا عن البحث عن فرص عمل، كما لم تعبر هذه النسبة عن عمق مأساة البطالة في المناطق الأكثر تضرراً من العدوان والحصار الإسرائيليين في مدن رفح وجنين وقلقيلية، حيث وصلت نسبة البطالة في هذه المدن إلى ٧٥٪.

من جهة أخرى، فقد دخل الفرد نسبة ٤٥٪ من قيمته مقارنة مع العام ١٩٩٩، وانخفض بالتالي الإنفاق على الاستهلاك بنسبة ٢٥٪.

ويشير مشروع الموازنة إلى الوضع الاستثماري الذي شهد انهياراً تاماً، فقد بلغت القيمة التقديرية من قبل القطاع الخاص للاستثمار العام ٢٠٠٣ (٥٠٠) مليون دولار، أي ما يعادل ثلث قيمة الاستثمار العام ١٩٩٩.

وحول الدمار الذي لحق بالمرافق العامة والخاصة بسبب العدوان الإسرائيلي فقد بلغ (١٢٠٠) مليون دولار، كما تقدر الخسارة الإجمالية في الدخل القومي خلال الفترة ذاتها (٧) مليارات دولار، أي ما يعادل ١٣٠٪ من الدخل القومي الإجمالي في العام ١٩٩٩ بكامله، إضافة إلى جدار الفصل العنصري الذي سيلحق الأذى بـ ٣٤٠ ألف مواطن فلسطيني في محافظات الضفة.

أما المساعدات الخارجية، فقد انخفضت إلى ما دون ٩٠٠ مليون دولار مقارنة لـ ٩٩٥ مليون في العام ٢٠٠١ و١٠٢٥ مليون دولار في العام ٢٠٠٢، كما أن هناك انخفاضاً حاداً في المساعدات المقدمة للموازنة العامة، والتي بلغت ٢٧٠ مليون دولار مقارنة ٥٣٥ مليون دولار العام ٢٠٠٢.

مؤشر إيجابي واحد ذكره الوزير فياض في مشروع الموازنة حول العام ٢٠٠٣، هو الارتفاع الطفيف في الناتج القومي (النمو السنوي) الذي بلغ ٥,٤٪ خلال الأشهر التسعة الأولى من العام ٢٠٠٣ بالمقارنة مع العام ٢٠٠٢.

ثانيا: الوضع المالي للسلطة وتنفيذ موازنة ٢٠٠٣

أظهرت الأرقام أن قيمة الإيرادات ٧٠٠ مليون دولار، أي ما يعادل ٥٨ مليون دولار شهرياً، ويمثل هذا الأداء زيادة بنسبة ٢٠٪ من المبلغ المقر العام ٢٠٠٣، وبلغت الإيرادات المحلية من مجمل الإيرادات ٢٥٪.

ويرجع فياض سبب التحسن الذي طرأ على الإيرادات إلى التحسن الذي طرأ في مصداقية السلطة عند القطاع الخاص ودفع الإيرادات الضريبية من دون تأخير، الأمر الذي قاد إلى تسديد الالتزامات الضريبية على نحو منتظم.

أما النفقات، فقد بلغت ١٤٠٣ مليون دولار، منها ٧٣٦ مليون للرواتب بالمقارنة مع ٦٩٦ مليون دولار العام ٢٠٠٢. وأعاد وزير المالية هذه الزيادة على الرواتب إلى سببين، الأول قراره بتطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية بدءاً من مطلع شهر أيلول الماضي، والسبب الثاني تجاوز سقف التعيينات المقر، وبخاصة في قطاع الأمن، حيث تم تعيين ٣٤٤٠ موظفاً جديداً.

وبخصوص الأموال المحتجزة لدى إسرائيل، أموال المقاصة، فقد أشار مشروع الموازنة إلى أنه تم تحويل ٣٠٢ مليون دولار فقط من أصل ٥٢٥ مليون، كان متوقعاً تحويلها العام ٢٠٠٣، وأن هذه التحويلات قد توقفت منذ آب الماضي، كما أن المساعدات الشهرية للموازنة قد انخفضت منذ التاريخ نفسه (آب) إلى ١٢ مليون دولار فقط.

ثالثاً: الإطار الاقتصادي والخطوط العريضة للسياسة المالية للسلطة في الأعوام ٢٠٠٤ و٢٠٠٥

إذا ما استمرت الأوضاع السياسية على حالها، فإن تراجعاً طفيفاً سيطرأ على النمو الاقتصادي (في الناتج المحلي) يصل إلى ٥,٣٪ وبالتالي فإنه لن يحدث أي تغير يذكر على نسبة البطالة والفقر خلال العامين القادمين.

وفيما يتعلق بالإيرادات والنفقات، فإن الأول سيسجل زيادة بنسبة ١٥٪ لتصل إلى ٨٠٦ ملايين دولار، أما النفقات فبدورها سترتفع إلى ١٠٦٩٤ مليون دولار، أي بزيادة ٥,٦٪، وبالتالي فإن قيمة العجز ستصبح ٨٩٠ مليون دولار.

ويتحدث وزير المالية في هذا المحور عن توقعاته عبر سيناريوهين بديلين كما أشرنا سابقاً، الأول، يفترض تحسناً في المناخ السياسي، يؤدي إلى زيادة في الناتج القومي بمقدار ٥,٦٪ العام ٢٠٠٤ و٤,١٠ العام ٢٠٠٥، وانخفاض بالعجز بقيمة ٥٠ مليون دولار العام ٢٠٠٤ و٢٠٠ مليون دولار العام ٢٠٠٥، أي ما يعادل ٢٤٪ و٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي، أما السيناريو الذي يتوقع الأسوأ، فستصل نسبة العجز إلى ٣٢٪ العام ٢٠٠٤ و٣٠٪ العام ٢٠٠٥.

أما السيناريو الأوسط الذي ينبع من الدوافع، فهو مشروع الموازنة للعام ٢٠٠٤، والذي ينطلق من أن الواقع الراهن سيستمر كما هو في العام المالي القادم، وهو ما سنقدم شرحاً له في المحور الرابع. أما فيما يتعلق بالتوجهات العامة للسياسة المالية خلال العامين القادمين، فهي لا تختلف كثيراً عن التوجهات التي وردت في موازنة العام ٢٠٠٣، والتي أقرها المجلس التشريعي في كانون الأول العام ٢٠٠٢، والتي تتلخص في النقاط التالية:

أولاً: تعزيز نفقة القطاع العام بمستقبل الأداء الاقتصادي الفلسطيني وسلامة إدارته.

ثانياً: تحقيق اعتماد متزايد على مواردنا الذاتية لتمويل احتياجاتنا من النفقات الجارية والتطويرية.

ثالثاً: تحقيق توازن معقول بين أوجه الإنفاق المختلفة، مع التأكيد على الاستمرار في دعم برنامج دعم العاطلين عن العمل الذي استفاد منه حتى نهاية تشرين الأول الماضي ١٧٧ ألف مواطن، وكذلك التأكيد على ترشيد المساعدات الإنسانية والتعليمية والصحية التي يصرفها الرئيس، بحيث تقر في إطار مؤسسي.

رابعاً: مشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٤

كما هو الحال في كل موازنة، فإن المشروع يشير إلى الإيرادات ومصادر التمويل الأخرى، وكذلك إلى النفقات بأشكالها المختلفة.

يتوقع مشروع الموازنة أن تبلغ قيمة الواردات ٨٠٦ ملايين دولار، تشكل الجباية المحلية منها حوالي ٢٩٨ مليوناً وإيرادات المقاصة (الأموال المحتجزة لدى إسرائيل) حوالي ٥٠٨ ملايين دولار، أما التمويل الخارجي، فمن المتوقع أن يصل إلى حدود ٩٠٠ مليون دولار منها ٢٥٠ مليوناً لتمويل مشاريع تطويرية، و٦٥٠ مليون دولار لتمويل نفقات جارية. أما إيرادات المقاصة المستحقة عن السنوات السابقة من إسرائيل، فتبلغ ١٨٠ مليون دولار، هذا إذا نجحت السلطة في فك الحجز القضائي الإسرائيلي.

وعلى صعيد النفقات، فتنقسم إلى ثلاثة أنواع:

أولاً: النفقات الجارية ٣٠٦,١ ملايين دولار، خصص منها مبلغ ٨٢٨ مليون دولار لبند الرواتب والأجور، و٢٢٨ مليون دولار للنفقات التشغيلية، و٢٥٠ مليون دولار للنفقات التحويلية.

ونلاحظ أن النفقات الجارية قد زادت بنسبة ٦,١٤٪، توزعت هذه الزيادة كالتالي: ٥,١٢٪ على الرواتب، و٣,١٨٪ على النفقات التشغيلية والتحويلية.

ثانياً: النفقات التطويرية، فقد رصد لها ٢٥٠ مليون دولار.

ثالثاً: صافي الإقراض، فقد خصص له ١٢٠ مليون دولار.

خامسا: الإصلاح المالي في السلطة الوطنية

ما تم تحقيقه في هذا الإطار خلال السنة الماضية، يوضحه مشروع الموازنة من خلال الإنجازات التالية:

١. بدأت وزارة المالية اعتباراً من مطلع شهر أيلول الماضي في نشر تقارير تفصيلية عن أداء السلطة المالي شهرياً.

٢. الارتقاء بإدارة النظام المالي الفلسطيني لتنسجم مع أعلى المعايير الدولية، وذلك عبر توفر العناصر التالية:

a. إمكانية إجراء التسويات في حسابات الإيرادات على نحو منتظم يتيح متابعة الموارد كافة.

b. إلغاء كافة إمكانات الصرف خارج نطاق الموازنة.

c. تحقق الوحدة العضوية الكاملة في تنفيذ مهام وزارة المالية بين الضفة وغزة، وذلك من خلال توحيد الأنظمة المحاسبية بين هذين المركزين وتأمين الاتصال الآلي المباشر بينهما.

٣. في مجال الخدمة المدنية، فقد بدأت وزارة المالية في تنفيذ الشق المالي لقانون الخدمة المدنية اعتباراً من مطلع أيلول ٢٠٠٣، وذلك بهدف تحسين الظروف المعيشية للموظفين.

أما التعيينات، فقد تم التقيد في سقفها المقرر في القطاع المدني، غير أنه تم تجاوز هذا السقف في القطاع الأمني، وهو تجاوز لا بد من وقفه حسب ما أشار إليه مشروع الموازنة.

وبخصوص رواتب المنتسبين لقوات الأمن، فقد تم تطبيق نظام الدفع المباشر عبر البنوك لنحو ٢٣ ألف منتسب، إلا أن الحاجة ماسة إلى إحراز تقدم إضافي، بحيث يشمل نظام الدفع هذا كل العاملين بأجهزة الأمن.

٤. في مجال اللوازم العامة، فيشير مشروع الموازنة إلى أنه قد تم تفعيل قانون اللوازم الذي أقره المجلس التشريعي، وذلك بتأسيس دائرة اللوازم العامة، وتشكيل لجنة العطاءات المركزية، وقدم التزاماً بالقانون بشكل ملحوظ.

٥. في مجال إعادة تنظيم النشاطات التجارية والاستثمارية للسلطة الوطنية، منذ تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني، وذلك بإحراز تقدم كبير في حصر الموجودات وتقييمها والإفصاح عنها.

٦. في مجال النشاطات التجارية للسلطة، فقد أحرز تقدم في مجال إعادة تنظيم العمل في قطاع المحروقات بغية وضع حد لكافة مظاهر الخلل، بما في ذلك الغش والتهريب والارتفاع غير المبرر في الأسعار وتباينها في المحافظات في الضفة وغزة. فقد حقق الإصلاح في هذا المجال إلى تحسين كبير في الإيرادات وانخفاض ملحوظ في الأسعار للمستهلك، كما تم إلغاء كل الرسوم غير القانونية في هذا القطاع.

٧. الرسوم، أشار مشروع الموازنة إلى أن الحكومة قد أجرت مراجعة شاملة لجميع أنواع الرسوم بهدف إلغاء ما هو غير قانوني منها، والسعي لتنظيمها بقوانين.

٨. في مجال تطوير أجهزة الرقابة والتدقيق الداخلي، فقد تم وضع الإجراءات الضرورية لإلحاق الدوائر العاملة في المجال في مؤسسات السلطة إدارياً بوزارة المالية، كما يتم الآن تأسيس جهازين منفصلين ولكن يعملان بتكامل، الأول يقوم بمهمة الرقابة الداخلية في كل وزارات السلطة، والثاني، هو جهاز التدقيق الداخلي، الذي سيضم مجموعة مختارة من المدققين من موظفي وزارة المالية.

٩. المجال الأخير، مجال التشريعات المالية، وفي هذا المجال سيتم التعاون مع المجلس التشريعي من أجل إقرار قوانين ضريبة الدخل، والتقاعد، وهيئة سوق المال والأوراق المالية، والتأمين، خلال النصف الأول من العام القادم ٢٠٠٤.

للمساهمة في النقاش ..
الموازنة موجودة على الصفحة الالكترونية

لا تقتصر أهمية الموازنة العامة لأية حكومة في كونها تظهر حجم الإيرادات والنفقات، ولا لكونها تبين الكيفية التي تنفق خلالها الحكومة المال العام، بل لأنها تشكل مؤشراً ودليلاً شاملاً على مدى صحة ونزاهة وشفافية الأداء الحكومي في مختلف المجالات. لذلك، فإن عملية إقرار الموازنة العامة في أي برلمان ديمقراطي هي بمثابة أداة رقابة فاعلة على أداء الحكومة. وانطلاقاً من هذه الأهمية يتم إقرارها باعتبارها قانوناً يجب أن ينفذ بحذافيره.

وضع المجلس التشريعي الفلسطيني آليات وخطوات لإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، تبدأ هذه الآليات والخطوات، بتقديم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة. والسنة المالية تبدأ بالنسبة للسلطة في مطلع كل عام جديد، أي اعتباراً من الأول من كانون الثاني.

بعد هذه الخطوة، يقوم المجلس التشريعي بإحالة مشروع الموازنة إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية، التي تقوم بدراستها وإبداء الرأي فيها تفصيلياً بتقرير مرفق بتوصياتها. الخطوة الثالثة تتم بعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها، فيقرها مع التعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة.

من حق المجلس أن يعيد مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها مصحوباً بملاحظات المجلس. وفي مدة أقصاها أسبوعان تتم إعادة الموازنة للمجلس التشريعي لإقرارها.

أما عن الكيفية التي تقر بها الموازنة، فإن المجلس التشريعي يصوت عليها باباً باباً، كما لا يجوز إجراء المناقلة بين الأبواب، ويصوت عليها مجتمعة.

منذ تأسيسه العام ١٩٩٦، أقر المجلس التشريعي ٦ موازنات عامة للسلطة الوطنية وردّ موازنة واحدة هي موازنة العام المالي ٢٠٠٢. وجدير بالذكر أن تغيراً إيجابياً طرأ على موازنة العام ٢٠٠٣ ومشروع الموازنة من حيث مهنية إعداد الموازنة والتحليل العلمي والتقديرات والتوقعات المحتملة في الوضع الاقتصادي الفلسطيني، وهو تطور يقرّب الأداء المالي الفلسطيني من المعايير الدولية.

ولأهمية الموازنة العامة ومدى تأثيرها على كل مواطن فلسطيني، فإنها مطروحة للنقاش العام، وهناك إمكانية للاطلاع عليها على صفحة المجلس الإلكترونية وعلى الصفحة المماثلة لوزارة المالية.