



مركز الميزان لحقوق الإنسان

الأبعاد الاقتصادية والإجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية

غزة - فلسطين

يونيو 2002

المحتويات

4.....	تقديم
12.....	مدخل تمهيدي
16.....	الجزء الأول.....
16.....	الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية
16.....	أولاً: المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية.....
16.....	أ - المؤشرات الاقتصادية.....
19.....	ب - أهم المؤشرات الاجتماعية.....
22.....	ج - أهم المؤشرات الصحية.....
25.....	د- أهم المؤشرات التعليمية.....
29.....	هـ - أهم مؤشرات الجريمة في الأراضي الفلسطينية.....
30.....	ثانياً: تنمية القطاع الاجتماعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:
30.....	أ - خطة التنمية الفلسطينية (1999 - 2003).....
33.....	ب : المساعدات الدولية ودورها في تطوير القطاع الاجتماعي.....
38.....	الجزء الثاني.....
38.....	السياسات المالية في الضفة الغربية وقطاع غزة.....
38.....	أولاً: قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية (فترة الاحتلال الإسرائيلي).....
39.....	ثانياً : السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.....
39.....	أ - محددات بروتوكول باريس الاقتصادي:.....
	ب - الآثار السلبية المترتبة عن تجميد إسرائيل للأموال المستحقة للسلطة الوطنية الفلسطينيي.....
41.....	الوطنية الفلسطينيي.....
45.....	ثالثاً : الموازنة العامة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.....
47.....	أ - الإيرادات العامة.....
50.....	ب - النفقات العامة :.....
52.....	الجزء الثالث.....
52.....	النفقات العامة في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية.....

- أولا : النفقات العامة للفترة (1995 - 1998) 52
- ثانيا : النفقات العامة للفترة (1999 - 2001) 56
- أ - النفقات العامة ضمن موازنة العام 2001..... 56
- ب - نفقات القطاع الاجتماعي ضمن موازنة للعام (2001)..... 59
- الإجمالي..... 60
- ثالثا - تطور النفقات العامة للوزارات حسب مكونات الخدمات الاجتماعية للفترة (1999 - 2001)..... 62
- أ - وزارة التربية والتعليم..... 64
- ب - وزارة التعليم العالي..... 66
- ج - وزارة الصحة..... 69
- د- وزارة الشؤون الاجتماعية..... 72
- هـ - وزارة شؤون الأسرى والمحررين..... 75
- رابعا : تحليل البنود الرئيسية في موازنات الوزارات المختلفة حسب مكونات الخدمة الاجتماعية لموازنة العام 2001 (مقدر طوارئ)..... 77
- التوصيات..... 81

مصادر ومراجع الدراسة

تقديم

حظيت الحقوق السياسية والمدنية للأفراد ومازالت بالاهتمام والتحليل المتزايد من قبل المؤسسات المجتمعية المحلية (الوطنية) المختلفة وكذلك الدولية. وبقيت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية محل خلاف في مدى أهميتها مجتمعة أو منفردة على المستوى المحلي والدولي. تميز نشاط المنظمات غير الحكومية بهيمنة العمل في مجال الحقوق السياسية والمدنية، دون عمل فاعل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو النظرة الدونية من حيث الأهمية.

إن الوقت قد حان لتناول هذه الحقوق بالاهتمام الذي يتناسب وأهميتها، حيث أنها تمثل الحقوق الطبيعية الأصلية للإنسان، وكذلك أكثرها التصاقاً بمدى تطور حياته الإنسانية.

إذا كانت الحقوق السياسية والمدنية للمواطنين يستند في تحديدها وتطبيقها ومدى التمتع بها إلى الدستور ومدى تطبيقه ومبدأ سيادة القانون والسواسية أمامه وكذلك القضاء واستقلاله. فإن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يرتكز في تحديدها وفهم آلياتها إلى مدى اهتمام الدولة بها إقراراً لها في الدستور أولاً كحق، ثم التأكد من مدى التزامها بذلك الحق ثانياً. ذلك الأمر الذي لا يظهر إلا من خلال تحليل الموازنة العامة للدولة، لمعرفة كيفية توزيع وموضعة الدولة للمصادر العامة. هذا وقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة عهداً دولياً خاصاً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تاريخ (1966/12/16)، والذي بدأ العمل به بتاريخ (1976/1/3). وأقرت الدول الأطراف في هذا العهد بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة، ومن حقوق متساوية وثابتة تشكل وفقاً للمبادئ المعلنة من ميثاق الأمم المتحدة أساساً لإحقاق الحرية والعدالة والمساواة في العالم. وأن السبيل الوحيد لتحقيق ذلك كي يكون البشر أحراراً ومتحررين من الخوف والفاقة والفقر، هو تهيئة الظروف الضرورية لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن هذه الحقوق حق الفرد في التمتع بمستوى معيشي وصحي مناسبين، ومسكن ضمن بيئة صحية نظيفة، حقه في التعليم والعمل، وحقه في المساواة في الأجر لنفس

العمل، وكذلك حقه في التأمين والضمان الاجتماعي. ومن أهم ما تشمله هذه الحقوق أيضاً حماية الفئات الضعيفة اجتماعياً مثل النساء والأطفال وذوي الحاجات الخاصة. إن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنمية المستدامة يدعمان بعضهما البعض. فالتنمية لن تتحقق إذا كانت التشريعات والقوانين لا تساوي بين الأفراد في المجتمع الواحد، من حيث توزيع المصادر العامة والتمتع بالخدمات الأساسية. ومن ناحية أخرى، إن تزايد تمتع المواطنين بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يقوي ويدعم ركائز مبادئ حقوق الإنسان ويوفر لها من يدافع عنها بوعي واقتدار.

تعتبر الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجتمع ما، انعكاساً مباشراً للسياسات المالية والاقتصادية المطبقة في هذا المجتمع، وكذا مؤشراً على مدى نجاعتها. وينطبق هذا وبشكل واضح على المجتمع الفلسطيني، مع مراعاة الخصوصية الفلسطينية المتعلقة بممارسات الاحتلال أو سياسات السلطة الفلسطينية الخاصة في هذا المجال. ومع استمرار المؤشرات المعبرة عن التردّي في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية، فإن هذا يستلزم وقفة جادة بهدف معرفة العوامل والأسباب والخطوات، التي يمكن من خلالها الحد من تدهور هذه الأوضاع في الأراضي الفلسطينية.

واقتراعاً منا بأهمية المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنات العامة، ستكون هذه الدراسة بداية لسلسلة دراسات أخرى من هذا النوع سيتم إعدادها تحت عنوان: "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية". وسوف تستند هذه الدراسات في فهم الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكامنة وراء مدى تمتع المجتمع الفلسطيني بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على تحليل الموازنة العامة على قاعدة الحقوق آنفة الذكر. وذلك من أجل تزويد المجتمع بأوسع قطاعاته بالمعلومات والتحليلات المعتمدة واللازمة لإثارة الحوار والنقاش حول بنود الموازنة. وذلك من أجل التأثير على طريقة تحديد بنودها وكذلك الخطط والبرامج والمشاريع المقترحة للتنفيذ ومدى ارتباطها بالتزام الدولة بحقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك عملية الإقرار. ثم العمل مع الجمهور بكل أطره ومؤسساته على تحشيد القوى ومجموعات الضغط اللازمة من أجل تعديل أو تطوير أو حتى إقرار بعض هذه الحقوق. ومن ثم دفع الدولة

باتجاه إيلائها المزيد من الاهتمام والعناية، بحيث تفرد لها مكاناً وحجماً مناسبين عند توزيع المصادر العامة والتمويل.

إن الموازنة العامة تعكس ما تفعله الدولة أو ما تنوي فعله. وهي ترجمة بمعايير ومصطلحات مالية لحركة إقرار وتنفيذ خطط وبرامج ومشاريع الدولة التنموية من حيث التطبيق العملي. وعليه فالموازنة من أكثر الآليات الاقتصادية أهمية في الدولة حيث تعكس أولويات سياسة البلاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من حيث ترجمتها إلى مصروفات وضرائب. كما أن الموازنة وتحليلها يزود المواطن بمنطق قوي وواضح وعقلاني في حوارهِ حول حقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع الدولة بكل قطاعاتها وأجهزتها التنفيذية منها والتشريعية والقضائية وبنفس لغتها الكمية.

لذا ما يهمنا هنا في تحليل الموازنة العامة للدولة هو العملية المالية الاقتصادية حيث (المصادر وموضعها وتوزيعها)، وعلاقتها المتداخلة مع العملية السياسية (التنافس بين المجموعات المختلفة على تلك المصادر المحدودة). وهذا النسيج كله والعملية الإدارية من حيث (التخطيط والتحكم والتنسيق والمتابعة والتقييم). هذا التحليل للموازنة العامة في جلّه من المفترض أن يدار من خلال رؤية حقوقية قانونية إنسانية، تلقي الضوء على مدى التزام الدولة واهتمامها بهذه الحقوق، وكذا مدى تمتع المواطن بها.

اعتمدت الدراسة في تحليلها لموازنات السلطة الوطنية الفلسطينية على منهج التحليل المقارن، حيث تم تقسيم فترة الدراسة إلى ثلاث فترات وهي:

- الفترة الأولى (1995-1998)، وهي التي سبقت إقرار قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لعام 1998 من طرف المجلس التشريعي الفلسطيني.
- الفترة الثانية (1999-2000) وهي التي جاءت بعد إقرار قانون الموازنة العامة.
- الفترة الثالثة، والتي تم تحديدها بموازنة العام 2001، وهي خير ما يعبر عن الأوضاع التي تعيشها الأراضي الفلسطينية.

إن هذه الدراسة تأتي كمادة أولية تمهيدية لسلسلة من الدراسات المختصة والتي يعترّم مركز الميزان لحقوق الإنسان أن يصدرها. بحيث تشكل محفزاً لإثارة الحوار والنقاش

حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، من أجل توعية المواطن بهذه الحقوق وكيفية الدفاع عنها. وكذلك تحشيد الطاقات الممكنة من قبل الأفراد والمؤسسات المجتمعية غير الحكومية والمهتمين من أعضاء المجلس التشريعي للتأثير على عملية إعداد وإقرار الموازنة العامة وتحديد الأولويات المهمة لقطاعات الشعب المختلفة فيما يتعلق بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وذلك من خلال تحليل الموازنة على قاعدة حقوقية قانونية يزود بها الجمهور لدعم طلباته المنادية بتغيير السياسات والبرامج والمشاريع التي تقوم بالتمييز أو هضم الحقوق وخصوصاً ضد القطاعات الضعيفة والمهمشة.

وفي هذا السياق، يمكن عبر تحليل الموازنة القيام بعملية المقارنة والمقاربة مع المعايير المحلية والمشابهة من حيث الدخل القومي أو دخل الفرد أو إجمالي الناتج المحلي. وكذلك مدى انسجام ذلك وتصنيف وتحديد حصص الموازنة حسب المعايير الدولية فيما يخص توزيع المصادر العامة وموضعها وحجمها لكل حق من الحقوق. ويمكن، ومن خلال العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رصد الحقوق التالية:

- 0 1 الحق في تقرير المصير (المادة الأولى).
- 0 2 الحق في العمل (المادة السادسة).
- 0 3 الحق في شروط عمل عادلة ومواتية (المادة السابعة).
- 0 4 الحق في تكوين النقابات أو الانضمام إليها (المادة الثامنة).
- 0 5 الحق في الضمان الاجتماعي (المادة التاسعة).
- 0 6 حق الأمومة والطفولة في الرعاية (المادة العاشرة).
- 0 7 الحق في مستوى معيشي مناسب، بما في ذلك الحق في الغذاء الكافي والكساء والمسكن المناسب (المادة الحادية عشر).
- 0 8 الحق في الصحة الجسمية والعقلية (المادة الثانية عشر).
- 0 9 الحق في التعليم (المادتان الثالثة والرابعة عشر).
- 0 10 الحق في المشاركة في الحياة الثقافية (المادة الخامسة عشر).

و لهذا فتحليل الموازنة يمكن أن يلعب دوراً حيوياً في تحديد المهام الأولى أو كيفية البحث عن الإجابات المنطقية والعملية للتساؤلات التي تتبادر لأذهان المهتمين من الجمهور أو المؤسسات المجتمعية غير الحكومية حول موضوع الحقوق سألقة الذكر مثل: هل يتمتع الأفراد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ هل هناك اهتمام من قبل الدولة بها؟ وما هو حجم هذا الاهتمام؟ وما هي الحقوق التي تعمل الدولة على توفيرها وخدمتها، وأيها التي يتم التنازلي عنها؟ وما هي الأسباب الحقيقية الكامنة وراء الواقع المعاش من قبل الأفراد والمواطنين فيما يتعلق بهذه الحقوق؟.

كما أن تحليل الموازنة يشكل الآلية المناسبة للبدء في تشديد وتشبيك القوى والفعاليات سواء من الأفراد أو المؤسسات للضغط من أجل إبراز هذه الحقوق وإقرارها. ومن ثم العمل على تعظيم وتوسيع حجم التمتع بها، وذلك بالمشاركة في إعادة موضعة وتوزيع المصادر العامة في الاتجاهات التي تخدم هذه الحقوق.

وللبدء في عملية التحليل، يجب إدراك وفهم واستيعاب العملية التي من خلالها يتم التحضير والإعداد للموازنة، وكذلك المصطلحات المستخدمة ومعانيها وأهدافها. ثم تعلم كيفية قراءة الموازنة بطريقة تحليلية لخطتها وبرامجها ومشاريعها التنموية المقررة من قبل الدولة. ومن أجل ذلك يجب السعي لمعرفة وجمع المعلومات من مصادرها الأساسية، والتي هي مفاتيح رئيسية في عملية الإعداد والتحضير والتقرير والإقرار للموازنة العامة، وكذلك كأطراف لشراكه فاعلة ومؤثرة من أجل إحداث التغييرات المطلوبة على الموازنة لصالح الدفاع عن حقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهي:

- مكاتب إعداد الموازنات المحلية.
- وزارة المالية.
- النواب (المجلس التشريعي).
- مكتب الرئيس.
- الوزارات المختلفة.
- البنك المركزي (سلطة النقد).
- دائرة الإحصاء المركزية.

- اللجان التشريعية المتخصصة (لجنتي المالية والموازنة).
- المدقق العام للدولة.
- بعض المدققين الخاصين (الشركات الخاصة لتدقيق الحسابات الحكومية).
- المجموعات المانحة سواء كانت دولاً أو منظمات ثنائية أو متعددة.
- تقارير المؤسسات الدولية حول الموازنة.
- الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمي.

وبناء على ذلك، ونتيجة لسعة وشمول وتعدد اتجاهات موضوع الدراسة، فقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة أجزاء رئيسة وهي:

الجزء الأول: الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين

سيتم إعطاء تصور موجز وبسيط للقارئ حول أهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية، بهدف توضيح مدى أهمية تناول هذه المواضيع. وكذلك مدى نجاعة السلطة الوطنية الفلسطينية في الحد من تدهورها عبر خطة التنمية الفلسطينية أو عبر استغلالها للمساعدات الدولية المقدمة لها.

الجزء الثاني: السياسات المالية في الأراضي الفلسطينية

يتضمن هذا الجزء من الدراسة تحليلاً موجزاً للسياسات المالية في الأراضي الفلسطينية، التي تم تنفيذها من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي، قبل وبعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية. خاصة بعد توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي، وما تركه من آثار سيئة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية.

الجزء الثالث: النفقات العامة في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية

يعتبر هذا الجزء المحور الأساسي في الدراسة، والذي سيتم تناوله من خلال التطرق إلى النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية في الفترات (1995-1998)، (1999-2001)، (2001). إن السبب وراء اعتمادنا هذا التقسيم، هو إقرار المجلس التشريعي الفلسطيني للقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وبدء العمل به من موازنة العام 1999. وسيتم التركيز بشكل خاص على تطور نفقات الوزارات المختلفة حسب مكونات الخدمات الاقتصادية والاجتماعية. والقصد من ذلك توضيح طبيعة النفقات وجمعها لأهم البنود فيها ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأثارها المباشرة على مدى تمتع المواطنين بهذه الحقوق في الأراضي الفلسطينية.

حيث أن الهدف الأساسي من هذه الدراسة ليس إعداد مادة بحثية في هذا المجال، بقدرما نطمح أن تشكل مادة أولية محفزة لمن يرغب من المواطنين والجهات المعنية. خاصة أولئك الذين يبحثون عن معرفة حقوقهم وواجباتهم الاقتصادية والاجتماعية، وتفعيل أكبر قدر ممكن من الطاقات، وعلى رأس هذه الطاقات نواب المجلس التشريعي لما لهم من أهمية في عملية إقرار الموازنة برلمانياً، وكونهم ممثلي مصالح الشعب أمام السلطة التنفيذية. وذلك باتجاه التأثير على عملية إعداد الموازنة العامة وتحديد أولوياتها، وكذلك تعظيم حجم تمتع المواطنين بها.

مدخل تمهيدي

تعمل إسرائيل منذ احتلالها للأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) عام 1967 على تنفيذ سياسات اقتصادية هادفة لربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي وتسخيره لأغراضها الخاصة. ومن أجل إعطاء تصور عام وموجز للقارئ عن الاقتصاد الفلسطيني أثناء فترة الاحتلال وحتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية تم تقسيم هذه الفترة إلى ثلاث فترات أساسية وهي:

الفترة الأولى (1967-1987)

هي الفترة الممتدة منذ بداية الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة وحتى اندلاع الانتفاضة الأولى، وتميزت هذه الفترة بالآتي¹:

1- سيطرة إسرائيل الفعلية على مصادر الموارد الطبيعية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وذلك من خلال سياسات مصادرة الأراضي وبناء المستوطنات ودفع الفلسطينيين للهجرة للخارج. إضافة إلى استنزاف الموارد المتاحة والعمل على تدمير القطاعات الاقتصادية، خاصة المنتجة منها مثل قطاعي الزراعة والصناعة. ربط شبكة البنية التحتية الفلسطينية بشبكة البنية التحتية الإسرائيلية، ما أدى إلى خلق حالة من الاعتماد الكلي في هذا المجال على الطرف الإسرائيلي.

2- الازدياد المطرد في استخدام العمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي، حيث ارتفع عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل من خمسة آلاف عام 1968 إلى 104 آلاف عام 1988. أدى ذلك إلى زيادة درجة اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على العوامل الخارجية، خاصة التي تتسم بعدم الثبات وسيطرة الجانب الإسرائيلي عليها.

3- استخدام المناطق الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة كسوق استهلاكية للمنتجات الإسرائيلية، في حين لم تسمح إسرائيل للمنتجات الفلسطينية بالدخول لإسرائيل تحت العديد من الذرائع والحجج الواهية. وهذا أدى إلى زيادة تراكم العجز في الميزان التجاري الفلسطيني

1- د. نيرة الأفندي، " واقع العلاقات الاقتصادية الفلسطينية - الاسرائيلية "، الاهرام الاقتصادي، القاهرة، 1993.

مع إسرائيل، ومن ثم ميزان المدفوعات، إلا أن التوسع في استخدام العمالة كان بمثابة المعادل المكافئ للعجز في ميزان المدفوعات.

الفترة الثانية (1988-1990)

هي الفترة الممتدة منذ الانتفاضة الأولى وحتى بداية حرب الخليج الثانية وتميزت بالآتي¹:

1- فرضت إسرائيل قيوداً جديدة على دخول العمالة الفلسطينية لديها، وكذلك الصادرات والواردات الفلسطينية. إضافة إلى الإجحاف المتزايد جراء السياسات الضريبية المطبقة، مما كان له الأثر السيئ على الاقتصاد الفلسطيني، حيث انخفض الناتج المحلي الإجمالي لعام 1989 مقارنة بعام 1988 بنسبة (35%)، وانخفض دخل الأسرة في العام نفسه بنسبة (50%).

2- فرضت إسرائيل قيوداً على الأموال المسموح بدخولها للأراضي الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك المعونات الأجنبية. ذلك الذي انعكس سلباً على القطاعات الاقتصادية المختلفة، وزاد الأمر سوءاً توقف فروع البنوك الإسرائيلية العاملة في الأراضي الفلسطينية عن تقديم أي تسهيلات ائتمانية للفلسطينيين.

3- انخفض الناتج القومي الإجمالي بالأسعار الثابتة بمعدل سنوي (12%)، وبالأسعار الجارية بمعدل (11.4%). وكذلك انخفضت الموارد المالية الخارجية نتيجة انخفاض صافي المدفوعات وعوامل الإنتاج بنسبة (9%). وقد ترتب على ذلك، انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العام 1990 إلى (\$1147) بمعدل انخفاض فعلي للفترة (1980-1990) بنسبة (19%).

¹ - د . عماد سعيد لبد ، " مميزات إعادة الانتاج المتعلقة بالقطاع الاجتماعي في فلسطين " ، اطروحة دكتوراه، جامعة كيبف الوطنية للاقتصاد، يونيو 2001 .

الفترة الثالثة (1991-1993)

هي تلك الفترة الممتدة منذ بداية حرب الخليج الثانية وحتى التوقيع على اتفاق إعلان المبادئ وإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في 13/9/1993. وتميزت هذه الفترة بالآتي¹:

1- استمرار المعوقات والقيود الناتجة بفعل سياسات وإجراءات الاحتلال الإسرائيلي المتبعة، مما أحدث تشوهاً في طبيعة وهيكل الاقتصاد الفلسطيني.

2- تولد مجموعة من الضغوط الخارجية، التي شكلت عبئاً جديداً على الاقتصاد الفلسطيني، وكان أبرزها عودة آلاف الفلسطينيين العاملين في الخارج نتيجة أحداث حرب الخليج الثانية. أدى هذا العبء إلى زيادة نسبة البطالة وانخفاض قيمة التحويلات المالية الخارجية، التي شكلت جزءاً كبيراً من مجموع الدخل القومي الإجمالي. فقد قدرت الخسائر المالية المترتبة عن ذلك خلال هذه الفترة (91-93) بنصف مليار دولار أمريكي. وبالعودة إلى المؤشرات الاقتصادية خلال هذه الفترة²، خاصة الإحصائيات الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، سنجد أن الناتج القومي الإجمالي حقق نمواً في العام 1992 مقارنة مع العام 1991 بلغ (21.6%). أما في العام 1993، فقد بلغ معدل النمو (17%)، أما الناتج المحلي الإجمالي فحقق نمواً قدره (21.2%). وعند قسمة الناتج المحلي الإجمالي على الناتج القومي الإجمالي خلال تلك الفترة يتضح مدى درجة اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على المصادر الخارجية.

3- أما الاستثمارات، فقد بلغت في العام 1988 حوالي (1163.31) مليون دولار أمريكي، وتوالت في الانخفاض حتى وصلت إلى (735.77) مليون دولار أمريكي في العام 1992. وتم تنفيذ معظم هذه الاستثمارات بواسطة القطاع الخاص. ويفسر هذا الانخفاض حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وعدم ثقة رجال الأعمال بالسياسات الإسرائيلية. إضافة إلى

¹ - المصدر السابق نفسه.

² - الهيئة العامة للإستعلامات، التقرير الإقتصادي الفلسطيني (1994 - 1999)، غزة- فلسطين، شباط 2001- ص 14.

الإغلاق الكلي للأراضي الفلسطينية المحتلة من طرف إسرائيل في أبريل/ نيسان 1993، الذي أوجد عقبات إضافية أمام انتعاش الاقتصاد الفلسطيني. فقد بلغت معدلات البطالة في حينه (35%)، وهي معدلات قياسية لم تشهدها الأراضي الفلسطينية المحتلة من قبل.

الجزء الأول

الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية.

أولاً: المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية

أ - المؤشرات الاقتصادية

1- الناتج المحلي الإجمالي والناتج القومي الإجمالي

شهدت بداية العملية السلمية نمو اقتصاديا مرتفعا بلغ عام 1994 (10.5%) وذلك في ظل الأوضاع السياسية التي سادت في حينه¹. إلا أن هذا لم يستمر طويلا لعدم وفاء إسرائيل بالاتفاقات الموقعة معها واستغلالها للأوضاع الاقتصادية كوسيلة ضغط على الفلسطينيين، مما أدى إلى تراجع النمو الاقتصادي بعكس ما كان متوقعا. ففي العام 1996، كانت النتائج أكثر سوءا نتيجة للأحداث السياسية والانعكاسات السلبية لانخفاض سعر صرف الشيكل الإسرائيلي مقابل الدولار أمريكي، الذي تجاوز (5%) في عام 1996. من جهة أخرى، ترتب على الإغلاقات الإسرائيلية المتكررة للأراضي الفلسطينية تناقص عدد القوى العاملة الفلسطينية في إسرائيل والخارج. فقد تراجع صافي تحويلاتهم عام 1996 إلى (204) مليون دولار أمريكي، علماً بأنها بلغت عام 1995 (248) مليون دولار أمريكي. أما بالنسبة إلى عامي 1998 و 1997، فقد بلغ الناتج المحلي الإجمالي على التوالي (4905.5)، (4484.5) مليون دولار أمريكي، ومثل صافي الدخل المتحقق من عناصر الإنتاج للعام 1998 حوالي (22%) من الناتج المحلي الإجمالي. و يوضح هذا مدى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الأسواق الخارجية، خصوصا السوق الإسرائيلية، التي توظف ما نسبته (22.3%) من العمالة الفلسطينية.

¹ - سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي الثاني 1996، ص 6.

أما الدخل القومي الإجمالي المتاح¹، الذي يقيس الإمكانيات القومية المتاحة لمواجهة متطلبات الأنفاق المختلفة، وهو الذي يشمل كل من الدخل القومي الإجمالي وصافي التحويلات الجارية من الخارج، فقد بلغ عام 1998 (5855.1) مليون دولار أمريكي. كان نصيب الفرد منه في الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء القدس، وعلى التوالي (2169.2)، و(1678.1) دولار أمريكي. وبمقارنة نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، فإن نصيبه من الدخل المتاح كان أعلى بنسبة (6.5%)، (8.5%) لكل من الضفة وغزة. وهذا يدل على تضاؤل أهمية الدور الذي تلعبه المساعدات الخارجية للاقتصاد الفلسطيني، خاصة في رفع مستويات المعيشة. وهذا يستدعي اهتمام صنّاع القرار الاقتصادي في فلسطين بتطوير مقومات النمو الذاتي والاستخدام الأمثل للموارد المحدودة والمتاحة من أجل تطوير القدرات الإنتاجية والتشغيلية للاقتصاد الفلسطيني.

جدول رقم (1)

تطور حجم الناتج المحلي الإجمالي والناتج القومي الإجمالي في فلسطين²

الوحدة (مليون دولار أمريكي)

1999	1998	1997	1996	1995	1994	أهم المؤشرات
3084.9	2958.6	2840.3	2554	2454	2361.6	تقدير عدد السكان (بالآف)
4550	4250.7	3877.0	3610.8	3226.4	2609.6	الناتج المحلي الإجمالي (بالآف)
5545.9	5144.1	4558.5	4179.2	3822.4	3097.4	الناتج القومي الإجمالي (بالآف)
1567.9	1547.7	1499.5	1537.4	1495.8	1329	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
1911.0	1889.6	1762.8	1779.1	1772.1	1578	نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي
%6.3	%5.5	%7.6	%8.4	%10.8	%14	معدل التضخم
%12	%16	%20	%24	%29	%25	معدل البطالة

¹ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، المراقب الاجتماعي، العدد السادس، نيسان 2000، ص 14.

² - سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية العدد (22) والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وزارة المالية الفلسطينية

126	118	95	58	56	53	العمالة الفلسطينية في إسرائيل (بالآلف)
425	425	403	355	340	328.9	العمالة الفلسطينية في فلسطين (بالآلف)
551	543	498	413	396	381.9	إجمالي العمالة الفلسطينية (بالآلف)

2 - الإنفاق الإجمالي

شهدت مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية انخفاضا مستمرا في الإنفاق الخاص قابله ارتفاع في الإنفاق العام¹. فقد انخفضت نسبة الإنفاق الكلي من (84%) في عام 1994 إلى (79%) عام 1998، وفي المقابل ارتفعت نسبة الإنفاق الحكومي من (16%) في عام 94 إلى (21%) عام 1998. كما ارتفعت نسبة الإنفاق الكلي من (125%) من الناتج المحلي في عام 1994 إلى (131.5%) عام 1998. وعند المقارنة بين الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 1998، نجد أن حصة الإنفاق الاستهلاكي زادت في الضفة الغربية عن قطاع غزة بنسبة (15%)، وهذا يعكس الفجوة بين مستويات المعيشة بين المنطقتين. وتزيد حصة الإنفاق الحكومي في قطاع غزة عن الضفة الغربية بسبب تركيز الأنشطة فيها. ويلاحظ من جهة أخرى، أن حصة الاستثمار من الناتج الإجمالي المحلي تزيد في الضفة الغربية عن قطاع غزة بنسبة (35.4%) للعام 1998 مقارنة بنسبة (39.5%) للعام 1997. وهذا يعني وجود فجوة في الإمكانات الرأسمالية بين الضفة و قطاع غزة والناتج عن اختلاف الإمكانات و الأداء .

3 - الأسعار والتضخم:

نظرا لارتباط الاقتصاد الفلسطيني المباشر بالاقتصاد الإسرائيلي، خاصة في المجال التجاري، فمن الطبيعي أن يتأثر بالتضخم الموجود في إسرائيل. ومما يزيد الأمر سوءا عدم قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على استخدام أدوات السياسة المالية والنقدية في

¹ - المصدر السابق نفسه.

الحد من ظاهرة التضخم. وهذا ينعكس سلبيًا على النمو الاقتصادي في فلسطين وحجم المدخرات، ومن ثم الاستهلاك والاستثمار. وعند العودة إلى الجدول رقم (1)، نلاحظ انخفاض معدل التضخم في فلسطين من (14%) عام 1994 إلى (6.3%) عام 1999. والذي تزامن مع انخفاض الطلب المحلي وحجم الاستثمار والاستهلاك الخاص وكذلك انخفاض معدلات الدخل.

جدول رقم (2)

تطور الأرقام القياسية للأسعار الاستهلاكية في فلسطين¹

السنة					المنطقة
1999	1998	1997	1996	1995	
120.23	112.9	107.58	106.76	99.74	الضفة الغربية
119.78	115.19	108.79	106.45	99.6	قطاع غزة
119.93	113.63	107.62	106.15	94.66	الأراضي الفلسطينية

ب - أهم المؤشرات الاجتماعية

1 - مستويات المعيشة

أظهرت بيانات الدورة الثالثة من مسح الإنفاق والاستهلاك للأسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة للعام 1998، التي قام بها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أن هناك تراجعاً طفيفاً في مستويات المعيشة مقارنةً بالعام 1997. هذا بالإضافة لاستمرار التفاوت في مستويات المعيشة بين المناطق. ويمكن توضيح ذلك وبإيجاز عبر النقاط الآتية:

¹ نفس المصدر السابق.

- تقلص حصة الطعام من الإنفاق في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- تقلص طفيف في فجوات الاستهلاك والإنفاق بين الضفة الغربية و قطاع غزة .
- اتساع الفجوة بين المحافظات الفلسطينية في مستويات المعيشة.
- اتساع معدل الإنفاق للفرد في وسط الضفة الغربية واستمرار إتساع الفجوة بين وسط الضفة وباقي المناطق, حيث أن الأسر ذات المعيشة المنخفضة أكثر انتشارا في شمال الضفة الغربية وجنوبها.
- اتساع فارق الأجور بين الضفة الغربية و قطاع غزة .

إن ما سبق، يشير وبصورة واضحة إلى انخفاض وتراجع مستويات المعيشة في المناطق الفلسطينية بشكل عام، واستمرار الفجوات بين المناطق المختلفة رغم مرور أكثر من خمس سنوات من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية.

2 - البطالة و الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة :

1-2 البطالة¹

تمثل ظاهرة البطالة في فلسطين إحدى أهم المشاكل التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، التي تتعكس عنها العديد من النتائج السلبية في المجتمع الفلسطيني. إن نسبة البطالة لم تتجاوز قبل قيام السلطة (5%) من مجموع القوى العاملة في فلسطين، لكن سياسة الإغلاق الشامل وفقدان معظم العمال الفلسطينيين أماكن عملهم في إسرائيل، إضافة إلى التعطل شبه الكامل للعديد من القطاعات الاقتصادية، أدى إلى ارتفاع نسب البطالة في فلسطين بمعدلات قياسية، حيث تجاوزت في أوج الإغلاقات الشاملة نسبة (50%). والجدول الآتي يوضح تطور معدلات البطالة في الضفة الغربية و قطاع غزة².

¹ - وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برنامج الامم المتحدة الأنمائي ، تقرير الفقر في فلسطين 1997 / 1998

² - للمزيد حول ذلك يمكن العودة لنشرات البنك الدولي المتعلقة بالاوضاع الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

السنة	94	95	96	97	98	99
النسبة	%25	%29	%24	%20	%16	%12

2-2 الفقر

يُعرف الفقر بغياب الحد الأدنى من الدخل أو الموارد لتلبية الحاجيات الأساسية. كما يعرف بعدم القدرة على الحفاظ على المستوى الأدنى من المعيشة¹. ولكن في سياق الأوضاع السائدة في الضفة وغزة تعتبر الحاجيات الأساسية تعبيراً مطاطاً يتسع لاجتهادات عدة، الأمر نفسه ينطبق على تعبير الحد الأدنى من المعيشة. ويوجد في أدبيات الفقر العديد من المفاهيم، التي لها علاقة بظاهرة الفقر أبرزها:

الحرمان الشديد: المقصود به قصر العمر عند الولادة، وما يتولد نتيجة الكوارث الطبيعية والحروب.

الانكشاف والضعف: يمكن اعتبار هذا المفهوم أكثر ملائمة للواقع الفلسطيني، فهناك فئات اجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة شديدة الانكشاف لحالات الطوارئ والصدمات الاقتصادية، لكونها تفتقر إلى أنظمة الضمان الاجتماعي القوية، إضافة إلى ضعف الاقتصاد الفلسطيني وعدم قدرته على مواجهة الصدمات.

التنمية البشرية: إن مؤشرات التنمية البشرية الرئيسة المتمثلة في نسبة الوفيات للأطفال والأمهات ومتوسط العمر عند الولادة ومعدلات التعليم والصحة ودرجة الاستفادة من المرافق العامة كلها ذات علاقة بالحرمان والفقر.

عدم المساواة بين الجميع: يرتبط الفقر في جوانب مهمة منه بعدم التوزيع العادل للثروات والدخل، واستئثار فئة محددة من المجتمع بها. ويمكن العمل ضمن هذا العنوان بمفهوم الاستثناء في المجتمع، خاصة إذا كان الاستثناء قائماً على مبدأ عرقي أو ديني أو جغرافي أو قومي. مما يعني الحد من تكافؤ الفرص وزيادة الفقر في أوساط هذه الفئات المستثناة.

هذا وقد جاء في دراسة أعدتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي عام 1998 عن حالة الفقر في فلسطين، أن حوالي (30%) من العائلات الفلسطينية تعيش دون مستوى خط الفقر. فقد

¹ - البنك الدولي

تم تعريف خط الفقر سنة 1997 على انه، الإنفاق الشهري الذي يقل عن (1140) شيكل إسرائيلي لأسرة مكونة من 6 أفراد. أي ما يعادل حوالي (650\$) سنوياً لكل فرد من أفراد الأسرة، وعند سعر صرف يساوي (30.5 شيكل/دولار) أمريكي. وأوضحت الدراسة عدداً من المفاهيم المتعلقة بالفقر، أهمها:

- إن الفقر في المجتمع الفلسطيني أشد وطأة مما هو متعارف عليه، فإن (30%) من العائلات الفلسطينية تعيش تحت خط الفقر. إن هذه النسبة في تزايد مستمر تبعاً لتطورات الأوضاع السياسية والاجتماعية في فلسطين.

- إن المناطق الجنوبية في الضفة الغربية و قطاع غزة اشد فقراً من المناطق الأخرى بشكل عام. وإن هناك تفاوتاً واسعاً في نسب الفقر بين المناطق نفسها وبين المناطق الأخرى، خاصة في المخيمات، التي تبلغ فيها نسب الفقر أعلى معدلاتها.

- العمل لا يعني الخروج من دائرة الفقر، حيث اتضح أن (67%) من العائلات الفلسطينية، التي يعولها شخص عامل تعتبر تحت خط الفقر. وهذا يدل على انخفاض قيمة الأجور الفعلية مقارنة مع مستوى المعيشة والنتيجة عن العديد من العوامل الأخرى.

- تقل نسبة الفقر كلما زادت درجة التعليم، وعند المهنيين، وفي الأسر الأقل عدداً، وفي الأسرة التي يكون فيها المعيل هو الأب.

ج - أهم المؤشرات الصحية

1- معدل الأطباء بالنسبة إلى السكان¹:

بلغ معدل الأطباء لكل مائة ألف من السكان الفلسطينيين في العام 1998 (114.9) طبيياً. وبالمقارنة مع دول الجوار فإن هذا المعدل يعتبر متدنياً، حيث كانت معدلاته للعام 1997 في كل من إسرائيل والأردن و مصر ولبنان على التوالي (459)، (15)، (202)، (191) طبيياً لكل مائة ألف.

¹ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، المراقب الاجتماعي، العدد الثالث، فبراير 2001، ص 15.

ومقارنة مع المعدلات العالمية فهي تقترب منه، حيث تبلغ (112) طبيباً لكل مائة ألف، ولكنها تقل كثيراً عن معدلات الدول المتقدمة، التي يبلغ المعدل فيها (253) طبيباً لكل مائة ألف. إلا أنه من الواجب التنويه بأن معدل الأطباء لا يعتبر المعيار الوحيد عند المقارنة، خاصة في الدول غير المتقدمة. فالتخصص والكفاءة وجودة الخدمات لا بد من أخذها في الاعتبار والمبالغ التي تنفقها وزارة الصحة على العلاج في الخارج خير دليل على ذلك، بغض النظر عن الاعتبارات الأخرى.

2- تراجع الكفاية السريرية "عدد الأسرة"¹

وفقاً لبيانات وزارة الصحة الفلسطينية، فقد بلغ عدد الأسرة لعام 1998 في الضفة الغربية وقطاع غزة.

(3183) سريراً، منها (1941) في الضفة و(1242) في قطاع غزة، بينما بلغ عددها في العام 1997 (3227) سريراً، في الضفة (2070) وفي غزة (1157). ومن الواضح أن تراجع الكفاية السريرية يعود لعدم قيام وزارة الصحة بزيادة عدد الأسرة في المستشفيات بما يتناسب مع الزيادة الطبيعية في عدد السكان. ويعزى أيضاً تراجع عدد الأسرة في المستشفيات الخاصة لتراجع حجم التمويل المقدم لها. ويجدر التنويه أنه بعد أحداث انتفاضة الأقصى، تم فتح العديد من المستشفيات الخاصة مما أدى لزيادة عدد الأسرة. إلا أن زيادة عدد الأسرة أو عدد الأطباء لا يمكن الاكتفاء بهما كمعايير لقياس جودة الخدمات الصحية.

أكد تقرير وزارة الصحة الفلسطينية على تراجع عدد المؤمنين صحياً لديها، خاصة فئتي التأمين الاختياري والجماعي. الذي يعبر بوضوح عن تراجع ثقة الجمهور بنوعية الخدمات الصحية وكفاءتها، وهذا يستدعي تطوير نوعية الخدمات الصحية المقدمة. وكذلك تكريس مستوى عالٍ من المهنية، ودوراً رقابياً مشدداً من قبل وزارة الصحة لتأمين مستوى عالٍ من الخدمة للجمهور. كما يجب النظر لصلاحية الأدوية وتوفرها وتوزيعها بين التجمعات السكانية.

¹ - نفس المصدر السابق، ص 11.

وتتطلب هذه الأمور أيضا من الجهات المعنية، الاهتمام بحقوق المواطن الصحية وتحسين مستوى الخدمات وتقليص الفجوات الاجتماعية بين المواطنين. خاصة فرص الحصول على العلاج بشكل متكافئ، وبأقل تكلفة ممكنة، لاسيما في ظل استمرار تدهور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية. فهناك الكثير من أصناف العلاج التي لا تتوفر للمريض و يضطر إلى شرائها على نفقته الخاصة، رغم توفر التأمين الصحي لديهم.

3 - أثر ممارسات قوات الاحتلال الحربي الإسرائيلي على تدهور الاوضاع الصحية¹

قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بمسح صحي خلال الفترة من (2001/4/11 إلى 2001/5/15)، على عينة عشوائية من المواطنين الفلسطينيين في الضفة، والقطاع وخاصة القاطنين في أماكن الاحتكاكات (التماس)، فظهرت النتائج التالية:

- أفاد (38%) من عينة المسح أن السبب الرئيس الذي حال دون الحصول على الخدمة الصحية خلال الأحداث الحالية يعود لعدم توفر الأدوية اللازمة للعلاج وعدم القدرة على دفع تكاليف العلاج. في حين أفاد (23%) منهم بان السبب يعود لعدم القدرة على الوصول إلى مكان الخدمة نتيجة الممارسات الإسرائيلية. وأفاد (18%) منهم بان السبب يعود لعدم تمكن الكادر الطبي من الوصول إلى المراكز الصحية أو العيادات، أو بسبب نقص أدوات ومعدات العلاج.

- تضاعفت نسبة النساء الحوامل اللواتي لم يتلقين رعاية صحية أثناء الحمل بـ (4.5) ضعف منذ بداية الإجراءات الإسرائيلية. وأظهرت النتائج أن (19.6%) من النساء الحوامل لم يتلقين رعاية أثناء الحمل، في حين أشارت نتائج المسح الصحي للعام 2000 أن نسبة النساء اللواتي سبق لهن الإنجاب عام 1999 ولم يتلقين رعاية أثناء الحمل بلغت (13%).

- أظهرت النتائج أن (10%) من العينة تعرضوا للاعتداءات الإسرائيلية بمختلف أنواعها، منهم (35%) من الإناث و(65%) من الذكور. وشكل الأطفال ما نسبته (32%) من مجمل عدد الأشخاص الذين تعرضوا للاعتداءات .

¹ - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أثر الإجراءات الإسرائيلية على واقع الطفل والمرأة والأسرة الفلسطينية، 2001 .

- بينت النتائج أن(9.4%) ممن تعرضوا للإصابة، كانت الإصابة في الرأس أو الوجه، و(1.7%) أصيبوا في الصدر، و(2.3%) أصيبوا في البطن، وتعرض (18.8%) منهم للإصابة في الأطراف. وشكل الأطفال ممن تعرضوا للإصابة في الرأس (7%)، و(37%) ممن أصيبوا في الأطراف.

- أظهرت النتائج أن (1.2%) من الإصابات تركت إعاقات دائمة و(3.6%) تركت إعاقات مؤقتة، في حين أن(2.7%) تركت تشوهات. وشكلت الإعاقة الدائمة بين الأطفال نسبة (26%) من مجمل الإعاقات الدائمة. وشكلت الإعاقات المؤقتة لدى الأطفال نسبته (28%) من مجمل الإعاقات المؤقتة، في حين شكلت التشوهات بين الأطفال (22%) من مجمل التشوهات.

د- أهم المؤشرات التعليمية

1- زيادة نسبة التسرب في المرحلة الثانوية.

تراجعت ظاهرة التسرب في المرحلة الأساسية، بينما ازدادت في المرحلة الثانوية، حيث ارتفعت في العام الدراسي 1996/ 1997 من (5.8%) إلى (6.2%) في العام 1997/1998. وفاقت نسبة تسرب الإناث على الذكور، حيث ارتفعت في الأعوام نفسها من (4.3%) إلى (8.3%) مقارنة بنسبة ارتفاع الذكور للفترة نفسها، التي ارتفعت من (3.9%) إلى (7.9%).

من العوامل التي تفسر هذه النسب، تردد بعض الأهالي في الموافقة على إرسال بناتهم بعيداً عن أماكن سكن العائلات، وانتشار ظاهرة الزواج المبكر. وما يلفت النظر في ظاهرة التسرب، أنها ترتفع في المدارس الحكومية عنها في مدارس الوكالة والمدارس الخاصة. و يعزى ذلك لاختلاف عدد الطلاب في الفصل الواحد والأساليب التربوية المطبقة، والمستوى الاقتصادي والاجتماعي.

أما بالنسبة إلى العام الدراسي 99/98، فتشير إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بان نسبة التسرب بلغت (1.6%)، وللضفة الغربية وقطاع غزة على

التوالي (2%)، (1%)، وبلغت نسبة التسرب للإناث والذكور بشكل عام (1.6%)، الإناث منها (1.4%) والذكور (1.8%).

ويلاحظ أن نسبة التسرب للذكور والإناث في الضفة الغربية تزيد عن قطاع غزة، حيث بلغت بالنسبة إلى الإناث في قطاع غزة (1%) وفي الضفة (1.7%)، أما نسبة التسرب إلى الذكور فقد بلغت في قطاع غزة (1.1%) وفي الضفة (2.3%).

2 - تزايد معدل عدد الطلبة لكل معلم

بلغ معدل عدد الطلبة لكل معلم في الضفة الغربية وقطاع غزة للعام الدراسي (1999/1998) في المدارس الحكومية (27.3) طالباً لكل معلم، وفي مدارس الوكالة (38.1)، وفي المدارس الخاصة (16) طالب لكل معلم. وقد شكلت هذه المعدلات انخفاضاً قليلاً عن مثيلاتها للعام (1998/97)، حيث كانت على التوالي (28.3)، (38.7)، (18.2). إلا أن هذه المعدلات لازالت مرتفعة، والسبب يعود كما جاء في المراقب الاجتماعي العدد الثالث لعدم توظيف العدد الكافي من المعلمين لتغطية الزيادة في عدد الطلاب.

ومن جهة أخرى، تظهر بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، وكذلك وزارة التربية والتعليم للعام الدراسي (99/98) فرقاً في معدلات عدد الطلبة تبعاً للمراحل التعليمية، فقد بلغت (30.9) طالباً لكل معلم فالمرحلة الأساسية مقارنة بـ (20.2) طالباً في المرحلة الثانوية. كما تظهر فجوة واسعة في المعدلات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث بلغت على التوالي (27.7)، (37.4) طالباً لكل معلم. كما تظهر أيضاً الفجوة في المرحلة الثانوية بين الضفة وغزة، والتي بلغت على التوالي (19)، (22.1) طالباً لكل معلم.

وحسب إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، قاعدة بيانات مسح التعليم للعام الدراسي (2000/1999)، فإن عدد الطلبة للمعلم الواحد لجميع مراحل الإشراف وجميع جهات الإشراف بلغ (29.4) طالباً لكل معلم. وإذا ما تتبعنا معدل عدد الطلبة للمعلم بين الأعوام الدراسية (1995/94) و (2000/1999) نلاحظ انخفاضاً طفيفاً، بحيث أن هذا

المعدل انخفض من (31.1) طالباً لكل معلم في عام (1995/1994) إلى (29.4) في العام (2000/1999). وعليه يمكن تسجيل الملاحظات الآتية:

- استمرار ارتفاع معدلات الطلبة لكل معلم بالنسبة إلى المدارس بشكل عام مقارنة بالسنوات الأخرى

- استمرار التفاوت بين معدلات الطلبة في المدارس بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تزيد ويفارق كبير الضفة الغربية عن قطاع غزة. وهذا ينطبق أيضاً عند التصنيف للمراحل الدراسية المختلفة، و يمكن التأكد من ذلك بالعودة إلى مؤشرات التعليم العام للعام الدراسي (2001/2000) والصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.¹

3 - ارتفاع نسبة طلاب الجامعات مقارنة بعدد السكان

إن ارتفاع نسب طلاب الجامعات مقارنة بعدد السكان يعتبر مؤشراً يجب أخذه في الاعتبار من قبل المعنيين سواء في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، أو أي جهة أخرى معنية بهذا المجال. خاصة في ظل محدودية الموارد وغياب التكامل بين الجامعات الفلسطينية. فالمطلوب إعادة صياغة المناهج برؤية واهتمامات جديدة وتحرير التربية من الأساليب التقليدية القائمة على الحفظ والتلقين وضعف طرق التفكير والتعبير. كما يجب إعادة النظر في ضعف دور الجامعات الفلسطينية كمراكز إنتاج للمعرفة وانعزالها عن حركة تطور المجتمع. فهناك غياب في عملية التكامل والتنسيق الكافي بين الجامعات ووزارة التعليم العالي، وتحديدًا فيما يخص الدراسات العليا، بما يوفر التكاملية بينها. ويمكن ضمن هذا المجال اقتراح العديد من الخطوات بهدف زيادة قدرات و تحسين أداء الجامعات الفلسطينية وأهمها:

- عدم التوسع في فتح تخصصات جديدة دون حساب دقيق لما سيترتب عن ذلك من نفقات وأعباء إضافية، خاصة لعدم حاجة المجتمع الضرورية لها.

¹ - من خلال المسح الذي قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، قائمة بيانات مسح التعليم العالي للعام الدراسي (2000/2001) (أمكننا الاطلاع وبشكل مفصل على مؤشرات التعليم العالي للعام الدراسي المذكور من خلال الجدول رقم (3)، وقد استخلص القائمون على عملية المسح مجموعة من التوصيات ونرى من الضرورة لمن أراد المزيد حول هذا الموضوع العودة إليها.

- إعادة النظر في هيكلية الجامعات وفق سياسات مدروسة تأخذ في الاعتبار إزالة كل مظاهر الترهل الإداري وترشيد الإنفاق.
- إبعاد الاعتبارات السياسية عن الوسط الجامعي فيما يتعلق بالتعيينات والأداء بشكل عام.
- العمل على إيجاد موارد تمويل ذاتية، غير الرسوم والتمويل الحكومي، سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الخارجي.

جدول رقم (3)¹

مؤشرات التعليم العالي للعام الدراسي 2001/2000

الأراضي الفلسطينية	المؤشر
15	عدد الجامعات والكليات التي تمنح درجة البكالوريوس
40099 35144 75243	الطلبة في الجامعات الفلسطينية ذكور إناث المجموع
5762 4962 11711	خريجو الجامعات الفلسطينية 2000/99 ذكور إناث المجموع
15 2129 2825 4954	عدد كليات المجتمع المتوسطة الطلبة فيها ذكور إناث المجموع
835 1250 2085	خريجو كليات المجتمع المتوسطة 2000 / 1999 ذكور إناث

¹ - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. قاعدة بيانات مسح التعليم العام للعام الدراسي 2000 / 2001، رام الله - فلسطين.

هـ - أهم مؤشرات الجريمة في الأراضي الفلسطينية

تزايدت عدد الأفعال الإجرامية التي تم التبليغ عنها في الأراضي الفلسطينية من (8765) فعلاً إجرامياً في العام 1997 إلى (22286) فعلاً في العام 1998، منها (13397) في الضفة الغربية و(8889) في قطاع غزة. وصنفت هذه الجرائم على النحو الآتي:

- جرائم اعتداء (29.2%)، جرائم أخلاقية (22.1%)، جرائم سرقة (12.16%)، جرائم احتيال وتزوير (8.1%). وتتوزع باقي الجرائم على التهديد والاعتداء على موظفي القطاع العام، وما يتصل بالمخدرات والخطف ومحاولة الخطف والاعتصاب ومحاولة الاغتصاب. فيما يتعلق بالجرائم الأساسية السابقة، نجد أن أعلى نسبة من أفعال الاعتداء المصنفة منها تحت بند اعتداء و شجار تبلغ (68.1%). تبلغ أعلى نسبة من الجرائم الأخلاقية والمتعلقة بالسكر وأحداث الشغب في الضفة الغربية ونسبتها (17.6%). بينما يحتل بند تهديد وتحقير الغير المرتبة الأولى من الجرائم الأخلاقية في قطاع غزة، ويشكل ما نسبته (44.2%) من مجموع هذه الجرائم. بينما تقع أعلى نسبة من جرائم الاحتيال والتزوير تحت بند إعطاء شيكات من دون رصيد وتبلغ نسبتها في هذا البند (46.6%) من إجمالي جرائم الاحتيال والتزوير. ويمكن اختصار مؤشرات الجريمة بشكل عام كالآتي¹:

- محافظة طولكرم الأعلى في معدلات الجريمة ومحافظة نابلس الأدنى.
- محافظة رام الله الأعلى في جرائم السرقة.
- النسبة العظمى من الموقوفين في السجون الفلسطينية متهمين بارتكاب جرائم اعتداء.
- استمرار تراكم عدد القضايا المعلقة من مجمل القضايا المعروضة على المحاكم الفلسطينية عام 1998، حيث بلغ عددها (123375) قضية وتشكل نسبتها (45.5%) من

¹ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، المراقب الاجتماعيين العدد الثالث، شباط 2001، ص53-58.

المجموع الكلي، منها (109873) في الضفة الغربية و(13502) في قطاع غزة. وهذا يدل على سوء الأوضاع في أداء الجهاز القضائي الفلسطيني في هذا المجال.

ثانياً: تنمية القطاع الاجتماعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:

أ - خطة التنمية الفلسطينية (1999-2003).

1 - الأهداف الاجتماعية في خطة التنمية الفلسطينية.

تنبت خطة التنمية الفلسطينية (1999-2003) منهاجاً شاملاً للتنمية اقتناعاً بأهمية الدور الذي تلعبه التنمية الاجتماعية في تحقيق النمو المتواصل في مجال الإنتاج والتوظيف. فوضعت الخطة في أولوية أهدافها تطوير مستوى الخدمات الاجتماعية ورفع مستوى المعيشة ومحاربة الفقر. متبينة مجموعة من السياسات التي تقوم على أساس تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين وضمان مشاركتهم في العملية الإنتاجية.

كما أن الخطة تبنت سياسات اجتماعية هدفت إلى توفير فرص متساوية للمواطنين وإتاحة الفرص لهم للتطوير والإبداع. إلا أن هناك العديد من المعوقات التي مازالت تواجه قطاع الموارد البشرية والاجتماعية وأهمها¹:

- عدم توفر الموارد المالية الكافية لإدارة هذه القطاعات وتطويرها، حيث أنها تستهلك جزءاً كبيراً من الموازنة العامة.

- عدم وجود توازن جغرافي في تقديم الخدمات، حيث أن المناطق الريفية ومناطق شمال وجنوب الضفة الغربية، بالإضافة إلى مخيمات اللاجئين في قطاع غزة تعاني من نقص حاد في الخدمات المقدمة وذات الطابع الاجتماعي.

- انخفاض مستوى التنسيق بين مقدمي الخدمات الاجتماعية، سواء كانت مؤسسات حكومية أم غير حكومية، حيث يؤدي هذا في كثير من الأحيان لازدواجية الخدمة وحرمان البعض منها.

¹ - د . عماد سعيد ليد، مصدر سابق.

وبالنظر إلى ذلك كان لابد من وضع أهداف وسياسات عامة تعمل على تطوير هذا القطاع، بحيث يتم الأخذ في الاعتبار التوازن الجغرافي في توزيع الخدمات بين المناطق المختلفة، وتوفير وتطوير الخدمات التعليمية والصحية والاستمرار في إعداد الكادر البشري العامل ضمن القطاع الاجتماعي وتطويره. وكل ذلك ضمن سياسات تعمل على زيادة القدرات الاستيعابية في هذه القطاعات والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومن خلال أطر قانونية تنظم عمل وأنشطة هذا القطاع.

أما بالنسبة إلى الأهداف الخاصة بوزارة الشؤون الاجتماعية، التي تضمنتها خطة التنمية الفلسطينية (1999-2003)، فقد جاءت متضمنة النقاط التالية:

- ضمان حماية الحقوق الأساسية للطفل الفلسطيني ورعايته في ضوء الاتفاقات والمواثيق.
- توفير الرعاية والحماية للأطفال الذين يولدون لآباء غير معروفين، والأطفال الذين ليس لهم روابط عائلية.
- الحد من تسرب أطفال المدارس والعمل على توفير التأهيل التربوي والمهني للأطفال المتسربين.
- رعاية الأحداث المنحرفين من موقوفين ومحكومين وإعادة تأهيلهم نفسياً واجتماعياً وتربوياً.
- توفير فرص التثريب والتأهيل في الوسط النسوي حتى يتم مشاركتهم في العملية الإنتاجية التنموية والاهتمام بكبار السن كأولوية قصوى وتنظيم البرامج لتفقد ظروف المسنين سنوياً.
- رعاية وتأهيل الأسرى والمحررين لتسهيل عملية اندماجهم في المجتمع.
- مساعدة أسر الشهداء والأسرى والجرحى لتحقيق سبل العيش الكريم لهم.

2 - السقف المالي للقطاع الاجتماعي في خطة التنمية الفلسطينية.

يتطلب هذا القطاع نسبة مرتفعة من الاستثمارات من أجل توفير الخدمات المطلوبة، إذا ما أخذ في الاعتبار التزايد الطبيعي للسكان وما نتج من مضاعفات ترتبت عن أحداث انتفاضة الأقصى الثانية. وهذا يعني أن حجم الاستثمارات المفروزة في الموازنة

لهذا القطاع ستحدد بدورها حجم المبالغ التي يمكن إنفاقها على الصحة. وقد بلغت نسبة هذا الاستثمار ضمن النفقات التشغيلية (35%). الجدولان التاليان رقم (4) يوضحان توزيع الاستثمارات المخططة والفعلية على القطاعات المختلفة كما جاءت في البرامج الاستثمارية الفلسطينية خلال الفترة (1996-2000).

جدول رقم (4)¹

توزيع الاستثمارات المخططة والفعلية على القطاعات المختلفة كما جاءت في البرامج الاستثمارية الفلسطينية خلال الفترة (1996 - 2000).

القطاع	البرنامج الاستثماري 1996	البرنامج الاستثماري 1997	خطة التنمية الفلسطينية (1998 - 2000)			متوسط التمويل
			1998	1999	2000	
البنية التحتية	%56	%42	%51	%47	%46.3	%48.5
القطاع الاجتماعي	%27.3	%34	%24.2	%23.4	%25.7	%26.9
القطاع الإنتاجي	%6.8	%16	%16.6	%19.6	%15.4	%14.9
قطاع بناء المؤسسات	%7.2	%8	%6.7	8.6 %5	%11.8	%8.5

جدول رقم (5)²

توزيع القطاعي للاستثمارات المخططة ومتوسط الانفاق

القطاع	متوسط الاستثمار المخطط	متوسط الإنفاق الفعلي
--------	------------------------	----------------------

¹ - وزارة التخطيط والتعاون الدولي خطة التنمية الفلسطينية (1999 - 2003)، ص 42.

² - المصدر السابق نفسه ص 43.

قطاع البنية التحتية	48.5 %	27.5 %
القطاع الاجتماعي	26.9 %	41.6 %
القطاع الإنتاجي	14.9 %	7.7 %
قطاع المؤسسات	8.5 %	22.4 %

يتضح من الجدولين رقم (5،4) أن خطة التنمية الفلسطينية أعطت القطاع الاجتماعي الأولوية في التمويل. فقد عملت على أن تكون نسبته من إجمالي استثمارات الخطة (25%) في نهاية العام 2003، علماً بأن الاستثمار في هذا القطاع بلغ في السنوات الأولى من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية نسب مرتفعة. وأخذت هذه النسب في التناقص من (48%) عام 1994 إلى (34%) عام 1997. وتعلل الخطة ذلك لاحتياجات السكان من الخدمات الاجتماعية في بداية عمر السلطة وتضاؤلها فيما بعد. إن تقليص نسبة الإنفاق العام على القطاع الاجتماعي لا يعني بالضرورة خفض مستوى الخدمات المقدمة ضمن هذا القطاع، ولا يعني هذا أيضاً تناقص حاجة المواطنين للخدمات الاجتماعية. خاصة مع استمرار الأوضاع الاجتماعية السيئة وتراجع العديد من مؤشراتها إلى الأسوأ.

ب- المساعدات الدولية ودورها في تطوير القطاع الاجتماعي

تعتبر المساعدات الدولية التي تقدم للسلطة الوطنية الفلسطينية من أهم مصادر التمويل التي تعتمد عليها كمصدر للإيرادات العامة، سواء على صعيد تغطية العجز في الموازنة، أو تمويل المشاريع التنموية في فلسطين. ونظراً لخصوصية الحالة الفلسطينية وطبيعة أهداف التنمية المطلوبة، سنقوم بالتركيز فقط على التوزيع القطاعي للمساعدات الدولية ومدى مساهمتها في تنمية وتطوير القطاعات الاجتماعية في فلسطين، وأهم الملاحظات التي يمكن ذكرها حول هذه النقطة هي¹:

¹ - د . عماد سعيد ليد " المساعدات الدولية للشعب الفلسطيني - رؤية جديدة "، مركز مقدس للدراسات والتدريب، 2001.

- بلغ إجمالي المبلغ المتعهد به للسلطة الوطنية الفلسطينية حتى الربع الأول من العام 2000، حوالي (\$4513346)². تم صرف حوالي (\$2936459) منه، وهو ما نسبته (65%) من المبلغ الإجمالي الذي تم التعهد به. والجدول رقم (6) يوضح توزيع المبالغ حسب السنوات المختلفة.

جدول رقم (6)¹

توزيع المساعدات الدولية حسب السنوات

السنة	94	95	1996	1997	1998	1999	2000	المجموع
المتعهد به	763006	644473	751614	580661	655054	714285	404253	4513346
الصرف الفعلي	507969	408109	514910	534843	400429	448967	121231	2936459
النسبة المئوية	% 17.29	% 13.89	% 17.53	% 18.21	% 13.6	% 15.28	% 4.12	% 65

جدول رقم (7)²

التوزيع القطاعي للمساعدات الدولية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية

القطاع	البنية التحتية	القطاع الإنتاجي	القطاع الاجتماعي	قطاع البناء المؤسسي	أخرى
المبلغ	952467	299627	822610	797271	64483
النسبة	% 32.435	% 10.20	% 28	% 27.15	% 2.19

² - وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تقرير المساعدات الدولية، مارس 2000، علماً بأن جميع المبالغ مضمومة في (1000 \$).

وينطبق ذلك على جميع ارقام هذا العنوان.

¹ - 24 المصدر السابق نفسه.

² - 25 المصدر السابق نفسه.

من خلال الجدول رقم (7) نلاحظ أن التوزيع القطاعي للمساعدات الدولية كان على النحو التالي:

- بلغ إجمالي الصرف الفعلي لقطاع البنية التحتية (952467) \$ ونسبته من إجمالي الصرف الفعلي (32.43%).
- بلغ إجمالي الصرف الفعلي لقطاع الإنتاج من الإجمالي (299627) \$ ونسبته (10.20%).

ويلاحظ تدني نسبة هذا القطاع مقارنة بالقطاعات الأخرى ولأهميته النسبية. وهذا يتضح من التوزيع الفرعي له حيث:

- بلغ نصيب كل من قطاع الزراعة وتنمية الصناعة والقطاع الخاص وتنمية القطاعات الإنتاجية وقطاع السياحة والموارد الثقافية، على التوالي (1.1%، 0.78%، 0.36%، 4.67%، 2.59%). وهذا يستدعي الاهتمام الجاد بهذا القطاع وتحديدًا ضمن المفهوم الشامل للتنمية في فلسطين.

- بلغ إجمالي الصرف الفعلي للقطاع الاجتماعي (822610) \$ ونسبة (28.01%) من إجمالي مبلغ الصرف الفعلي المقدم للسلطة الوطنية الفلسطينية. ورغم ارتفاع نسبة الصرف على هذا القطاع مازالت الأوضاع الاجتماعية في فلسطين تتسم بالآتي¹:

1 0 تفاوت المستويات الاجتماعية بين الضفة الغربية وقطاع غزة ، وتفاوتها في كل من الضفة والقطاع على مستوى المناطق. فما زالت الفجوات كبيرة بين شمال الضفة وجنوبها و كذلك في قطاع غزة .

2 0 الاستمرار في انخفاض مستويات المعيشة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أن الأسعار في ارتفاع مستمر والأجور في تآكل متصاعد . وقد أدى ذلك لان يصبح أكثر من (70%) من الشعب الفلسطيني تحت خط الفقر ضمن المقاييس المتعارف عليها دولياً .

¹ - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، المراقب الاجتماعيين العدد الثالث، شباط 2001، ص53-58 .

0 3 هناك بعض القطاعات الأساسية التي لم تأخذ نصيبها الكافي من المساعدات المقدمة، تبعاً لأهميتها النسبية مثل قطاع التعليم. فقد بلغ نصيبه من المساعدات عام 97 (50450000\$)، وتم تقليصه عام 1998 إلى (4500000\$)، حيث بلغت نسبة التخفيض (91%). وكان لذلك أثراً سلبية على الأوضاع التعليمية في فلسطين.

0 4 بلغت نسبة القروض المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية (13.2%) من إجمالي مبلغ المساعدات وبقاوع (386918\$)، ونسبة المنح منها (83.2%) وبقاوع (2549541\$). إن القروض التي حصلت عليها السلطة الوطنية الفلسطينية ما لم يتم تقنين استخدامها واستغلالها بالطريقة الأمثل، فإنها ستؤدي مستقبلاً إلى نشوء أعباء تثقل كاهل الموازنة العامة، وبالتالي عدم قدرتها على القيام بوظائفها بشكل طبيعي. ومن ثم سيتحمل الضرر الأكبر ذوي الدخل المحدودة والمتوسطة، مما سيؤدي لزيادة المعاناة والفقير.

جدول رقم (8)¹

القروض والمنح التي حصلت عليها السلطة الوطنية الفلسطينية حتى الربع الأول من عام 2000

التصنيف	إجمالي المتعهد به	إجمالي مبلغ الصرف
القروض النسبة المؤوية	794682 (%16.8)	386918 (%13.2)
المنح النسبة المؤوية	3713664 (%83.2)	2549541 (%86.8)
المجموع	4513346	2936459

¹ - د . عماد سعيد ليد " المساعدات الدولية للشعب الفلسطيني - رؤية جديدة "، مركز مقدس للدراسات والتدريب، 2001.

بلغت نسبة المساعدات الفنية من إجمالي مبلغ الصرف الفعلي المقدم للسلطة الوطنية الفلسطينية (19%) وواقع فعلي (5497000\$). وهذه نسبة عالية لا تتوافق مع الأهداف المطلوبة من المساعدات بشكل عام والمساعدات الفنية بشكل خاص. إذ يذهب إجمالي المساعدات الفنية هذه على المؤتمرات الدولية وورشات العمل المكررة وغير ذات الأهمية أحيانا، وبدل أجور ورواتب الخبراء وبدل إقامتهم ومنتقلاتهم، بالإضافة إلى دراسات الجدوى المبالغ بها.

ومن هنا تكمن أهمية الرقابة الفعالة (الكفاءة، الموضوعية، القدرة على اتخاذ القرار ومتابعة تنفيذه). التي تكلف بالإشراف والتوجيه على آلية وأهداف صرف المساعدات الدولية، وذلك للحد من الازدواجية والعمل على ترشيد النفقات. وتحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة من المساعدات الدولية على المستوى العام في فلسطين، وعلى السلطة الوطنية الفلسطينية أن تعيد النظر في كل ما سبق¹.

إن إعادة النظر في آلية وأهداف توزيع المساعدات الدولية بشكل دائم أمر في غاية الأهمية، ولا بد أن يأخذ في الاعتبار مع إعطاء الأهمية القصوى للقطاعات الإنتاجية. خاصة القطاعات الموجهة للفئات الميسورة، وبما يتناسب مع متطلبات التنمية ومساعدة هذه الفئات. وعلى السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتقيد بصرف المساعدات ضمن قناة واحدة وضمن أولويات التنمية الفلسطينية. وأن تأخذ في الاعتبار أيضا أن المشاريع التي تم تمويلها تحتاج إلى نفقات مستمرة ستتحملها الخزنة العامة، ما يعني زيادة النفقات الجارية والتشغيلية.

¹ - للمزيد حول ذلك يمكن العودة للتقارير الصادرة عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي والمتعلقة بالمساعدات الدولية، خاصة التقرير الصادر بتاريخ مارس 2000.

الجزء الثاني

السياسات المالية في الضفة الغربية وقطاع غزة

أولاً: قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية (فترة الاحتلال الإسرائيلي)

عملت إسرائيل منذ احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 على إيجاد سياسة مالية وضريبية تضمن من خلالها تحقيق أهدافها الخاصة. وتمثلت هذه الأهداف في تحطيم القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني من خلال رفع أسعار المنتجات الفلسطينية عبر فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة. لقد أدت هذه السياسة إلى ارتفاع الرقم القياسي للأسعار في الضفة الغربية من (100%) عام 1968 كسنة أساس إلى (367%) في عام 1976. وكما هدفت إلى الحصول على العوائد المالية والاقتصادية من الفلسطينيين، حيث قامت بتعديل القوانين الضريبية والجمركية التي كانت سائدة قبل الاحتلال. وقد قدرت الفوائد الاقتصادية والمالية التي جنتها إسرائيل في الفترة من (1968 إلى 1985)، ما يقرب من (22) بليون دولار أمريكي.

كما استهدفت تضيق الخناق على الفلسطينيين باعتبار الضرائب أدوات قهر وقمع تؤدي إلى سلبهم الجزء الأكبر من رزقهم، ودفعهم إلى البحث عن مصادر رزق خارجية

وتعزيز الرغبة في الهجرة. و بهذا نرى أن السياسة الضريبية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة لم تهدف أبداً إلى استخدام الضرائب لصالح الاقتصاد الفلسطيني، وإنما تحقيق خدمة مصالح الاقتصاد الإسرائيلي. الأمر الذي يتعارض مع القواعد الخاصة في القانون الدولي، التي تنص على أن فرض ضرائب جديدة على المحتل يجب أن تكون بهدف مصلحة السكان المدنيين في الأراضي المحتلة.

أما عن سياسة إسرائيل في الإنفاق، فقد اتخذت سياسة إنفاق انكماشية تجاه الأراضي المحتلة¹، حيث انخفضت التحويلات والنفقات الحكومية للأراضي المحتلة من (1.1%) من الدخل الإجمالي في عام 1968 إلى أقل من (0.5%) في العام 1989. وقد رافق ذلك ارتفاع في مجموع الضرائب المباشرة وغير المباشرة والاقطاعات الحكومية في المناطق، من نسبة (4.8%) من الدخل المحلي الإجمالي عام 1968 إلى أكثر من نسبة (6.5%) عام 1989. وهذا يعني وجود فائض في موازنة الإدارة المالية في الأراضي المحتلة وصل إلى (6%) من الدخل المحلي الإجمالي في عام 1989، تم استغلاله في عمليات تطوير وبناء المستوطنات اليهودية في الأراضي الفلسطينية، وتغطية نفقات جيش الاحتلال. ولم يكن هناك أكثر من (0.5%) من إجمالي الدخل المحلي تمثل النفقات تذهب معظمها على شكل رواتب وأجور. وفي أضيق الحدود إلى المشاريع التطويرية، وغالبا ما كانت عمليات صيانة.

ثانيا : السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية

أ - محددات بروتوكول باريس الاقتصادي:

¹ - للمزيد حول السياسات المالية التي اتبعتها إسرائيل ومازالت آثارها مستمرة على الاقتصاد الفلسطيني، خاصة مجموعة القوانين والأوامر العسكرية والتي هدفت منها تدمير الاقتصاد الفلسطيني وتسخيره لخدمة الاقتصاد الإسرائيلي، يمكن العودة للدراسات والبحوث التي تناولت هذا الموضوع والاطلاع على القوانين و الأوامر العسكرية التي صدرت في هذا الجانب.

تضمن بروتوكول باريس الاقتصادي¹ شكل ومحددات العلاقات الاقتصادية التي تحكم الجانب الفلسطيني مع الجانب الإسرائيلي. احتوى هذا البروتوكول على ثلاث مواد اختصت بالسياسة المالية الفلسطينية وهي:

المادة (3): تضمنت ضرائب وسياسات الاستيراد؛ حيث أعطت هذه المادة للسلطة الوطنية الفلسطينية الحق في الاستيراد من الخارج، ولكن ضمن هوامش محددة. بالإضافة إلى أنها ألزمت السلطة الوطنية الفلسطينية بفرض الرسوم الجمركية والضرائب المماثلة لها في إسرائيل. وعمليا لم يكن ذلك في صالح الاقتصاد الفلسطيني، كون ارتفاع نسب الضرائب على المنتجات الفلسطينية تنقل كاهل المواطنين، وتفقد الاقتصاد الفلسطيني قدرته التنافسية مع الاقتصاديات الأخرى، خاصة المجاورة .

المادة (5): اشتملت على الضرائب المباشرة؛ فقد أعطت لكل طرف الحق في تحديد السياسة الضريبية الخاصة به سواء، قيمتها أو تحصيلها. والتزمت إسرائيل بأنها ستحول إلى السلطة الوطنية الفلسطينية مبلغا يساوي :

- 75% من ضرائب الدخل المحصلة من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل.
- كل الضرائب المحصلة من الفلسطينيين العاملين في المستوطنات.

المادة (6) : تضمنت الضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي، وضمن هذه المادة تم الاتفاق على أن كل من إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية ستقومان بتحصيل ضريبة القيمة المضافة وأي ضرائب غير مباشرة كل في منطقتيه. وستكون معدلات ضريبة المشتريات ضمن ولاية كل إدارة ضريبية متطابقة بشأن السلع المنتجة محليا والمستوردة. وتم الاتفاق بين الطرفين على إعادة حصيلة ضريبة القيمة المضافة المحصلة من طرف إسرائيل لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية عبر غرفة المقاصة . إلا أن التجربة العملية اثبت أن هذا عمل لصالح إسرائيل، سواء على الصعيد الاقتصادي أو السياسي. ومع ذلك، فقد عمدت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى استخدام سياسة مالية بهدف الوصول إلى هيكل ضرائبي مستقر. يأخذ في الاعتبار احتياجات القطاع الخاص للتطور وفق الاتفاقات الثنائية

¹ - د . هشام عورتاني , "الاتفاقيات الاقتصادية الفلسطينية- الإسرائيلية : قراءات في النص "مركز البحوث و الدراسات الفلسطينية" نابلس , تشرين ثاني (نوفمبر) 1994 .

الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، بالإضافة لاستخدام سياسة إنفاق تحقق مجموعة من الأهداف ومن أهمها:

- تشجيع وتطوير النمو في القطاع الخاص.
- تطوير البنية التحتية .
- تطوير راس المال البشري من خلال رفع مستويات التعليم والصحة .

ب - الآثار السلبية المترتبة عن تجميد إسرائيل للأموال المستحقة للسلطة الوطنية الفلسطينية .

قامت حكومة الاحتلال الإسرائيلي بتجميد جميع الأموال التي تقوم بتحصيلها لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية، وفقاً للاتفاقات الاقتصادية الموقعة بين الطرفين، وذلك إثر اندلاع انتفاضة الأقصى يوم الخميس الموافق 2000/9/28، وبالنظر إلى أهمية أثر تقلص الإيرادات على حجم النفقات وتوزيعها، فقد تأثرت قدرة وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية، على القيام ببرامجها التطويرية والتنمية. الأمر الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق المواطنين، خاصة فيما يتعلق بالإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعليه نشعر بأهمية إلقاء الضوء على هذا الجانب، من الخسائر التي يتكبدها الاقتصاد الفلسطيني، جراء سياسات حكومة الاحتلال الحربي الإسرائيلي. ومن أجل تقدير قيمة الضرائب والرسوم المحتجزة لدى إسرائيل، ومعرفة مدى تأثير ذلك على الموازنة العامة، لابد من التطرق إلى القضايا التالية:

1 - تقدير أموال الضرائب والرسوم المحتجزة لدى إسرائيل

بلغ إجمالي المبالغ التي حولتها إسرائيل للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 1999، بدل قيمة الضرائب والرسوم التي تقوم بتحصيلها من الفلسطينيين وفقاً لبروتوكول باريس

الاقتصادي¹ ما يعادل (471) مليون دولار أمريكي. وبسعر صرف (\$1 = 4.22 شيقل)، وبمتوسط شهري يساوي (165592855) شيقل. وهي موزعة على النحو الآتي:

- ضريبة الدخل (44031622) شيقل.
- ضريبة القيمة المضافة (847232710)² شيقل.
- ضريبة الجمارك و المكوس (1095849926) شيقل.

هذا في حين بلغ إجمالي المبالغ التي تم تحويلها، وحتى نهاية شهر مايو للعام 2000 (820605313) شيقل، وهي موزعة على النحو الآتي:

- ضريبة الدخل (15705850) شيقل.
- ضريبة القيمة المضافة (419134083) شيقل.
- ضريبة الجمارك و المكوس (380385765) شيقل.

ونظراً لتوقف إسرائيل عن تحويل أي مبالغ أخرى بعد التاريخ المذكور، سنأخذ عام 1999 كعام أساس. مع الأخذ بعين الاعتبار نسبة النمو المتوقعة لعام 2000، التي تم تقديرها بـ (4%)، من قبل وزارة المالية. نلاحظ أن قيمة إجمالي المبالغ المفترض تحويلها من طرف إسرائيل إلى السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2000، والتي تشمل ضريبة الدخل والقيمة المضافة والجمارك والمكوس، تم تقديرها بـ (490) مليون دولار أمريكي. والقيمة نفسها للعام 2001، ومع افتراض معدل نمو بمقدار صفر للعام 2001.

2 - الآثار السلبية المترتبة على الموازنة العامة للعام 2001

من أجل معرفة الآثار المترتبة على الموازنة العامة للعام 2001، لابد من مقارنة تقديرات المبالغ التي لم يتم تحويلها، بمجموعة من البنود المختلفة في الموازنات العامة للأعوام 1999 ، 2000 ، 2000. ولهذا تم إعداد الجدول¹ التالي:

¹ - وقعت منظمة التحرير الفلسطينية، وحكومة إسرائيل، بروتوكولاً حول العلاقات الاقتصادية بينهما، بتاريخ 1994/4/29، في القاهرة، وأطلق عليه اسم اتفاقية باريس الاقتصادية، حيث أن المفاوضات التي أفضت إلى هذا الاتفاق جرت في العاصمة الفرنسية باريس. وللزيادة حول ذلك يمكن العودة للمواد (v,vi).

² - المبلغ الذي تم تحويله فعلياً ضمن بند (ض ق م) هو (923795599) شيقل، ولكنه تضمن شهر يناير عام 2001، ولذلك تم اخذ المتوسط بالقسمة على 13 ومن ثم احتساب إجمالي العام 2000 لهذا البند.

جدول رقم (9)

جدول بقيم الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها من طرف إسرائيل خلال الفترة (1999-
2001)

الوحدة: (مليون دولار أمريكي)

2000	1999	البيان
490	471	إجمالي الضرائب السنوية المحولة من إسرائيل ² ، (الدخل، ض ق م، ض ج)
846.32	780.7	مجموع ضرائب (الدخل، ض ق م، ض ج) ضمن الإيرادات المحلية ³

يمكن من خلال الجدول السابق ملاحظة ما يلي:

- شكلت ضرائب الدخل والجمارك والقيمة المضافة المحولة من إسرائيل نسبة ذات أهمية في تكوين مجموع ضرائب الإيرادات المحلية والإيرادات العامة، فبلغت نسبتها للأعوام 1999 ، 2000 وعلى التوالي : (60.33%)، (56.46%).
- بلغت نسب الضرائب المحصلة من إسرائيل والمحولة للسلطة الفلسطينية ضمن الإيرادات المحلية والإيرادات العامة، ولنفس العامين، وعلى التوالي (52.26%، 51%)، (41.45%، 35%).
- بالنسبة إلى موازنة العام 2001 مقدر طوارئ، ومن خلال الجدول، نجد أن نسبة الضرائب والرسوم المفترضة ساهمت في تكوين مجموع الضرائب المكونة للإيرادات المحلية،

¹ - تم إعداد هذا الجدول من طرف الباحث بالاستعانة بمصادر عدة، أهمها:

2- مشروع موازنة 2001، تفاصيل موازنات الوزارات والمؤسسات للسنة المالية 2001 .

3- مجلة المجلس التشريعي، العدد الأول 200 (السنة الخامسة)، ص 5 .

والإيرادات العامة، وبنسبة (96.26%)، وهي نسبة ذات أهمية بالغة ومؤثرة. ونسبة مساهمتها في كل منهما وعلى التوالي (84.3%، 37.5%).

- شكلت ضرائب الدخل والجمارك والقيمة المضافة المحولة من إسرائيل نسبة (45%، 29%) من إجمالي النفقات الجارية والنفقات العامة، وعلى التوالي.

- من خلال عمود نسبة التغير، نلاحظ أن مجموع الإيرادات المحلية والإيرادات العامة تم تقليصها عن العام 2000 بنسبة (40%)، لكل منهما، وتم تعويض الفرق بين الإيرادات المحلية والعامة، التي بلغت نسبتها (44.42%) من خلال ما يلي:

المنح والمساعدات لدعم الموازنة	117	مليون دولار أمريكي
قروض ميسرة	60	مليون دولار أمريكي
المنح المقدره لتمويل المشاريع التنويرية	550	مليون دولار أمريكي
الإجمالي (55.58%)	727	مليون دولار أمريكي

- عند مقارنة البند المتضمن إجمالي ضرائب الدخل والقيمة المضافة وضرائب الجمارك، التي يتم تحويلها من طرف إسرائيل، بكل من إجمالي النفقات الجارية والنفقات العامة للأعوام 1999، 2000 نجد أن نسبتها بلغت لكل منهما على التوالي، (51%، 53%)، و (39.4%، 36%)، وهي نسب ذات أهمية ضمن بندي النفقات الجارية والنفقات العامة.

- بالنسبة إلى موازنة العام 2001 مقدر طوارئ، نجد انه تم خفض النفقات الجارية والنفقات العامة عن العام 2000 بنسبة (8%، 17.57%) لكل منهما على التوالي، ورغم ذلك نجد أن إجمالي الضرائب والرسوم المفترضة مقارنة بالنفقات الجارية والنفقات العامة، بلغت نسبتها (45%، 29%)، علماً بأن بند النفقات الجارية، الذي يشتمل على كل من الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية والنفقات التحويلية والنفقات الرأسمالية العادية، شكل نسبة (65%) من إجمالي النفقات العامة.

يمكن القول أن النفقات الجارية في موازنة عام 2001، تأثرت بنسبة عجز قدرت بنحو (45%). وذلك نتيجة لحجز إسرائيل أموال ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة وضرائب الجمارك والمكوس العائدة للسلطة الوطنية. إلا انه من الواجب التنويه، أن السلطة

الوطنية لجأت إلى العديد من مصادر التمويل لسد العجز الطارئ في الموازنة العامة، ومن أهمها:

- وقعت السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الألمانية يوم الثلاثاء الموافق (2001/10/30) اتفاقا تقدم بموجبه ألمانيا منحة بقيمة 220 مليون مارك ألماني، أي نحو (110) مليون دولار أمريكي لتمويل إقامة مشاريع مختلفة في الأراضي الفلسطينية¹.
- تم التوقيع في جدة على مذكرة تفاهم بين السلطة الوطنية الفلسطينية والبنك الإسلامي للتنمية بصفته مديرا لصندوق الأقصى، يقوم البنك بموجب هذه المذكرة بتخصيص مبلغ (90) مليون دولار أمريكي لدعم موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية من موارد صندوق الأقصى².

ثالثا : الموازنة العامة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.

تعرف الموازنة العامة بأنها التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه خلال سنة محددة تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية. وهي الوثيقة المالية التي من خلالها يمكن تقييم الأداء المالي للدولة. وقد عرفتها المادة رقم (1) من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن الموازنة العامة بأنها: " برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة". تتكون الموازنة العامة من جانبين، هما: جانب الإيرادات، والمتمثل فيما تحصل عليه الدولة من إيرادات محلية وإيرادات خارجية. وجانب النفقات، والذي يمثل مجموع نفقات الدولة الجارية والرأسمالية.

بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحياتها المالية في فلسطين منذ (1994/5/18)، حيث كانت تشمل منطقة غزة وأريحا فقط. وتوزعت نفقاتها العامة في حينه

¹ - الايام الفلسطينية، الأربعاء، الموافق (31 - 10 - 2001).

² - صحيفة القدس المحلية، الثلاثاء، الموافق (30 - 10 - 2001).

على أكثر من (19) وزارة، بالإضافة إلى أجهزة الأمن والشرطة ومكتب الرئيس. وصلت النفقات العامة حتى (1994/12/31) إلى ما يقارب (94.76) مليون دولار أمريكي. وتوزعت هذه النفقات على مجموعة المؤسسات المذكورة، وحصلت منها الأجهزة الأمنية على (40%)، بينما حصلت الوزارات الأخرى على ما نسبته (46.5%) تقريباً. كانت حصة وزارة التربية والتعليم من إجمالي هذه النفقات (15.3%)، ووزارة الصحة (12.5%)، والشؤون الاجتماعية (4.3%). هذا في الوقت الذي بلغت فيه إيرادات السلطة الوطنية في الفترة المذكورة حوالي (44.6) مليون دولار أمريكي. وهذا المبلغ شكل ما يقارب من (46.5%) من النفقات العامة، بينما تمت تغطية العجز من قبل الدول المانحة.

وقد عملت السلطة الوطنية على بناء قاعدة إيرادات صلبة ضمن حدود اتفاق أوسلو، وضمن الصلاحيات التي منحت لها فرضت الضرائب والرسوم، وخلفت آليات لتوزيع الموارد. وعملت كذلك على تأمين دعم مالي دولي من أجل إعادة تأهيل البنية التحتية المادية وتطويرها، لتوفير الخدمات الاجتماعية. وكذلك البناء المؤسسي اللازم للاستمرار في أداء وظائفها.

ونظراً لأن الموازنة العامة تعتبر المدخل لدراسة السياسة المالية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية، فهي تعكس أولويات سياساتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد، وذلك من خلال ترجمتها إلى مصروفات وضرائب، فهي أكثر الآليات الاقتصادية أهمية في الدولة. سنتناول الدراسة تحليلاً للموازنة من خلال الإيرادات والنفقات، وبالتركيز على الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية فيها. وذلك في محاولة أولية لرصد اهتمامات السلطة الوطنية الفلسطينية بحقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومدى تمتعهم بها. ويمكن تقسيم الحياة المالية والاقتصادية للسلطة إلى ثلاث فترات منفصلة، هي:

- الفترة الأولى: تشمل سنوات (1995-1998).
- الفترة الثانية: تشمل لسنوات (1999-2001). والسبب في ذلك هو إقرار القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وبدء العمل به من موازنة العام 1999.
- الفترة الثالثة: موازنة العام 2001 (مقدر طوارئ).

أ - الإيرادات العامة

نمت الإيرادات الإجمالية للسلطة الوطنية الفلسطينية من (268) مليون دولار أمريكي في عام 1994 إلى (964) مليون دولار أمريكي عام 2000، كما نمت الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي في الفترة المذكورة من (9.5% إلى 22%) على التوالي. وشكلت ضريبة القيمة المضافة والجمارك من إجمالي الإيرادات حوالي (76.6%)، وقد بلغت أعلى مستوى لهما في عام 1999، حيث وصلتا إلى (78.2%). في حين لم تتجاوز الضرائب الأخرى أكثر من (10%)، ويعود ذلك إلى سهولة إدارة ضريبة القيمة المضافة وصعوبة إدارة ضريبة الدخل.

شكلت الإيرادات المحلية بشكل عام، بما فيها إيرادات الجمارك على الواردات عنصراً مهماً من الإيرادات الكلية، حيث نمت من (149.4) مليون دولار أمريكي عام 1995 إلى (317.5) مليون دولار أمريكي عام 1999، وذلك دون المنح والهبات. وهذا يعني الأهمية النسبية لنظام المقاصة مع إسرائيل وتحويل الإيرادات عبرها، وكذلك استمرار تحكم إسرائيل في مسار التجارة الفلسطينية وهيمنتها عليها، واستخدام ذلك كورقة ضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية.

ومن الجدير بالذكر، أن ضريبة القيمة المضافة تستحوذ على حوالي (60%) من الإيرادات الضريبية مما يجعلها أهم مصدر تمويل في الخزنة الفلسطينية. هذا في حين أن معظم الدراسات تبين أن نصف الناتج المحلي الفلسطيني لا يخضع لهذه الضريبة بسبب التهرب من دفعها واتساع السوق غير الرسمية والتسرب الضريبي لصالح إسرائيل. وهذا يؤدي إلى انخفاض الإيرادات التي تؤثر على مستوى الرواتب والأجور. ومن جانب آخر، فإن هذا يحول دون تحقيق مبدأ المساواة في دفع هذه الضريبة، مما يرفع حجم المعاناة لدى الملترمين بدفعها، خاصة الموظفين ومحدودي الدخل. كما أن استمرار نسبة هذه الضريبة على ما هو عليه منذ توقيع اتفاق أوسلو وحتى الآن (17%)، بل وارتفاع قيمتها بسبب ارتفاع الأسعار التي تفرض عليها هذه الضريبة. هذا إضافة إلى انخفاض القيمة الشرائية للرواتب والأجور، أدى لانخفاض مستوى المعيشة للمواطنين. فالمواطن الفلسطيني أصبح يدفع نسبة كبيرة من دخله على السلع التي يستهلكها. ومن أجل تخفيف أعباء هذه الضريبة،

يمكن تخفيض نسبتها إلى (15%)¹ أو اقل من ذلك قليلاً. علماً بأن بروتوكول باريس الاقتصادي قد نص على ذلك. بالإضافة إلى توسيع الوعاء الضريبي الخاص بضريبة الدخل وتفعيله ليشمل أنواع أخرى، مثل توسيع وعاء ضريبة الأملاك وتفعيل آليات جبايتها. لأن ذلك سينعكس إيجاباً على تقليص الفجوات بين الطبقات الاجتماعية. وسيساهم في تقديم تسهيلات إضافية للاستثمارات ذات الإنتاجية العالية، التي تؤثر على التنمية المستدامة أكثر من الاستثمارات العقارية، الذي يحظى بحصة الأسد في فلسطين. ويجدر التنويه إلى أن ضريبة الأملاك المحصلة من القطاع العقاري، لم تتجاوز المليون دولار أمريكي، أي بواقع اقل من (0.5%) من الإيرادات الضريبية. وهذا ما يؤكد عدم عدالة السياسات الضريبية في فلسطين.

جدول (10)¹

جدول يوضح الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للفترة 2000-97

(الوحدة: مليون دولار أمريكي)

¹ - للتوضيح أكثر يمكن العودة لاتفاقية باريس الاقتصادية ، المادة vi رقم (3)

¹ - عبد الكريم نصر ، ووائل موسى (أذار 2000) ، الموازنة العامة (1995 - 2000) : دراسة تحليلية للتطورات و الاتجاهات في السياسة المالية (غير منشورة) القدس ، بكدار.

2000	1999	1998	1997	المكونات
1363.9	1136.2	1083.8	1195.4	الإيرادات العامة
963.8	901.2	753.7	85.4	أولاً: الإيرادات الجارية
70.7	79.3	69.5	71.1	نسبتها من الإيرادات العامة
963.8	901.2	753.7	864.9	أ – الإيرادات المحلية
100	100	100	101.7	نسبتها من الإيرادات الجارية
847.8	782.1	616	693.9	1 . الإيرادات الضريبية
88	86.8	81.7	80.2	نسبتها من الإيرادات المحلية
80.2	86.3	75.8	68.7	. الضرائب على الدخل والإرباح
9.5	11	12.3	9.9	نسبتها من الإيرادات الضريبية
325.8	301.8	247.2	159.4	. الجمارك
38.4	38.6	40.1	23	نسبتها من الإيرادات الضريبية
440.3	392.7	290.8	451.3	. ضريبة القيمة المضافة و المكوس
51.9	50.2	47.2	65	نسبتها من الإيرادات الضريبية
1.4	1.4	2.2	14.5	. ضرائب أخرى
0.2	0.2	0.4	2.1	نسبتها من الإيرادات الضريبية
116.1	119.1	137.7	122.1	2 – الإيرادات غير ضريبية
12	13.2	18.3	19.8	نسبتها من الإيرادات المحلية
0	0	0	4.0	ب – المعونات المقدمة لدعم الموازنة
0	0	0	4	نسبتها من الإيرادات الجارية
400	335	330.1	345	ثانياً : المعونات المقدمة لدعم المشاريع التطويرية
29.3	20.7	30.5	28.9	نسبتها من الإيرادات العامة

ب - النفقات العامة :

عند دراسة الإنفاق العام لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، نلاحظ أن التقدم في إدارة الإنفاق الحكومي أبطأ بكثير من الذي حصل في إدارة الضرائب. فالنفقات الجارية الحكومية ازدادت بسرعة منذ تولي السلطة صلاحياتها، وكنسبة من الناتج الإجمالي المحلي من (10.5%) في عام 1994 إلى أكثر من (21.4%) عام 2000، وازدادت بقيمة مطلقة من (297.3) مليون دولار أمريكي عام 1994 إلى (940) مليون دولار أمريكي عام 2000، أي بزيادة سنوية بلغت في المتوسط (36%). كما أن أهميتها النسبية نمت بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من (13.5%) إلى (31.1%) خلال الفترة نفسها. وما زاد الأمر أهمية هو التمويل الأجنبي، الذي دفع السلطة إلى تأجيل مساهمتها في تمويل النفقات الجارية الرأسمالية، الذي تناقص من حوالي (33) مليون دولار أمريكي عام 1996، إلى حوالي (7) ملايين دولار أمريكي عام 1999 وهو مؤشر خطير يدعو للوقوف عنده ببالغ الأهمية.

- يتضح من التصنيف الوظيفي للموازنة بان الأمن والنظام العام يستهلك حوالي ثلث النفقات، وتأتي الخدمات العامة في المرتبة الثانية، بينما يأتي التعليم في المرتبة الثالثة، ثم مصاريف أخرى، ثم الصحة، ويتضح من التصنيف الاقتصادي للنفقات الجارية أن الرواتب والأجور تحتل أكثر من نصف النفقات، حيث تراوحت نسبة الرواتب والأجور بين (54.6%) و(60.4%) من الإنفاق الجاري، هذا لا يعني زيادة العبء السنوي ضمن النفقات الجارية واستمرار أوضاع الموظفين على ما هي عليه فقط، بل زيادة التآكل في مرتباتهم وأجورهم وانضمام فئات كثيرة منهم ضمن تصنيف خط الفقر.

أما بالنسبة للنفقات التحويلية والتي تعتبر مؤشر هام لتصنيف الإنفاق العام وتضمينه فان النفقات التحويلية للسلطة الوطنية بدأت في عام 1996، بمبلغ (120.6) مليون دولار أمريكي وتطورت لتصبح (221) مليون في الموازنة المقترحة لعام 1998، وشكلت وزارة المالية أكبر الحصص تلاها في ذلك وزارة الشؤون الاجتماعية حيث شكلت ما يقارب من (21.5%) من مجموع النفقات التحويلية للفترة (96-98) وبلغت حصة مكتب الرئيس منها (19.6%).

ومما سبق نلاحظ أن هناك ثلاث مؤسسات في السلطة الوطنية تحصل على أكثر من (75%) من مجموع النفقات التحويلية، وهذا يعني أن أي سياسة انكماشية ستعكس بالتأثير السلبي على وزارة الشؤون الاجتماعية، ومع التنويه أن مجموع النفقات التحويلية لوزارة الشؤون الاجتماعية تشكل أكثر من (90%) من مجموع نفقاتها الجارية، أما وزارة المالية فمن الصعوبة إجراء أي تخفيض على نفقاتها التحويلية كونها تذهب لتسديد التزامات مالية سواء كانت فوائد للديون لسداد القروض، أما مكتب الرئيس فشكلت النفقات التحويلية (49.5%) من نفقات مكتب الرئيس و بالتالي أي تقليص سيكون من حصة وزارة الشؤون الاجتماعية، ومما يعني أن ذلك سينعكس سلبا على الفقراء ومحدودي الدخل والخدمات المقدمة لهم من الوزارة.

جدول رقم (11)¹

جدول يوضح إنفاق السلطة الفلسطينية ضمن التصنيفات المختلفة

1999	1998	1997	1996	1995	
1194.4	1193.5	1113.1	927.6	635.1	التصنيف الوظيفي
غير متوفرا	%27	%27	%21	غير متوفرا	الإنتفاق الكلي
"	% 31	% 31	%30	"	(مليون دولار أمريكي)
"	% 18	% 17	% 19	"	الخدمات العامة (%)
"	% 11	% 12	% 14	"	النظام العام والأمن
"	% 13	% 13	% 16	"	(%)
					التعليم والتعليم العالي
					(%)

¹ - البنك الدولي (1999) , الضفة الغربية وغزة . تعزيز إدارة القطاع العام , ص 24 . سلطة النقد الفلسطيني (أذار 2001).

927	818.8	789.9	709.6	501.1	الصحة (%)
%21.5	% 19.3	%20	%19	%13.9	مصاريف أخرى (%)
%59.8	% 60.4	%54.6	%56.8	%57.9	<u>التصنيف الاقتصادي</u>
%12.8	%11.7	%10.9	%10.8	%8.1	الإتفاق الجاري (مليون \$)
%53.9	%33	%32	%32	%39	نسبته من الناتج المحلي الإجمالي
%23.9	%21	%23	%20	%18.9	الرواتب والجرور (%)
غير متوفر	%1	%1	0	0	نسبته من الناتج المحلي الإجمالي
"	%2	%2	%3	%3	الخدمة المدنية (%)
"	%36.6	%42.4	%40.2	%39.1	الشرطة (%)
					مدفوعات الفوائد (%)
					التحويلات (%)
					مصاريف أخرى (%) ²

الجزء الثالث

النفقات العامة في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية

أولاً : النفقات العامة للفترة (1995 - 1998)

تطورت النفقات الجارية خلال الفترة المذكورة فنمت بمعدل يزيد عن (18%) وكان أعلى معدل لها عام 1996، حيث نمت بمعدل (35%) وهذا يعود إلى سياسة السلطة الوطنية الفلسطينية الهادفة لتخفيف الآثار المترتبة عن الإغلاقات والحصار الإسرائيلي. وشكلت النفقات الجارية من مجموع الإتفاق العام في موازنات السلطة للأعوام (95,96,97) ما يقارب (95%) على التوالي، أما موازنة عام 1998 فشكلت النفقات الجارية نسبة

² - الجزء الأعظم منها يذهب الى مصاريف الصيانة.

(48.14%) من النفقات العامة ويعزى السبب في هذا الارتفاع الكبير في النفقات التطويرية والرأسمالية لأنها كانت تمول من الدول المانحة¹.

وبالعودة لبند النفقات الجارية حسب القطاعات نجد أن حصة الخدمات الاجتماعية استحوذت على الحصة الكبرى تلاها الأمن والنظام الداخلي ومن ثم بند التنمية الاجتماعية (3.6%) ويعزى سبب حصول قطاع الخدمات الاجتماعية على الحصة الكبرى من النفقات الجارية كونها تضم وزارات التربية والتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية وبعض الوزارات الأخرى. وشكلت النفقات التحويلية لوزارة الشؤون الاجتماعية نسبة (91%) من إجمالي النفقات الجارية لها في الموازنة المقترحة للعام 1998 وهذا يبين مدى العبء الملقى على الموازنة، حيث أن (5.5%) من النفقات الجارية هي عبارة عن إعانات للفقراء.

وشكل بند الرواتب والأجور الحصة الكبرى من النفقات الجارية، حيث تراوحت نسبتها خلال السنوات (95-97) ما يعادل (54%) من مجموع النفقات الجارية وازدادت بنسبة (4.3%) عما كانت عليه عام 1997 وهي نسبة عالية إذ ما قورنت بالنسب المتعارف عليها . وبلغت حصة الأجور من الإيرادات المحلية خلال الفترة المذكورة ما يقارب من (60%) وبلغت حصة قوات الأمن منها (40%) و (28%) لوزارة التربية والتعليم، و(8%) لوزارة الصحة. وعلى ذلك نجد أن ثلاث مؤسسات في السلطة الوطنية تحوز على أكثر من (75%). ومع هذا فهناك تفاوت في الرواتب من قطاع لآخر، حيث متوسط رواتب العاملين في جهاز الشرطة ينخفض بما يقارب الثلث عنه في الهيئات والدوائر الأخرى، كما أن رواتب العاملين في قطاعي الصحة والتعليم تنخفض عن بقية الدوائر والهيئات المدنية الأخرى، وهذا أحد الأسباب والعوامل التي تؤدي لانخفاض مستوى جودة الخدمات المقدمة ضمن هذين القطاعين وانخفاض مستوى المعيشة للعاملين فيها، خاصة قطاع التعليم.

جدول رقم (12)¹

¹ - د. محمد اشتية وآخرون، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، بكدار ط1، القدس 1999

تطور حصة مكونات الخدمات الاجتماعية من النفقات الجارية في موازنة السلطة
السلطانية للفترة (95-98) - نسبة مئوية

1998	1997	1996	1995	الوزارة
18	17	19	20.3	التربية والتعليم العالى
11.3	11.8	14.2	14	الصحة
5.9	6.7	6.7	6.3	الشؤون الاجتماعية
0.8	0.8	1	0.6	العمل
2.4	2.2	2	2	الخدمات الثقافية والإعلامية

جدول رقم (13)¹

تطور حصة كل قطاع من النفقات الجارية

الوحدة (مليون دولار أمريكي)

1998	1997	1996	1995	المكونات
11.6	11.8	9.5	6.61	الإدارة العامة
11.4	11.8	9.4	8.3	الإدارة المالية
1.3	1.2	0.8	1	الشؤون الخارجية

¹ - نائل موسى: السياسة المالية و السلطانية _ قراءة في الموازنة العامة , الاقتصاد السلطاني في المرحلة الانتقالية , بكدار ط1 , القدس 1999 .

¹ - المصدر السابق نفسه.

3.6	3.5	3.4	3.3	التنمية الاقتصادية
35.9	36.1	40.9	41.4	الخدمات الاجتماعية
2.4	2.2	2	2	الخدمات الثقافية و الإعلامية
1.3	1.2	1.8	1.2	خدمات النقل والاتصالات
32.6	32.2	32.4	26.2	الأمن والنظام العام

جدول رقم (14)¹
تقسيم النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية (95-98)

الوحدة: مليون دولار أمريكي

1998	1997	1996	1995	المكونات
------	------	------	------	----------

⁻¹ المصدر السابق نفسه

1858	1221	927.9	715.3	إجمالي النفقات العامة
894.5	818.3	709.6	525.3	أ- النفقات العامة
500.8	446.7	403	304.3	1- الرواتب والأجور
172.4	152.5	186	221	2- النفقات التشغيلية
221	219.1	0	0	3- النفقات التحويلية
0	0	0	0	4- النفقات الأخرى
963.9	392.7	218.3	190	ب - النفقات الرأسمالية والتطويرية
63.9	47.7	160	0	1- النفقات الممولة من الموازنة
900	345	160	190	2- النفقات الممولة من المعونات الخارجية
0	0	32	0	3- النفقات الطارئة

ثانيا : النفقات العامة للفترة (1999 - 2001) .

أ - النفقات العامة ضمن موازنة العام 2001

بالعودة للجدول رقم (16) نلاحظ أن إجمالي النفقات العامة في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2001 بلغت (5417753) ألف شيقل وموزعة كالآتي :

الرواتب والأجور: بلغت (2893796) ألف شيقل، ونسبتها من الإجمالي العام (52.4%)، و من إجمالي النفقات العامة (41%) .

النفقات التشغيلية: بلغت (728917) ألف شيقل، ونسبتها من الإجمالي العام (13.2%)، و من إجمالي النفقات العامة (10.3) .

النفقات التحويلية: بلغت (919398) ألف شيقل، ونسبتها من الإجمالي العام لموازنة العام 2001 مقدر طوارئ (16.6%)، ومن إجمالي النفقات العامة (13%) .

إجمالي النفقات الجارية: بلغت (4542111) ألف شيقل، ونسبتها من الإجمالي العام لموازنة العام 2001 مقدر طوارئ (82%) ، ونسبتها من إجمالي النفقات العامة (64.14%) .

إجمالي النفقات الرأسمالية والتطويرية: بلغت (220642) ألف شيقل، ونسبتها من الإجمالي العام (4%) و نسبتها من إجمالي الإنفاق العام (3.1) .

المتأخرات: بلغت (655000) ألف شيقل، و نسبتها من إجمالي العام (12%)، ومن إجمالي النفقات العامة نسبة (9.25%) .

الإجمالي العام : بلغت قيمته (5520) مليون شيقل وهو ما يعادل قيمة الإيرادات، مع التنويه أن الإجمالي العام يتضمن المتأخرات وقيمتها (655000) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي العام (12%)، ومن إجمالي النفقات العامة (9.24%)، أي أن إجمالي النفقات الجارية الفعلية للعام 2001 هو (4542111) ألف شيقل. وليس كما ورد في الموازنة (5520) مليون شيقل .

إجمالي النفقات العامة : بلغت قيمتها (7084) مليون شيقل، ونسبة العجز فيها يعادل (22%) و بواقع مبلغ (1564) مليون شيقل . وإذا تم مقارنة العجز بمجموع النفقات الجارية مشتملة على النفقات الرأسمالية العادية، ومجموع النفقات التطويرية فإنها تبلغ على التوالي (40%، 63%) وهذا يعني أن التأثير السلبي سينتقل للقطاعات الاجتماعية وإمكانيات السلطة على تنمية وتطوير القطاعات المختلفة.

والنتيجة المتوقعة مما سبق هو زيادة معدلات البطالة والفقر وتدني مستوى الخدمات الحكومية المقدمة لذوي الدخل المحدود على وجه الخصوص . وهناك نقطة أخرى لابد من التنويه لها وهي امكان لجوء السلطة الوطنية الفلسطينية مضطرة لزيادة إيراداتها عبر فرض رسوم وضرائب جديدة أو رفع قيمة الضرائب والرسوم الحالية .

جدول رقم (15)¹

جدول يوضح النفقات العامة ضمن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2001

الوحدة (ألف شيقل)

المبلغ (ألف شيقل)	النسبة المئوية (1)	النسبة المئوية(2)	البيان
2893796	52.4	41	الرواتب والأجور
728917	13.2	10.29	النفقات التشغيلية
919398	16.6	13	النفقات التحويلية
4542111	82	64.14	إجمالي النفقات الجارية
220642	4	3.1	إجمالي النفقات الرأسمالية والتطويرية
5520000		+ (22 %) عجز *	الإجمالي العام (1)

¹ - مشروع موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2001. علماً بأن إجمالي النفقات العامة=الإجمالي العام+العجز (1564 مليون شيقل ونسبته 22% من إجمالي النفقات العامة)

220642		98.25	إجمالي النفقات العامة (2)
655000	%12	%9.24	التأخرات

وفي هذا السياق يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

0 1 ارتفاع بند الأجور والنفقات التحويلية. وهذا يعني إلغاء صفة الطوارئ عن الموازنة.
0 2 عدم دقة تقديرات بيانات الموازنات السنوية، فهناك فروق تصل إلى نسب عشرية عالية عند المقارنة بين البيانات التقديرية للموازنة والنتائج الفعلية في معظم بنود الموازنة. ولا يوجد ما يظهر أن هذه الفروق بين البيانات التقديرية للموازنة والنتائج الفعلية تنقلص من سنة لأخرى.

0 3 على الرغم من تضمن الموازنة لبند الضمان الاجتماعي والتقاعد، والذي يشتمل على التقاعد والتعويضات والتأمين والمعاشات، إلا أن الموازنة افتقرت إلى بنود مستقلة توضح قيمة رواتب التقاعد المدفوعة سنوياً لكافة مراكز المسؤولية. هذا إلى جانب الحاجة إلى تقديم حساب مستقل يبين المقتطع من قبل العاملين وحصة الحكومة لمجموع الأجور، وكذا الرصيد المتبقي للمركز المالي لنظام الضمان الاجتماعي.

ب - نفقات القطاع الاجتماعي ضمن موازنة العام (2001)

بالعودة إلى الجدول رقم (17)، نلاحظ بلوغ إجمالي نفقات القطاع الاجتماعي ضمن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2001 إلى (1515209.9) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي العام، والإجمالي العام الفعلي، وإجمالي النفقات العامة على التوالي كالاتي : (27.4%، 33.5%، 21.38%). وهي نسب عالية جداً وتؤثر بشكل كبير ومباشر على هذا القطاع في حال حدوث أي خلل في توفير النفقات المطلوبة لها . وعند العودة للجدول نفسه نجد أن كلاً من وزارات، التربية والتعليم و التعليم العالي والصحة والشؤون الاجتماعية والأسرى حصلت على التوالي على المبالغ الآتية:

(781670, 58871, 381642, 246694, 46332.1) ألف شيقل وزيادة في النسب المؤوية عن عام 1999 (18.2%، 35.16%، 1.8%، 19%، 22.36%)، وبلغت بشكل عام نسبة الزيادة لإجمالي نفقات القطاع الاجتماعي للعام 2001 مقارنة بعام 1999 (14.37%) وهي نسبة ذات أهمية لهذا القطاع ، مع أنها غير كافية مقارنة بتطور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين ولابد من زيادتها، بما يخدم القطاع الاجتماعي كما ونوعا .

جدول رقم (16)¹

جدول يوضح إجمالي نفقات القطاع الاجتماعي للأعوام (1999 – 2001)

الوحدة: (ألف شيقل)

النسبة المؤوية للتغير	المجموع	مقدر طوارئ 2001	إعادة تقدير 2000	فعلي 1999	الوزارة
18.2	2153362	781670	710402	661290	التربية والتعليم
35.16	155105.6	58871	52681	43553.6	التعليم العالي
1.8	1113099.7	381642.8	356581.9	374875	الصحة
19	640252.6	246694	186422.5	207136.1	الشؤون الاجتماعية
22.36	125265.6	46332.1	41070.3	37863.2	الأسرى و المحررين
14.37	4187085.5	1515209.9	1347157.7	1324717.9	الإجمالي

¹ - هذا الجدول عبارة عن تجميع للجدولين التاليين. (18, 19)

جدول رقم (17)¹

تطور النفقات الرأسمالية للقطاع الاجتماعي في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية
للأعوام (2001-1999)

الوحدة: (ألف شيقل)

الوزارة	فعلي 1999	إعادة تقدير 2000	مقدر طوارئ 2001	مجموع (201-99)	نسبة المؤوية للتغير
التربية والتعليم	4992	5000	4570	15462	9.57
التعليم العالي	10.6	50	120	180.6	1038
الصحة	9616	3309	135	13060	-98.59
الشؤون الاجتماعية	267.8	89.6	217	574.4	-19
الأسرى والمحررين	186.4	26.7	90	303.1	- 51.7
الإجمالي	15072.8	8475.3	6032	29580.1	-70

ملاحظة: (-) يعني وجود عجز.

جدول رقم (18)¹

¹ - مشروع الموازنة العامة (2001) , تفاصيل موازنة الوزارات و المؤسسات للسنة المالية 2001.

¹ - مشروع الموازنة (2001) , تفاصيل موازنة الوزارات والمؤسسات للسنة المالية 2001 .

تطور النفقات الجارية ضمن القطاع الاجتماعي في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية
للأعوام (1999-2001)

الوحدة: (ألف شيقل)

الوزارة	فعلي 1999	إعادة تقدير 2000	مقدر طوارئ 2001	مجموع (99 - 200)	نسبة التطور
التربية والتعليم	656298	705402	776200	2137900	18.26
التعليم العالي	43543	52631	58751	154925	35
الصحة	365259	353272.9	381507.8	1100039.7	4.4
الصحة	206868.3	186332.9	246477	639678.2	19
الأسرى والمحربين	37676.8	41043.6	462742	124962.5	22.7
الإجمالي	1309644	1338680	1509177.8	4157505	12.05

ثالثاً - تطور النفقات العامة للوزارات حسب مكونات الخدمات الاجتماعية
للفترة

(1999 - 2001)

بصورة عامة يمكن تقسيم مكونات الخدمات الاجتماعية إلى: التعليم؛ ويشمل على التربية والتعليم، التعليم العالي، الصحة، الشؤون الاجتماعية، وزارة العمل، والخدمات الثقافية

والإعلامية. ونظراً لخصوصية التجربة الفلسطينية، وحادثة نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية ووجود بعض العوامل الأخرى مثل ازدواجية المؤسسات وتداخل الصلاحيات وحادثة بعض الوزارات فسوف نستنتج وزارة العمل والخدمات الثقافية والإعلامية، فأنشطتها في هذه المجالات لا تكاد تذكر بالنسبة إلى القطاعات الاجتماعية، ويعود سبب ارتفاع حصة وزارة العمل من النفقات الجارية كما حدث خلال السنوات (95-98) من (0.6% إلى 0.8%) إلى ارتفاع نفقات الوزارة من الأجور و الرواتب وبعض النفقات التمويلية المتعلقة بالتدريب، والتي تشرف عليها مؤسسات دولية، والتي ليس لها أي دعم مباشر للفقراء، أما بالنسبة إلى الخدمات الثقافية والاجتماعية والإعلامية فقد انخفضت بأكثر من (45%) خلال السنوات الثلاث، وهذا يعكس الوضع الثقافي لدى الأفراد في المجتمع الفلسطيني. لذا سنقتصر في دراستنا هذه على تقسيم مكونات الخدمات الاجتماعية على الوزارات التالية: التربية والتعليم، التعليم العالي، الصحة، الشؤون الاجتماعية، ووزارة شؤون الأسرى والمحررين .

أ - وزارة التربية والتعليم

جدول رقم (19)¹

جدول يوضح النفقات العامة لوزارة التربية والتعليم ضمن موازنة
السلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام (1999-2001)

الوحدة: (ألف شيقل)

البيان	فعلي 1999	إعادة تقدير 2000	مقدر طوارئ 2001	نسبة التغير ²
الرواتب والأجور (%)	612500 %92	656504 %92.4	728200 %93.159	%19
النفقات التشغيلية (%)	30320 %4.48	34092 %4.79	30620 %3.917	%0.09
النفقات التحويلية (%)	13478 %2.03	14805 %2.08	17380 %2.223	%29
الضمان الاجتماعي (%)	13453	/	17350 %30	%99.82
المساهمات		/		0.4+0.1

¹ - مشروع الموازنة العامة المقررة من المجلس التشريعي الفلسطيني , تفاصيل موازنة الوزارات و المؤسسات للسنة المالية 2001 / دائرة الموازنة العامة .

² - تم احتساب النسب بمعرفة الباحث (د. عماد ليد), علما بان إجمالي النفقات العامة بلغت (7084) مليون شيقل , والإجمالي العام للنفقات الجارية بلغت (5520) مليون شيقل , والإجمالي العام الفعلي للنفقات الجارية بلغت (4542) مليون شيقل , وقيمة العجز بلغت (1564) مليون شيقل ونسبته من إجمالي النفقات العامة (22 %) .

	/	/	8+18 /	(%)
%18	776200 %99.3	705402 %99.3	656298 %99.25	مجموع النفقات الجارية (%)
%9.57	5470 %0.7	5000 %0.7	4992 %0.75	النفقات الرأسمالية (%)
%18.2	781670	71402	661290	الإجمالي

- بالعودة الى الجدول رقم (20) الخاص بنفقات وزارة التربية والتعليم نجد الآتي :
- بلغ إجمالي النفقات العامة لوزارة التربية والتعليم والمقرر طوارئ عام 2001 (781670) ألف شيقل، ونسبته من الإجمالي العام لموازنة العام 2001 (النفقات الجارية + الرأسمالية) (14.16%)، وبلغت نسبة زيادة للعام 2001 عن العام 1999 (18.2%) .
 - بلغ مجموع النفقات الجارية للعام 2001 (776200) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي العام للعام 2001 (99.3%)، وبنسبة زيادة عن العام 1999 (18%) . وضمن جاء بند الرواتب والأجور في موازنة العام 2001 في المرتبة الأولى، حيث بلغت نسبته (93.4%) من إجمالي النفقات الجارية. وبنسبة زيادة عن عام 1999 بلغت (0.09%) . وجاءت النفقات التشغيلية في المرتبة الثانية، حيث بلغت نسبتها (3.9%) من إجمالي النفقات الجارية، وبنسبة تطور عن العام 1999 بـ (0.09%) . واحتلت النفقات التحويلية المرتبة الثالثة، ضمن بنود النفقات الجارية، وبنسبة زيادة بلغت (29%) عن العام 1999 .
 - بلغت النفقات الرأسمالية للعام 2001 (5470) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي للعام 2001 (0.7%)، وبنسبة زيادة عن العام 1999 بـ (9.57%) .

يلاحظ مما سبق أن الرواتب والأجور استأثرت على نسبة (93.159%) من إجمالي النفقات العامة لسنة 2001، وبنسبة تطور عن العام 1999 بـ (19%)، وواقع فعلي للعام 2001 بلغ (31520) ألف شيقل، وإن النفقات التشغيلية استأثرت على نسبة

(3.917%)، و بزيادة عن العام 1999 بنسبة (0.09%)، وان النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي) استأثرت من إجمالي النفقات للعام 2001 على نسبة (2.223%)، وبزيادة عن العام 1999 بلغت نسبتها (29%) .

ومن هنا نستنتج أن التطور في نفقات وزارة التربية والتعليم جاء لحساب الرواتب والأجور (19%) والنفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي)، أما النفقات التشغيلية والنفقات الرأسمالية كانت نسبتها على التوالي (0.09)، (9.57%)، وهما مؤشران سلبيان مقارنة بطبيعة عمل الوزارة، خاصة مع استمرار انخفاض قيمة رواتب وأجور العاملين فيها، التي هي أصلاً متدنية مقارنة بالقطاعات الحكومية المدنية الأخرى، بالإضافة إلى التآكل المتواصل في الأجور والرواتب بشكل عام، وحاجة الوزارة المستمرة للنفقات التطويرية. وكل ذلك يعكس سلباً على قطاع التعليم ونوعية الخدمات الخاصة بهذا القطاع، وهذا ما يستدعي من القائمين عليه والمعنيين به مزيداً من الاهتمام الجاد والفعال.

ب - وزارة التعليم العالي

جدول رقم (20)¹

جدول يوضح النفقات العامة لوزارة التعليم العالي ضمن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام م (1999 - 2001)

الوحدة (ألف شيقل)

البيان	فعلي 1999	إعادة تقدير 2000	مقدر طوارئ 2001	نسبة التطور ²
الرواتب والأجور (%)	23105.7 %53.02	25740.2 % 48.8	31520 % 53.5	36.41%

¹ - المصدر السابق نفسه.

² - تم احتساب النسب من قبل الباحث ومثل الجدول السابق

	1411 %2.4	1516.2 %2.8	1797.8 %4.12	النفقات التشغيلية (%)
	25820 %43.8	25374.6 %48	18639.5 %42.7	النفقات التحويلية (%)
	1820 %7.04	1374.6 %5.4	1139.5 %6.1	الضمان الاجتماعي (%)
%38.5	22500 %87.1	22500 %88.6	17500 %93.9	المساهمات/ مخصص الجامعات (%)
	1500 %5.8	1500 %6	/	منح الرئيس (%)
	58751 %99.8	52631 %99.9	43543 %99.97	مجموع النفقات الجارية (%)
% 1.032	120 %0.20	50 0.094 %	10.6 %0.024	النفقات الرأسمالية (%)
%35	58871	52680	43553.6	الإجمالي

عند العودة الى الجدول رقم (21) الخاص بالنفقات العامة لوزارة التعليم العالي نجد

الآتي :

- بلغ إجمالي النفقات العامة لوزارة التعليم العالي والمقدر طوارئ عام 2001(58871) ألف شيقل، وبلغت نسبته من الإجمالي العام لموازنة العام 2001 (النفقات الجارية+ الرأسمالية) (1.06%)، وبنسبة زيادة (18.2%) خلال الأعوام (1999-2001) .
- بلغ مجموع النفقات الجارية للعام 2001 (58751) ألف شيقل و نسبتها من الإجمالي العام للعام 2001 (99.8%) و بنسبة زيادة عن العام 1999 بـ (35%) .

- بلغت النفقات الرأسمالية للعام 2001 (120) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي للعام 2001 (0.2%) وبنسبة زيادة عن العام 1999 بـ (1032%) ويعود السبب لارتفاع هذه النسب بان النفقات الرأسمالية لقطاع التعليم العالي كان يمول من الدول المانحة وان السلطة بدأت بإدخال هذا البند ضمن الموازنة بعد الأزمة المالية لقطاع التعليم العالي .

- يلاحظ أن الرواتب والأجور استأثرت على نسبة (93.159%) من إجمالي النفقات العامة لعام 2001 وبنسبة تطور عن العام 1999 بـ (19%) ويواقع فعلي للعام 2001 بـ (31520) ألف شيقل، وان النفقات التشغيلية قد استأثرت على نسبة (3.917%) وازيادة عن العام 1999 (0.09%)، وان النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي) استأثرت من إجمالي النفقات للعام 2001 على نسبة (2.223%)، وازيادة عن العام 1999 بـ (29%) .

- وجدير بالذكر أن النفقات الرأسمالية لوزارة التعليم العالي، ضمن موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية لا تكاد تذكر مقارنة بإجمالي نفقات الوزارة، نظراً لاعتماد قطاع التعليم العالي على المساعدات الدولية في تمويل النفقات الرأسمالية التطويرية، وهذا ما يجب أخذه في الاعتبار لدى المهتمين في هذا القطاع.

* مما سبق يمكن القول أن التطور في النفقات لوزارة التعليم العالي جاء لحساب الرواتب والأجور (36.4%) والنفقات التحويلية (43.8%)، والتي استأثرت منها الضمان الاجتماعي بنسبة (87.1%)، أما النفقات التشغيلية فكانت نسبتها (21.5%) وهي نسبة ذات أهمية مقارنة بالبنود الأخرى، خاصة إذا علمنا أن النفقات الجارية للوزارة بلغت نسبتها من إجمالي نفقات الوزارة (99.8%) وهذا يعني أن أي انعكاس سلبي في النفقات العامة للسلطة سيؤثر مباشرة على هذا القطاع، مع التنويه أن نسبة قطاع التعليم العالي من إجمالي النفقات العامة للسلطة تساوي (1.06%)، ومن هنا يمكن القول :

" أن قطاع التعليم العالي في فلسطين يحتاج بحد ذاته لبحث شامل وخاص عنه، فهناك العديد من المعوقات التي يواجهها وهو بحاجة لإعادة تقييم شامل يأخذ في الاعتبار خصوصية الحالة الفلسطينية والقدرات والحاجات، وهذا ضمن استراتيجيات وأهداف شاملة يتم الاتفاق عليها والعمل بها. ولكن المهم حالياً هو الاستمرار في توفير النفقات المطلوبة له والاستخدام الأمثل لها، فقطاع التعليم ذو أهمية كبيرة في تنمية وتطوير المجتمع واحد المؤشرات الأساسية التي يمكن من خلالها قياس الفرق بين المجتمعات النامية والمجتمعات المتحضرة "

ج - وزارة الصحة

جدول رقم (22)¹

جدول يوضح النفقات العامة لوزارة الصحة ضمن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية

للأعوام (1999-2001)

الوحدة (ألف شيفل)

النسبة التغيير ²	مقدر طوارئ 2001	إعادة تقدير 2000	فعلي 1999	البيان
40.8%	253199.8 66.3%	194150.4 54.4%	178920 48%	الرواتب والأجور (%)
33.9 - ³	115830 30.3%	147840.5 41.5%	175295.7 46.7%	النفقات التشغيلية (%)

¹ - المصدر السابق نفسه.

² - تم احتساب النسب بمعرفة الباحث مثل الجدول رقم (20)

³ - (-) يعني وجود عجز

				النفقات التحويلية (%) - الضمان الاجتماعي (%)
%23	12478 %3.26 " "	11282 %3.16 "	10143.2 %2.7 " " "	
%4.4	381507.8 % 99.95	353272.9 %99.08	365.259 %97.5	مجموع النفقات الجارية (%)
% 98.5 -	135 %0.04	3309 % 0.92	9616 %2.5	النفقات الرأسمالية (%)
%1.8	381642.8	356581.9	374875	الإجمالي

عند العودة الى الجدول رقم (22) نلاحظ ما يلي :

- بلغ إجمالي النفقات العامة لوزارة الصحة والمقدر طوارئ عام 2001 (381642.8) ألف شيقل، ونسبته من الإجمالي العام لموازنة 2001 (النفقات الجارية + الرأسمالية) (6.913%)، وبنسبة زيادة (1.8%) خلال الأعوام (1999-2001) .
- بلغ مجموع النفقات الجارية للعام 2001 (381507.8) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي العام للعام 2001 (99.95%) وبنسبة زيادة عن العام 1999 بـ (4.4%) .
- بلغت النفقات الرأسمالية للعام 2001 (135) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي للعام 2001 (0.04%) و بنسبة انخفاض عن العام 1999 بـ (98.5%) .

يلاحظ أن الرواتب والأجور استأثرت على نسبة (66.3%) من إجمالي النفقات العامة لعام 2001 وبنسبة تطور عن العام 1999 بـ (40.8%) و بواقع فعلي للعام 2001 بـ (253199.8) ألف شيقل، وان النفقات التشغيلية استأثرت على نسبة (30.3%)

من إجمالي النفقات العامة للوزارة، وفي المقابل انخفضت بنسبة (33.9%) عن العام 1999، وهذا في حد ذاته مؤشر ذو جانبين، هما :

1 - انخفاض النفقات التشغيلية لوزارة الصحة نتيجة تناقص المبالغ المحولة لتغطية هذا البند

2 - ترشيد النفقات التشغيلية أسوة بالمؤسسات الأخرى، خاصة في ظل الأزمة التي مرت بها وزارة الصحة، حيث أن بند العلاج في الخارج كان يستأثر على حصة الأسد منها، وبالطبع هذا أمر جيد وحبذا أن يعمم على الجميع ، ولكن هذا لا يجب أن يؤثر سلبا على نوعية وكم الخدمة المقدمة للمواطنين. استأثرت النفقات التحويلية(الضمان الاجتماعي)على نسبة(3.26%) من مجموع نفقات وزارة الصحة للعام 2001 مقدر طوارئ.مما سبق يمكن القول "أن التطور في نفقات وزارة الصحة جاء لحساب الرواتب والأجور(40.8%)، أما النفقات التشغيلية انخفضت في سنة 2001 بنسبة(33.9%) ، ولكنها مع ذلك حافظت على نسبة مهمة من إجمالي النفقات العامة لوزارة الصحة، خاصة وكما ذكرنا أن النفقات الجارية للوزارة استأثرت على نسبة (99.95%) من الإجمالي التي تمثل نسبة (6.911%) من إجمالي الإنفاق العام ضمن موازنة السلطة الوطنية المقدر طوارئ للعام 2001 . وهذا يعني مدى تأثير القطاع الصحي بقدرة السلطة الوطنية على توفير الأموال اللازمة للإنفاق العام، فهذا القطاع من القطاعات الاجتماعية ذات الأهمية . ومن هنا لا بد أن تعمل السلطة على الإسراع بتوفير نظام ضمان اجتماعي شامل لكل المواطنين، خاصة في ظل الظروف الحالية .

د- وزارة الشؤون الاجتماعية

جدول رقم (23)¹

جدول يوضح النفقات العامة لوزارة الشؤون الاجتماعية ضمن موازنة
السلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام (1999 - 2001)

الوحدة (ألف شيكل)

البيان	فعلي 1999	إعادة تقدير 2000	مقدر طوارئ *2001	نسبة التطور ²
الرواتب والأجور (%)	19954.5 %9.6	2391.4 %12.8	28650 %11.6	%43.57
النفقات التشغيلية	4711.6 %2.27	3795.8 %2	3667 %1.5	%22.1

¹ - نفس المصدر السابق.

² - تم احتساب النسب بمعرفة الباحث (د.عماد ليد) ومثل الجدول رقم (20).

	214160 %86.8	158623.7 %85	182202.2 %88	النفقات التحويلية (%)
	2360 %1.1	1898 % 98.81	1376.2 % 0.75	الضمان الاجتماعي (%)
17.5%	211800 %1.1	15672.5 %98.81	180826 %99.25	المساهمات (إعانات) (%)
	246477 99.9	186332.9 99.59	206868.3 99.87	مجموع النفقات الجارية (%)
18.9% - 3	217 0.01	89.6 0.047	267.8 0.13	النفقات الرأسمالية (%)
19%	246694	186422.5	207136	الإجمالي

عند العودة للجدول (23) نلاحظ ما يأتي :

- بلغ إجمالي النفقات العامة لوزارة الشؤون الاجتماعية والمقدر طوارئ عام 2001 (46694) ألف شيقل، ونسبته من الإجمالي العام ضمن موازنة 2001 (4.469%)، النفقات الجارية + الرأسمالية وبنسبة زيادة (19%) خلال الأعوام (99-2001) .
- بلغ مجموع النفقات الجارية للعام 2001 (246477) ألف شيقل و نسبتها من الإجمالي العام للعام 2001 (99.9%) و بنسبة زيادة عن العام 1999 ب (19%) .
- بلغت النفقات الرأسمالية للعام 2001 (217) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي للعام 2001 (0.01 %) و بنسبة انخفاض عن العام 1999 (-18.9%) .
- استأثرت الأجور والرواتب على نسبة (11.6%) من إجمالي النفقات العامة لعام 2001 وبنسبة تطور عن العام 1999 ب (43.57%) و بواقع فعلي للعام 2001 يساوي (28650) ألف شيقل، وان النفقات التشغيلية قد استأثرت على نسبة (1.5%) و بانخفاض عن العام 1999 إلى (22.1%)، وان النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي والإعانات) استأثرت

3- (-) يعني وجود عجز

من إجمالي النفقات للعام 2001 على نسبة (86.8%) وازدياد عن العام 1999 بـ (17.5%) .

- التطور في نفقات وزارة الشؤون الاجتماعية جاء لحساب الرواتب والأجور (43.57%) والنفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي والإعانات) بنسبة 17.5% , أما النفقات التشغيلية فانخفضت نسبتها إلى 22.1% . بالنسبة للنفقات التحويلية نجد أن الإعانات تستأثر على نسبة شبه كاملة، حيث بلغت للأعوام 1999, 2000, 2001 على التوالي (99.78%, 98.81%, 98.89%) وهذا يعني أن 17.5% تقريبا من نفقات وزارة الشؤون الاجتماعية تخصص لمساعدة المحتاجين, وهو ما يفسر المشاكل التي تعاني منها الوزارة خاصة في ظل ازدياد أعداد المحتاجين للمعونات المقدمة منها وتأخر وزارة المالية في تحويل مستحقاتها . وأهم من ذلك هو قيمة المبالغ المخصصة للأفراد كمعونات فهي قليلة جدا في ظل الأوضاع الاقتصادية السيئة, وهذا يستدعي من وزارة الشؤون الاجتماعية إعادة النظر في سياساتها بشكل عام و التركيز على العناصر الآتية :

- إعادة النظر في قيمة المبالغ المخصصة كمساعدات عينية للأفراد, فلا يعقل أن يكون هناك اختلاف في صرف المساعدات لذوي الشهداء حسب تصنيفات غير منطقية (شهيد قديم , شهيد جديد) فيجب أن تكون هناك آليات واضحة و محددة يتم من خلالها صرف المساعدات المقدمة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية , وحبذا أن تأخذ في الاعتبار الجهات المعنية والمختصة مثل المحافظات ولجان الأحياء والجمعيات الخيرية وهي اقدر على تحديد الفقراء والمحتاجين ضمن مناطق نفوذها الجغرافي.

_ الابتعاد عن توزيع المساعدات على المواطنين ضمن الاعتبارات السياسية, خاصة التي تقدم ضمن كشوف التنظيمات والأحزاب, والتي لا يتم فيها مراعاة الجوانب الاجتماعية والإنسانية.

- العمل على منع الازدواجية عند تقديم المساعدات للمواطنين عبر التنسيق الفعال مع الجهات الرسمية والأهلية, فهناك العديد من الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تجلب مساعدات من الخارج وتقوم بتوزيعها على المواطنين. فلا يجب أن يقتصر دور الوزارة فقط على التنسيق وإنما على الرقابة والإشراف, فمعرفة أوجه الصرف أمر ضروري للحفاظ والتأكد من أن هذه المساعدات تذهب في الاتجاه الصحيح .

- عدم اقتصار دور وزارة الشؤون الاجتماعية على التقديم أو الإشراف على المساعدات وإنما المساهمة في توفير مشاريع عمل منتجة وبشكل فعال، والهدف من ذلك المساعدة في إعادة تأهيل أكبر عدد ممكن من المواطنين خاصة الذين يحصلون على خدمات من الوزارة والمواطنين من ذوي الدخل المحدود .

هـ - وزارة شؤون الأسرى والمحررين

جدول رقم (24)¹

جدول يوضح النفقات العامة لوزارة شؤون الأسرى والمحررين ضمن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية
للأعوام (1999 - 2001)

الوحدة (ألف شيقل)

البيان	فعلي 1999	إعادة تقدير 2000	مقدر طوارئ 2001	نسبة التطور ²
الرواتب	2588.5 6.8	4911 12	7960 17.18	207.5 %

¹ - نفس المصدر السابق.

² - تم احتساب النسب بمعرفة الباحث ، مثل الجدول رقم (20) .

				والأجور (%)
- %8.8	722.2 1.6	782.5 1.9	792.2 2.09	النفقات التشغيلية (%)
% 9.5	37560 81 560 1.5 37000 98.5	35349.9 86 456.5 34893.4	34296. 90.5 242.9 0.70 34053. 99.3	النفقات التحويلية (%) (الإعانات) (%) المساهمات (%)
%22.7	46242.1 99.8	41043.6 99.93	37676.8 99.5	مجموع النفقات الجارية (%)
- % 52	90 0.19	26.7 0.07	186.4 0.5	النفقات الرأسمالية (%)
22.36	46332.1	41070.3	37863.2	الإجمالي

عند العودة الى الجدول رقم (24) نلاحظ ما يأتي :

- بلغ إجمالي النفقات العامة لوزارة شؤون الأسرى والمحربين المقدر طوارئ لعام 2001 (46332.1) ألف شيقل، ونسبته من الإجمالي العام ضمن موازنة 2001، النفقات الجارية + الرأسمالية، (74.7%)، وينسبة زيادة (22.36%) خلال الأعوام (2001-1999)

- بلغ مجموع النفقات الجارية للعام 2001 (46242.1) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي العام للعام 2001 (99.8%) وبنسبة زيادة عن العام 1999 بـ (22.7%).
- بلغت النفقات الرأسمالية للعام 2001 (90) ألف شيقل ونسبتها من الإجمالي للعام 2001 (0.19%) وبنسبة انخفاض عن العام 1999 بـ (52%).
- استأثرت الرواتب والأجور على نسبة (207.5%) من إجمالي النفقات الجارية لعام 2001 وبقواقع فعلي للعام 2001 بـ (7960) ألف شيقل، وإن النفقات التشغيلية استأثرت على نسبة (1.6%) وبنخفاض عن العام 1999 بـ (8.8%)، وإن النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي والإعانات) استأثرت من إجمالي النفقات للعام 2001 على نسبة (81%)، وبزيادة عن العام 1999 بـ (9.5%). مما سبق يمكن القول أن التطور في نفقات وزارة شؤون الأسرى والمحربين جاء لحساب الرواتب والأجور، أما النفقات التحويلية (الضمان الاجتماعي والإعانات) فكانت نسبة تطورها للفترة 2001/95 (9.5%)، والنفقات التشغيلية فبلغت نسبة انخفاضها للفترة 2001/99 (8.8%).

رابعاً: تحليل البنود الرئيسية في موازنات الوزارات المختلفة حسب مكونات الخدمة الاجتماعية لموازنة العام 2001 (مقدر طوارئ)

جدول رقم (25)¹

جدول يوضح نسب البنود الرئيسية لموازنة وزارات الخدمات الاجتماعية للعام 2001

البيان	وزارة الأسرى و المحربين	وزارة الشؤون الاجتماعية	وزارة الصحة	وزارة التعليم العالي	وزارة التربية
الرواتب والأجور	17.18%	11.6%	66.3%	53.5%	39.16%
النسبة مقارنة	0.144%	0.519%	4.586%	0.0571%	13.19%

¹ - من إعداد الباحث (د.عماد لبد)، استناداً إلى مشروع الموازنة العامة لعام 2001

					مع إجمالي الوزارة النسبة مقارنة مع الإجمالي العام
%3.917 %0.55	%2.4 %0.025	% 30.3 % 2.098	%1.5 % 0.066	%1.6 % 0.013	النفقات التشغيلية النسبة مقارنة مع إجمالي الوزارة النسبة مقارنة مع الإجمالي العام
% 2.223 %0.314	%43.8 % 0.467	% 3.26 %0.226	% 86.5 %3.879	% 81 %0.68	النفقات التحويلية النسبة مقارنة مع إجمالي الوزارة النسبة مقارنة مع الإجمالي العام
% 99.3 %14.06	%99.8 % 1.064	% 99.95 % 6.911	% 98.89 %4.465	%98.8 % 0.8377	مجموع النفقات الجارية النسبة مقارنة مع إجمالي الوزارة النسبة مقارنة مع الإجمالي

					العام
					النفقات
					الرأسمالية
%0.7	%0.02	% 0.04	%0.01	%0.19	النسبة مقارنة
% 0.099	% 0.0021	% 0.002	% 0.0039	%0.0016	مع إجمالي
					الوزارة
					النسبة مقارنة
					مع الإجمالي
					العام
%14.6	%1.06	% 6.913	% 4.469	%0.8396	المجموع

من خلال الجدول رقم (25) نلاحظ الآتي :

استأثرت وزارة التربية والتعليم على المرتبة الأولى وبنسبة (14.16%) من إجمالي النفقات العامة ضمن موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2001 وهي نسبة ذات أهمية بالغة إذ أن أي تأثير سلبي ضمن موازنة السلطة الوطنية سينعكس على هذا القطاع بصورة كبيرة، خاصة إذا علمنا أن الرواتب والأجور لهذه الوزارة تبلغ نسبتها من الموازنة العامة بشكل عام ومن إجمالي نفقات الوزارة بشكل خاص على التوالي (13.19%، 39.16%)، مع الأخذ في الاعتبار تدني أجور ورواتب العاملين فيها مقارنة مع الوزارات الأخرى . وجاءت هذه النسب على حساب النفقات الأخرى للوزارة خاصة النفقات التشغيلية والتحويلية والتي بلغت نسبتها بالنسبة للإجمالي العام إلى الموازنة العامة، وعلى التوالي (0.55%، 0.314%) وبلغت نسبتها بالنسبة إلى إجمالي الوزارة (3.917%، 2.223%) وهي نسب منخفضة مقارنة مع حجم وطبيعة الخدمات المقدمة من قبل وزارة التربية والتعليم.

استأثرت وزارة الصحة على المرتبة الثانية من إجمالي النفقات العامة ضمن موازنة عام 2001 (6.913%) وبلغت نسبة الأجور والرواتب ضمن نفقات الوزارة نسبة (66.3%)، ونسبة (4.586%) من إجمالي النفقات العامة للوزارة والإجمالي العام لموازنة عام 2001 على التوالي، واستأثرت النفقات التشغيلية على نسبة (30.3%) من إجمالي الوزارة وعلى (2.098%) من الإجمالي العام لموازنة عام 2000. وجدير بالذكر أن النفقات التشغيلية انخفضت مقارنة بموازنة عام 1999 بنسبة (33.9%)، أما بالنسبة إلى النفقات الرأسمالية لوزارة الصحة فبلغت نسبتها ضمن موازنة العام 2001 (0.0024%) و (0.4%) بالنسبة إلى إجمالي الوزارة، وانخفضت عن العام 1999 بنسبة (98.5%) . وجاء هذا الانخفاض في النفقات التشغيلية والرأسمالية لحساب الأجور والرواتب، وما يعني أن الرواتب والأجور في وزارة الصحة تستأثر على ثلثي موازنة الوزارة والباقي يخصص للنفقات الأخرى التشغيلية (30.3%) والتحويلية (3.26%) .

بالنسبة إلى وزارة الشؤون الاجتماعية بلغت نسبة نفقاتها من الإجمالي العام ضمن موازنة عام 2001 (4.469%)، وبلغت نسبة الأجور والرواتب من الإجمالي العام للوزارة والإجمالي العام للموازنة على التوالي (0519.%)، (11.6%)، أما النفقات التشغيلية فكانت نسبتها على التوالي (0.006%)، (1.5%) . وبلغت نسبي النفقات التحويلية من إجمالي الوزارة والإجمالي العام للموازنة على التوالي (86.8%)، (3.879%) وما يعني أن معظم نفقات الوزارة مخصص لتغطية بند الضمان الاجتماعي والإعانات التي تبلغ نسبتها من إجمالي النفقات التحويلية على التوالي (1.1%، 98.89%) وهذا مؤشر على ثقل الأعباء الواقعة على كاهل وزارة الشؤون الاجتماعية والطلب الكبير على المساعدات المقدمة من خلالها، وبمعنى آخر العدد الهائل من المحتاجين لمساعداتها. ويتطلب ذلك ضرورة إعادة النظر في المساعدات المقدمة عن طريق وزارة الشؤون الاجتماعية كون المساعدات المقدمة عن طريقها بالكاد تسد الرمق خاصة في ظل الظروف الحالية ومع ارتفاع نسب البطالة والفقير .

بلغت نسبة نفقات وزارة شؤون الأسرى والمحربين من إجمالي موازنة عام 2001) (0.8396%) وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالوزارات الأخرى ضمن هذا القطاع، وأهم نفقات هذه

الوزارة تعود لبند النفقات التحويلية، التي تبلغ نسبتها من إجمالي الوزارة (81%) ومن إجمالي الموازنة لعام 2001 (0.68%)، ومن ثم يليها من نفقات الوزارة بند الرواتب والأجور التي بلغت (17.18%) من إجمالي الوزارة و(0.144%) من إجمالي موازنة عام 2001 .

يلاحظ وبشكل عام أن بند الأجور والرواتب يستأثر على الحصة الكبرى في موازنة الوزارات المذكورة، حيث بلغت نسبتها من إجمالي الموازنة لعام 2001 (18.49%)، ومن ثم النفقات التشغيلية (5.576%) ويليهما النفقات التحويلية والرأسمالية على التوالي وبنسبة (0.752%، 0.1090%) . وهذا يعني أن أي أثار سلبية في النفقات العامة سينعكس سلباً على الطبقات محدودة الدخل، وخاصة التي تتقاضى أجورها من السلطة الوطنية الفلسطينية، بالإضافة إلى أن هذا التأثير سينعكس على الخدمات التي تقدمها السلطة للمواطنين وخاصة الخدمات الصحية والتعليمية.

التوصيات

لقد أوضحت الدراسة بجلاء مدى وأهمية العلاقة بين تحليل الموازنة العامة للدولة وتدايعات الواقع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وعلاقة ذلك كله بحقوق المواطن الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولعل أهم نتائج هذه الدراسة، هو تأكيدها على غياب المشاركة الشعبية من قبل مؤسسات المجتمع المدنية في تحديد وإقرار حقوق المواطن آنفة الذكر في صلب أهم وثيقة مالية واقتصادية تصدر عن الدولة.

ومن أجل الوصول إلى مشاركة شعبية فاعلة وجادة، يجب تقريب مفهوم الموازنة العامة ومصطلحاتها ومفرداته العلمية والعملية لأذهان وعقول العناصر الفاعلة في المجتمع المدني بمؤسساته المختلفة. وكذلك التأكيد على العلاقة بين تحليل الموازنة العامة كوثيقة ملزمة للدولة ومعبرة عن برامج عملها المجتمعي، وحقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما أن تحليل الموازنة يلعب دوراً حيوياً في تحديد المهام الأولى لأولئك المهتمين من الجمهور والمؤسسات المجتمعية غير الحكومية بموضوع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما أن هذا التحليل يمكن المهتم من الوصول إلى الإجابات المنطقية

والعملية للتساؤلات حول الحقوق آنفة الذكر مثل: هل يتمتع الأفراد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟، وهل هناك اهتمام من قبل الدولة بذلك؟، وما هو حجم هذا الاهتمام؟، وما هي الحقوق التي تعمل السلطة على خدمتها، وأيها التي تتغاضى عنها؟، وما هي الأسباب وراء الواقع المعاش من قبل الأفراد فيما يتعلق بهذه الحقوق؟. وخدمة لأهداف الدراسة، نخلص ببعض الملاحظات المباشرة على الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، تشكل توصيات للدراسة تستحق النظر والمتابعة:

1 0 ضرورة الالتزام بقانون تنظيم الموازنة والشئون المالية رقم (7) لعام 1998، عند إعداد وتحضير وتقرير وإقرار بنود الموازنة العامة.

2 0 تقديم جداول تفصيلية خاصة بالإيرادات غير الضريبية موزعة حسب الوزارات والهيئات.

3 0 تبيان أسس تقدير الإيرادات وتصنيفاتها حسب النوع.

4 0 ضرورة توزيع النفقات على أساس وظيفي وليس مؤسسي، وتحديد أسس تقدير النفقات.

5 0 تحديد مراكز المسؤولية بدقة، والالتزام بنظام التشكيلات للوظائف.

6 0 دراسة وضع الدين العام سواء من حيث الجهات المخولة بإبرامه، أو حجمه ومجالات استخدامه، وعوائده التنموية وخدمته. وذلك لأن ما هو مذكور في الموازنة حول الموضوع لا يعكس الواقع أو يوضح سياسة الدولة بشأن الموضوع. فقط، هناك مجرد أرقام جامدة جافة ولكنها ملزمة وخطيرة على المدى البعيد.

7 0 ضرورة تعريف المقصود بموازنة الطوارئ، وكذلك تعبير مقدر طوارئ. كذلك ما هي المعايير التي بنيت عليها تقديرات الطوارئ، وما هو الفرق بين تقدير الطوارئ والتقدير العادي؟. ومتى يمكن اعتبار الوضع "وضع طوارئ"؟. وهل يعني وضع الطوارئ الجور والظلم وعدم العدالة فيما يخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟. ونعتقد أنه من الضروري تحديد سقف زمني لحالة الطوارئ هذه، حتى لا تتحول إلى حالة دائمة تحت نفس العنوان.

8 0 تفعيل عملية الرقابة على الموازنة من قبل هيئة الرقابة العامة، عبر تقريرها السنوي حول الموازنة تفعيلاً للمادة (18) من قانون الموازنة العامة.

0 9 ضرورة تضمين الموازنة تصنيفات جديدة تساعد في عملية التحليل والرقابة على أداء الحكومة مثل: تصنيفات حسب البرامج، أو المشاريع، أو الأهداف، وكذا الأنشطة والخدمات.

0 10 تضمين جداول الموازنة العامة معايير كمية قابلة للقياس.

0 11 العمل على توعية الجمهور أولاً بطبيعة حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذا دور يجب أن تطلع به المؤسسات القانونية والحقوقية، وعلى وجه الخصوص المؤسسات غير الحكومية المهتمة بحقوق الإنسان، وبالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني الأخرى ذات العلاقة.

0 12 رصد وتقصي الحقائق، ومن ثم جمع المعلومات عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. حيث أن هذه العملية تساعد في عملية التوعية والحشد والتشبيك والشراكة في مجموعات ضغط مجتمعية لتحسين وضعية التعاطي مع هذه الحقوق من حيث الاعتراف والممارسة ومستوى التمتع بها.

مراجع ومصادر الدراسة:

- د. هشام عورتاني وآخرون، الاتفاقيات الاقتصادية الفلسطينية - الاسرائيلية، قراءة في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، نوفمبر 1994 .
- د. محمد اشتية وآخرون ، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، بكار، ط1، القدس، 1999 .
- د. ياسل عورتاني، د. عدنان العمدة، المساعدات الدولية والتنمية الاقتصادية - الحالة الفلسطينية، ص (91-93)، بكار، ط1، القدس، 1999 .
- د . عماد سعيد ليد ، " مميزات اعادة الانتاج المتعلقة بالقطاع الاجتماعي في فلسطين " ، اطروحة دكتوراه، جامعة كيف الوطنية للاقتصاد، جوان 2001 .
- د. ماجد حسني صبيح، " قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل " ، مركز الدراسات العمالية، رام الله، مايو/ ايار 1993 .
- د. نزيرة الافندي، " واقع العلاقات الاقتصادية الفلسطينية - الاسرائيلية " ، الاهرام الاقتصادي، العدد (55)، 1993 .

- معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، " ماس " ، رام الله - فلسطين.

1- المراقب الاقتصادي العدد(6)، نيسان 2000 .

2- المراقب الاجتماعي العدد (3)، فبراير 2000 .

3- المراقب الاجتماعي العدد (4)، تموز/يوليو 2001 .

- وزارة المالية الفلسطينية.

1 - مشروع الموازنة العامة المقرة من المجلس التشريعي الفلسطيني، تفاصيل موازنات الوزارات

والمؤسسات المختلفة للسنة المالية 2001 .

- وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

1 - تقرير المساعدات الدولية، مارس 2000 .

2- خطة التنمية الفلسطينية، (1999 - 2003).

3- تقرير الفقر في فلسطين، 1998/1997 .

- الهيئة العامة للاستعلامات.

1- التقرير الاقتصادي الفلسطيني (1994-1999)، غزة- فلسطين، شباط 2001 .

- سلطة النقد الفلسطينية.

1- النشرة الاحصائية، الاعداد (22) حزيران 2000، (32) اذار 2001 ص5.

2- التقرير السنوي 2000 .

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

1- مسح اثر الاجراءات الاسرائيلية على واقع الطفل والمرأة والاسرة الفلسطينية

. 2001

2- ورقة عمل قدمت ضمن ورشة العمل المتعلقة بالواقع التعليمي في قطاع غزة،

. 2001/8/29

- البنك الدولي.

1- التقرير السنوي 1999، الضفة الغربية وقطاع غزة، تعزيز ادارة القطاع العام، ص

. 24

- المجلس التشريعي الفلسطيني.

1- تقرير لجنة الموازنة العامة للسنة المالية 2000، ص 19 .

2- مجلة المجلس التشريعي، العدد الاول السنة الخامسة، ص 5 .

- صحيفة الايام الفلسطينية.

1- الثلاثاء، الموافق (2001/10/30).

2- الاربعاء، الموافق (2001/10/31).