

السياسات المالية و النقدية الفلسطينية

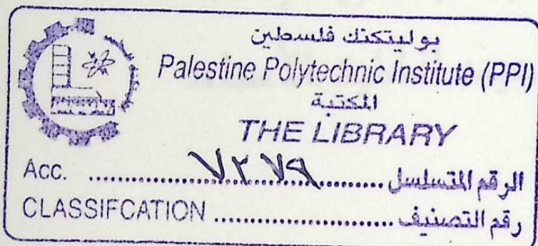
فريق البحث:

مرام شبانة

روان نحيث

إشراف الأستاذ:

أكرم احشيش



جامعة بوليتكنك فلسطين

كلية العلوم الادارية ونظم المعلومات

هذا البحث مقدم إلى كلية العلوم الإدارية ونظم
المعلومات كأحد متطلبات الحصول على درجة
الماجستير في تخصص إدارة الأعمال المعاصرة.

كانون الثاني 2004

الشكر والتقدير

نتقدم نحن فريق البحث بكافة الشكر والعرفان لكل من مد لنا يد العون والمساعدة والمشورة، في إتمام هذا البحث ونخص بالذكر الأستاذ القدير أكرم إحشيش لما قدمه لنا من مساعدة وتفهم ومشورة لإتمام هذا البحث.

كما نود أن نشكر كافة أساتذة كلية العلوم الإدارية ونظم المعلومات، وعلى رأسهم الأستاذ القدير عميد الكلية الأستاذ نسان شاهين.

كما نتقدم بجزيل الشكر لمعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) لما وفره لنا من مساعدة ومعلومات قيمة، كانت مفيدة لنا بكافة المعايير.

كما نود أن نتقدم بالشكر الخاص للدكتور مروان جلعود لما قدمه لنا من معونة وإرشاد خلال إعدادنا لهذا البحث. أملين أن نكون قد وفقنا في إعداد هذا البحث.

شكراً لكم

الإهداء

إلى من حذنتني فغمرتني بحنانها.....إلى من هي الجنة
تحت أقدامها..... أمي

إلى من طرق كل أبواب الحياة.....وجد وتعبد لينبت
زهرة مثمرة في هذه الدنيا ويفتخر بها.....أبي

إلى من هم أقرب من نظر عيني إلي.....وإلى الدنيا في
أعينهم وادعوا الله لهم بالخير والسعادة.....إخوتي
وخواتي

إلى من تتلأ في أعيننا وكانها لؤلؤة جميلة.....تضحك
فتأسر من حولها بعبودية صوتها.....الطفلة بان

إلى الزهراء اللواتي غمرنني بإخلاصهن.....وعسى الله
أن يديمهن لي ولعائلتهن.....صديقاتي

إلى كل من روى أرض بلادي بدمه.....لنعيش بعز
وكرامة على أرضنا.....شهداءنا

قائمة المحتويات

الفصل الأول: المقدمة

- 1-1 مقدمة..... 1
2-1 مشكلة البحث..... 2
3-1 أهمية البحث..... 2
4-1 أهداف البحث..... 4
5-1 محددات البحث..... 4
6-1 الهيكل التنظيمي للبحث..... 6

الفصل الثاني: السياسة المالية

- 1-2 تعريف السياسة المالية..... 8
2-2 السياسة المالية ودور الحكومة..... 8
3-2 تطور السياسة المالية..... 9
4-2 أهداف السياسة المالية..... 10
5-2 أدوات السياسة المالية..... 12
6-2 آلية عمل أدوات السياسة المالية..... 14
7-2 التحليل الرياضي للسياسة المالية..... 18
8-2 التضخم والسياسة المالية..... 20
9-2 السياسة المالية والمشاكل السياسية..... 22

الفصل الثالث: السياسة النقدية

- 1-3 تعريف السياسة النقدية..... 26
2-3 أدوات السياسة النقدية آلية عملها..... 26
3-3 توازن سوق النقود..... 28
4-3 البنك المركزي ووظائفه..... 29
5-3 السياسة النقدية وعلاج التضخم والانكماش..... 30
6-3 السياسة المالية والنقدية معاً..... 32

الفصل الرابع: السياسات المالية الفلسطينية

- 1-4 مقدمة..... 36
2-4 الموازنة العامة الفلسطينية..... 36
3-4 التطورات الإدارية للموازنة الفلسطينية..... 38
4-4 التطورات الكمية للموازنة الفلسطينية..... 48
5-4 النفقات العامة..... 48
6-4 الإيرادات المحلية..... 51
7-4 عجز الموازنة الفلسطينية..... 51
8-4 المالية العامة الفلسطينية..... 53
9-4 الأداء العام للمالية العامة الفلسطينية خلال الفترة 1995-1999..... 54

الفصل الخامس: السياسات النقدية الفلسطينية

62	1-5 مقدمة
62	2-5 سلطة النقد الفلسطينية
64	1.2-5 نشأة سلطة النقد الفلسطينية
65	2.2-5 أهداف سلطة النقد ووظائفها
67	3-5 الاستقرار المصرفي والحاجة إلى مقرر الملاذ الأخير
67	1.3-5 مقرر الملاذ الأخير في ظل ترتيبات عملة بديلة
73	4-5 العلاقة النقدية الفلسطينية

الفصل السادس: النتائج والتوصيات

75	النتائج
77	التوصيات

ملحقات البحث:

79	قائمة المراجع
81	الملحقات

المقدمة

الفصل الأول

المقدمة

المقدمة

تعد السياسات المالية والنقدية من أهم السياسات التي تعزز الاقتصاد في الدولة وتساعد على إتمامه و النهوض به وبالمجتمع ككل، وعلى جلب الاستثمارات الأجنبية لدخل الدولة، كما تساعد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي في الدولة، كما تساعد على تفعيل العلاقات الاقتصادية الداخلية والخارجية.

كما تلعب الدولة دور مهم جداً في الاقتصاديات المختلفة بغض النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي وقد جاءت الفكرة على يد العالم كينز، في كتابه " النظرية العامة للتشغيل و الفائدة و النقود" في العام 1935.

لذلك يجب أن يكون للدولة أو للحكومة دور إيجابي وفعال في الاقتصاد، فلكل دولة سياساتها المالية والنقدية التي تتحكم بها وتشجع من خلالها الاستثمار داخل الدولة، كما وتعمل جاهدة على تحقيق النمو الاقتصادي والازدهار للدولة وذلك عن طريق استخدام أدوات كل من السياسة المالية والنقدية الخاصة بها بأفضل الأوقات وبأنسب الطرق، فقد تعمل الدولة على فرض الضرائب بنسبة معينة، أو زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيضه حسب الحاجة، كما قد تعمل على زيادة أو تخفيض سعر الفائدة أو سعر الصرف حسب الحاجة، ولكن يجدر الإشارة هنا أن المتحكم الأول والكبير بسعر الصرف وسعر الفائدة هو الحكومة الأميركية و الحكومة الاتحاد السوفيتي سابقاً.

ومما لا شك فيه إن الاقتصاد الفلسطيني في أمس الحاجة للسياسات المالية والنقدية، لأن تلك السياسات ستساعد الدولة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتعزيز النشاط الاقتصادي الفلسطيني، كما ستساعد على إمكانية تحقيق استقلال اقتصادي عن الاقتصاد الإسرائيلي.

وستركز هذه الدراسة بعون الله على دراسة السياسات المالية والنقدية بشكل عام، كما ستتناول السياسات المالية والنقدية الفلسطينية بالتحليل، محاولين التعرف على تلك السياسات و آثارها على الاقتصاد الفلسطيني والمشاكل التي تواجه الدولة في تحقيقها بالشكل الصحيح، ومن ثم العمل على اقتراح بعض الحلول التي قد تعود بالفائدة على المجتمع ككل والمهتمين بهذا المجال بشكل خاص.

• مشكلة البحث:

نظراً للأوضاع التي تعيشها الدولة الفلسطينية ومعرفتنا لمدى ارتباط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي، ومدى تأثير اقتصادنا بالاقتصاديات الأخرى، لذلك تتمثل مشكلة البحث في دراسة السياسات المالية والنقدية الفلسطينية.

وسوف نتعرف في دراستنا إلى المشاكل التي تواجه تطبيق السياسات المالية و النقدية الفلسطينية، وما هي الطرق التي قد تساعد على حل هذه المشاكل والتخلص من المعوقات التي تقف في طريق استخدامها بالشكل الصحيح و المناسب.

لذلك رأى فريق البحث أن يولي هذا الموضوع اهتماماً كبيراً، حيث أنه لا يوجد دراسات سابقة إلا ما ندر عن هذه القضية ولم تتعرض هذه السياسات النادرة للمشاكل المستجدة في هذا الموضوع.

• أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث من أنه يتعرض لدراسة موضوع مهم في الاقتصاد وخصوصاً الاقتصاد الفلسطيني وذلك لما ندر من دراسات في اقتصادنا الفلسطيني ودراسة كيفية استخدام هذه السياسات سواء كانت السياسات المالية أو النقدية في حل المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها الدولة الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني.

كما يأخذ هذا البحث أهمية في ظل الظروف الصعبة التي تعاني منها الدولة الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني والشعب الفلسطيني ككل، ومدى زعزعة الاقتصاد الفلسطيني وتدهوره بسبب تأثيره المباشر بالأوضاع السياسية في الدولة، كما يتطرق هذا البحث إلى إلقاء الضوء على السياسات المالية والنقدية بشكل عام والفلسطينية منها بشكل خاص ودورها في إنعاش الاقتصاد الفلسطيني ونموه.

• أهمية البحث بالنسبة لفريق البحث:

- يعتبر هذا البحث أحد المتطلبات الأساسية للحصول على درجة البكالوريوس في تخصص إدارة الأعمال المعاصرة.

- التعرف على السياسات المالية والنقدية بشكل عام وتطورها وأدوات كل منها وغيرها من الأمور المتعلقة بتلك السياسات.

- التعرف على السياسات المالية والنقدية الفلسطينية.

• أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الإجابة على سؤال البحث من خلال ما يلي :

- التعرف على السياسات المالية و النقدية.

- التعرف على السياسات المالية و النقدية الفلسطينية.

- التعرف على المشاكل التي تواجه الدولة في تطبيق السياسات المالية و النقدية الفلسطينية.

- الوصول إلى رؤى مستقبلية للسياسات المالية والنقدية الفلسطينية.

منهجية البحث

❖ اعتمد فريق البحث في إجراء هذه الدراسة على الأسلوب الوصفي وتحليل البيانات التي تم الحصول عليه من خلال وزارة المالية، سلطة النقد الفلسطينية، ومعهد ماس للأبحاث والدراسات الاقتصادية الفلسطينية.

محددات البحث

واجه فريق البحث بعض المشاكل في إعداد هذه الدراسة تتمثل في الأمور التالية:

- ✓ عدم توفر بيانات حديثة وكافية وخاصة فيما يتعلق بالسياسات المالية والنقدية الفلسطينية.
- ✓ عدم توفر بيانات حديثة فيما يتعلق بالاقتصاد الفلسطيني، حيث أن الجهة الوحيدة التي تصدر بيانات عن الاقتصاد الفلسطيني هو معهد ماس للدراسات والأبحاث الاقتصادية الفلسطينية وسلطة النقد الفلسطيني.
- ✓ من أهم المشاكل التي واجهها فريق البحث هي الأوضاع السياسية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية وخاصة ظروف الحصار والإغلاق.

الهيكل التنظيمي للبحث

يتكون هذا البحث من ستة فصول هي:

الفصل الأول : مقدمة البحث

يحتوي هذا الفصل على مقدمة البحث, مشكلة البحث, أهمية البحث, أهداف البحث, أسلوب البحث, منهجية البحث, محددات الدراسة.

الفصل الثاني: السياسة المالية

يتحدث هذا الفصل عن تعريف السياسة المالية , السياسة المالية ودور الحكومة, تطورها, أهدافها, أدواتها وآلية عمل أدواتها, التحليل الرياضي للسياسة المالية , التضخم والسياسة المالية , والسياسة المالية والمشاكل السياسية.

الفصل الثالث: السياسات النقدية

يتحدث هذا الفصل عن تعريف السياسات النقدية , وأدواتها , آلية عمل أدواتها, البنك المركزي ووظائفه , والسياسة النقدية وعلاج التضخم والانكماش.

الفصل الرابع: السياسات المالية الفلسطينية

يتحدث هذا الفصل عن الموازنة العامة الفلسطينية, التطورات الإدارية للموازنة العامة وتطوراتها الكمية, الإيرادات المحلية والنفقات العامة, عجز الموازنة الفلسطينية, والمالية العامة الفلسطينية, الأداء العام للموازنة الفلسطينية خلال 1995_1999 , وتقييم بعض التغيرات المستهدفة على الموازنة.

الفصل الخامس: السياسات النقدية الفلسطينية

يتحدث هذا الفصل عن سلطة النقد الفلسطينية، ونشأتها، أهدافها ووظائفها، الاستقرار المصرفي والحاجة إلى مقرض الملاذ الأخير في ظل ترتيبات عملة بديله، و العلاقات النقدية الفلسطينية.

الفصل السادس: النتائج والتوصيات

يبين هذا الفصل النتائج التي توصل إليها فريق البحث من خلال دراسة البيانات ودراسة وضع التوصيات المتعلقة بالسياسات المالية والنقدية الفلسطينية.

السياسة المالية

الفصل الثاني

السياسة المالية

١-٢ تعريف السياسة المالية

٢-٢ السياسة المالية و دور الحكومة

٣-٢ تطور السياسة المالية

السياسة المالية

٤-٢ أدوات السياسة المالية

٦-٢ آلية عمل أدوات السياسة المالية

٧-٢ التطويل الرياضي لسياسة المالية

٨-٢ التضخم والسياسة المالية

٩-٢ السياسة المالية والمشاكل السياسية

الفصل الثاني

السياسة المالية

١-٢ تعريف السياسة المالية

٢-٢ السياسة المالية و دور الحكومة

٣-٢ تطور السياسة المالية

٤-٢ أهداف السياسة المالية

٥-٢ أدوات السياسة المالية

٦-٢ آلية عمل أدوات السياسة المالية

٧-٢ التحليل الرياضي للسياسة المالية

٨-٢ التضخم والسياسة المالية

٩-٢ السياسة المالية والمشاكل السياسية

السياسة المالية

2-2 تعريف السياسة المالية:

يقصد بالسياسة المالية سياسة الحكومة في تحديد المصادر المختلفة للإيرادات العامة للدولة وتحديد الأهمية النسبية لكل من هذه المصادر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تحديد الكيفية التي تستخدم بها هذه الإيرادات لتمويل الإنفاق الحكومي (الإنفاق العام) بحيث تتحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.¹

كما ارتبط مفهوم السياسة المالية مع المالية العامة _ وهي وثيقة تبحث بتفاصيل كبيرة، إيرادات الدولة ونفقاتها لعام قادم، فهي وثيقة سياسية تقر من السلطة التشريعية _ تاريخياً لتنظيم إيرادات الحكومة ونفقاتها وسياستها الإئتمانية.

2-3 السياسة المالية ودور الحكومة

تأتي أهمية السياسة المالية في كونها تتعامل مع معطيات حياتنا اليومية، فهي تدل في آلية فرض الضرائب بأنواعها والإنفاق الحكومي بأنواعه خاصة في مجال الصحة والتعليم والإنشاءات وغيرها.

1 د. حربي محمد موسى عربقات، مبادئ الاقتصاد (الاقتصاد الجزئي و الاقتصاد الكلي)، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، الطبعة الثانية.

ويمكن القول أن السياسة المالية والتي تتعامل مع الضرائب والإنفاق العام ما هي إلا وسيلة لضمان النمو الاقتصادي بما يؤهلها جنباً إلى جنب والسياسة النقدية إلى تحقيق معدلات تشغيل واستقرار نسبي في الأسعار.²

2-5 تطور السياسة المالية:

إن تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتشعبها، وظهور دور الدولة، وتدخلها الفعال والمؤثر في الشؤون والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، قد أظهر عوامل جديدة دعت إلى وجود تحديد معنى السياسة المالية، يتناسب مع التطور والأوضاع الجديدة، وهكذا أظهرت كتابات ودراسات الاقتصاديين والماليين، لتحديد السياسة المالية، واختلفت محدداتها باختلاف المرحلة التاريخية، والظروف والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفكرية.

ومن ثم فإننا سوف نستعرض السياسة المالية وفقاً للتطور الذي مرت به، وهو ما يمكن تحديده بالمرحلتين التقليدية والحديثة.

ففي الفترة التي كانت تسود فيها النظرية التقليدية، في القرنين الثامن والتاسع عشر وفي العشرينات من هذا القرن، كانت تقوم الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية على سيادة النظام الاقتصادي الحر، الذي يعتمد على حرية الفرد في تحقيق مصلحته الخاصة، في ظل سوق المنافسة الكاملة، وتعمل قوى هذه السوق (العرض والطلب) على تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بشكل تلقائي وعند مستوى التشغيل الكامل وبالتالي لا تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ويقتصر عملها على تحقيق الوظائف

² د. أحمد حسين الرفاعي، د. خالد واصف الوزني، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية 1997.

التقليدية حصراً، الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء، وضمان المرافق العامة، وتكون الموازنة العامة لها متساوية الطرفين (الإيرادات العامة، والنفقات العامة)، على أن تكون نفقاتها العامة في أدنى حد ممكن لها، وكذلك إيراداتها العامة متساوية مع نفقاتها العامة وفي حدها الأدنى، ومن ثم سيكون عمل الدولة محصور بالنفقات العامة و الإيرادات العامة، وبذلك يتحقق التوازن تلقائياً، حسب منطق النظرية التقليدية، وفي فترة الحرب العالمية الثانية، ساد العالم ظاهرة كساد في الاقتصاد، وذلك تأثراً بالأوضاع السياسية التي مر بها العالم، وسمي هذا الكساد بالكساد العظيم، فساد الاعتقاد لدى الاقتصاديين ورجال السياسة، أن السياسة المالية الحكيمة، التي يتعين على الدولة إتباعها، تتمثل في تحقيق توازن الموازنة العامة، بأقل حجم ممكن، فلا تزيد النفقات العامة عن الإيرادات العامة العادية، التي تتكون من الضريبة بصفة أساسية، والابتعاد عن فكرة العجز في الموازنة العامة و تمويل هذا العجز عن طريق القروض العامة أو الإصدار الجديد.

ولكن شدة هذا الكساد، أجبرت الدولة على إعادة النظر في هذه الفكرة، وأفسحت المجال لوجهة نظر أخرى مختلفة، مؤداها أن تستخدم الدولة السياسة المالية بشكل أكثر دقة. بحيث يسمح بوجود عجز أو فائض في الموازنة العامة، إذا كان في هذا علاجاً للكساد أو للتضخم، الذي يصيب الاقتصاد القومي.

تلك كانت الفكرة التي نادى بها الاقتصادي كينز، وكانت بداية النظرية الحديثة، التي ترى ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وتطوير دورها، وإنهاء حالة الحياد التي قامت عليها النظرية التقليدية.

فخلال فترة الكساد الكبير، كان تدخل الدولة يهدف في المقام الأول، إلى انتشال الاقتصاد، والخروج به من الأزمة، عن طريق توجيه النفقات العامة، إلى الاستثمار في مجالات الأشغال العامة، واقتصرت السياسة المالية على جانب النفقات العامة.

وفي نهاية الثلاثينيات، كانت هناك محاولة لدفع الرواج والانتعاش الاقتصادي، بإتباع سياسة مالية، تلعب دوراً في علاج الركود والكساد المزمن في الاقتصاد الرأسمالي. ثم كانت الحرب العالمية الثانية، وظهرت أهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية، في الحد من ظاهرة التضخم، باستخدام جانب الإيرادات العامة (الضرائب و الادخار الإجباري). وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، تطور هدف السياسة الاقتصادية، وانتقل اهتمامها إلى إيجاد سياسات مالية تحقق ما يلي:

- المحافظة على مستوى التشغيل الكامل الذي وصلت إليه الدولة، باستخدام السياسة المالية ومكوناتها، النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة، في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.
- الاهتمام بمشكلات التطور الاقتصادي والاجتماعي، خاصة بعد أن توسع دور الدولة الذي بدأ يلعب دوراً هاماً وبارزاً، في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في الدول المختلفة.³

³ مبادئ الاقتصاد II ، برنامج الإدارة والريادة، جامعة القدس المفتوحة، 1997.

فخلال فترة الكساد الكبير، كان تدخل الدولة يهدف في المقام الأول، إلى انتشال الاقتصاد، والخروج به من الأزمة، عن طريق توجيه النفقات العامة، إلى الاستثمار في مجالات الأشغال العامة، واقتصرت السياسة المالية على جانب النفقات العامة.

وفي نهاية الثلاثينيات، كانت هناك محاولة لدفع الرواج والانتعاش الاقتصادي، بإتباع سياسة مالية، تلعب دوراً في علاج الركود والكساد المزمن في الاقتصاد الرأسمالي. ثم كانت الحرب العالمية الثانية، وظهرت أهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية، في الحد من ظاهرة التضخم، باستخدام جانب الإيرادات العامة (الضرائب و الادخار الإجباري). وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، تطور هدف السياسة الاقتصادية، وانتقل اهتمامها إلى إيجاد سياسات مالية تحقق ما يلي:

- المحافظة على مستوى التشغيل الكامل الذي وصلت إليه الدولة، باستخدام السياسة المالية ومكوناتها، النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة، في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.
- الاهتمام بمشكلات التطور الاقتصادي والاجتماعي، خاصة بعد أن توسع دور الدولة الذي بدأ يلعب دوراً هاماً وبارزاً، في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول المختلفة.³

³ مبادئ الاقتصاد II ، برنامج الإدارة والريادة، جامعة القدس المفتوحة، 1997.

2-6 أهداف السياسة المالية:

تهدف السياسة المالية إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1) التوازن المالي: ويقصد به استخدام موارد الدولة على أحسن وجه، فينبغي أن يتسم النظام الضريبي بالصفات التي تجعله يلائم حاجات الخزنة العامة من حيث المرونة والغزارة ويلتزم في الوقت ذاته مصلحة الممول من حيث عدالة التوزيع ومواعيد الجباية والاقتصاد وما إلى ذلك ولا تستخدم القروض إلا لأغراض إنتاجية ويراعى عند تحديد نظام استهلاكها ألا ترهق الميزانية في السنوات المقبلة كما ينبغي ألا تلجأ إلى زيادة وسائل الدفع إلا في حدود التوسع في المعاملات وزيادة الإنتاج.
- 2) التوازن الاقتصادي: أي الوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل وهذا يعني أنه يتعين على الحكومة أن تهيئ الظروف الملائمة للإنتاج في القطاع الخاص وأن تتوسع في الوقت ذاته في القطاع العام بالمقدار اللازم لزيادة الإنتاج إلى أقصى حد ممكن. فكلما كانت المنشآت الخاصة أقدر على الإنتاج من المنشآت العامة وجب على الحكومة أن تمتنع عن التدخل المباشر وأن تقصر نشاطها على توجيهه بواسطة الإعانات والضرائب إذا دعت الحاجة إلى ذلك، فقد تعمل الدولة على تقديم إعانات للمنتجين أو للمصدرين أو للمستوردين حسب الحاجة، كما قد تعمل على زيادة الضرائب، وذلك لتحقيق التوازن الاقتصادي.
- 3) التوازن الاجتماعي: بمعنى أن يصل المجتمع إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية للأفراد في حدود إمكانيات هذا المجتمع وما تقتضيه العدالة الاجتماعية فالوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل لا يكفي وحده لأن الجزء الأكبر من المنتجات قد يتركز في أيدي عدد قليل من

تهدف السياسة المالية إلى تحقيق الأهداف التالية:

2-6 أهداف السياسة المالية:

- (1) التوازن المالي: ويقصد به استكمال الميزانية الضريبية بالمصروفات التي تكفلها إيراداتها، ويلائم في الوقت ذاته السياسة المالية إلى تحقيق الأهداف الثلاثة (نقطة الأفراد للاستهلاك والاستثمار) القومي بالأسعار الثابتة في مستوى يسمح الحد الأقصى في الميزانية بحيث يسمح أولاً بتحقيق التوظيف الكامل.

(2) التوازن الاقتصادي

تهدف السياسة المالية إلى تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال تنفيذ سياساتها المالية الكثيرة ومنوعة أهمها الضرائب على

الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال:

تفرض الضريبة على دخل الممول مباشرة وقد تفرض عليه عن طريق تتبع إنفاقه بمعنى على السلع التي يستهلكها فتصب في النهاية في دخله.

(2) الضرائب على الاستهلاك:

يشمل هذا اللفظ جميع الضرائب التي تفرض ببيع السلع والخدمات وهي تفرض عادة بعدد يتناسب مع قيمتها أو مقدارها.

الأفراد ولا يعود بأية منفعة على الأغلبية العظمى من الشعب. ولذلك ينبغي ألا تقف السياسة المالية عند حد زيادة الإنتاج بل يجب أن يقترن هذا الهدف بتحسين في طرق توزيع المنتجات على الأفراد إذ يمكن زيادة المنافع التي يحصل عليها المجتمع من مقدار معين من المنتجات عن طريق إعادة توزيعها على الأفراد توزيعاً أقرب إلى المساواة.

(4) التوازن العام: أي التوازن بين مجموع الإنفاق القومي (نفقات الأفراد للاستهلاك والاستثمار بالإضافة إلى نفقات الحكومة) وبين مجموع الناتج القومي بالأسعار الثابتة في مستوى يسمح بتشغيل جميع عناصر الإنتاج المتاحة.

ولا يخفى أن الإنفاق القومي الفعلي في نهاية الفترة الزمنية موضع البحث يتعادل حتماً مع الدخل القومي الفعلي. فإذا حدث مثلاً أن الإنفاق المتوقع يقل عن الدخل المتوقع أدى هذا إلى تخفيض الدخل في نهاية الفترة بالمقدار اللازم لكي يتعادل مع الإنفاق الفعلي. ولكن قد يتعادل المقداران في المستوى الملائم أو أقل من المستوى بحيث يسمح أولاً يسمح بتحقيق التوظيف الكامل.

والوسائل التي تستعين بها الحكومة لتنفيذ سياستها المالية كثيرة ومنوعة أهمها الضرائب على أشكالها المختلفة ومنها:

(1) الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال:

قد تفرض الضريبة على دخل الممول مباشرة وقد تفرض عليه عن طريق تتبع إنفاقه بمعنى على السلع التي يستهلكها فتصب في النهاية في دخله.

(2) الضرائب على الاستهلاك:

يشمل هذا اللفظ جميع الضرائب التي تفرض بيع السلع والخدمات وهي تفرض عادة بعدل يتناسب مع قيمتها أو مقدارها.

الأفراد ولا يعود بأية منفعة على الأغلبية العظمى من الشعب. ولذلك ينبغي ألا تقف السياسة المالية عند حد زيادة الإنتاج بل يجب أن يقترن هذا الهدف بتحسين في طرق توزيع المنتجات على الأفراد إذ يمكن زيادة المنافع التي يحصل عليها المجتمع من مقدار معين من المنتجات عن طريق إعادة توزيعها على الأفراد توزيعاً أقرب إلى المساواة.

(4) التوازن العام: أي التوازن بين مجموع الإنفاق القومي (نفقات الأفراد للاستهلاك والاستثمار بالإضافة إلى نفقات الحكومة) وبين مجموع الناتج القومي بالأسعار الثابتة في مستوى يسمح بتشغيل جميع عناصر الإنتاج المتاحة.

ولا يخفى أن الإنفاق القومي الفعلي في نهاية الفترة الزمنية موضع البحث يتعادل حتماً مع الدخل القومي الفعلي. فإذا حدث مثلاً أن الإنفاق المتوقع يقل عن الدخل المتوقع أدى هذا إلى تخفيض الدخل في نهاية الفترة بالمقدار اللازم لكي يتعادل مع الإنفاق الفعلي. ولكن قد يتعادل المقداران في المستوى الملائم أو أقل من المستوى بحيث يسمح أولاً يسمح بتحقيق التوظيف الكامل.

والوسائل التي تستعين بها الحكومة لتنفيذ سياستها المالية كثيرة ومنوعة أهمها الضرائب على أشكالها المختلفة ومنها:

(1) الضرائب على الدخل والضرائب على رأس المال:

قد تفرض الضريبة على دخل الممول مباشرة وقد تفرض عليه عن طريق تتبع إنفاقه بمعنى على السلع التي يستهلكها فتصب في النهاية في دخله.

(2) الضرائب على الاستهلاك:

يشمل هذا اللفظ جميع الضرائب التي تفرض بيع السلع والخدمات وهي تفرض عادة بعدل يتناسب مع قيمتها أو مقدارها.

كما أنها تستعين أيضا بالإعانات على أشكالها المختلفة ومنها:

(1) إعانات للمنتجين:

تعمل الدولة على تقديم إعانات للمنتجين لسلع معينة، حتى تساعد على زيادة إنتاج تلك السلع في الدولة خاصة السلع التي تتمتع الدولة بميزة نسبية في إنتاجها.

(2) إعانات التصدير:

تقوم بعض الدول بتشجيع صناعات التصدير لديها وذلك بمنح إعانات للمنتجين تجعلهم في موقف منافس مع السوق العالمي، وتأخذ هذه الإعانات أشكال عديدة فمنها إعانات نقدية تصرف للمنتجين أو إعفاء ضريبي على الأرباح أو إعفاء المواد الأولية المستوردة من التعرفة الجمركية.

كما قد تعمل الدولة أيضاً على المشاركة مع الأفراد في تكوين الشركات والتأمين والقيام بأعمال إنشائية وما إلى ذلك.⁴

2-7 أدوات السياسة المالية

هناك نوعان من أدوات السياسة المالية هما: الأدوات التلقائية، والأدوات المقصودة.

ويقوم النوع الأول على تحقيق أهداف السياسة المالية بطريقة تلقائية أو ذاتية وتسمى في العادة أدوات أو ضوابط تلقائية.

وتأتي العملية التلقائية هنا في كون هذه الأدوات تعمل دون الحاجة إلى تدخل من الحكومة. أما الأدوات المقصودة فهي تحتاج إلى التدخل الدائم من صانع القرار حيث يقوم باتخاذ ما يلزم

⁴ د. رمسيس أسعد عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة مخيمر، طبعة معدلة 1970

لتغيير أوجه الإنفاق أو الإيرادات. ويلزم ذلك ضرورة متابعة الأوضاع الاقتصادية ثم اتخاذ ما يحقق هدف معين إما عن طريق زيادة الضرائب أو تغيير هيكلها أو إعادة النظر أو إعادة هيكليّة الإنفاق الحكومي.

وتشتمل الأدوات التلقائية للسياسة المالية على ما يلي:

أ- نظام الضرائب التصاعديّة: وهي الضرائب التي تزيد مع زيادة الدخل وتنخفض مع انخفاضه. وبالتالي فهي تتراجع في حالات الركود وتتزايد في حالات الرواج. ما يساعد على ضبط مستوى الطلب الكلي أو تحفيزه حسب الظروف التي تمر بها البلاد.

ب- المدفوعات التحويلية: وهذه عبارة عن تحويلات من الحكومة إلى القطاع العائلي في شكل إعانات ومساعدات. ويتم هنا مساعدة الفئات الأكثر احتياجاً مما يساعد على إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

ت- سياسات الدعم؛ وخاصة في مجال الزراعة. وهذه تشمل قطاع المزارعين خاصة عند انخفاض دخولهم نتيجة لتأثر الموسم الزراعي بأية عوامل خارجية، سواء من ناحية الطقس أو انخفاض مستوى الأسعار العالمية أو غيرها.

أما الأدوات المقصودة للسياسة المالية فهي تتطلب دخول الحكومة في نشاطات معينة تهدف إلى الوصول إلى أهداف السياسة الاقتصادية في مجالات الأسعار، والتوظيف، والنمو وغيرها. وفي هذا السياق فإن الأدوات المقصودة تندرج تحت أطر:

أ- برامج الأشغال العامة، وهذه عبارة عن مشروعات تهدف إلى تزويد خدمة عامة مثل إنارة الطرق، أو مد المياه أو تنمية القرى، وتحتاج هذه المشاريع إلى توظيف العمالة وبالتالي خلق فرص عمل مما يؤدي إلى مكافحة الركود وتحريك مستوى الطلب الكلي في الاقتصاد.

ب- مشروعات التوظيف العامة، وهذه عبارة عن وظائف مؤقتة تخلقها الحكومة لإيجاد حل مؤقت لمشكلة البطالة إلى أن يتمكن الاقتصاد من توفير فرص العمل الدائمة أو المناسبة للعاطلين عن العمل.

ت- تغيير معدلات الضرائب، وتأتي هذه الأداة عندما يتوقع أن يكون هناك كساد مؤقت، مما يعني أن تخفيض معدلات الضرائب سيسمح بإنعاش الاقتصاد نتيجة لزيادة مستوى الدخل بسبب خفض الضرائب.

2-8 آلية عمل أدوات السياسة المالية:

لا شك أن أدوات السياسة المالية ستستخدم أما لمعالجة وجود فجوة ر كودية أو فجوة تضخمية في الاقتصاد. وهنا يمكن توضيح الآلية التالية لعمل السياسة المالية:

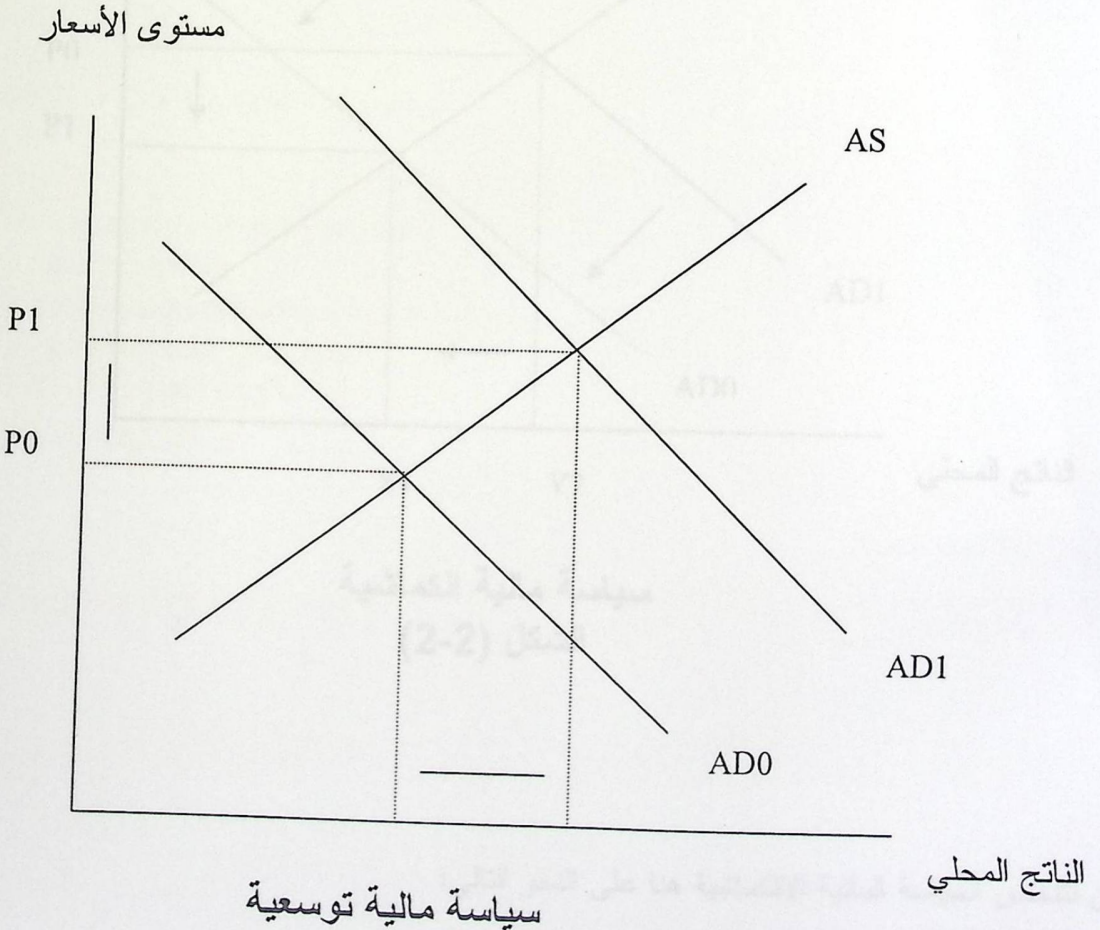
أولاً: يظهر الكساد في الاقتصاد حينما يعاني من حالة انخفاض مستوى الطلب الكلي والمقترن بعجز تصريف المنتجات مما يعني أيضاً عدم وجود فرص عمل كافية ووجود البطالة بأنواعها. أي أن النشاط الاقتصادي يمر بحالة تباطؤ وفي مثل هذه الحالة فإن السياسة المالية تستخدم على النحو الآتي:

- 1- زيادة مستوى الإنفاق الحكومي العام ولعل هذا يذكرنا بما نادى إليه كينز لدى حدوث الكساد الكبير في بريطانيا. فهنا يأتي دور الدولة التي تعمل على زيادة الإنفاق وبالتالي دوران عجلة الاقتصاد. فإنفاق الدولة هو بمثابة دخول للأفراد وعند دخول الأفراد يرتفع مستوى الطلب الكلي عندها ستلجأ المؤسسات إلى زيادة إنتاجها وبالتالي إلى تعيين عمال جدد مما يرفع مرة أخرى من دخول الأفراد ويعالج البطالة ويدفع بعجلة الاقتصاد إلى الأمام.

2- قد تقوم الدولة أيضاً بتخفيض الضرائب أو بإعطاء إعفاءات ضريبية، وهنا تزداد الدخول من ناحية كما يزداد الميل نحو الاستثمار وكلا الأمرين يعني زيادة دخول الأفراد لارتفاع القوة الشرائية في المجتمع ولحقن الاقتصاد بمزيد من الأموال وفرص العمل مما يعني دوران عميلة الاقتصاد وحل مشكلة البطالة والتخلص من الكساد.

3- استخدام مزيج من زيادة الإنفاق وتخفيض الإيرادات (الضرائب) بشكل يخدم هدف إعادة النشاط إلى مستوى الطلب الكلي في الاقتصاد.

وتسمى السياسة المالية في حالة معالجة الكساد سياسة مالية توسعية. وهذا ما يوضحه الشكل (1-1) حيث أن زيادة الإنفاق أو تقليل الضرائب ستؤدي إلى زيادة الطلب الكلي والنتائج المحلي الإجمالي.



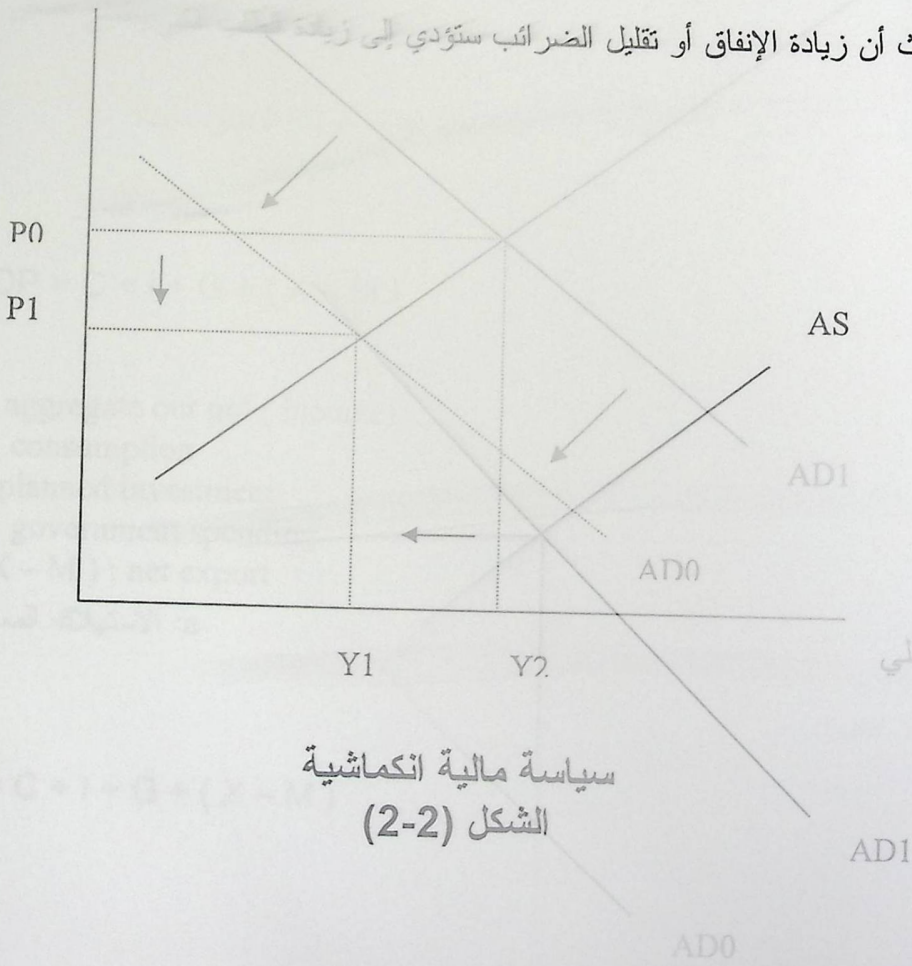
الشكل (1-2)

2- قد تقوم الدولة أيضاً بتخفيض الضرائب أو بإعطاء إعفاءات ضريبية من ناحية كما يزداد الميل نحو الاستثمار وكلا الأمرين يعني زيادة حجم الشرائية في المجتمع ولحقن الاقتصاد بمزيد من الأموال وفرص عمل أكبر مما كان دور السياسة عميلة الاقتصاد وحل مشكلة البطالة والتخلص من الكساد.

3- استخدام مزيج من زيادة الإنفاق وتخفيض الإيرادات (الضرائب) للنشاط إلى مستوى الطلب الكلي في الاقتصاد.

وتسمى السياسة المالية في حالة معالجة الكساد سياسة مالية توسعية ومستوى الأسعار

(1-1) حيث أن زيادة الإنفاق أو تقليل الضرائب ستؤدي إلى زيادة الطلب الإجمالي.

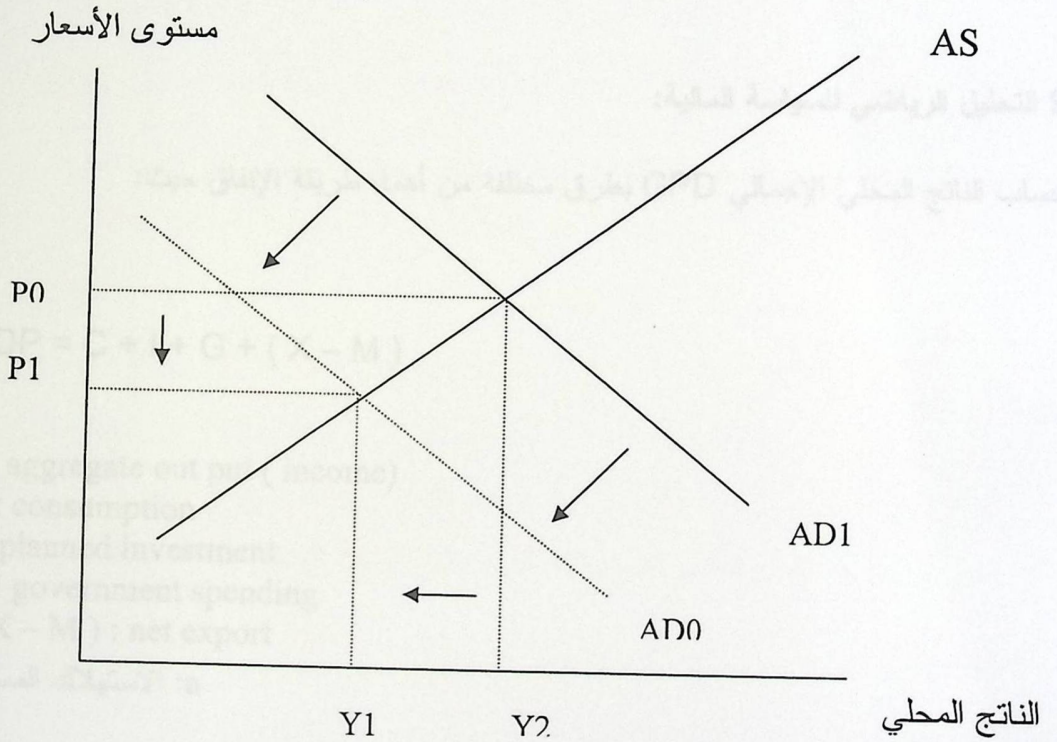


سياسة مالية انكماشية
الشكل (2-2)

النتائج المحتملة للسياسة المالية الانكماشية هنا على النحو التالي:

1- تخفيض مستوى الإنفاق العام والذي يؤدي بفعل آلية المضاعف، إلى تخفيض حجم الاستهلاك مما يخفف من حدة الطلب ويكبح مستوى الزيادة في الأسعار.

ثانياً: في حالة وجود تضخم في الاقتصاد بسبب ارتفاع المستوى العام للأسعار فإن دور السياسة المالية هنا هو محاولة تكميش مستوى الطلب وخفض القدرة الشرائية في المجتمع عن طريق إتباع ما يسمى بالسياسة المالية الانكماشية، وهذا ما نراه في الشكل (2_1)



سياسة مالية انكماشية
الشكل (2-2)

إذن تتلخص السياسة المالية الانكماشية هنا على النحو التالي:

1- تخفيض مستوى الإنفاق العام والذي يؤدي بفعل آلية المضاعف، إلى تخفيض حجم

الاستهلاك مما يخفف من حدة الطلب ويكبح مستوى الزيادة في الأسعار.

2- رفع مستويات الضرائب مما يخفض القدرة الشرائية للأفراد ويؤدي أيضاً إلى تخفيض الإنفاق الكلي بنسبة مضاعفة.

3- مزيج من الحالتين: إي تخفيض الإنفاق وزيادة الضرائب.

وبالتالي فإن السياسة المالية الانكماشية تسعى في الأساس إلى كبح مستوى الإنفاق في المجتمع والسيطرة على مستويات الطلب الكلي وتزايد الأسعار.⁵

9-2 التحليل الرياضي للسياسة المالية:

يتم حساب الناتج المحلي الإجمالي GPD بطرق مختلفة من أهمها طريقة الإنفاق حيث:

$$GDP = C + I + G + (X - M)$$

Y: aggregate out put (income)

C : consumption

I : planned investment

G : government spending

(X - M) : net export

a: الاستهلاك المستقل

ويتوازن الاقتصاد عندما:

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

⁵ د. أحمد حسين الرفاعي، د. خالد واصف الوزني، مبادئ الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة 1997.

إذا قامت الحكومة بتغيير نفقاتها فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة في الناتج التوازني بنسبة أكبر من زيادة النفقات، بفعل آلية المضاعف:

$$Y = C + I + G (X - M)$$

$$C = a + bY_d$$

$$Y = a + bY_d + I + G + (X - M)$$

$$Y - bY_d = a + I + G + (X - M)$$

$$Y(1 - bY_d) = a + I + G + (X - M)$$

$$Y = \frac{a + I + G + (X - M)}{(1 - bY_d)}$$

وعلى فرض ثبات كل المعطيات في العلاقة السابقة باستثناء النفقات الحكومية فإن المضاعف:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - bY_d}$$

✓ حيث أن b هو الميل الحدي للاستهلاك وقد أثبتت الأبحاث العملية بأنه دائماً أقل من 1

صحيح

✓ عندما تكون قيمة المضاعف أكبر من 1 صحيح لذلك فإن:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - b}$$

أي أن زيادة النفقات الحكومية بقيمة معينة ستؤدي إلى زيادة الناتج الكلي بقيمة أعلى من الزيادة في النفقات، والعكس صحيح، في حالة خفض النفقات الحكومية سينخفض الناتج بقيمة أكبر.

$$\Delta Y > \Delta G$$

إذا قامت الحكومة بتغيير نفقاتها فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة في الناتج التوازني بنسبة أكبر من زيادة النفقات، بفعل آلية المضاعف:

$$Y = C + I + G (X - M)$$

$$C = a + bY_d$$

$$Y = a + bY_d + I + G + (X - M)$$

$$Y - bY_d = a + I + G + (X - M)$$

$$Y(1 - bY_d) = a + I + G + (X - M)$$

$$Y = \frac{a + I + G + (X - M)}{(1 - bY_d)}$$

وعلى فرض ثبات كل المعطيات في العلاقة السابقة باستثناء النفقات الحكومية فإن المضاعف:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - bY_d}$$

✓ حيث أن b هو الميل الحدي للاستهلاك وقد أثبتت الأبحاث العملية بأنه دائماً أقل من 1

صحيح

✓ عندما تكون قيمة المضاعف أكبر من 1 صحيح لذلك فإن:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - b}$$

أي أن زيادة النفقات الحكومية بقيمة معينة ستؤدي إلى زيادة الناتج الكلي بقيمة أعلى من الزيادة في النفقات، والعكس صحيح، في حالة خفض النفقات الحكومية سينخفض الناتج بقيمة أكبر.

$$\Delta Y > \Delta G$$

إذا قامت الحكومة بتغيير نفقاتها فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة في الناتج التوازني بنسبة أكبر من زيادة النفقات، بفعل آلية المضاعف:

$$Y = C + I + G (X - M)$$

$$C = a + bY_d$$

$$Y = a + bY_d + I + G + (X - M)$$

$$Y - bY_d = a + I + G + (X - M)$$

$$Y(1 - bY_d) = a + I + G + (X - M)$$

$$Y = \frac{a + I + G + (X - M)}{(1 - bY_d)}$$

وعلى فرض ثبات كل المعطيات في العلاقة السابقة باستثناء النفقات الحكومية فإن المضاعف:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - bY_d}$$

✓ حيث أن b هو الميل الحدي للاستهلاك وقد أثبتت الأبحاث العملية بأنه دائماً أقل من 1

صحيح

✓ عندما تكون قيمة المضاعف أكبر من 1 صحيح لذلك فإن:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - b}$$

أي أن زيادة النفقات الحكومية بقيمة معينة ستؤدي إلى زيادة الناتج الكلي بقيمة أعلى من الزيادة في النفقات، والعكس صحيح، في حالة خفض النفقات الحكومية سينخفض الناتج بقيمة أكبر.

$$\Delta Y > \Delta G$$

إذا قامت الحكومة بتغيير نفقاتها فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة في الناتج التوازني للتساوي
أكبر من زيادة النفقات، بفعل آلية المضاعف:

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

$$C = a + bY_d$$

$$Y = a + bY_d + I + G + (X - M)$$

$$Y = a + b(Y - T) + I + G + (X - M)$$

$$Y(1 - b) = a + I + G + (X - M)$$

$$C = a + bY_d$$

$$Y_d = Y - T$$

$$Y = a + b(Y - T) + I + G + (X - M)$$

وعلى فرض ثبات كل المعطيات في العلاقة السابقة باستثناء النفقات الحكومية فإن:

$$Y - bY = a - bT + I + G + (X - M)$$

$$Y = \frac{a - bT + I + G + (X - M)}{1 - b}$$

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - bY_d}$$

✓ حيث أن b هو الميل الحدي للاستهلاك وقد أثبتت الأبحاث أن b يتراوح بين 0.5 و 0.9
كل المعطيات باستثناء الضريبة فإن:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{-b}{1 - b} \quad \text{صحيح}$$

✓ عندما تكون القيمة المضافة أكبر من الناتج التوازني سيقبل في حالة زيادة الضريبة بنسبة أكبر

$$Y = \frac{a - bT + I + G + (X - M)}{1 - b}$$

أي أن زيادة النفقات الحكومية بقيمة معينة ستؤدي إلى زيادة الناتج التوازني بقيمة أكبر من القيمة المضافة

والعكس صحيح، في حالة خفض النفقات

❖ أما فيما يتعلق بالضريبة:

فإن تأثير الضريبة يأتي من خلال تأثيرها على حجم الإنفاق الاستهلاكي بالدرجة الأولى حيث أن دالة الاستهلاك تكون:

$$C = a + bY_d$$

$$Y_d = Y - T$$

$$Y = a + b(Y - T) + I + G + (X - M)$$

$$Y = a + bY + bT + I + G + (X - M)$$

$$Y - bY = a - bT + I + G + (X - M)$$

$$Y = \frac{a - bT + I + G + (X - M)}{1 - b}$$

وبفرض ثبات كل المعطيات باستثناء الضريبة فإن:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{-b}{1 - b}$$

ولما كانت b أقل من 1 صحيح، فإن الناتج التوازني سيقبل في حالة زيادة الضريبة بنسبة أكبر

من 1 إلى 1 .

2-10 التضخم و السياسة المالية:

يعرف التضخم بأنه الزيادة في المستوى العام للأسعار، و إن السياسة المالية يقصد بها السياسة الحكومية فيما يتعلق بالضرائب والإنفاق العام والاقتراض العام. فالتغيرات في الإنفاق الكلي من الممكن أن تتأثر بالإجراءات المالية. ولمكافحة التضخم فإن الإجراءات المالية تتضمن زيادة الضرائب وتخفيض الإنفاق الحكومي ففي أوقات التضخم فإن المفروض أن الحكومة تتخذ إجراءات مضادة للزيادة في الإنفاق الخاص وبالتالي تخفض من التكاليف الكلية. فبإقدام الحكومة على تخفيض إنفاقها فإنها تستطيع جزئياً أن تلغي الضغوط التضخمية للإنفاق الخاص غير المراقب، ومن الواضح أن الطلب الكلي بالنسبة للعرض المحدد من السلع والخدمات في خلال فترة التوظيف الكامل إنما سينخفض متوقفاً ذلك على مدى تخفيض الحكومة لإنفاقها.

ولكن تخفيض الإنفاق الحكومي وحده لن يكون كافياً. فيجب على الحكومة في نفس الوقت أن تقوم بزيادة الضرائب وذلك حتى تحقق تخفيضاً أيضاً في الإنفاق الخاص. وعند فرض ضرائب إضافية فإن حجم الدخل المتاح سوف ينخفض وبالتالي تنخفض قوة الفجوة التضخمية في ظل الإنتاج الثابت من السلع والخدمات. فالضغوط التضخمية تضعف عن طريق تخفيض الإنفاق الحكومي على أن يصحب ذلك زيادة في الضرائب في نفس الوقت ذلك لأنه في مثل هذه الحالة فإنها ستتحرك موارد أكبر وذلك لزيادة المقدرة الإنتاجية في القطاع الخاص، كما أن العرض الكلي من السلع والخدمات إنما ينتقل إلى أعلى مع انخفاض في مقدار الطلب النقدي بواسطة الأفراد وذلك نتيجة لانخفاض الدخل المتاح.

هذا بالإضافة إلى أن السياسة يمكن توجيهها نحو الحد من الطلب دون تقييد الإنتاج. فمثلاً فان ضريبة مبيعات على مختلف السلع إنما تسحب قوة شرائية من سوق السلع الاستهلاكية دون أن

تثبط التوسع في الطاقة الإنتاجية. إن بعض الاقتصاديين أشاروا إلى أن هذه هي ليست الوسيلة السليمة لمكافحة التضخم نظرا لما لهذه السياسة من طبيعة تنازلية. ومن ناحية أخرى فإن هذه السياسة قد تؤدي إلى ارتفاع أكبر في أسعار هذه السلع وبالتالي فإن التضخم ينتشر من قطاع إلى قطاع ومن سلعة إلى سلعة أخرى. ولكن خلال وقت التضخم فإن ضريبة مباشرة تصاعدية تكون ممكنة. هذا بالإضافة إلى أنها تكون مفضلة من ناحية العدالة الاجتماعية وعليه فإن تخفيضا في الإنفاق العام والزيادة في الضرائب يولد فائضا نقديا في الميزانية.

والادخار الخاص له آثار ضد التضخم على الاقتصاد القومي والزيادة في هذه المدخرات إنما هي وسيلة هامة لمكافحة التضخم. وعليه فإن السياسة الحكومية يجب أن تتضمن الوسائل التي تعمل على زيادة المدخرات. فالاتجاهات الجديدة نحو الادخار إنما تخفض من الدخل المعد للإنفاق دون حدوث أي من الآثار الضارة التي قد تصاحب الضرائب المرتفعة.

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن الآثار المترتبة على عجز الموازنة والتي تعتبر أساسا مسؤولة عن التضخم يمكن إزالتها جزئيا وذلك بتغطية العجز عن طريق الاقتراض العام. ويمكن إدارة الدين العام بطريقة بحيث يمكن إدارة الكمية المعروضة من النقود في الدولة. فعلى الحكومة أن تتجنب سداد أي من ديونها السابقة في خلال أوقات التضخم وذلك تجنباً لزيادة النقود المتداولة. فإدارة الدين العام بطريقة مضادة للتضخم إنما تتضمن أيضا إلغاء الدين العام الخاص بالبنك المركزي من فائض الميزانية. والنتيجة تكون مضادة للتضخم ذلك لأن النقود التي ستؤخذ من العامة ومن البنوك التجارية سوف تلغى وستسحب من التداول. ويرى بعض الاقتصاديين أنه نتيجة للدين العام وطالما أن البنوك التجارية محملة بالسندات الحكومية فإنهم يستطيعون دائما بيع هذه السندات في السوق المفتوحة أو يقومون بتحصيل قيمها عند استحقاقها وبالتالي فإنهم يحصلون على احتياطات إضافية تمكنهم من التوسع في منح الائتمان. فطالما أن البنوك التجارية تستطيع الحصول على احتياطات إضافية بهذه

الطرق فإن سياسة البنك المركزي في إدارة الائتمان تصبح غير فعالة. وهذا هو الوقت التي تتقدم فيه السياسة المالية لإنقاذ السياسة النقدية.

إن السياسة المالية وحدها قد لا تكون فعالة فبرنامج فعال لمكافحة التضخم يجب أن يجمع بين إجراءات كل من السياسة النقدية والسياسة المالية بطريقة بحيث تكون كل منهما مكملة للأخرى.

11-2 المشاكل السياسية والسياسة المالية:

إن رسم السياسة المالية لن يتم في فراغ من الناحية السياسية، ذلك إن تغيرات الإنفاق الحكومي وتغيرات الضرائب إنما تتم من خلال إجراءات للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الدولة.

هناك اختلاف في الآراء فيما يتعلق بالتغيرات التي تحدث في الإنفاق الحكومي وفي الضرائب، فأنصار القطاع الخاص يحبذون تخفيض الإنفاق الحكومي، بينما أصحاب الرأي الآخر يرون عكس ذلك. وحتى بافتراض أنه قد تم الاتفاق على تغيير الإنفاق الحكومي وتغيير الضرائب، فإن هناك إجراءات أخرى يجب اتخاذها فيما يتعلق بأين سيكون هذا التغيير في الإنفاق الحكومي وأي الضرائب التي ستغير. فمعظم أعضاء المجالس النيابية يرغبون في أن تنال دوائهم جزءاً معقولاً من الإنفاق الحكومي في حال زيادته وفيما يتعلق بتغيير الضرائب فسينشأ اختلاف في الآراء فيما يتعلق بتغيير الضرائب فيما إذا كان هذا التغيير سيضمحل جميع أصحاب الدخل أو يقصر على فئات معينة أم أن

الطرق فإن سياسة البنك المركزي في إدارة الائتمان تصبح غير فعالة. وهذا هو الوقت التي تتقدم فيه السياسة المالية لإنقاذ السياسة النقدية.

إن السياسة المالية وحدها قد لا تكون فعالة فبرنامج فعال لمكافحة التضخم يجب أن يجمع بين إجراءات كل من السياسة النقدية والسياسة المالية بطريقة بحيث تكون كل منهما مكتملة للأخرى.

11-2 المشاكل السياسية والسياسة المالية:

إن رسم السياسة المالية لن يتم في فراغ من الناحية السياسية، ذلك إن تغيرات الإنفاق الحكومي وتغيرات الضرائب إنما تتم من خلال إجراءات للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الدولة.

هناك اختلاف في الآراء فيما يتعلق بالتغيرات التي تحدث في الإنفاق الحكومي وفي الضرائب، فأنصار القطاع الخاص يحبذون تخفيض الإنفاق الحكومي، بينما أصحاب الرأي الآخر يرون عكس ذلك. وحتى بافتراض أنه قد تم الاتفاق على تغيير الإنفاق الحكومي وتغيير الضرائب، فإن هناك إجراءات أخرى يجب اتخاذها فيما يتعلق بأين سيكون هذا التغيير في الإنفاق الحكومي وأي الضرائب التي ستغير. فمعظم أعضاء المجالس النيابية يرغبون في أن تنال دوائهم جزءاً معقولاً من الإنفاق الحكومي في حال زيادته وفيما يتعلق بتغيير الضرائب فسينشأ اختلاف في الآراء فيما يتعلق بتغيير الضرائب فيما إذا كان هذا التغيير سيشمل جميع أصحاب الدخل أو يقصر على فئات معينة أم أن

تغيير الضرائب سيشمل أيضا رجال الأعمال لما لأثر الضرائب على النشاط الاقتصادي من أثر على التوظيف والإنتاج.⁶

الفصل الثالث

السياسة النقدية

⁶ النظريات والسياسات النقدية والمالية، د. سامي خليل، شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت 1982

الفصل الثالث

السياسة النقدية

١-٣ تعريف السياسة النقدية

٢-٣ أدوات السياسة النقدية آلية عملها

السياسة النقدية

٤-٣ البنك المركزي ووظائفه

٥-٣ السياسة النقدية وعلاج التضخم والانكماش

فصل الثالث

السياسة النقدية

٣-١ تعريف السياسة النقدية

٣-٢ أدوات السياسة النقدية وآلية عملها

٣-٣ توازن سوق النقود

٣-٤ البنك المركزي ووظائفه

٣-٥ السياسة النقدية وعلاج التضخم والانكماش

السياسة النقدية

2-2 تعريف السياسة النقدية:

هي إحدى مكونات السياسة الاقتصادية ويقصد بالسياسة النقدية مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة النقدية في المجتمع بغرض الرقابة على النقود والائتمان والتأثير فيهما، بما يتفق وتحقيق الأهداف الاقتصادية التي تصبو إليها الحكومة.

فالنقود لا تزيد نفسها بنفسها فيجب أن تتدخل السلطة النقدية في الدولة لإدارة النقود وتوجيهها لبلوغ الهدف أو الأهداف التي تسعى إليها الدولة عن طريق إتباع السياسة النقدية التي تعكس تلك الأهداف وتحدد بالتالي الهدف من السياسة النقدية وكيفية استخدام الأدوات النقدية لتحقيق الغاية التي ترنو إليه الحكومة.¹

و تتلخص آلية عمل السياسة النقدية في استخدام مجموعة من الأدوات والتي من خلالها يستطيع البنك المركزي التأثير أو السيطرة على عرض النقد في البلاد أو حجم الائتمان الممنوح وشروطه.

2-3 أدوات السياسة النقدية

تنقسم أدوات السياسة النقدية إلى نوعين: الأدوات التقليدية والكمية، والأدوات النوعية، وينقسم النوع الأول إلى ثلاث أدوات هي:

¹ مبادئ الاقتصاد II ، برنامج الإدارة والريادة، جامعة القدس المفتوحة، 1997

أ- عمليات السوق المفتوحة:

تعتبر هذه الأداة من أكثر الأدوات فعالية في الدول المتقدمة التي تمتلك سوق مال متطور. وتقوم لآلية هذه الأداة على أساس دخول البنك المركزي في السوق المالي بائعاً أو مشترياً لسندات حكومية. حيث يقوم البنك المركزي بعرض أو شراء سندات حكومية في السوق المالي مما يساهم في خفض أو زيادة حجم النقود المتداولة في الاقتصاد، وينعكس ذلك قطعاً على حجم الأموال المتاحة (أو المودعة) في البنوك.

إن مثل هذه السياسة تتبع من معطيات أساسية لا من فراغ، ف شراء أو بيع البنك المركزي للسندات إنما يأتي في سياق خدمة سياسة نقدية تسعى إلى خلق استقرار نقدي في البلاد تجاوباً مع الأوضاع السائدة؟

فعند وجود حالة تضخم أو فجوة تضخمية في الاقتصاد ستسعى الحكومة إلى محاربة ذلك. ولعل أقصر الطرق هو تقليل حجم النقد المتداول لكبح الطلب وتقليل القدرة على الشراء. ومن هنا تسعى الحكومة إلى تقليل النقود المتداولة في أيدي الجمهور وفي الجهاز المصرفي. وعليه يقوم البنك المركزي بعرض سندات حكومية بأسعار فائدة مغرية تجعل من تكاليف الفرصة البديلة للاستهلاك عالية، مما سيحفز الجمهور على شراء تلك السندات. وبذلك تقل النقود في أيدي الأفراد وفي البنوك مما يقلل من حجم النقد من ناحية ويحد من آلية لِق النقود عبر آلية مضاعف عرض النقد المتداولة من ناحية أخرى.

وتسمى هذه السياسة بالسياسة الانكماشية وتسمى الدولة من خلالها إلى مكافحة التضخم والقضاء على الفجوة التضخمية متى وجدت.

وعلى صعيد آخر فإن هذه الآلية يكن فهمها على نطاق اقتراض الحكومة من الأفراد أو ما يسمى بالاقتراض الداخلي، وإنشاء المشاريع الإنمائية وسد العجز المالي.

ومن ناحية أخرى يقوم البنك المركزي بشراء سندات حكومية بهدف حقن الاقتصاد بكميات نقدية تساعد على إدارة حركته وعجلة نموه، وذلك بشكل خاص في حالة وجود ركود اقتصادي أو فجوة ركودية. وتسمى هذه السياسة بالسياسة التوسعية.

ب- آلية سعر إعادة الخصم

سعر الخصم هو سعر الفائدة الذي عليه البنك المركزي لقاء ما يعيد صمه من أوراق مالية تقدمها البنوك التجارية للحصول على أموال؛ أو هو سعر الفائدة على القروض التي يقدمها البنك المركزي للبنوك التجارية، وتعد هذه الأداة من أقدم أدوات السياسة النقدية حيث لجأت إليها البنوك المركزية في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين إلى حين ظهرت سياسة السوق المفتوحة في الثلاثينيات حين فقدت هذه السياسة أهميتها لصالح الأخيرة.

أما عن آلية استخدام هذه الأداة فيمكن تلخيصها في إطار السياسات التوسعية والانكماشية. حيث عندما يهدف البنك المركزي لإتباع سياسة نقدية توسعية لإنعاش الاقتصاد ومعالجة الفجوة الركودية يقوم بتخفيض سعر الفائدة الذي يتقاضاه على قروضه للجهاز المصرفي بمعنى أنه يخفض سعر الخصم، مما يحفز البنوك على الاقتراض منه فتزيد الأموال المتاحة لها لإقراض أفراد يسعون إلى إنشاء مشاريع صناعية وتنموية، مما يجنب الاقتصاد حالة الركود. والفكرة هنا أن انخفاض سعر الخصم يؤدي إلى تقليل أسعار الفائدة في البنوك أيضاً لأن البنك يحصل على قروضه بأسعار منخفضة.

على صعيد آخر فعند الحاجة إلى سياسة انكماشية لمكافحة التضخم، يقوم البنك المركزي برفع سعر إعادة الخصم، أي أنه سيقترض البنوك بأسعار أعلى الآن، مما يقلل قابلية ورغبة البنوك في الاقتراض كما يؤدي إلى رفع أسعار فوائدها الذي يقلل الطلب على النقود، ومن خلال آلية المضاعف يؤدي ذلك إلى تقليل حجم النقد في الاقتصاد بنسب مضاعفة مما يقلل القدرة الشرائية ويساعد على معالجة الفجوة التضخمية في الاقتصاد.

ت- سياسة الاحتياطات أو سياسة تغيير الاحتياطات.

يقوم البنك المركزي في العادة بفرض نسبة معينة تلتزم البنوك التجارية بالاحتفاظ بها. ويسمى ذلك بالاحتياطي القانوني أو الإلزامي، ويلتزم كل بنك بالاحتفاظ بتلك النسبة لدى البنك المركزي بدون أن يحصل عليها أية فوائد أي كوديعة تحت الطلب. وتأتي آلية عمل هذه الأداة في سياق رغبة البنك المركزي في الحد من أو توسيع قدرة البنوك على خلق النقود.

ففي حالة إتباع سياسة توسعية لإنعاش الاقتصاد، يقوم البنك المركزي بتخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي الأمر الذي يرفع من قيمة حجم الطلب الكلي وتدور عجلة الاقتصاد وتنتهي الفجوة الركودية. أما في حالة إتباع سياسة انكماشية، فما على البنك المركزي إلا فرض نسبي احتياطي إلزامي أكبر؛ مما يقلل من قدرة البنوك على خلق النقود والائتمان ويقلل من حجم النقد في البلاد ويساعد على مكافحة التضخم.

و الجدير بالذكر أن نسبة الاحتياطي الإلزامي يجب أن تكون أهم الأدوات وأكثرها استخداماً في الاقتصاديات النامية لعدم وجود سوق مال حقيقي في تلك الاقتصاديات يمكن المركزي من إتباع سياسة السوق المفتوحة أو سعر إعادة الخصم.

أما الأدوات النوعية فهي تلك الأدوات التي تستخدم بهدف معالجة إحدى المشاكل أو الاختلالات الاقتصادية (نقدية أو مالية)، كما تستخدم مثل هذه الأدوات بهدف السيطرة على حجم النقد والائتمان في مجالات أو قطاعات معينة في الاقتصاد.

ومن الأدوات النوعية نذكر ما يلي:

1- الرقابة على الائتمان:

يقوم البنك المركزي باستخدام هذه الأداة لمحاربة الضغوط التضخمية، وفي تلك الحالة تستخدم سياسة السقوف الائتمانية بهدف الحد من قدرة البنوك التجارية على منح الائتمان وبالتالي خلق نقود جديدة وزيادة التضخم.

2- الرقابة على الأرصدة الأجنبية:

هنا يستخدم البنك المركزي هذه الأداة عن طريق سياسة تسعى إلى تقليل احتفاظ البنوك التجارية بأرصدة كبيرة أجنبية في الخارج، ولعل الهدف الرئيسي من ذلك الحفاظ على استقرار سعر الصرف وذلك بتقليل حجم الضغوط عبر آلية الطلب على الدولار والأرصدة الأجنبية الأخرى.

2-4 توازن سوق النقود:

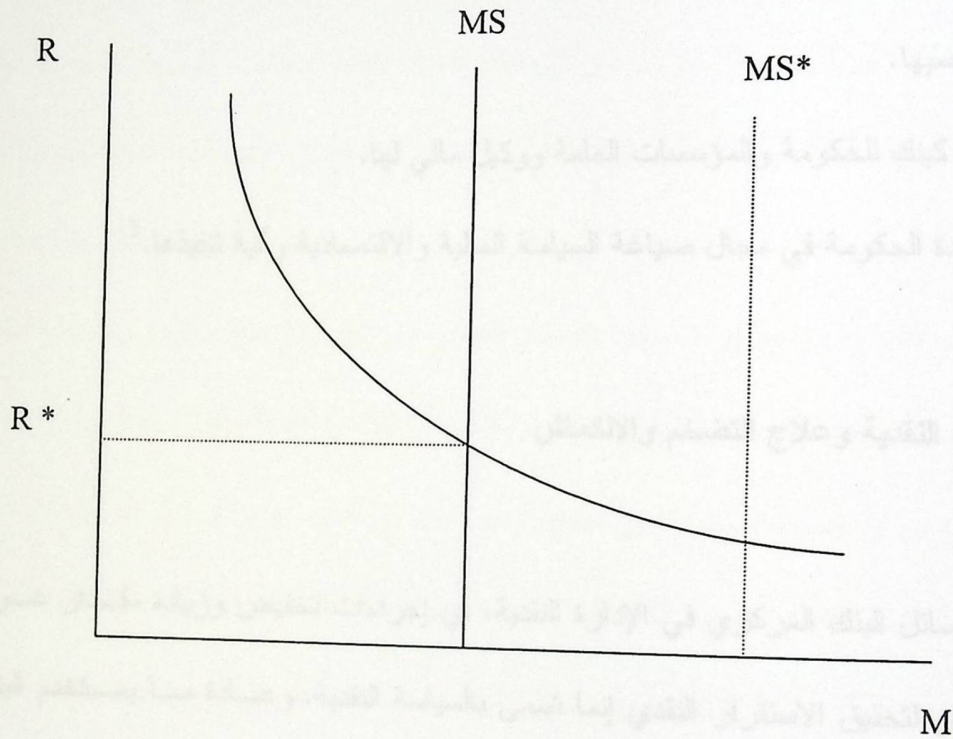
السياسة النقدية تركز بالدرجة الأولى على التأثير على عرض النقود من أجل السيطرة على الأداء الاقتصادي بشكل عام من خلال تغيير أسعار الفائدة التي تعتبر المحدد الأهم لمجموعة من المعطيات التي من أهمها الاستثمار؛ فإذا قام البنك المركزي بفض الكمية المعروضة من النقود، عندها سترتفع أسعار الفائدة وبالتالي يساهم في تثبيط الاستثمار، وذلك لأن أسعار الفائدة هي العائد على رأس المال وهي من أهم تكاليف الاستثمار.

الطلب على النقود: ذو علاقة عكسية مع أسعار الفائدة، فعند زيادة أسعار الفائدة يقل الطلب على النقود والعكس صحيح.

أما عرض النقود: فيحدده البنك المركزي من خلال الأدوات السابقة دون أن يكون لسعر الفائدة دوراً في ذلك، ويقوم البنك المركزي بتغيير عرض النقود للتأثير في سعر الفائدة.

أما عند زيادة عرض النقود سيؤدي ذلك إلى انتقال منحنى عرض النقود إلى اليمين وبالتالي

خفض أسعار الفائدة أي تشجيع وتحفيز الاستثمار. الشكل (1 - 3)



منحنى توازن سوق النقود

الشكل (1 - 3)

5-3 وظائف البنك المركزي:

تتلخص وظائف البنك المركزي في:

- 1- إصدار العملة بأنواعها (ورقية، معدنية).
- 2- إدارة والاحتفاظ باحتياطي الذهب والعملات الأجنبية في الدولة.

3- إدارة الائتمان من حيث الكمية والنوعية والتكلفة بما يتجاوب ومتطلبات النمو والاستقرار الاقتصادي.

4- اتخاذ ما يناسب من تدابير لمعالجة الاختلالات المالية المحلية والمشكلات الاقتصادية.

5- العمل كبنك للبنوك المرخصة والمؤسسات المالية بأنواعها.

6- الرقابة على أعمال البنوك بما يكفل سلامة أوضاعها المالية وضمان حقوق مودعيها ومساهميها.

7- العمل كبنك للحكومة والمؤسسات العامة ووكيل مالي لها.

8- مساعدة الحكومة في مجال صياغة السياسة المالية والاقتصادية وآلية تنفيذها.²

3-6 السياسة النقدية وعلاج التضخم والانكماش

إن وسائل البنك المركزي في الإدارة النقدية، أي إجراءات تخفيض وزيادة مقدار عرض النقود والائتمان لتحقيق الاستقرار النقدي إنما تسمى بالسياسة النقدية. وعادة ما يستخدم البنك المركزي ثلاث أسلحة كمية:

(1) سياسة سعر البنك.

(2) عمليات السوق المفتوح.

(3) تغيير نسبة الاحتياطي لتحقيق الرقابة على حجم الائتمان في الاقتصاد القومي.

إن الرقابة على التضخم بشكل عام تتطلب تحقيق الرقابة على الإنفاق الكلي ذلك لأنه في ظل ظروف التوظيف الكامل فإن الزيادة في الإنفاق الكلي سوف تنعكس في صورة ارتفاع في الأسعار أي التضخم.

² مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، د. أحمد حسين الرفاعي، د. خالد واصف الوزني، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية 1997

والسياسة النقدية الخاصة بمعالجة التضخم مبنية على افتراض أن التضخم إنما يرجع إلى وجود فائض في الطلب النقدي للسلع والخدمات الذي يظهر في صورة زيادة في النفقات الكلية والتي يمكن أن يتحقق عن طريق توسع في الائتمان المصرفي. وعليه فإن السياسة النقدية المضادة للتضخم إنما تقوم على أساس تحقيق انكماش في الائتمان المصرفي.

هناك الكثير من الحدود على مدى فاعلية الإجراءات الكمية الخاصة بمراقبة الائتمان والتي تتخذ بواسطة البنك المركزي. وفقا لهذا المدى فإن الإجراءات النقدية لمعالجة التضخم تصبح ضعيفة. وفي حقيقة الأمر فإن العمل على تحقيق الرقابة على التضخم من خلال الإجراءات النقدية وحدها إنما تكون نسبيا سياسة غير فعالة. ومن ناحية أخرى فإن الإجراءات الحقيقية ليست ملائمة للنظام الاقتصادي ذلك لأنها قد تؤدي إلى تحويل الاقتصاد القومي إلى الورا. وسبب آخر لعدم فاعلية السياسة النقدية الانكماشية إنما تكمن في فشل الحكومة في أن تتمشى مع الاستثمار الحقيقي.

ليس هناك شك في أن تخفيضا ملحوظا في مقدار المعروض من النقود قد يؤدي إلى إنهاء التضخم سريعا. ولكن برنامجا لإيقاف ظهور التضخم - عن طريق كمية النقود - له آثار سلبية. فمن الواجب ملاحظة أن الاعتقاد بأن معدل الإنفاق من الممكن السيطرة عليه عن طريق تخفيض عرض النقود وانكماش الائتمان إنما هو اعتقاد خاطئ في المجتمعات الاقتصادية الحديثة. ففي المجتمعات الحديثة فإن الثروة الملموسة تتمثل في مستحقات على شكل سندات وأدوات أو شبه نقود. مثل شبة النقود المذكورة تتمتع بدرجة عالية من السيولة وهي قريبة جدا من أن تكون نقود.

ففي مثل هذه الحالات فإنه ليس من السهل إدارة معدل الإنفاق أو النفقات الكلية عن طريق إدارة كمية النقود. لذا فإنه يجب أن يكون مفهوما أنه ليس هناك علاقة مباشرة وفورية بين عرض النقود والمستوى العام للأسعار كما كان يعتقد أصحاب نظرية كمية النقود التقليدية. أما السياسة النقدية كإجراء ثاني فمن الواجب استخدامها للحد من التضخم. ففي خلال التضخم فإن القيود النقدية تكون ضرورية ومرغوبة. ففي فترة الضغوط التضخمية فليس من المعقول القيام بتغذية التضخم عن طريق

التوسع في منح الائتمان ففي فترات التضخم فإن السياسة النقدية الانكماشية بالإضافة إلى إجراءات أخرى تلعب دوراً مفيداً.

الانكماش:

إن الانكماش هو عكس التضخم وهو أساساً مسألة انخفاض في الأسعار فالانكماش هو حالة انخفاض الأسعار عندما يكون الإنتاج بواسطة الوحدات الإنتاجية يتزايد بالنسبة للدخل القومي. وينشأ الانكماش عندما يكون الإنفاق الكلي للمجتمع لا يساوي قيمة الإنتاج عند الأسعار السائدة. فليس معنى ذلك أن كل انخفاض في الأسعار يعتبر انكماشاً.

فمثلاً عندما تكون الاتجاهات التضخمية قد تم السيطرة عليها بواسطة سياسة مالية وسياسة نقدية فعالة فإنه مع الزيادة في الإنتاج والتوظيف إن الأسعار تتجه إلى الانخفاض ولكن لا يعتبر هذا انكماشاً. فخطوات انعكاس التضخم دون خلق بطالة أو تخفيض الإنتاج يسمى عكس التضخم وليس انكماشاً. فعندما يصاب المجتمع بتضخم شديد فإن وسائل عكس التضخم تطبق. فعكس التضخم يقال أنه بدأ وذلك عندما تبدأ المحاولات المتعمدة لتخفيض الانخفاض وتخفيض الأسعار والدخول النقدية لصالح المجتمع.

ويظهر أثر الانكماش الضار في المجتمع في الحالة التي يكون فيها كل تخفيض في الأسعار يؤدي إلى زيادة في البطالة وتخفيض في الإنتاج ونقص في الدخل القومي للمجتمع. فإنه عندما تنخفض الأسعار عند مستوى أقل من التوظيف الكامل فإن الوضع يسمى بالانكماش. وتعبير الانكماش يمكن أيضاً أن يستخدم لوصف مرحلة الانكماش للدورة الاقتصادية بينما انخفاض مستوى الأسعار عند مستوى أعلى نتيجة للإجراءات المضادة يسمى عكس التضخم.³

³ النظريات والسياسات النقدية والمالية، د. سامي خليل، شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، الكويت 1982.

4-2 السياسة المالية و السياسة النقدية معاً:

يمكن الجمع بين السياسة المالية والسياسة النقدية لتفادي التضارب بين السياستين لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. فعلى سبيل المثال لو أن الاقتصاد يعمل في ظل ظروف أقل من مستوى التوظيف الكامل فإن السياسة المالية تنادي بزيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب لتحريك عجلة النشاط الاقتصادي. في هذه الحالة لا بد أن تعمل السياسة النقدية في نفس الاتجاه بحيث تضمن عدم ارتفاع سعر الفائدة وإلا أدى ذلك إلى انخفاض حجم الاستثمار ومن ثمة تفيض الطلب الكلي مما يتسبب في عدم نجاح السياسة المالية. ون ثم يجب أن تعمل السياسة النقدية من جانبها على تخفيض سعر الفائدة إلى المستوى الذي يضمن رفع حجم الاستثمار لإنعاش الاقتصاد.

وفي حالة علاج التضخم تنادي السياسة المالية بتخفيض الإنفاق الحكومي أو زيادة الضرائب بحيث تؤدي إلى تخفيض حج الطلب الكلي في المجتمع للقضاء على الفجوة التضخمية. في هذه الحالة لا بد أن تساعد السياسة النقدية السياسة المالية في العمل على عدم تخفيض سعر عن طريق السوق المفتوح حتى لا يؤدي ذلك إلى زيادة حجم الاستثمار فيرتفع بالتالي حجم الطلب الكلي.⁴

⁴ د. فايز بن إبراهيم الحبيب، مبادئ الاقتصاد الكلي، الناشر تهامة، الطبعة الأولى 1988.

الفصل الرابع

السياسات المالية ال فلسطينية

الفصل الرابع

السياسات المالية الفلسطينية

١-٤ مقدمة.

٢-٤ الموازنة العامة الفلسطينية.

٣-٤ التطورات الإدارية للموازنة الفلسطينية.

٤-٤ التطورات الكمية للموازنة الفلسطينية.

٥-٤ النفقات العامة.

٦-٤ الإيرادات المحلية.

٧-٤ عجز الموازنة الفلسطينية.

٨-٤ المالية العامة الفلسطينية.

٩-٤ الأداء العام للمالية العامة الفلسطينية خلال الفترة ١٩٩٥

-١٩٩٩.

مقدمة:

تتمثل السياسات المالية الفلسطينية في الاقتصاد الفلسطيني من الموازنة العامة الفلسطينية (الإيرادات العامة والنفقات العامة)، ويأتي الاهتمام بها من خلال دراسة التطورات الإدارية والكمية لتلك الموازنة، والبحث عن أسباب العجز الحاصل فيها، كما سنتطرق إلى تقييم أداء تلك الموازنة خلال فترة زمنية معينة.

4-2 الموازنة العامة الفلسطينية

تعتبر الموازنة أداة الحكومة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة. فحجم الموازنة وهيكلها يؤثران على الأداء الاقتصادي ويتأثران به. لذلك شكلت متغيرات الموازنة أدوات للسياسة المالية الحكومية (الضرائب و النفقات الجارية و الاستثمارية والمديونية العامة) إلى تحقيق مرحلي للأهداف العامة و التفصيلية للخطط العامة والاقتصادية والاجتماعية.

تحتل الموازنة وآلية إعدادها ومعايير توزيعها على الأنشطة والمجالات المختلفة أولوية كبيرة في عمل الحكومات والهيئات العامة. والإدارة الفاعلة تعتبر شرطاً ضرورياً لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة.

تتمثل إجراءات الموازنة بثلاث مراحل هي الإعداد الأولي، والنقاش والإعداد النهائي والإقرار، والتنفيذ النهائي. و تتداخل أو تتكامل صلاحيات الأجهزة العامة (التنفيذية و التشريعية) في ضبط هذه العملية ومراحلها. إما بنسبة للأجهزة التنفيذية فتتمثل في وزارة المالية التي توكل إليها التخطيط للأهداف الاقتصادية و البدء في عملية إعداد الموازنة. و تعطى صلاحيات ضبط ومسائلة و متابعة الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة.

وقد تطورت عملية إعداد الموازنة ومراحلها عبر التاريخ الحديث إلى أن غدت عملية مستمرة تشمل على صياغة الأهداف العامة والأهداف الكمية، و الخطط العامة و التفصيلية لتحقيق الأهداف، ثم

إعداد الموازنة العامة الملائمة لتنفيذ الخطط، وتوثيق المبادلات الفعلية، و مقارنة ذلك مع المخصصات و اتخاذ الإجراءات التصحيحية في حالة التباين بين الفعلي و المخطط.

1- تخصيص الموارد العامة و ضبطها:

ينتج عن عملية التخصيص توزيع الموارد العامة المتاحة على الاستخدامات المختلفة، وبذلك يتم تمويل برامج الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة وتمويل المشاريع التطويرية العامة. أما عملية ضبط المخصصات، فتتمثل في عملية المراقبة و المسائلة و المحاسبة للقائمين على تنفيذ البنود المختلفة من الموازنة.

نظام الموازنة لا بد أن يتصف بالشمولية وأن يتضمن مؤسسات للمراقبة الداخلية و تفعيل الرقابة التشريعية من خلال التزام الجهاز التنفيذي (وزارة المالية) بالتقارير و قواعد الشفافية و المسائلة المتفق عليها. و يساعد في ذلك وجود آلية داعمة في مجلس الوزراء تربط بين الأهداف العامة وأهداف الوزارات والمؤسسات والمخصصات الأزيمة. وتقلص عدد المؤسسات التي لها علاقة بالموازنة إلى الحد الأدنى الممكن واعتماد آلية تربط مخصصات البرامج والوزارات والمؤسسات بأدائها ومدى تحقيقها لأهدافها والتزامها بالمخطط.

2_ الإيرادات العامة وأنظمتها:

تتكون الإيرادات العامة لأية حكومة من إيرادات الضرائب المختلفة، و الإيرادات غير الضريبية والمكونة من فائض المشاريع العامة الإنتاجية و الخدمية، وأسعار (أو رسوم بيع) الخدمات العامة والرسوم الأخرى. وتحكم حجم وتوزيع هذه الإيرادات أنظمة وقوانين تخول الحكومة بجمع هذه

الإيرادات، وتلزم إدارتها بإجراءات تفصيلية ضابطة. ولا تقاس فاعلية إدارة الإيرادات العامة فقط بالتزايد في حجمها، بل كذلك في مدى كونها تنفيذا لخطة مدروسة وواضحة تربط مؤشرات الإيرادات العامة بالمؤشرات الاقتصادية الكلية.

إن الشروط الضرورية لتطوير أداء إدارة الإيرادات العامة لتصبح فاعلة، وتتمتع بالكفاءة الأربعة، تشمل:

- تبسيط النظام الضريبي أي تخفيض عدد الشرائح الضريبية و عدد الإعفاءات وشروطها. وتبسيط الإجراءات المتعلقة بتحصيل الضرائب المختلفة وإعادة تقييم توزيع الإيرادات الضريبية بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. ومدى ملاءمته للمستويات التنموية وارتباطه بعملية التنمية الشاملة.
- اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيرادات العامة، وتضمن الخطة آلية شفافة لضمان الوضوح في تعريف المواطنين بمصير الإيرادات العامة، بما في ذلك آليات لمحاسبة المسؤولين عن أي تقصير أو تفريط في هذه الموارد.
- التزام واضح من جانب المسؤولين في المستويات المختلفة في إدارة الإيرادات، بعملية التطوير وتخطيط والتنفيذ عن طريق رفع المستويات الفنية للموظفين.
- تطوير العلاقة بين الإدارة والمكلفين، ما يضمن تعزيز العلاقة بدفع الضرائب من منطلقات وطنية وشعورية. ويتطلب ذلك توافر الشفافية الكافية في إجراءات الجباية ودرجة عالية من الثقة بأمانة الجباة وكفاءتهم.

4-3 التطورات الإدارية للموازنة الفلسطينية

منذ تأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994، تعهدت الدول المانحة بتقديم المساعدات المالية لدعم موازنة السلطة الجارية و الاستثمارية على أن يتوقف دعم الموازنة الجارية بعد أن تتمكن السلطة على السيطرة على جهاز الإيرادات العامة من الناحيتين الإدارية والفنية. فقام البنك والصندوق الدوليان بإرسال البعثات الفنية لمساعدة السلطة الفلسطينية في المجالات المختلفة بما في ذلك إعداد الموازنة وإدارتها، وقدم هؤلاء الخبراء تقارير دورية حول التطور المالي للسلطة وأشارت التقارير الأولى إلى تطور متميز و سريع في الإيرادات العامة بفروعها.

وترجع تقارير صندوق النقد النجاح في إدارة الإيرادات إلى:

- 1_ وجود الهيكل الإداري، الذي يسهل عملية التدريب و تأهيل الكادر الفلسطيني.
- 2_ وجود القواعد الإجرائية لعملية الجباية والمتابعة.
- 3_ تطوير وتوسيع الوعاء الضريبي للأنواع المختلفة من الضرائب.

لكن مازالت إدارة الإيرادات العامة بحاجة إلى التطوير لتخلص من المشاكل التي تعاني حيث أنها في القطاع العام تعاني من اختلال في آلية التوظيف التي لا تعتمد معايير الكفاءة والوضوح، بالإضافة إلى تضخم الوظائف الإدارية، وانخفاض متوسط الأجور والرواتب مقارنة بالقطاع الخاص، ما يفقدها القدرة على استقطاب الكفاءات المؤهلة.

أما بالنسبة لإدارة النفقات العامة، أجمعت تقارير صندوق النقد الدولي أن التحسن فيها كان أبطأ مما حصل في مجالات الإيرادات العامة، وركز التقرير على مجالات التطوير الضرورية أهمها التخطيط وإعداد الموازنة و مراقبة النفقات والتدقيق عليها، وتقوية صلاحيات وزارة المالية، واستكمال بناء نظام إدارة المعلومات الحكومية.

وبينما تطورت إدارة النفقات العامة بشكل مهم خلال المرحلة الانتقالية وبخاصة فيما يتعلق بالبيئة القانونية (بإقرار قانون الموازنة العامة)، وتجميع معظم الحسابات الحكومية تحت سيطرة وزارة المالية. فإن مشاكل عدة مازالت تعيق الاستخدام الأمثل للموارد الفلسطينية وتؤدي إلى هدرها. وتشمل هذه المشاكل ما يتعلق بعدم مقدرة إدارة النفقات على ضبطها، وإلزام الهيئات المختلفة بمخصصاتها، مما أدى إلى انتشار الفساد المالي في المستويات المختلفة من الجهاز الحكومي الفلسطيني. بما يشمل سوء استخدام الأموال العامة واختلاسها.

كما أن الموازنة الفلسطينية تفتقر إلى التخطيط والرؤية وقد أدى ذلك إلى عشوائية الأهداف وعشوائية الأولويات التي تحاول الموازنة تحقيقها. وإن إجراءات إعداد الموازنة مازالت بدائية.

فالوزارات والمؤسسات العامة المختلة تفتقر معظمها إلى الخطط التطويرية الكاملة. ولا يعتمد (جميعها) إي أهداف كمية محددة للمدى المنظور. وتتنافس الوزارات والمؤسسات على الموارد العامة عن طريق تقديم احتياجاتها إلى وزارة المالية والتي تقوم بعدها بالتساوم مع الوزارة أو المؤسسة لتخفيض مطالبها. وتخرج بتصور لهذه الاحتياجات يضم ما اتفق عليه مع الوزارات والمؤسسات الأخرى. وتكون الموازنة العامة الأولية التي تعرض على المجلس التشريعي الذي يقوم بدوره

بمسألة الوزارات والمؤسسات العامة و وزارة المالية حولها.

كما أن المصرف غير منضبط بالقواعد العامة التي أقرتها الحكومة. بسبب انعدام التدقيق الداخلي

والمراقبة الخارجية والمسائلة التشريعية و القضائية.

إن عدم التزام الوزارات والمؤسسات بهذه القواعد أدى إلى تزايد حجم المستحقات المؤجلة للقطاع الخاص، مما أثر سلباً على ثقة القطاع الخاص بالوعود المالية الحكومية. و أدى إلى زيادة المخاطرة في التعامل التجاري والمالي مع القطاع العام، ما يعني زيادة تكلفة السلع والخدمات التي تشتريها الحكومة.

أما التلاعب في إجراءات المناقصة والشراء والتخزين في الوزارات المختلفة فقد أدى إلى التدهور في نوعية المشتريات وارتفاع في تكاليفها. مما أثر سلباً على نوعية الخدمات العامة التي توفرها الدولة.

وثمة مشكلة أخرى تتمثل بعدم التزام الجهاز التنفيذي بقانون الموازنة والإجراءات، انه لا تلتزم الحكومة بتقديم التقارير الربعية عن النفقات والإيرادات الفعلية.

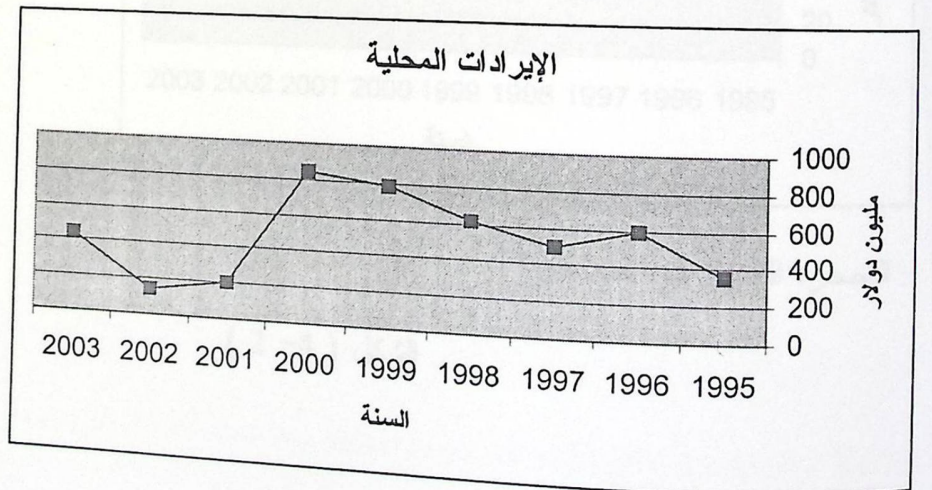
كما أن هيئة الرقابة العامة منعت من تقديم تقاريرها إلى المجلس التشريعي منذ إصدار تقريرها الأول الذي اثبت وجود فساد مالي و إداري في الأجهزة الحكومية المختلفة.

وعدم مقدرة إدارة النفقات على استقطاب كفاءات مؤهلة للعمل في دوائرها زاد المشاكل، وبخاصة في مجالات تتعلق بالتخطيط والمراقبة والتدقيق. إن إدارة النفقات العامة تشترك مع الجهاز الحكومي في مشاكل تتعلق بعدم اعتماد آليات الكفاءة والخبرة في التعيين والترقية. وقد أجمعت التقارير التي تناولت القطاع الحكومي الفلسطيني على أن التوظيف العام قد تسارع بصورة غير منضبطة وغير ضرورية في كثير من الأحيان.

الإيرادات المحلية

الإيرادات الضريبية:

انتقلت الإيرادات الضريبية انتقالاً كبيراً في السنوات الأولى من تأسيس السلطة، وذلك في الفترة ما بين 1995-2000، والسبب يعود إلى التطور الكبير في عمل إدارة الإيرادات العامة خلال تلك الفترة، ولكن كان هناك تراجع ضئيل في الإيرادات الضريبية في عام 97، وذلك نتيجة للتباطؤ الاقتصادي بسبب إغلاق إسرائيل للمناطق الفلسطينية، وكان المعدل السنوي للنمو في الإيرادات الضريبية خلال لفترة 1995-2000 حوالي 19%. بعد العام 2000 و بسبب الحصار الإسرائيلي انتشرت البطالة وتراجع الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى إلى تراجع الإيرادات الضريبية لعام 2001



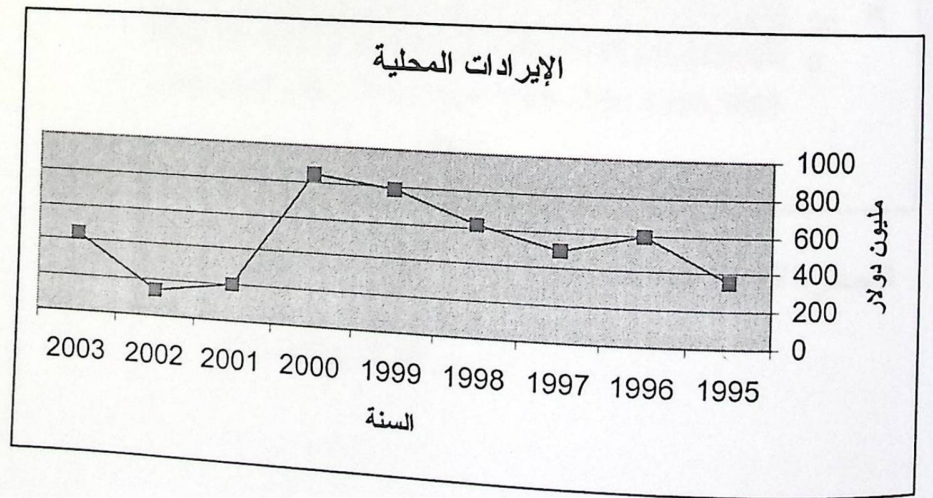
المصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (1-4)

الإيرادات المحلية

الإيرادات الضريبية:

انتقلت الإيرادات الضريبية انتقالاً كبيراً في السنوات الأولى من تأسيس السلطة، وذلك في الفترة ما بين 1995-2000، والسبب يعود إلى التطور الكبير في عمل إدارة الإيرادات العامة خلال تلك الفترة، ولكن كان هناك تراجع ضئيل في الإيرادات الضريبية في عام 97، وذلك نتيجة للتباطؤ الاقتصادي بسبب إغلاق إسرائيل للمناطق الفلسطينية، وكان المعدل السنوي للنمو في الإيرادات الضريبية خلال لفترة 1995-2000 حوالي 19%. بعد العام 2000 و بسبب الحصار الإسرائيلي انتشرت البطالة وتراجع الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى إلى تراجع الإيرادات الضريبية لعام 2001

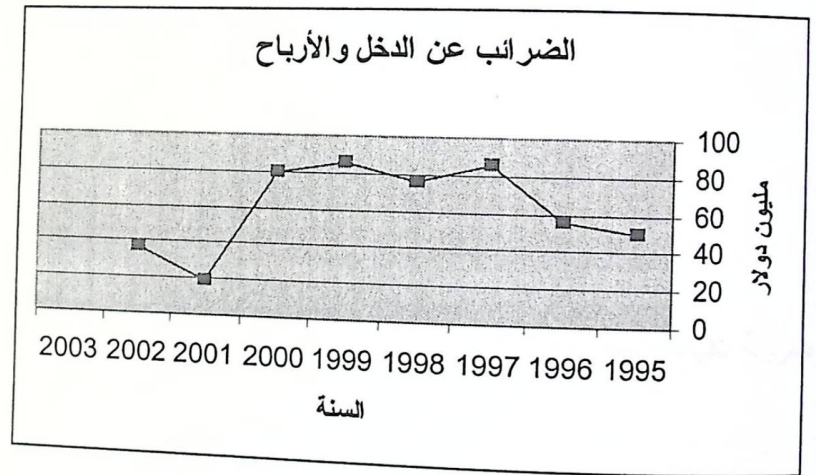


المصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (1-4)

الضرائب عن الدخل والأرباح:

بسبب زيادة المناطق التي سيطرت عليها السلطة، كان هناك زيادة في نسبة الضرائب عن الدخل والأرباح خلال بداية تأسيس السلطة ولكنها لم تتجاوز حصتها من الإيرادات الضريبية وهي 11% خلال عام 1995 - 2000، والسبب يعود إلى نظام الإعفاءات وقاعدة ضريبة الدخل التي تركز على ضرائب الأجور بدلاً من ضرائب الأرباح، إلا أن العام 2001 شهد انخفاضاً في الضرائب عن الدخل والأرباح بسبب الأوضاع السياسية التي مر بها الاقتصاد الفلسطيني، وتضاؤل الأرباح في تلك الفترة، ثم أنها عادت لترتفع في العام 2002 - 2003 ولكن بنسبة بسيطة. الشكل (4 - 2).



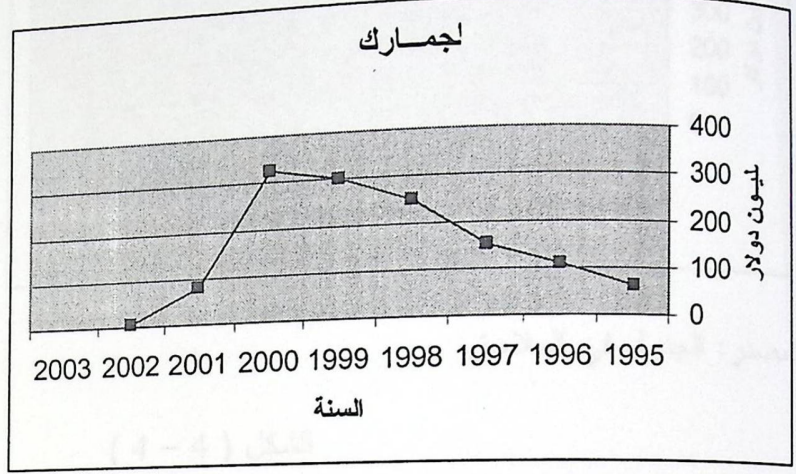
المصدر: الجدول في الملاحق

الشكل (4 - 2)

الجمارك:

السبب في زيادة نسبة الجمارك هو أن الإيرادات العامة من التجارة الخارجية شكاك ضعف حجم الإيرادات المحلية، مما أدى إلى الاعتماد على الاستيراد بنسبة 70% من الإيرادات الفلسطينية،

والتناقص الحاد في عام 2000 كان نتيجة ضعف القدرة الاقتصادية في ظل الوضع الحالي، ونتيجة لتغطية النفقات الطارئة مثل انتشار البطالة وغيرها من النفقات. الشكل (4 - 3)

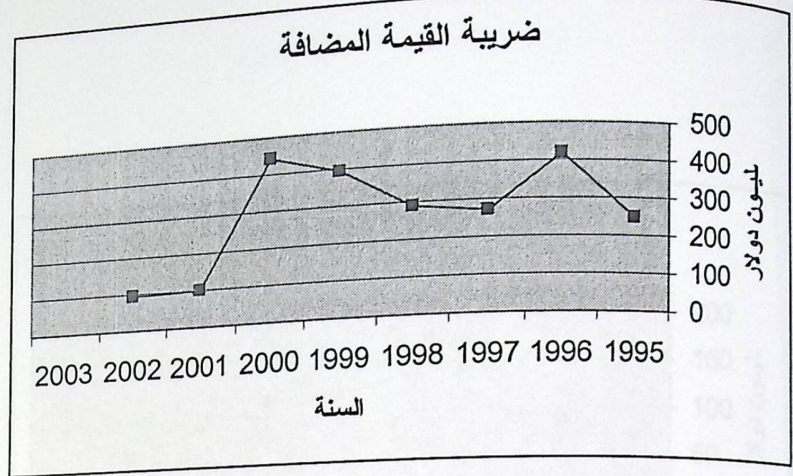


المصدر: الجدول في الملاحق

الشكل (4 - 3)

ضريبة القيمة المضافة:

بلغت قيمة الضريبة المضافة 30% من إجمالي الإيرادات من عام 1995-1999؛ الذي تحول من الجانب الإسرائيلي، وتشكل استيراداً للضريبة التي يتم فرضها على المشتريات الفلسطينية من إسرائيل، والتزايد فيها كان نتيجة التطور، والتباطؤ بعد العام 1997 كان نتيجة التباطؤ الاقتصادي بسبب إغلاق المناطق الفلسطينية، وتزايدت الإيرادات المحلية حتى نهاية 2000، وانخفضت بعد ذلك لتزايد الحصار وانتشار البطالة وتراجع الناتج المحلي. الشكل (4 - 4).



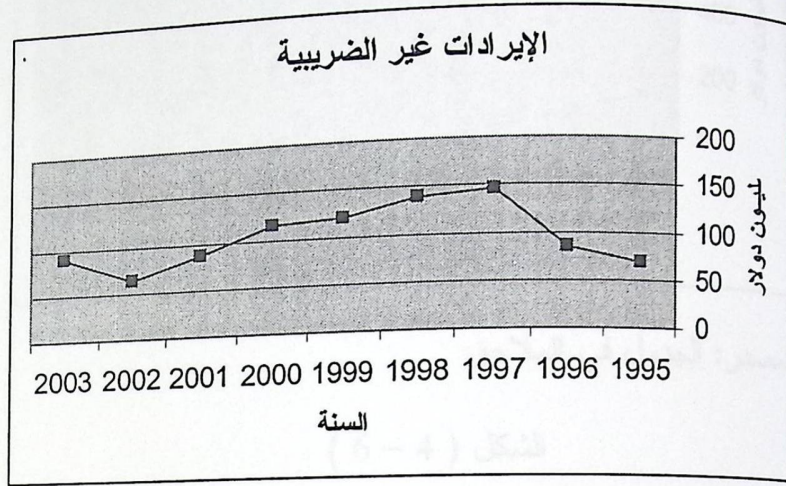
المصدر: الجدول في الملاحق

الشكل (4 - 4)

الإيرادات غير الضريبية:

الشكل (5 - 4)

إن التزايد في الإيرادات غير الضريبية كان نتيجة لسيطرة السلطة على مناطق فلسطينية كثيرة في الأعوام 1995-1997، ولكن أصبح هناك تراجع في الأعوام 1997 - 2002 بحوالي 20%، وذلك نتيجة للتباطؤ الاقتصادي الذي أحدثه إغلاق في المناطق الفلسطينية، ولكن بعد عام 2002 ارتفعت نسبة الإيرادات غير الضريبية وذلك نسبةً إلى عودة الدول المانحة إلى تمويل الموازنة الفلسطينية وبمبالغ كبيرة. الشكل (4 - 5).

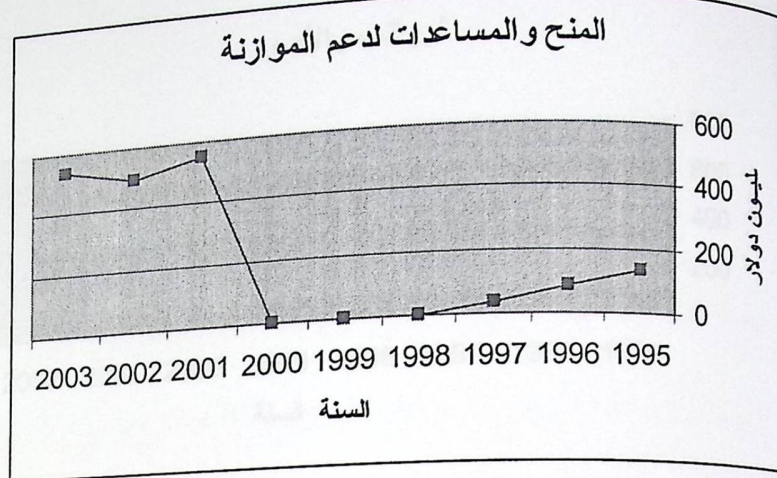


المصدر: الجدول في الملاحق

الشكل (5 - 4)

المنح والمساعدات لدعم الموازنة:

حصلت السلطة في بداية عهدها على منح ومساعدات مالية من الدول المانحة لتمويل العجز في الموازنة الجارية خلال الأعوام 1995 - 1997، وتضاءلت المساعدات تدريجياً إلى أن انعدمت في بداية العام 1998 وحتى العام 2000، ولكن نتيجة للظروف الحالية اضطرت الدول المانحة إلى العودة إلى تمويل الموازنة الجارية الفلسطينية. الشكل (6 - 4).



مصدر: الجدول في الملاحق

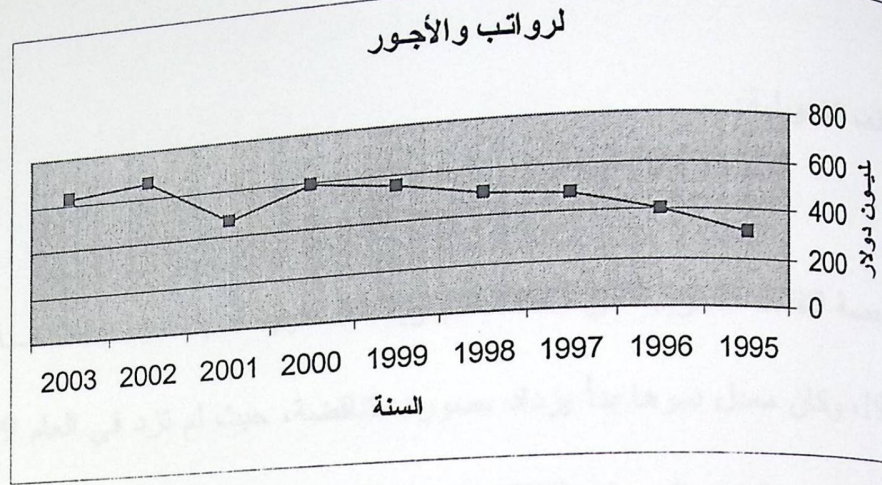
الشكل (4 - 6)

النفقات العامة

رواتب والأجور:

نصيب الرواتب والأجور، مسيطراً على النصيب الأكبر من النفقات الجارية من العام 1995-2000، فقد بلغت حصتها 58%، إلا أن الزيادة في الإنفاق من الرواتب والأجور سببه زيادة وظيف العام في بداية تأسيس السلطة وبلغت حصتها إلى 62% من النفقات الجارية في العام 2000، نتيجة الارتفاع التشغيل الحكومي إلى ما يقارب 20% من إجمالي العاملين الفلسطينيين.

شكل (4 - 7).

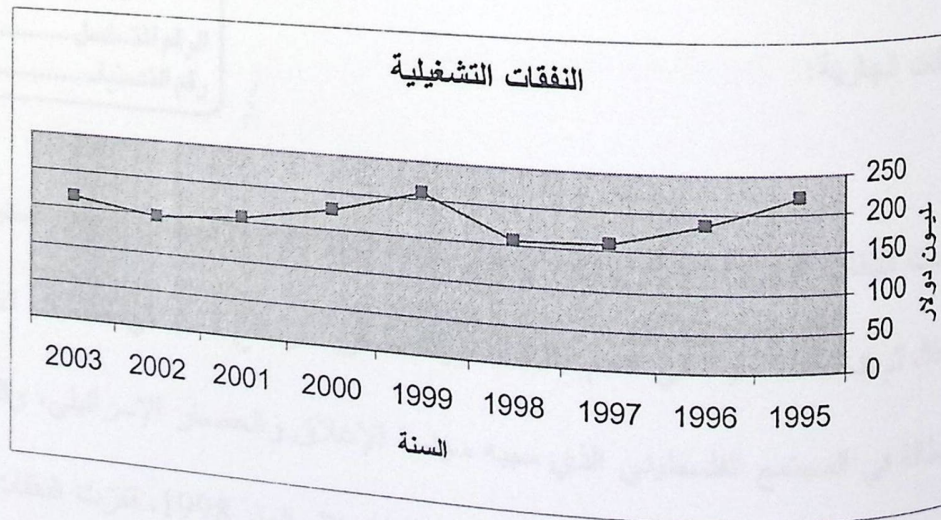


مصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (4 - 7)

نفقات التشغيلية:

م أداء النفقات التشغيلية بالتذبذب خلال الفترة 1995 - 1999، غير أن معدل نمو هذه النفقات
 ل هذه الفترة قد زاد عن 4%، ويبين الشكل (4 - 8) أن العام 1997 شهد تراجعاً واضحاً في
 ات التشغيلية بمعدل وصل إلى 20%، غير أن الأعوام التالية للعام 1997، كانت قد شهدت زيادة
 النفقات التشغيلية، وإن كانت ما زالت دون المستوى المطلوب، وفي الفترة ما بعد العام 1999
 ت تراجعاً في النفقات التشغيلية بمعدل وصل إلى 12%.



مصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (4 - 8)

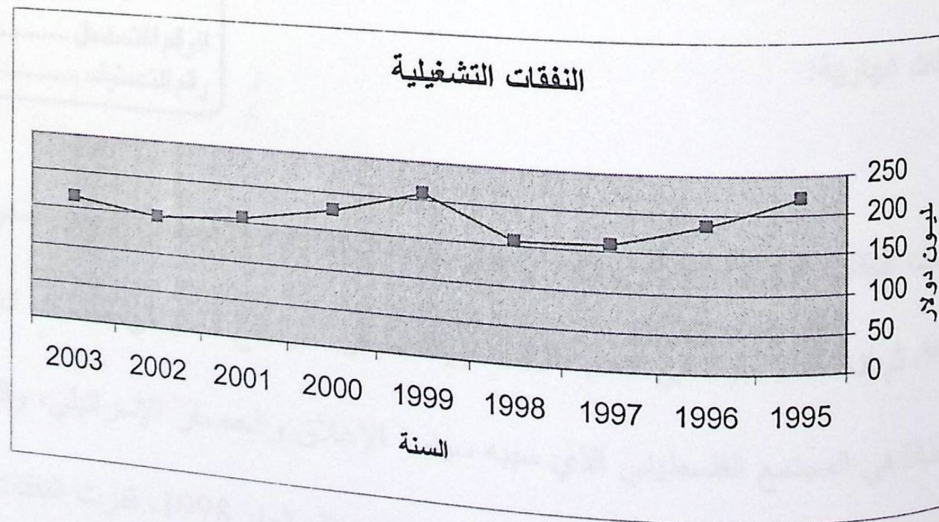


صدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (4 - 7)

نات التشغيلية:

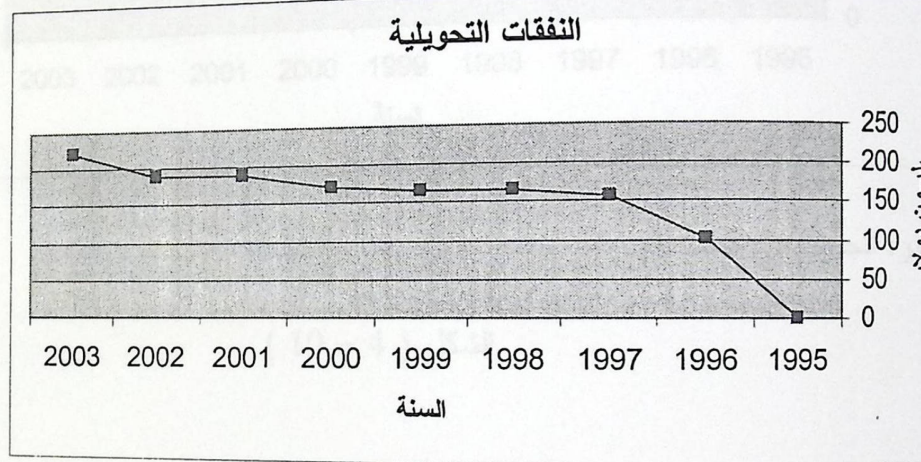
أداء النفقات التشغيلية بالتذبذب خلال الفترة 1995 - 1999، غير أن معدل نمو هذه النفقات خلال هذه الفترة قد زاد عن 4%، ويبين الشكل (4 - 8) أن العام 1997 شهد تراجعاً واضحاً في نفقات التشغيلية بمعدل وصل إلى 20%، غير أن الأعوام التالية للعام 1997، كانت قد شهدت زيادة في النفقات التشغيلية، وإن كانت ما زالت دون المستوى المطلوب، وفي الفترة ما بعد العام 1999 شهدت تراجعاً في النفقات التشغيلية بمعدل وصل إلى 12%.



صدر: الجدول في الملاحق.

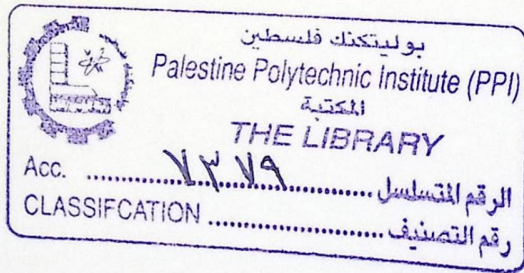
الشكل (4 - 8)

صحة النفقات التحويلية من النفقات الجارية الفلسطينية قد بلغت 19% خلال الفترة 1995 - 1999، وكان معدل نموها بدأ يزداد بصورة متناقضة، حيث لم تزد في العام 1999 على 2% عن السابق، واستمر النمو في النفقات التحويلية ولكن بشكل بطيء جداً. الشكل (4 - 9).



الجدول في الملاحق.

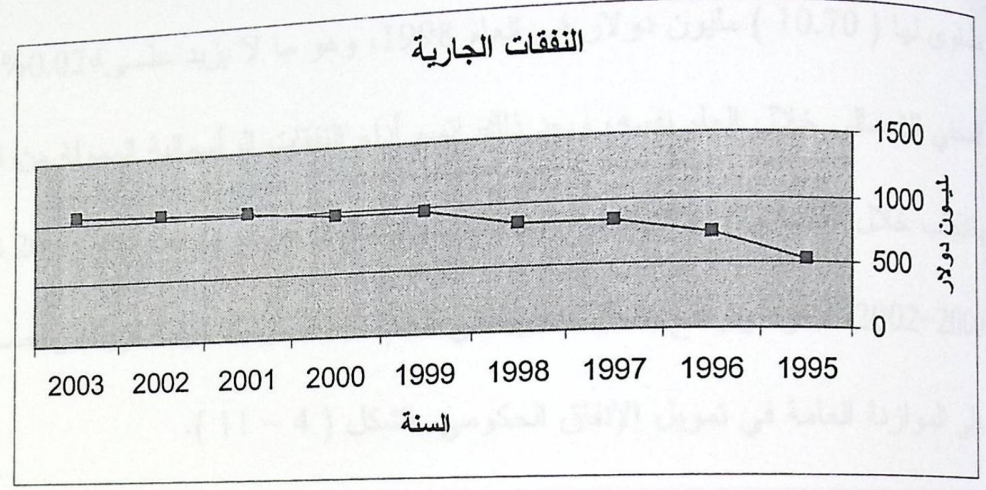
الشكل (4 - 9)



الجارية:

النفقات الجارية بتسارع واضح حتى نهاية العام 1999، فوصل المعدل السنوي فيها حوالي 19%، ثم انخفضت قليلاً في العام 2000، ويلاحظ أن الارتفاع الحاد في معدلات انتشار الفقر في المجتمع الفلسطيني الذي سببه سياسة الإغلاق والحصار الإسرائيلي، والتي طالت جزءاً من العام 1996 (36%)، وبعد تباطؤ بسيط خلال العام 1998، قفزت النفقات الجارية خلال العام 1999 ونتيجة للأوضاع السياسية، ارتفعت النفقات الجارية للسلة الوطنية الفلسطينية، وبخاصة

النفقات التحويلية وبرامج التشغيل الطارئ، وقد ظهر ذلك واضحاً في العام 2001، حيث ارتفعت بمقدار 6% واستقرت قريباً من ذلك للعام 2002، ويتوقع أن ترتفع للعام 2003 بحوالي 0.9%.
الشكل (4 - 10).



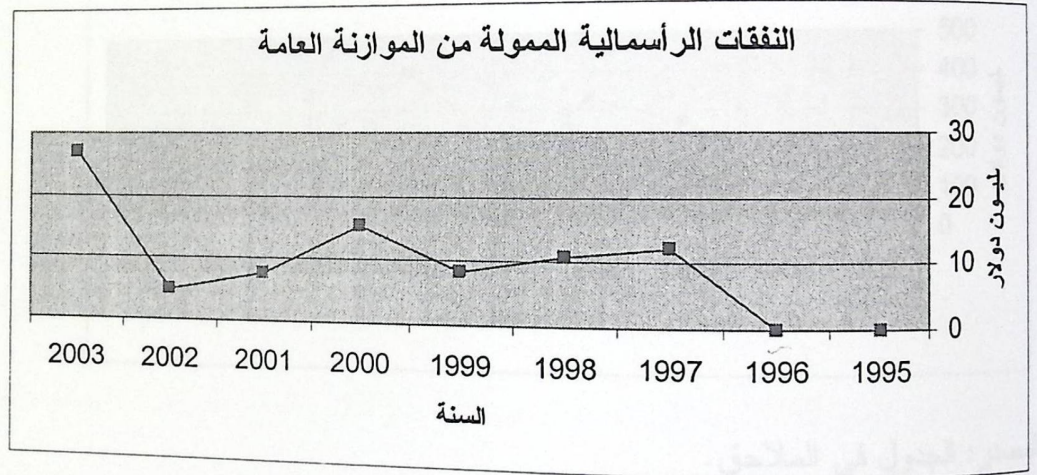
المصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (4 - 10)

النفقات الرأسمالية الممولة من الموازنة العامة:

بإستثناء العام 1997، كانت النفقات الرأسمالية الممولة من الموازنة العامة خلال الفترة 1995-1999 تشير باتجاه متناقص، حيث نتضح من الشكل (4 - 11) أن نسبة تمويل الموازنة العامة الفلسطينية للإنفاق الرأسمالي قد تراجعت بحوالي 70% في العام 1998 مقارنة مع السنوات السابقة، واستمر هذا الاتجاه على النحو ذاته في العام 1999، حيث تراجع الاعتماد على الموازنة العامة في تمويل الإنفاق الرأسمالي إلى نسبة 40%، وهو أدى إلى تراجع الاعتماد على الموازنة العامة في

تمويل الإنفاق الرأسمالي خلال الفترة نفسها إلى أقل من 10% من مجموع الإنفاق الرأسمالي، حيث لم يتجاوز معدل تمويل الموازنة العامة للإنفاق الرأسمالي خلال الفترة 1995-1999، 22 مليون دولار سنوياً، وقد وصلت مساهمة الموازنة العامة الفلسطينية في تمويل الإنفاق الرأسمالي إلى أدنى مستوى لها (10.70) مليون دولار في العام 1998، وهو ما لا يزيد على 0.024% إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال العام نفسه، وبعد ذلك اتسم أداء النفقات الرأسمالية الممولة من الموازنة العامة بالتذبذب خلال الفترة ما بين 1999 - 2003، حيث عادت لترتفع ما بعد العام 2000 تنخفض ما بين 2000-2002، لتعود وترتفع بشكل ملحوظ في العام 2003، وذلك نتيجة لزيادة ونقصان الاعتماد على الموازنة العامة في تمويل الإنفاق الحكومي. الشكل (4 - 11).



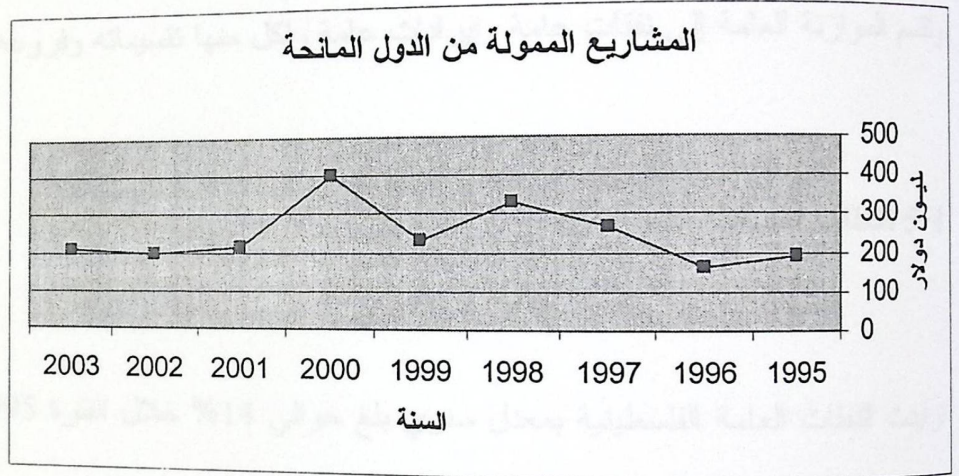
المصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (4 - 11)

المشاريع الممولة من الدول المانحة:

في الوقت الذي كان ينخفض فيه الاعتماد على الإيرادات العامة لتمويل الإنفاق الرأسمالي، كان الاعتماد يزداد على الدول المانحة، ويشير الشكل (4 - 12)، أن الاعتماد على الدول المانحة في

تمويل الإنفاق الرأسمالي قد شكّل 100% في العام 1995، فقد تراجع تمويل الإنفاق الرأسمالي بالاعتماد على الدول المانحة إلى حوالي 84%، غير أن الأعوام التالية للعام 1996، شهدت تزايداً في الاعتماد على الدول المانحة في تمويل الإنفاق الرأسمالي، فقد زاد من 88% في العام 1997 إلى أكثر من 97% في العام 1998، وذلك على الرغم من تراجع الإنفاق الرأسمالي الفلسطيني في العام 1999، ولكن في الفترة ما بين 1999-2003 شهدت المشاريع الممولة من الدول المانحة نمواً بطيئاً باستثناء العام 2000، والسبب يعود إلى تذبذب مساعدات الدول المانحة للسلطة الوطنية الفلسطينية، التي اتسمت بعدم الاستقرار، كما لا يتوفر أي تأكيدات أو ضمانات لاستمرارها.



المصدر: الجدول في الملاحق.

الشكل (4 - 12)

4-4 التطورات الكمية للموازنة الفلسطينية

إن فترة تأسيس السلطة شهدت تسارعاً واضحاً في مؤشرات أبعاد الموازنة الفلسطينية. وجاء ذلك نتيجة منطقية لاتساع الصلاحيات التي تسلمتها السلطة الفلسطينية من سلطات الاحتلال الإسرائيلي، وتزايد التوظيف الحكومي في المجالين المدني والأمني.

وتنقسم الموازنة العامة إلى نفقات عامة وإيرادات عامة ولكل منها تقسيماته وفروعه وفيها:

4-5 النفقات العامة.

تزايدت النفقات العامة الفلسطينية بمعدل سنوي بلغ حوالي 14% خلال الفترة 1995_2000، إلا أنها انخفضت في العام 2001 بحوالي 0.4% عن العام 2000. وتتوقع موازنة العام 2003 ارتفاع النفقات العامة الإجمالية بحوالي 4.5% .

وتشير الموازنة العامة للعام 2000 إلى أن النفقات التطويرية المقدره والمتوقع تحويلها من الدول المانحة بلغت 400 مليون دولار، بزيادة تبلغ 80% عن مستواها الفعلي العام 1999. بسبب الحصار الفلسطيني للمناطق الفلسطينية والحرب العسكرية على البنية التحتية الفلسطينية والذي أدى إلى خسائر وخفض إمكانيات السلطة المالية الاقتصاد الفلسطيني بعد اندلاع الانتفاضة.

أما بالنسبة للنفقات الجارية، فقد ارتفعت بتسارع واضح حتى نهاية العام 1999. فوصل المعدل السنوي للنمو فيها حوالي 17% ثم انخفضت قليلاً في العام 2000.

السياسات المالية الفلسطينية

وكان الارتفاع الأكبر في النفقات الجارية عام 1996 سببه ارتفاع في بند الأجور والرواتب والنفقات التحويلية لمواجهة الارتفاع الحاد في معدلات انتشار الفقر والبطالة في المجتمع الفلسطيني التي شكّلت حوالي 36% وبعد تباطؤ بسيط خلال 1998 زادت هذه النفقات عام 1999 على الرغم من النمو الاقتصادي في الاقتصاد الفلسطيني بهذه الفترة.

وسيطرت الأجور والرواتب وتوابعها على النفقات الجارية بنحو 58% خلال 1995_2000 ووصلت إلى 62% من النفقات عام 2002.

وتتسم بقية النفقات الجارية إلى ما يسمى بالنفقات التشغيلية التي تشمل المنافع والاتصالات والمواصلات والمحروقات والمصاريف المكتبية وغيرها.

4-6 التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

توزع النفقات العامة الجارية على عدد كبير (وصل إلى 80) من الوزارات والمؤسسات العامة والبرامج العامة، من أهم هذه الجهات ما يعرف بالخدمات الاجتماعية والخدمات الأمنية. وتشمل الخدمات الاجتماعية على التعليم والصحة والبرامج الإغاثية، بينما تتكون الخدمات الأمنية الشرطة وقوات الأمن ووزارة الداخلية والبرامج التي تهدف إلى تعزيز الأمن الوطني.

أما بالنسبة للنفقات الاجتماعية فقد تطورت كما يلي:

- ارتفعت النفقات العامة على التعليم الإلزامي والثانوي بحوالي 12% سنوياً خلال الفترة 1995_1999. ثم ارتفعت في موازنات الأعوام الأربعة التالية إلى 17% مقارنة بعام 1999، وشكّلت النفقات العامة للتربية والتعليم 17.3% من النفقات خلال 1996_2002 متناقصة من 20.3% في العام 1995.

• بعد قفزة في النفقات الصحية العام 1996 (حوالي 34%) تراجعت لمدة سنتين ثم ارتفعت بعد لتكون في 2000 أعلى مما كانت عليه عام 1998 بحوالي 5.6% ثم انخفضت عام 2001 بحوالي 9.5% وارتفعت لتصل عام 2003 أعلى بحوالي 14% مما كانت عليه عام 2000.

• ارتفعت موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية العام 1996 بحوالي 85% ثم تزايدت بصورة بطيئة حتى نهاية عام 2000 وارتفعت بحوالي 6% عام 2001، وكانت الزيادة بسبب التزامات الإضافية التي ترتبت على الوزارة تجاه العاطلين عن العمل والفقراء. إلا أن موازنة الوزارة تراجعت بنحو 2% عام 2002، واستمر الانخفاض عام 2003 تقريبا 5%، على الرغم من معدلات الفقر واستمرار الحصار للاقتصاد الفلسطيني، ويتضح أن حصة وزارة الشؤون الاجتماعية اتجهت إلى الانخفاض منذ عام 1996 لتصل إلى أقل من 5%.

• حازت وزارات أخرى تقدم خدمات اجتماعية مثل التعليم العالي والعمل على جزء بسيط جدا (لا يزيد على 2%) من النفقات الجارية الإجمالية.

• تزايدت النفقات العامة الجارية على الخدمات الاجتماعية كل سنة خلال الفترة 1995_2003 لتصل إلى 356.3 مليون دولار، مرتفعة بحوالي 8.2% وتناقصت حصتها من إجمالي النفقات الجارية حتى عام 1998 لتستقر بعدها حول 33% وهي بذلك تعادل النفقات الأمنية الجارية.

أما بقية بنود الموازنة العامة والتي تشكل ثلث النفقات الجارية، منها مكتب الرئيس والذي شكل ما متوسطه 8% من النفقات الجارية الإجمالية خلال الفترة 1996_2002، ثم تراوحت بين الارتفاع والانخفاض حتى عام 1999، ثم ارتفعت لعامي 2000 و2001 وانخفضت للعامين 2002 و2003

• بعد قفزة في النفقات الصحية العام 1996 (حوالي 34%) تراجعت لمدة سنتين ثم ارتفعت بعد لتكون في 2000 أعلى مما كانت عليه عام 1998 بحوالي 5.6% ثم انخفضت عام 2001 بحوالي 9.5% وارتفعت لتصل عام 2003 أعلى بحوالي 14% مما كانت عليه عام 2000.

• ارتفعت موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية العام 1996 بحوالي 85% ثم تزايدت بصورة بطيئة حتى نهاية عام 2000 وارتفعت بحوالي 6% عام 2001، وكانت الزيادة بسبب التزامات الإضافية التي ترتبت على الوزارة تجاه العاطلين عن العمل والفقراء. إلا أن موازنة الوزارة تراجعت بنحو 2% عام 2002، واستمر الانخفاض عام 2003 تقريبا 5%، على الرغم من معدلات الفقر واستمرار الحصار للاقتصاد الفلسطيني، ويتضح أن حصة وزارة الشؤون الاجتماعية اتجهت إلى الانخفاض منذ عام 1996 لتصل إلى أقل من 5%.

• حازت وزارات أخرى تقدم خدمات اجتماعية مثل التعليم العالي والعمل على جزء بسيط جدا (لا يزيد على 2%) من النفقات الجارية الإجمالية.

• تزايدت النفقات العامة الجارية على الخدمات الاجتماعية كل سنة خلال الفترة 1995_2003 لتصل إلى 356.3 مليون دولار، مرتفعة بحوالي 8.2% وتناقصت حصتها من إجمالي النفقات الجارية حتى عام 1998 لتستقر بعدها حول 33% وهي بذلك تعادل النفقات الأمنية الجارية.

أما بقية بنود الموازنة العامة والتي تشكل ثلث النفقات الجارية، منها مكتب الرئيس والذي شكل ما متوسطه 8% من النفقات الجارية الإجمالية خلال الفترة 1996_2002، ثم تراوحت بين الارتفاع والانخفاض حتى عام 1999، ثم ارتفعت لعامي 2000 و2001 وانخفضت للعامين 2002 و2003

7-4 الإيرادات العامة:

تنقسم الإيرادات العامة الفلسطينية بحسب مصدرها إلى إيرادات محلية ومنح ومساعدات دولية.

وتنقسم الإيرادات المحلية إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية.

وتتوزع الإيرادات الضريبية على إيرادات ضرائب الدخل و الأرباح والجمارك والقيمة المضافة.

وتتميز الحالة الفلسطينية أن جزءاً مهماً من إيراداتها من إيراداتها العامة يتولد من العلاقة مع الاقتصاد الإسرائيلي، وقامت السلطة بإنشاء شركات تجارية عامة لاستيراد سلع رئيسية (الإسمنت والبتروول وغيرها) ومنعت القطاع الخاص من المنافسة فيها بهدف السيطرة على الإيرادات الضريبية المرتبطة بهذه السلع، ويتعارض ذلك مع استراتيجية السوق الحر التي أعلنت السلطة التزامها بها منذ تأسيسها. فإن الإيرادات العامة الواردة في تقارير الموازنة لم تمثل الصورة الدقيقة للموارد العامة الفلسطينية. كما أن السلطة لم تفصح (حتى الآن) عن مصير تلك الإيرادات المتولدة في الشركات الحكومية.

عجز الموازنة الفلسطينية

عانت الموازنة الفلسطينية من عجز جار طوال الفترة 1995_2003، وذلك لقصور الإيرادات المحلية عن النفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية. و الخفض في العجز الجاري باستمرار وثلاثي في العام 2000 بسبب النجاحات التي حققتها إدارة الإيرادات الضريبية المحلية وإيرادات المقاصة مع إسرائيل.

7-4 الإيرادات العامة:

تنقسم الإيرادات العامة الفلسطينية بحسب مصدرها إلى إيرادات محلية ومنح ومساعدات دولية.

وتنقسم الإيرادات المحلية إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية.

وتتوزع الإيرادات الضريبية على إيرادات ضرائب الدخل و الأرباح والجمارك والقيمة المضافة.

وتتميز الحالة الفلسطينية أن جزءاً مهماً من إيراداتها من إيراداتها العامة يتولد من العلاقة مع

الاقتصاد الإسرائيلي، وقامت السلطة بإنشاء شركات تجارية عامة لاستيراد سلع رئيسية (الإسمنت

والبترول وغيرها) ومنعت القطاع الخاص من المنافسة فيها بهدف السيطرة على الإيرادات الضريبية

المرتبطة بهذه السلع، ويتعارض ذلك مع استراتيجية السوق الحر التي أعلنت السلطة التزامها بها منذ

تأسيسها. فإن الإيرادات العامة الواردة في تقارير الموازنة لم تمثل الصورة الدقيقة للموارد العامة

الفلسطينية. كما أن السلطة لم تفصح (حتى الآن) عن مصير تلك الإيرادات المتولدة في الشركات

الحكومية.

عجز الموازنة الفلسطينية

عانت الموازنة الفلسطينية من عجز جار طوال الفترة 1995_2003، وذلك لقصور الإيرادات

المحلية عن النفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية. و الخفض في العجز الجاري باستمرار

وتلاشى في العام 2000 بسبب النجاحات التي حققتها إدارة الإيرادات الضريبية المحلية وإيرادات

المقاصة مع إسرائيل.

7-4 الإيرادات العامة:

تقسم الإيرادات العامة الفلسطينية حسب مصدرها إلى إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية. وتضم الإيرادات الضريبية إلى إيرادات ضريبية أخرى غير ضريبية. وتوزع الإيرادات الضريبية على إيرادات ضريبة الدخل والموارث والمبيعات المضافة. وتتميز الحالة الفلسطينية أن حصة أهمها من إيراداتها من إيراداتها العامة يتولد من قبل القطاع مع الاقتصاد الإسرائيلي، وتقلعت السلطة بإنشاء شركات تجارية عامة للاستهلاك الجماعي ونسبة الإيجار والترول وغيرها)) ومنعت القطاع الخاص من المنافسة فهما بهدف السيطرة على الإيرادات الضريبية لربطه بيده السلع، ويتعارض ذلك مع استراتيجية السوق الحرة التي أطلقت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها. فإن الإيرادات العامة الواردة في تقارير الموازنة لم تعكس الصورة الحقيقية للموارد العامة الفلسطينية. كما أن السلطة لم تفصح (حتى الآن) عن مصدر تلك الإيرادات الضريبية والشركات الحكومية.

عجز الموازنة الفلسطينية

عانت الموازنة الفلسطينية من عجز جارٍ طوال الفترة 1995-2003. وذلك نتيجة تدهور الإيرادات المحلية عن النفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية، والضغط في العجز الجارٍ باستمرار. ولأنه في العام 2000 بسبب النجاحات التي حققتها إدارة الإيرادات الضريبية المحلية والإيرادات العامة مع السلطة مع البن الخليل.

السياسات المالية الفلسطينية

كما أن ضغط الدول المانحة واشتراطها تقليص العجز الجاري ساهم في ذلك. وإن الدول المانحة رفضت تخصيص أي موارد لدعم الموازنة الجارية ابتداء من عام 1998، وقفز العجز في الفترة 2002-2003 ليصل إلى 72% من النفقات الجارية في عامي 2001-2003 و إلى 49% منها في العام 2003. فانخفضت الإيرادات المحلية بصورة كبيرة وتوقفت إسرائيل عن تحويل مستحقات السلطة الوطنية الفلسطينية من المقاصة، من جهة أخرى استمرت النفقات الجارية في الارتفاع بسبب نفقات السلطة الإضافية المتعلقة بنتائج العدوان الإسرائيلي. على الإنفاق على البرامج الإغاثية ورعاية الجرحى واسر الشهداء وتعويض المتضررين من الاعتداءات.

وقد تم تمويل العجز الجاري من مساعدات الدول المانحة في بداية تأسيس السلطة الوطنية في جزء من النفقات الجارية، وانقطعت هذه المساهمة بسبب التحسن الذي طرأ على الإيرادات العامة في الأعوام 1998, 1999, 2000. ألا أنه بسبب الانتفاضة اضطرت الدول المانحة إلى معاودة تقديم الدعم للموازنة للحد من تدهور الوضع المعيشي، إلا أن المساهمة لم تكن كافية في كثير من السنوات لسد العجز بكامله، لذا قامت السلطة بتغطية ذلك بالاقتراض الذي هو الالتزامات المتأخرة للقطاع الخاص الفلسطيني على السلطة الوطنية الفلسطينية.

وعانت السلطة بالإضافة إلى العجز الجاري، من عجز في شقها الرأسمالي التطويري. ونجم العجز عن ضخامة النفقات التطويرية التي احتاجت إليها عملية إعمار وتطوير البنية التحتية الفلسطينية، وتم تمويل هذا العجز من أموال الدول المانحة على أساس التزامها تجاه الإعمار وبناء البنية التحتية الفلسطينية و تطويرها وفق الاتفاقيات السياسية التي تم التوصل إليها.

وشكل هذا التمويل كامل الموازنة التطويرية باستثناء جزء بسيط صرف على المساعدات للفلسطينيين.¹

¹ صر عبد الرزاق، هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، كانون الأول 2002

1- الإيرادات العامة.

تقوم السلطة الفلسطينية على جمع الإيرادات العامة لتمويل نفقاتها على الخدمات الأساسية وتوفيرها. وبذلك يأتي معظمها من التجارة الخارجية، ما أدى إلى فقدان حالة التوازن عن الإيرادات العامة. الحاجة المغطاة والإيرادات العائنية من الضرائب والرسوم الجمركية، والتي تشكلت أكثر من 71% من إجمالي الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

2- إيرادات الخياطة المحلية:

زادت مساهمة الإيرادات المحلية العامة الفلسطينية على 30% من الإيرادات العامة الفلسطينية خلال فترة 1995-1999، وكان لكل من الضريبة القومية المضافة والمخارم وضريبة الدخل المساهمة الأكبر في الإيرادات العامة من بين مكونات الإيرادات المحلية. فقد زادت حصة القيمة المضافة لفرضية على الإنتاج على الإنتاج المحلي على 13.5%، بينما بلغت مساهمة ضريبة المبيعات 10% من الإيرادات العامة الفلسطينية خلال هذه الفترة، أما الإيرادات المحلية الأخرى فهي ضريبة المبيعات على الإنتاج المحلي، والسجائر والمشروبات، فقد زادت مساهمة كل من الإيرادات العامة.

كما شكلت الإيرادات الأخرى من الرسوم و المستحقات غير الضريبية 1.5%، وتدل هذه المؤشرات إلى ضعف مساهمة القاعدة الضريبية للجباية المحلية من الإيرادات العامة، والذي ينعكس في ضعف القدرة الاقتصادية.

3_ إيرادات الجباية من التجارة الخارجية.

شكلت مساهمة الإيرادات الخارجية المتأتية من التجارة الدولية حوالي 70% من المجموع الكلي.

الأداء العام للمالية العامة الفلسطينية خلال الفترة 1995-1999

إن الإيرادات و الإنفاق الحكومي منذ عام 1995 أصبحت تتحدد بعوامل تختلف عن تلك التي كانت سائدة قبل العام 1994، إن تأثير المتغيرات المستهدفة مثل الناتج المحلي الإجمالي، و الأداء الضريبي و الواردات السلعية على الإيرادات العامة الجارية من الجباية المحلية و من الرسوم الجمركية والضرائب غير المباشرة المفروضة على الواردات خلال الفترة 1995_1999.

أما الإنفاق الحكومي كان يعتمد على الإيرادات العامة و المعونات الدولية، لكن مرونة الإنفاق الحكومي بالنسبة للمعونات الدولية، أما بالنسبة للمعونات الدولية فقد تراجع تأثيرها قليلا على سياسة الإنفاق العام، حيث يخضع أسلوب إنفاقها للعديد من العوامل السياسية والاقتصادية ولا تغطي المعونات الدولية العجز في الموازنة، وان كان يخصص أكثر من 95% منها على المشاريع الرأسمالية التطويرية.

تقييم تأثير بعض المتغيرات المستهدفة على الموازنة:

1_ تأثير الناتج المحلي الإجمالي على الموازنة، و يمكن تقسيم تأثير الناتج المحلي الإجمالي على الموازنة العامة إلى قسمين:

- إن الزيادة في الناتج الإجمالي تؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة من الجباية المحلية، وبالتالي سيؤدي إلى انخفاض العجز في الموازنة،

- إن زيادة الناتج المحلي الإجمالي ستؤدي إلى زيادة الطلب على الواردات، وبالتالي زيادة الإيرادات من الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات، كما تؤدي زيادة الإيرادات العامة إلى زيادة الإنفاق، وبالتالي زيادة العجز في الموازنة، وذلك لأن مرونة الإنفاق الجاري بالنسبة للإيرادات العامة تزيد كثيرا على مرونة الإيرادات العامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي.

2- تأثير التهرب الضريبي على الموازنة، كلما زاد التهرب الضريبي بالطرق المشروعة وغير المشروعة، إن ذلك سيؤدي إلى انخفاض الإيرادات الجارية، وبالتالي زيادة العجز في الموازنة العامة. فعندما تتمكن السلطات المالية من تبسيط الإجراءات الضريبية وتوسيع القاعدة الضريبية و زيادة مرونة النظام الضريبي، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة مساهمة الإيرادات من الجباية المحلية و الإيرادات الجمركية في تمويل الخزينة مع الأخذ بعين الاعتبار عدالة توزيع العبء الضريبي و تخفيض الاستثمار.

3- تأثير الواردات على العجز في الموازنة.

هناك تأثيران للواردات السلعية على الموازنة، أحدهما إيجابي، حيث تعتبر الإيرادات الجمركية التي يتم تحصيلها من الجمارك والضرائب المفروضة على الواردات السلعية من أهم موارد الخزينة وبهذا فإن زيادة الواردات السلعية ستؤدي إلى زيادة الإيرادات بنسبة 1, 35% عندما تزداد الواردات بنسبة 1% لكن الزيادة في الواردات ستؤدي إلى زيادة الإنفاق وبالتالي زيادة العجز، إن الزيادة في الواردات السلعية ستؤدي إلى زيادة الإيرادات الجمركية بنسبة أقل كثيرا من نسبة الزيادة في الإنفاق

السياسات المالية الفلسطينية

- إن الزيادة في الناتج الإجمالي تؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة من الجباية المحلية، وبالتالي سيؤدي إلى انخفاض العجز في الموازنة،

- إن زيادة الناتج المحلي الإجمالي ستؤدي إلى زيادة الطلب على الواردات، وبالتالي زيادة الإيرادات من الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات، كما تؤدي زيادة الإيرادات العامة إلى زيادة الإنفاق، وبالتالي زيادة العجز في الموازنة، وذلك لأن مرونة الإنفاق الجاري بالنسبة للإيرادات العامة تزيد كثيرا على مرونة الإيرادات العامة بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي.

2- تأثير التهرب الضريبي على الموازنة، كلما زاد التهرب الضريبي بالطرق المشروعة وغير المشروعة، إن ذلك سيؤدي إلى انخفاض الإيرادات الجارية، وبالتالي زيادة العجز في الموازنة العامة. فعندما تتمكن السلطات المالية من تبسيط الإجراءات الضريبية وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة مرونة النظام الضريبي، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة مساهمة الإيرادات من الجباية المحلية والإيرادات الجمركية في تمويل الخزينة مع الأخذ بعين الاعتبار عدالة توزيع العبء الضريبي وتخفيف الاستثمار.

3- تأثير الواردات على العجز في الموازنة.

فإن تأثير الواردات السلعية على الموازنة، أحدهما إيجابي، حيث تعتبر الإيرادات الجمركية التي يتم تحصيلها من الجمارك والضرائب المفروضة على الواردات السلعية من أهم موارد الخزينة وبهذا فإن زيادة الواردات السلعية ستؤدي إلى زيادة الإيرادات بنسبة 1، 35% عندما تزداد الواردات بنسبة 1% لكن الزيادة في الواردات ستؤدي إلى زيادة الإنفاق وبالتالي زيادة العجز، إن الزيادة في الواردات السلعية ستؤدي إلى زيادة الإيرادات الجمركية بنسبة أقل كثيرا من نسبة الزيادة في الإنفاق

السياسات المالية الفلسطينية

الحكومي نتيجة للزيادة في الواردات. وفي الحالة الفلسطينية فإن الإيرادات العامة يتم استخدامها لتنطية الإنفاق الجاري حيث أن فاتورة الرواتب والأجور في القطاع العام تأخذ أكثر من 60% من الإنفاق العام ما يشير إلى أن المحصلة النهائية للزيادة في الواردات السلعية تنتج عنها زيادة في عجز الموازنة العامة بنسبة 0.4% ، وتعكس هذه النتيجة مدى الاختلال الذي يعاني منه الاقتصاد الفلسطيني .

السياسات النقدية الفلسطينية

الفصل الخامس

السياسات النقدية الفلستينية

يمثل النقد مشكلة هامة للاقتصاد الفلسطيني، لأنه يتعامل مع ثلاث عملات في وقت واحد، وذلك سيزيد من التكاليف الناشئة من تقلب أسعار العملات. ويبدو أن قضية إصدار وحدة نقد فلسطينية لا تزال مجال البحث، مع أنها تعبير عن الهوية الفلسطينية، إلا أن الاقتصاد الفلسطيني سيظل أسير التقلبات والآثار السلبية للسياسة النقدية، وخاصة أن ما يزيد عن نصف الجهاز المصرفي الفلسطيني الحالي يعود للبنوك ذات رأسمال أردني، وإن استعمال الشيكال بالأراضي الفلسطينية يعود بالمنفعة الاقتصادية على إسرائيل التي تصدر هذه العملة، وفضلا على أن الدولار ميدان واسع في إطار هذه السوق العالمية. فهنا نود أن تكون سلطة النقد بما تصدره من قوانين تقدم من خلالها الخدمات للبنوك التجارية العاملة في فلسطين أن تكون أكثر حرصا على استقرار التعامل مع هذه العملات، وأن لا ينعكس تقلب أسعارها على الاقتصاد الفلسطيني الذي يتعامل معها.

2-5 سلطة النقد الفلسطينية

1.2-5 نشأة سلطة النقد الفلسطينية

تأسست سلطة النقد الفلسطينية في كانون الأول 1994، بعد بضعة أشهر فقط من توقيع اتفاق باريس الاقتصادي بين منظمة التحرير الفلسطينية والجانب الإسرائيلي، ليعكس الإدراك لأهمية وجود سلطة وطنية تتولى مهمة تنظيم ومراقبة الأنشطة المصرفية، والعمل على إيجاد جهاز مصرفي قوي يعمل بكفاءة عالية، ويساهم في تدعيم جهود إعادة البناء وتنمية الاقتصاد الفلسطيني.

لست الاستعانة في مرحلة التأسيس بالخبرات المتوفرة لدى المؤسسات الدولية والإقليمية، كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بالإضافة إلى عدد من البنوك المركزية العربية، وبعض البنوك التجارية العربية

الفصل الخامس

السياسات النقدية الفلسطينية

١-٥ مقدمة.

٢-٥ سلطة النقد الفلسطينية.

١, ٢-٥ نشأة سلطة النقد الفلسطينية.

٢, ٢-٥ أهداف سلطة النقد ووظائفها.

٣-٥ الاستقرار المصرفي والحاجة إلى مقرض الملاذ الأخير.

١, ٣-٥ مقرض الملاذ الأخير في ظل ترتيبات عملة بديلة.

٤-٥ العلاقات النقدية الفلسطينية.

السياسات النقدية الفلسطينية

3. تطوير وتسهيل نظام المدفوعات، وتسهيل السيولة للمصارف ضمن الحدود المقررة بحكم القانون.

4. القيام بوظيفة المستشار الاقتصادي والمالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والأشخاص الاعتبارية العامة، وإجراء التحليلات الاقتصادية والنقدية بصفة منتظمة ونشر نتائجها.

5. القيام بوظيفة الوكيل المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والمؤسسات العامة الفلسطينية.

تحدد سلطة النقد أسعار الفائدة أو العوائد المفروضة على المصارف مقابل عمليات الخصم أو الائتمان أو التسهيلات الأخرى المباشرة وغير المباشرة، ويجوز لها وضع أسعار فائدة أو عوائد لمختلف فئات وأنواع العمليات أو المعاملات حسب تقديرها.

تنظيم النقد الأجنبي والعلاقات الخارجية

فيما عدا العملة الوطنية، تعتبر جميع العملات الأخرى نقداً أجنبياً. وفقاً لأحكام قانون مراقبة العملة الأجنبية وقانون أعمال الصرافة تكون سلطة النقد مسؤولة عن:

وضع الأنظمة والتعليمات التي تنظم التعامل بالنقد الأجنبي.

منع وإلغاء تراخيص المتعاملين بالنقد الأجنبي.

أية ودائع لدى سلطة النقد، أو لدى مودع لديه آخر مقبول لدى سلطة النقد كموجودات يسمح هذا القانون لسلطة النقد بشرائها أو بيعها أو التعامل بها، بما في ذلك الذهب.

كما يمكن شراء الشيكات والسندات والأوراق المالية والذهب والفضة والعملات الأجنبية وبيعها وتحويلها أو قبولها كأمانة، و شراء وبيع أسهم وسندات في أية مؤسسة مالية أو مصرفية تؤسس في فلسطين شريطة أن يقر مجلس الوزراء هذه الإجراءات وأن لا تزيد مجموع استثمارات سلطة النقد لتلك الأسهم والسندات على (25%) من مجموع حساب رأس المال والاحتياطي العام، وأيضاً لسلطة النقد بمقتضى اتفاقات خاصة تكون السلطة الوطنية طرفاً فيها وبقرار من رئيس السلطة الوطنية أن تساهم في رأس مال أية مؤسسة مصرفية أو مالية تؤسس خارج فلسطين شريطة أن لا تزيد مجموع مساهمات سلطة النقد على (25%) من حساب رأس المال والاحتياطي العام، فتح حسابات لدى المصارف المركزية والمؤسسات المالية الأجنبية أو الدولية وحفظ هذه الحسابات فيها بموافقة مجلس الوزراء، العمل كوكيل أو مصرف مرسل للمصارف المركزية والمؤسسات المالية الأجنبية والمؤسسات الدولية ووكلائها، وذلك في المجالات التي تدخل ضمن اختصاصها، تقديم المشورة للسلطة الوطنية في جميع عقود القروض وتأمين الكفالات والضمانات لهذه القروض، و الدخول في مفاوضات وعقد اتفاقات التقاص والمدفوعات وأية عقود أخرى لهذه الأغراض مع مؤسسات التقاص المركزية للعلمة أو الخاصة الموجودة في الخارج.

تنشئ سلطة النقد حساباً خاصاً يسمى "حساب احتياطي التقييم" وتقوم بإدارة هذا الحساب

على النحو التالي:-

ل هذا الحساب أية أرباح قد تتحقق نتيجة التغيير الذي يطرأ على قيمة موجودات أو مطلوبات سلطة النقد المحفوظة لديها من الذهب والعملات الأخرى المحلية والدولية التي لا تعتمد على سلطة النقد كوحدة

السياسات النقدية الفلسطينية

حسابية. إذا ترتب على التغيير في أسعار العملات أو الذهب خسارة تؤثر على قيمة موجودات ومطلوبات سلطة النقد وتسبب عجزاً في حساب احتياطي التقييم، تقوم السلطة الوطنية بإصدار سندات قابلة للتداول بلا فوائد لتغطية العجز فيه.

إذا تحقق في نهاية أي سنة مالية فائض في حساب احتياطي التقييم، فإنه يخصص لتسديد قيمة السندات المبينة في الفقرة السابقة. إذا ما توفر فائض إضافي نتيجة تغييرات أسعار العملات أو الذهب بعد تسديد قيمة السندات المبينة، فلا يجوز استعمالها لأي أغراض أخرى وتبقى في حساب احتياطي التقييم لاستعمالها لتغطية أية خسائر مستقبلية. أية أرباح أو خسائر تنتج عن تقلبات أسعار العملات أو الذهب والتي ليست بوحدة الحساب المستعملة من قبل سلطة النقد، تبقى في "حساب احتياطي التقييم" وتظهر في حساب الأرباح والخسائر.

3-5 الاستقرار المصرفي والحاجة إلى مقرض الملاذ الأخير

1.3-5 مقرض الملاذ الأخير في ظل ترتيبات عمله بديلة:

يشير مقرض الملاذ الأخير إلى وظيفة السلطة النقدية وهي تقديم القروض للمصارف التجارية عندما لا يتوفر من يقدم هذه القروض. وتعتبر وظيفة مقرض الملاذ الأخير ضرورية لخلق استقرار في النظام المصرفي أثناء نقص السيولة لدى البنوك التجارية. عندما تواجه المصارف التجارية سحباً عالية وغير متوقعة للودائع بسبب فقدان الثقة في النظام المصرفي نظراً للإخفاقات الرئيسية للمصارف أو جو عدم التيقن السياسي، وفي مثل هذه الحالة يقدم مقرض الملاذ الأخير للنظام المصرفي السيولة لمنع إخفاقات البنوك ذات الأداء والمركز المالي السليمين.

السياسات النقدية الفلسطينية

وعلى الرغم من أهمية دعم مقرض الملاذ الأخير للاستقرار المصرفي بغض النظر عن ترتيبات العملة، إلا أن الحاجة لمثل هذا الدعم يكون بذات قويا في ظل وجود ترتيبات مجلس للعملة. وفي ظل مجلس العملة قد تكون نسب الفوائد على الودائع من فئة العملة المحلية أعلى من الفوائد على الودائع المتشابهة المودعة بالعملة الصعبة ويكون للفارق في نسبة الفائدة بين النوعين من الودائع دور ايجابي لتصور السوق بناء على التزام صانعي السياسة بمعدل سعر الصرف الأجنبي الثابت بين العملة المحلية والعملة الصعبة ومع العلم بأن متوسط الاستحقاق للأصول في المصارف التجارية يتجه ليكون أعلى من متوسط الاستحقاق لديونها.

فإن توسيع فارق نسبة الفائدة هذه يعرض النظام المصرفي المحلي إلى الخسائر المالية، وقد ينتج عنه هذه المشاكل ستقتصر على المصارف الضعيفة والتي ليس لها احتياطي كاف من العملة الأجنبية لصرف ودائعها إلى نقود. وفي ظل الصرف الأكثر واقعية من المعلومات غير المتماثلة. ستصيب السحوبات البنوك السليمة. وفي هذه البيئة سوف تحتاج المحافظة على الاستقرار المصرفي ونظام الصرف الأجنبي الموحد للعملة المحلية التي ضخ سيولة كبيرة من قبل مقرض الملاذ الأخير. وإلا فإن البنوك التجارية قد يكون عليها تعليق تحويل الودائع إلى نقود. وفي أفضل الأحوال فإن هذا التعليق سيجعل الودائع لهذه البنوك تتداول بخصم عندما يكون الأمر متعلقا بالنقد. كما وينتج عن ذلك انخفاض ثقة الجمهور في النظام المصرفي والعملة الوطنية.

ونظراً لأهمية دور مقرض الملاذ الأخير في استقرار النظام المصرفي المحلي، فإن بعض المؤيدين لمجالس العملة التقليدية يعارضون مثل هذا الدعم ويطالبون بإخضاع البنوك التجارية العاملة تحت مظلة ترتيب مجلس عملة بضرورة وجود 100% من الاحتياطي الأجنبي. وهذا يؤدي إلى وضع حد للإقراض المصرفي وبالتالي ينهي دور المصارف كوسائط مالية ويقضي على قوتها في خلق النقود. وعلى الرغم من إن وضع حد للإقراض المصرفي سيضمن قابلية التحويل للعملة المحلية،

السياسات النقدية الفلسطينية

إلا أنه أيضا سيجرر الاقتصاد المحلي من إحدى مصادره الرئيسية لاستثمار الأموال. وهذا بعد ذاته يعد مشكلة في الدولة النامية حيث إن سوق السندات وسوق الأسهم والوسطاء الماليين غير المصرفيين، الذين يقدمون مصادر بديلة لاستثمار الأموال في الدول المصنعة. إما ضعفاء أو غير موجودين.

يجب أن يكون لدى المصرف المركزي الناضج قدرة غير محددة على الاقتراض ليكون لمقرض الملاذ الأخير صلاحية إصدار العملة.

بعد الاحتلال الإسرائيلي أصبحت العملة الإسرائيلية هي الورقة النقدية المتداولة في كلا المنطقتين. وفي نفس الوقت منعت إسرائيل التداول بالعملة الأخرى في قطاع غزة بينما سمحت بتداول الدينار الأردني جنبا إلى جنب مع العملة الإسرائيلية في الضفة الغربية. وقد احتفظت إسرائيل بعوائد إصدار العملة الإسرائيلية التي تولدت في الضفة والقطاع خلال الاحتلال ولم تقم بتحويلها إلى ميزانية الضفة والقطاع التي كانت تديرها سلطات الاحتلال.

وبين عامي 1967 و 1980 سمح فقط للمصارف الإسرائيلية بالعمل في الضفة والقطاع. ولأن هذه البنوك كان لها القدرة على الوصول إلى دعم مقرض الملاذ الأخير من البنك المركزي الإسرائيلي. فلم تكن هناك حاجة إلى ترتيبات خاصة للحصول على دعم مقرض الملاذ الأخير للنظام المصرفي في الضفة والقطاع. وفي عام 1980 كسب مصرف فلسطين في غزة قضية في المحكمة الإسرائيلية وذلك لرفع التجميد المفروض على نشاطاته منذ عام 1967 وسمح للمصارف غير الإسرائيلية بالعمل في الضفة والقطاع. ومع نهاية عام 1993 كان هناك مصرفان غير إسرائيليين وكان لهما ثلاثة عشر فرعا في الضفة والقطاع. ولكن لم يكن لهذين المصرفين العاملين في الضفة والقطاع بين عام 1980 وعام 1993 إمكانية للحصول على دعم مقرض الملاذ الأخير من قبل بنك إسرائيل المركزي.

تقد ازداد النشاط المصرفي في الضفة والقطاع بصورة كبيرة بعد اتفاقية اوسلو الا أن عدم وجود مقرض الملاذ الأخير لا يشكل حتى الآن مشكلة جدية للنظام المصرفي في الضفة والقطاع. والسبب في ذلك هو الإقراض المحلي المحدود والدور المهيمن الذي تلعبه المصارف الأجنبية والتي يمكنها الاعتماد على مكاتبها الرئيسية وبنوك دولها المركزية كمصدر للسيولة.

ونظرا للارتفاع الحاد في عدد من المصارف المرخصة محليا وتنامي الشعور العام ضد الائتمانات المحدودة المقدمة من البنوك المرخصة محليا في النظام المصرفي بالضفة والقطاع قد يزداد بصورة كبيرة، ويتوقع أن يزداد الإقراض قبل ذلك بفعل الضغط السياسي المتصاعد. وفي مثل هذه البيئة سيصبح عدم وجود مقرض الملاذ الأخير الفعال مصدر قلق وعدم استقرار في النظام المصرفي في الضفة والقطاع.

ولكي تكون مقرضا للملاذ الأخير في ظل غياب عملة وطنية تحتاج سلطة النقد الفلسطينية إلى الحصول على احتياطي أجنبي كاف من العملة أو الحصول على خط اعتماد بالعملات الثلاثة المتداولة في الضفة والقطاع. ومن أجل ذلك ينبغي الضغط على البنك الإسرائيلي لإعطاء خط اعتماد بالشيكل لأن الضفة والقطاع ملزمة بجعل الورقة النقدية الإسرائيلية هي المتداولة أثناء الفترة الانتقالية. وفي ضوء الموارد المالية المحدودة .

وفي ظل ترتيب العملات الحالي في الضفة والقطاع ، فإن إمكانية الوصول إلى مقرض الملاذ الأخير ينبغي أن يقتصر على المصارف المرخصة محليا. وفي ظل غياب عملة وطنية فإن احتياجات السيولة لفروع البنوك الأجنبية ينبغي أن تلبى من قبل مكاتبها الرئيسية والبنوك المركزية لولها وينبغي أن يكون ذلك واضحا في الاتفاقيات الرسمية بين سلطة النقد الفلسطينية والبنوك المركزية للدول التي لها فروع عاملة في الضفة والقطاع. كما أن شح الموارد المالية يستدعي إيجاد

قانون تنظيمي صارم من أجل تخفيض الحاجة للاقتراض المصرفي من مقرض الملاذ الأخير. (11)

قانون تنظيمي صارم من أجل تخفيض الحاجة للاقتراض المصرفي من مقرض الملاذ الأخير. (11)

قانون تنظيمي صارم من أجل تخفيض الحاجة للاقتراض المصرفي من مقرض الملاذ الأخير. (11)

4.5 العلاقة النقدية الفلسطينية

نظرا لغياب عملة وطنية واستخدام عملات أجنبية فإن ذلك يجعل الاقتصاد الفلسطيني عرضة للتأثر بالاقتصاديات التي يستخدم عملاتها .

مدمات السياسة النقدية

فمثلا إذا كانت هناك دولتان ولنقل (س و ص) ولديهما علاقات تبادل تجاري كبيرة يسمح لحركة رأس المال بالحركة بحرية بينهما , فإن التوسع النقدي في أحدهما سينتقل إلى الأخرى من خلال الحساب الجاري وحساب رأس المال لميزان المدفوعات . وإذا تمخض التوسع النقدي في س عن مخرجات أعلى في س فإن ذلك سيزيد من واردات س من ص وينتج عن ذلك ارتفاع في مخرجات ص وتحسين في الحساب الجاري ص , كما أن التوسع النقدي أيضا باتجاه تخفيض معدلات الفائدة في سوق س وهذا يؤدي إلى تدفق خارجي لرأس المال من س إلى ص وينتج عن ذلك تحسين في حساب رأس المال لدي ص .

وتشكل الأردن وإسرائيل المصادر الرئيسية لمصادر السياسة النقدية على اقتصاد كل من الضفة والقطاع , وفي الوقت الحاضر وبسبب المعوقات الإسرائيلية فإن العلاقات التجارية بين الضفة والقطاع من جهة والأردن من جهة أخرى محدودة جدا . أما حركة رأس المال بينهما , فهي حرة تقريبا . ولهذا فإن تغيير ما في عرض النقود الأردني يمكن توقع انتقاله إلى الضفة والقطاع بصورة رئيسة من خلال حساب رأس المال . وفي المقابل فإن تدفق رأس المال بين الضفة وقطاع غزة وإسرائيل لا تذكر .

السياسات النقدية الفلسطينية

إسرائيل في الوقت الحاضر تشكل مصدرا لصادرات وواردات الضفة والقطاع كما أن سوق العمل الإسرائيلي يوظف عددا كبيرا من العمال الفلسطينيين من الضفة والقطاع . ولذلك فإن الصدمات النقدية الإسرائيلية تنتقل إلى اقتصاد الضفة والقطاع بصورة رئيسة من خلال الحساب الجاري .

إن انكماش عرض النقود الأردني يرفع معدلات الفائدة بالدينار الأردني في كل من الضفة و القطاع . كما أن أي زيادة في معدلات الفائدة بالدينار قد تحفز المودعين في الضفة والقطاع على تحويل أموالهم من حسابات الدولار والشيكال إلى حساب الدينار الأردني مما يزيد من حصة الأموال المودعة بالدينار في الودائع المصرفية في الضفة وغزة وفي نفس الوقت ، فإن ارتفاع معدلات الفائدة بالدينار قد تخفض الطلب على القروض بالدينار الأردني مما يخفض من مجموع القروض المقدمة من المصارف العاملة في الضفة والقطاع ، وعلاوة على ذلك فإن التخفيض على عرض النقود الأردني قد يحمل فروع المصارف الأردنية العاملة في الضفة والقطاع على تخفيض الإقراض إلى الزبائن الجدد نسبيا في الضفة والقطاع وذلك لاستيعاب زبائن معروفين أكثر في الأردن . وإن اتجاه أو ميل المصارف التجارية للتمييز ضد الزبائن الجدد في ظل أوضاع سياسية نقدية متشددة ، المعروفة بتقنين التسهيلات ، وهو موثق بشكل جيد في الأدبيات الاقتصادية ورغم وجود دليل على اعتماد التقنين الائتماني حتى الآن في البنوك العاملة في بلد ما ، إلا أنه لا يوجد سبب يدعو مصرفا ما يعمل في أكثر لأن يتصرف بصورة مختلفة . ولسبب عينه فإن التوسع النقدي في الأردن يخفض معدلات الفائدة بالدينار الأردني مما يؤدي إلى زيادة إقراض المصارف وعرض النقود في الضفة والقطاع .

وعندما يحدث انكماش في عرض النقود الإسرائيلي فإنه يؤدي إلى تخفيض الناتج المحلي الإجمالي الإسرائيلي على الأقل في المدى القصير . وهذا يقلل من الطلب على العمالة الوافدة من الضفة والقطاع إلى إسرائيل وكذلك يقل الطلب على السلع من الضفة والقطاع وبذلك ينخفض عرض النقود في الضفة

والقطاع، كما أن عرض النقود الإسرائيلي المنخفض يمارس ضغطا صاعدا على معدلات الفائدة على الشيكال والذي قد ينتج عنه انخفاض في القروض المعطاة بالشيكال في الضفة والقطاع. كما أن التوسع النقدي الإسرائيلي يزيد من عرض النقود في الضفة والقطاع وذلك بتوسيع إقراض الشيكال وزيادة الطلب الإسرائيلي على العمالة والبضائع من الضفة والقطاع.

لخدمات بفعل أسعار الصرف الأجنبية

يعتبر الشيكال والدينار المصدران الرئيسان لخدمات أسعار الصرف الأجنبية في الضفة والقطاع. فبعد سنوات عديدة من تخفيض الشيكال بشكل كبير خصوصا في السبعينات والثمانينات بسبب معدلات التضخم المرتفعة فقد أصبح الشيكال مستقرا نسبيا بعد عام 1985 عندما تمخض برنامج تثبيت الشيكال الذي اتخذته الحكومة الإسرائيلية عن انخفاض حاد في معدل التضخم للشيكال، ومن ثم معدل انخفاض قيمة الشيكال. وقد استمر هذا الاستقرار النسبي للشيكال حتى عام 1998، عندما انخفضت قيمة الشيكال بأكثر من 18%. أما معدل صرف الدينار الأردني فقد كان ثابتا تقريبا مقابل الدولار حتى عام 1988_1989 عندما فقد أكثر من نصف قيمته مقابل الدولار.

الفصل السادس

النتائج
والتوصيات

النتائج والتوصيات

تمت إدارة الإيرادات العامة إنجازات مهمة في مجال البناء المؤسسي والتحصيل الكمي للإيرادات، فنجحت في تطوير إدارة المقاصة مع إسرائيل وفي تنفيذ برنامج متأخرات لضريبة، وتطوير قانون ضريبة الدخل، وتبسيط الإجراءات الضريبية، وتطوير حوسبة الإيرادات الضريبية، إلا أنها ما زالت بحاجة للتطوير في مجالات تتعلق بالتخطيط والتنبؤ والتوعية الجماهيرية وتغيير النظرة المعادية للضريبة، بالإضافة إلى حاجتها إلى استقطاب الكفاءات البشرية المناسبة، والتخلص من الآلية القائمة والتوظيف والمعتمدة على المحسوبة والفئوية السياسية.

على الرغم من التحسن الملموس (وإن كان بطيئاً) في إدارة النفقات العامة، وبخاصة فيما يتعلق بالبيئة القانونية، والتمكين من استقطاب بعض الكفاءات، فإن إدارة النفقات تعاني مشكلات عدة تتعلق بمراحل إعداد الموازنة كافة، سواء أكان التخطيط أم المناقشة والإقرار، أم التنفيذ والمراقبة.

كما إن إمكانية تسلم السلطة الفلسطينية الخدمات الاجتماعية التي ترعاها وكالة الغوث (التعليم، الصحة، والشؤون الاجتماعية)، وإمكانية تراجع المساعدات الدولية، فإن الالتزامات العامة تجاه الخدمات الاجتماعية سترتفع. من جهة أخرى، تؤكد التقارير والدراسات المختلفة تدني نوعية المؤشرات الاجتماعية بصورة واضحة، ونقص التجهيزات الضرورية لاستمرارية توفيرها.

معظم النفقات الحكومية كانت على شكل نفقات جارية "الرواتب والأجور"

تعتبر النفقات الحكومية في فلسطين مرتفعة قياساً إلى حجم الناتج المحلي إذا ما قورنت بالدول الأخرى، ونتيجة لذلك فإن الموازنة تعاني من عجز مما أدى إلى لجوء السلطة للدين، ويقدر الدين العام بما يزيد عن مليار دولار.

تساهم النفقات الحكومية في التقليل من حجم البطالة حيث تعتبر الحكومة هي المشغل الأكبر للأيدي العاملة خاصة في السنوات الأخيرة.

تراجعت الإيرادات بشكل كبير في السنوات الأخيرة وذلك بسبب انخفاض مستويات الدخل وتلني النشاط الاقتصادي.

إن النفقات العامة للبرامج التطويرية تعتمد على المعونات الدولية فزيادة المعونات الدولية بنسبة ١% يؤدي إلى زيادة الإنفاق على المشاريع التطويرية بنسبة ١,٢%

أن الإنفاق الجاري يعتمد على الإيرادات العامة الكلية، أما التضخم فكان يؤثر سلبيًا على الإنفاق. فارتفاع الأسعار بالشيكل لم يكن متزامناً مع ارتفاع معدلات الإنفاق بالدولار، وهذا يعكس انخفاض القوة الشرائية للإنفاق الجاري، وبخاصة الرواتب والأجور.

تعتبر سلطة النقد الفلسطينية بمثابة البنك المركزي الفلسطيني حيث لها جميع صلاحيات البنك المركزي إلا أن معظم هذه الصلاحيات تبقى نظرية بسبب غياب العملة الوطنية.

في ظل غياب عملة فلسطينية، فإن عرض النقود في الضفة والقطاع يتحدد من ميزان المدفوعات والتغير في الاعتمادات المصرفية المحلية. وانعدام العملة الوطنية فإن قدرة سلطة النقد الفلسطينية للتأثير على عرض العملة المحلي يتوقف على توفر الاحتياط الأجنبي، وهذا

الاقتصادي الأجنبي ينبغي أن يكون زائداً عن الاحتياطي الذي تحتاجه السلطة لدعم إصدار العملة الوطنية.

نستدعي عملية تخطيط الموازنة ربط أبعادها الكلية بالخطة التنموية الشاملة وذلك لضمان أداء الموازنة لوظائفها الأساسية المتمثلة في كونها أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية. ونعني بالربط هنا، انسجام أهداف الموازنة مع الأهداف العامة لخطة التنمية، وتخصيص الموارد العامة بألية تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات التنموية.

نقترح أن تقوم وزارة المالية الفلسطينية بتوزيع توجيهات إلى الوزارات والمؤسسات العامة قبل منتصف السنة، وتطالبهم بتحضير احتياجاتهم من الموارد العامة للسنة القادمة وإرفاقها بتبريرات مستندة إلى خطط تتسجم مع الخطة الشاملة وأهدافها. كما يطلب من الوزارات المقارنة مع النفقات الفعلية التي تمت في السنة السابقة ضمن حسابات رسمية معتمدة، وأن تقوم بترتيب أولوياتها وربط مشاريعها وبرامجها بهذه الأولويات وبالأهداف المحددة.

نخفيض معدلات القيمة المضافة إلى مستويات تتناسب مع الاقتصاد الفلسطيني. سيعمل ذلك على توسيع النشاط الاقتصادي الفلسطيني، مما يؤدي إلى تحفيز الاستثمار والإنتاج. بالإضافة إلى ذلك، سيؤدي ذلك إلى توسيع القاعدة الضريبية للقيمة المضافة، ويحد من التهرب الضريبي ومن تلاعب المكلفين في الحسابات. وبالتالي، فإن تأثير هذه الخطوة على الإيرادات العامة قد

المدى المتبني في المدى القصير، ولكنه سيكون إيجابياً بعد تكيف الاقتصاد مع المعدلات الجديدة
المدى المتوسط.

معدلات ضريبة الأملاك والثروة، بحيث تساهم بصورة ملائمة في الإيرادات العامة.

فتح سبب الدول المانحة في ضرورة اختيار المشاريع التطويرية المختلفة والمكن تنفيذها
والأولويات تنموية فلسطينية.

من الضيقة والقطاع ذلك عوضاً عن حماية طموحات السياسة النقدية التي تشتمل في الأثر
مما لا يميز الطموح التفكير بالآثار، وسياسة نقدية محكمة يمكن حثها في السياسة في الضفة
قطاع من الاستجابة لمتطلبات التوازن الإسرائيكية والتي تنقل إلى اقتصاد الضفة
قطاع من خلال الحساب الجاري ونظراً للاقتصاد على العمال الفلسطينيين الذين يعملون في
إسرائيل كمصدر دخل، ونظراً للسيطرة الإسرائيلية على التجارة الخارجية الفلسطينية، وفي
نظراً، يجب تخصيص تعرض الاقتصاد في الضفة والقطاع للهيئات النقدية الأردنية (على
فأ) والتي تنقل من خلال الحساب الرأسمالي.

في ضوء الإقراض المحلي المحدود من قبل النظام المصرفي في الضفة والقطاع (سلطة
فأ) فإنه يجب إخضاع الودائع المصرفية المستخدمة للإقراض في الضفة والقطاع إلى نسبة
بالملي الزامي أدنى من تلك المستخدمة للحصول على الموجودات الأجنبية. فإن هذه السياسة
تسبب امتلاك الأصول الأجنبية من قبل المصارف الموجودة في الضفة الغربية وإنما تعطي
مصارف الأجنبية الحافز لكي تخصص أموال لاستثمار ثابت لتفادي المخاطر والتي تعتبر
بأنه للتوسع الكبير في الإقراض في الضفة والقطاع.

من مبياً في المدى القصير، ولكنه سيكون إيجابياً بعد تكيف الاقتصاد مع المعدلات الجديدة
المدى المتوسط.

المعدلات ضريبة الأملاك والثروة، بحيث تساهم بصورة ملائمة في الإيرادات العامة.
مع الدول المانحة في ضرورة اختيار المشاريع التطويرية المختلفة و أماكن تنفيذها
أولويات تنمية فلسطينية.

الضفة والقطاع ذات عرضة عالية لصدمات السياسة النقدية التي تنشأ في الأردن
إسرائيل. ومن الصعب التفكير بأدوات سياسة نقدية ممكنة تمكن صانعي السياسة في الضفة
قطاع من الاستجابة بفاعلية للهزات النقدية الإسرائيلية، والتي تنتقل إلى اقتصاد الضفة
قطاع من خلال الحساب الجاري، نظراً للاعتماد على العمال الفلسطينيين الذين يعملون في
إسرائيل كمصدر دخل، ونظراً للسيطرة الإسرائيلية على التجارة الخارجية الفلسطينية، وفي
إسرائيل، يجب تخفيض تعرض الاقتصاد في الضفة والقطاع للهزات النقدية الأردنية (على
إسرائيل) والتي تنتقل من خلال الحساب الرأسمالي.

في ضوء الإقراض المحلي المحدود من قبل النظام المصرفي في الضفة والقطاع (سلطة
إسرائيلية) فإنه يجب إخضاع الودائع المصرفية المستخدمة للإقراض في الضفة والقطاع إلى نسبة
إسرائيلية إلزامي أدنى من تلك المستخدمة للحصول على الموجودات الأجنبية. فإن هذه السياسة
تشجع امتلاك الأصول الأجنبية من قبل المصارف الموجودة في الضفة الغربية وإنما تعطي
مصارف الأجنبية الحافز لكي تخصص أموال لاستثمار ثابت لتفادي المخاطر والتي تعتبر
أحد التوسع الكبير في الإقراض في الضفة والقطاع.

ملحقات البحث

المراجع الكتابية:

1. ا حربي محمد موسى عريقات, مبادئ الاقتصاد (الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي), دار زهران للنشر والتوزيع, عمان, 1997 .
2. أحمد حسين الرفاعي , خالد واصف الوزني , مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق , دار وائل للنشر , الطبعة الثانية, 1997 .
3. فايز بن إبراهيم الحبيب , مبادئ الاقتصاد الكلي , الناشر تهامة , الطبعة الأولى , 1988 .
4. مبادئ الاقتصاد ii , برنامج الإدارة والريادة , جامعة القدس المفتوحة , 1997 .
5. رمسيس أسعد عبد الملك , اقتصاديات المالية العامة, مطبعة مخمر , طبعة معدلة .
6. د. احمد حسين الرفاعي , خالد واصف الوزني , مبادئ الاقتصاد الكلي , دار وائل للنشر, الطبعة الثانية , مجهزة ومنقحة, 1997 م .
7. د. سامي خليل, النظريات والسياسات النقدية والمالية, شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع, الكويت, 1982 م .
8. بإشراف إسامة حامد، السياسة النقدية في ظل غياب عملة وطنية وفي ظل غياب مجلس عمله في الضفة الغربية وقطاع غزة, , معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس, أيلول 2000 م .
9. عمر عبد الرزاق, هيكل الموازنة العامة الفلسطينية , معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس, كانون الأول 2002 م .

جدول 1: الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية للفترة 1995-2003 (بالمليون دولار)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995		
الإيرادات المحلية:											
إيرادات ضريبية	442.6	138	199.5	847	782.1	616	502.4	598.4	357.7		أولاً:
الضرائب على الدخل والأرباح		37	19.6	80.2	86.3	75.8	86	56.3	49.5		1
الجمارك		7	78.4	325.8	301.8	247.2	148.41	109.5	59.7		
ضريبة القيمة المضافة والمكوس		93	101.5	440.3	392.7	290.8	267.99	419.5	247.8		
ضرائب أخرى		1	0	1.4	1.4	2.2	zero	13.1	0.7		
إيرادات غير ضريبية	88.9	63.8	87.6	116	119.1	137.7	145.21	85.8	67.3		2
مجموع الإيرادات المحلية	531	283.6	287.1	963.9	901.2	753.7	647.61	684.2	425		
الفتح والمساعدات لدعم الموازنة	535	493.8	550.9				36.31	83.7	135		ثانياً
قروض ميسرة		14.7	39								
مجموع الإيرادات الحالية		777.4	838	963.9	901.2	753.7	683.92	767.9	560		
المعونات الخارجية لتمويل المشاريع التطويرية	212	200	215	400	235	330.1	345	160	190		ثالثاً

1995-2001: فطلي.

2002: إعادة تقدير.

2003: مقدر.

جدول 2: النفقات العامة للسلطة الفلسطينية للفترة 1995-2003 (بالمليون دولار)

2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
624.6	664.6	644.2	585.5	545.98	494.80	475.00	403.00	304.30	رواتب وأجور
166.6	148.3	156	178.6	208.01	158.20	158.83	186.00	221.00	نفقات تشغيلية
220.9	190.2	189.4	171.0	164.55	165.80	156.03	120.60	0.00	نفقات تحويلية
16.1	13.2	12.2	11.1	11.73					فوائد وعمولات
				25.00	0.10	0.00	0.00	0.00	نفقات أخرى
1,039.5	1,023.0	1,016.6	958.65	955.26	842.40	831.27	735.90	525.30	مجموع النفقات الجارية
11.4	6.8	14.6	12.3	17.34	23.50	41.41	26.30	0.00	نفقات الرأسمالية العادية
26.9	4.8	7.8	15.2	8.21	10.70	12.06	0.00	0.00	مشاريع الممولة من الخزينة
212.0	200	215	400.00	235.00	330.10	269.69	160.00	190.00	المشاريع الممولة من الدول المانحة
							32.00		نفقات طارئة
238.9	204.8	222.7	437.16	243.21	340.80	281.75	192.00	190.00	مجموع النفقات التطويرية

1995-2001: فعلي.

2002: إعادة تقدير.

2003: مقرر.