

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université Mohamed KHIDHER-Biskra  
Faculté des Sciences Economiques,  
Commerciales et des Sciences de Gestion  
Département des Sciences Economiques  
Réf : ..... / D.S.E / 2016



جامعة محمد خيضر - بسكرة  
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير  
قسم العلوم الاقتصادية  
المرجع: ..... / ق.ع.إ. / 2016

# الموضوع

العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات  
الدولية) والموازنة العامة - دراسة حالة موازنة السلطة  
الفلستينية (2000-2016)

مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية

تخصص: مالية واقتصاد دولي

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالبة

بن عبيد فريد

سعودي بدره صورية

السنة الجامعية: 2016-2017

<http://www.univ-biskra.dz>

## ملخص الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أهداف وطبيعة المنح والمساعدات الدولية المقدمة من طرف الدول المانحة للسلطة الفلسطينية وعلاقتها بالموازنة العامة الفلسطينية.

وقد أظهرت هذه الدراسة أن المنح والمساعدات الدولية المقدمة للسلطة الفلسطينية، لم تحقق الأهداف المرجوة منها حيث أن الاعتماد على المنح والمساعدات الدولية في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية ليس كما يظهر للعيان حلاً لمشكل العجز في الموازنة العامة بل هو يعتبر حلقة مفرغة يصعب الخروج منها أي من الاعتماد على المنح والمساعدات الدولية تجد نفسها الحكومة تضطر للجوء إلى المديونية الخارجية و هذا هو حد الهاوية التي يصعب الرجوع منها ولا يكون التخلص منها إلا بتكثيف الجهود والعمل على تخليص الموازنة من شبح الديون الخارجية والعمل على تحقيق الجانب الفلسطيني لاستقلاله الاقتصادي و لما لا السياسي إنشاء الله.

## **Étude Résumé:**

Cette étude visait à identifier les objectifs et la nature des subventions internationales et l'aide fournie par les pays donateurs à l'Autorité palestinienne et ses relations avec le budget public palestinien

Cette étude a montré que les subventions internationales et l'aide à l'Autorité palestinienne, n'a pas atteint les objectifs souhaités que le recours à des subventions et de l'aide internationale dans le budget général de l'Autorité palestinienne n'est pas tel qu'il apparaît solution visible au problème du déficit budgétaire, mais est considéré comme un cercle vicieux est difficile de sortir de toute confiance sur les subventions internationales et aider le gouvernement se trouve contraint de recourir à l'endettement extérieur, ce qui est la mesure de l'abîme qui est difficile de les renvoyer à ne pas disposer que d'intensifier les efforts et les travaux visant à débarrasser le budget du spectre de la dette extérieure et de travailler vers le côté palestinien ne économique indépendance et pourquoi pas l'establishment politique de Dieu.

## **Study Summary:**

This study aimed to identify the objectives and nature of grants and international assistance provided by donor countries to the Palestinian Authority and its relationship with the Palestinian public budget.

This study has shown that the international grants and assistance provided to the Palestinian Authority have not achieved the desired goals. The reliance on international grants and assistance in the general budget of the Palestinian Authority is not as evident as a solution to the deficit problem in the general budget. On international grants and assistance, the government finds itself forced to resort to foreign indebtedness. This is the abyss that are difficult to return to, and can only be eliminated by intensifying efforts and working to rid the budget of the specter of external debt and work to achieve the Palestinian side not its economic independence and why not the political establishment of God.

## فهرس المحتويات:

- I. الإهداء.....
- II. التشرکات.....
- III. الملخص باللغة العربية.....
- IV. الملخص باللغة الفرنسية.....
- V. الملخص باللغة الإنجليزية.....
- VI. فهرس المحتويات.....
- VII. فهرس الجداول.....

### المقدمة العامة (أ - ج)

- (أ)..... طرح الإشکالية.....
- (ب)..... فرضيات البحث.....
- (ب)..... أهداف البحث.....
- (ب)..... أسباب إختيار البحث.....
- (ب)..... أهمية البحث.....
- (ت)..... المنهج المتبع في البحث.....
- (ت)..... تحديد إطار البحث.....
- (ت)..... الدراسات السابقة.....
- (ج)..... خطة وهیکل البحث.....

الفصل الأول: الإطار النظري للتمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) والموازنة العامة.....	(02-42)
المبحث الأول: مفهوم التمويل الدولي.....	(02)
المطلب الأول: ماهية التمويل الدولي.....	(02)
الفرع الأول: تعريف التمويل الدولي.....	(02)
الفرع الثاني: أهمية التمويل الدولي.....	(03)
المطلب الثاني: أسباب اللجوء إلى التمويل الدولي ومصادره.....	(05)
الفرع الأول: أسباب اللجوء إلى التمويل الدولي.....	(05)
الفرع الثاني: مصادر التمويل الدولي.....	(07)
المطلب الثالث: تطور التمويل الدولي.....	(09)
الفرع الأول: التمويل الدولي في الفترة السابقة للحرب العالمية الأولى.....	(09)
الفرع الثاني: التمويل الدولي في فترة ما بين الحربين.....	(12)
الفرع الثالث: التمويل الدولي بعد الحرب العالمية الثانية.....	(14)
المبحث الثاني: المساعدات الدولية.....	(21)
المطلب الأول: مفهوم المساعدات الدولية وأشكالها.....	(21)
الفرع الأول: مفهوم المساعدات الدولية.....	(21)
الفرع الثاني: أشكال المساعدات الدولية.....	(22)
المطلب الثاني: أهداف المساعدات الدولية.....	(26)
الفرع الأول: الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمساعدات الدولية.....	(26)
الفرع الثاني: الأهداف الانسانية والأخلاقية للمساعدات الدولية.....	(27)

- (28).....المطلب الثالث: دوافع مانحي المساعدات واساليب تقديمها
- (29).....الفرع الاول: دوافع مانحي المساعدات
- (30).....الفرع الثاني: أساليب تقديم المساعدات الدولية
- (31).....المبحث الثالث: ماهية الموازنة العامة
- (31).....المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة
- (32).....الفرع الاول: تعريف الموازنة العامة
- (32).....الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة
- (33).....الفرع الثالث: اهمية الموازنة العامة
- (33).....المطلب الثاني: تطور مفهوم الموازنة العامة وانواعها
- (33).....الفرع الاول: تطور مفهوم الموازنة العامة
- (35).....الفرع الثاني: انواع الموازنة العامة
- (36).....المطلب الثالث: مبادئ الموازنة العامة و دورتها
- (36).....الفرع الاول: مبادئ الموازنة العامة
- (38).....الفرع الثاني: دورة الموازنة العامة
- (42).....خلاصة الفصل

الفصل الثاني: العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) والموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال (2000-2016).....(44-68)

- (44).....المبحث الاول: الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية
- (44).....المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية
- (44).....الفرع الاول: تعريف الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية
- (44).....الفرع الثاني: القواعد القانونية للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

- المطلب الثاني: خطوات إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.....(45)
- المطلب الثالث: عناصر الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.....(49)
- الفرع الأول: الإيرادات.....(49)
- الفرع الثاني: النفقات.....(49)
- المبحث الثاني: واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وطبيعة المساعدات المقدمة لها.....(50)
- المطلب الأول: واقع الإيرادات في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.....(50)
- المطلب الثاني: واقع النفقات في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.....(52)
- المطلب الثالث: رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وطبيعة المساعدات المقدمة.....(53)
- الفرع الأول: رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.....(53)
- الفرع الثاني: طبيعة المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية.....(54)
- المبحث الثالث: العجز أو الفائض في موازنة السلطة الفلسطينية.....(55)
- المطلب الأول: التطورات الكمية للإيرادات العامة في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016).....(55)
- المطلب الثاني: التطورات الكمية لنفقات العامة في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016).....(59)
- المطلب الثالث: التطورات الكمية لرصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016).....(61)
- خلاصة الفصل.....(68)
- خاتمة عامة.....(69)
- قائمة المراجع.....(72)

## قائمة الجداول:

الصفحة	العنوان	رقم الجدول
17	الفرق بين المشروع الانجليزي والمشروع الأمريكي	01
56	الايادات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة(2000-2016)	02
59	النفقات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة(2000-2016)	03
61	تطور رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة(2000-2005)	04
63	تطور رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة(2006-2011)	05
65	تطور رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة(2012-2016)	06

إن التمويل الدولي وفق الضرورات المطروحة، يعد حاجة لوجود واستمرار أي اقتصاد سواء كان ناميا أو متقدما، وهو حاجة جوهرية لاقتصاديات البلدان النامية، حيث تتطلب عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية توفير احتياجات عديدة، للوصول إلى مستوى ملائم لمعدل النمو الاقتصادي ويأتي في المقدمة منه رأس المال بوصفه احد عناصر الإنتاج الأساسية، وفقدانه أو ضعفه في البلدان النامية نجدها مضطرة للاستعانة برأس المال الأجنبي لسد النقص الحاصل في العملية التنموية في هذه البلدان، وهكذا فإن البحث عنه هو أهم تحدي تواجهه البلدان النامية بغية رفع معدلات النمو الاقتصادي.

حيث خضع التمويل الدولي وخاصة المساعدات الدولية لتطور كبير خلال السنوات الماضية من عمر النظام العالمي الجديد، بل أن مفهوم المساعدات وأهدافها ومعايير تقديمها وتقويمها، اتجهت نحو التبلور على شكل نظام قانوني واقعي في طور التكامل، إلى درجة يرى فيها البعض انه ضريبة مفروضة بحكم القوانين الدولية. وبمعالجة موضوع الفقر على أسس أخلاقية، والإقرار بالارتباط الاقتصادي المشترك بين الدول الغنية و الفقيرة، والسعي لتحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية يمكن أن تكون كلها دوافع للمانحين من اجل تقديم المساعدات للدول الفقيرة، فهذه المساعدات ما تزال تعد ممولا مهما لعجز الموازنة العامة، حيث في العديد من الدول تشكل موارد المساعدات نسبة كبيرة من الموازنة.

## 1. إشكالية البحث:

مما سبق يمكننا طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

- ما أهمية التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) على أداء الموازنة العامة للسلطة

الفلستينية خلال الفترة (2000-2016)؟

وتتدرج تحت هذا التساؤل الرئيسي أسئلة فرعية هي:

- ما المقصود بالتمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية)؟

- ما طبيعة العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) ورصيد الموازنة ؟

- هل تعمل السلطة الفلستينية في إطار إستراتيجية معدة مسابقا للحد من الاعتماد على المنح والمساعدات

الدولية في تخفيض عجز الموازنة ؟

## 2. فرضيات البحث:

- يعتبر التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) كمورد مالي تتحصل من خلاله الدولة على أموال لتمويل اقتصادياتها.
- يساعد التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) الدول الفقيرة على تحسين وضعية الموازنة العامة.
- تعمل السلطة الفلسطينية على إستراتيجية ترشيد النفاق للحد من الاعتماد على المنح و المساعدات الدولية.

## 3. أهداف البحث:

- طالما انه لكل دراسة أهداف خاصة بها، فإننا نسعى من خلال دراستنا هذه إلى بلوغ الأهداف التالية:
- إلقاء الضوء على جانب من التمويل الدولي ألا وهو المنح و المساعدات الدولية نظرا لأهميته البالغة في تحديد معالم موازنات بعض الدول المتلقية لها.
- الوقوف على أبعاد ومتطلبات الحصول على التمويل الخارجي (المنح والمساعدات الدولية).
- تبيان أهمية و دور المنح والمساعدات الدولية في تغطية عجز الموازنة.

## 4- أسباب اختيار البحث:

- يرجع اختيار هذا الموضوع إلى عدة أسباب موضوعية أهمها
- تماشي موضوع الدراسة مع تخصصنا العلمي.
- قلة الدراسات التي تعرضت لهذا الموضوع .

## 5- أهمية البحث:

- يمكن إيجاز أهمية الدراسة فيما يلي:
- أنها تعالج موضوعا مهما ذو علاقة أساسية بتمويل الموازنات العامة في الدول ذات الإيرادات المحدودة.
- تبيان العلاقة الحقيقية لتقديم (المنح والمساعدات الدولية) وعجز الموازنة العامة.
- دراسة الأبعاد الحقيقية المرجوة من تقديم المنح والمساعدات الدولية.

## 6- المنهج المعتمد في البحث:

تعتمد الدراسة على استخدام المنهج الوصفي التحليلي في إجراء هذه الدراسة، فهو أكثر المناهج استخداماً في المعالجات النظرية للدراسات.

تعتمد منهجية البحث في تحليل البيانات على استخدام التحليل الوصفي الذي يعتمد على استخدام الجداول والنسب المئوية لذلك استخدمناه في الجانب التطبيقي للدراسة، ولأنه يناسب الظاهرة موضع الدراسة.

## 7- تحديد إطار البحث:

تم اختيار موازنة السلطة الفلسطينية نتيجة لاعتمادها على المنح والمساعدات الدولية في موازنتها العامة.

حيث تم دراسة الأرقام الفعلية لخلاصة الموازنة العامة من العام 2000 وحتى عام 2016 بحيث تتكون الخلاصة من العناصر الرئيسية لموازنة السلطة الفلسطينية سواء النفقات العامة أو الإيرادات العامة وقيمة المنح والمساعدات الدولية خلال الفترة المذكورة.

## 8- الدراسات السابقة:

للقيام بدراستنا ونظراً لندرة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع قمنا بالاستناد على دراستين هما:

1- الدراسة الأولى: دراسة احمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، رسالة لنيل شاهدة الماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2012، هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على ماهية الموازنة العامة ومراحل إعدادها وتطورها وتقسيماتها والقوانين المنظمة لها فلسطينياً، ومن ثم التعرف على مصادر تمويل الموازنة الفلسطينية بشكل عام، حيث توصلت الدراسة إلى النتائج التالية :

- بلغ متوسط حجم المنح والمساعدات الخارجية 47% من متوسط الإيرادات العامة، خصص

75% بالمتوسط منها لدعم الموازنة الجارية، و 25% لتمويل النفقات التطويرية.

- لا تستطيع السلطة الفلسطينية الاستغناء التام عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية بحلول عام 2013 بدون اتخاذ مزيداً من الإجراءات التقشفية لخفض نفقاتها الجارية، والقيام بإجراءات فاعلة لزيادة الإيرادات المحلية لها.

- تساهم المصالحة الوطنية الفلسطينية، إن تم تنفيذها على أرض الواقع وتشكيل حكومة وحدة وطنية، في حفظ أموال الشعب الفلسطيني من إيرادات المقاصة.

- وجود عملة وطنية فلسطينية مستقرة وأمنة يساهم في توفير نحو (200) مليون دولار

أمريكي تبدد في عمليات الصرف

2- الدراسة الثانية: دراسة محمد مصطفى أبو مصطفى، دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999-2008)، دراسة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، كلية التجارة، برنامج المحاسبة والتمويل، 2009، تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف هي:

- الوقوف على أبعاد ومتطلبات الحصول على التمويل الخارجي من الدين العام "القروض الخارجية" والمنح.

- الوقوف على الآثار الايجابية والسلبية للدين الخارجية.

- التعرف على الآثار الايجابية والسلبية للمنح والهبات الخارجية.

- التعرف على العوامل المؤثرة على حجم التمويل الخارجي.

حيث توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

- توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين العجز قبل المنح والقروض وبين الرواتب والأجور في موازنة

السلطة الوطنية الفلسطينية بحيث وصفت هذه العلاقة بالطردية بحيث كلما زادت مبلغ الإنفاق على

الرواتب زادت قيمة العجز وذلك لأن الرواتب والجور تمثل حوالي 45% من النفقات العامة في المتوسط

العام للفترة قيد الدراسة.

- أن تمويل الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية يأتي من المنح والقروض الميسرة الدولية والتي

تكون مخصصة لهذا الغرض وانه توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين العجز والمنح والقروض الميسرة

في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية فكلما زاد حجم العجز في الموازنة زادت الحاجة إلى المنح

والقروض الميسرة.

## 9- خطة وهيكل البحث:

قسمت دراستنا إلى فصلين بالإضافة إلى المقدمة والخاتمة، على النحو التالي:

- الفصل الأول: وجاء بعنوان الإطار النظري للتمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) والموازنة العامة.

حيث قمنا بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث تحت العناوين التالية:

المبحث الأول: مفهوم التمويل الدولي

المبحث الثاني: المساعدات الدولية

المبحث الثالث: ماهية الموازنة العامة

-الفصل الثاني: وجاء بعنوان العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) والموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016).

حيث قمنا بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث تحت العناوين التالية:

المبحث الأول: الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

المبحث الثاني: واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وطبيعة المساعدات المقدمة لها

المبحث الثالث: العجز أو الفائض في موازنة السلطة الفلسطينية

## الفصل الأول:

الإطار النظري للتمويل الدولي

(المنح والمساعدات) والموازنة العامة

## المبحث الأول: مفهوم التمويل الدولي

يعتبر التمويل الدولي الدورة الدموية في الدولة، حيث يجب أن تضح الأموال بدقة في القنوات المختلفة حتى تحقق الأهداف المسطرة من قبلها، كما أن التمويل الدولي يعتبر أحد المتغيرات الاقتصادية المهمة في اقتصاديات الدول وخاصة النامية منها، وللإحاطة بكل جوانب موضوع التمويل تطرقنا له بنوع من التفصيل في هذا المبحث من خلال عرض مفهومه ومراحل وتطوره ومختلف مصادره.

### المطلب الأول: ماهية التمويل الدولي

نتيجة للإفتتاح الاقتصادي بين الدول أصبح انتقال رؤوس الأموال يتم دون وجود حواجز تمنع ذلك، مما ساعد الدول الأموال، وهذا ما يصطلح عليه بالتمويل الدولي.

### الفرع الأول: تعريف التمويل الدولي

هناك عدة تعاريف للتمويل الدولي ، و كلها يصب في معنى واحد فنجد منها:

يعرف التمويل الدولي بأنه: "الإمداد بالأموال في أوقات الحاجة إليها".

وهذا التعريف يتكون من العناصر التالية:

- تحديد دقيق لوقت الحاجة له

- البحث عن مصادر للأموال

- المخاطر التي تعترض أي نشاط يزاوله الإنسان<sup>1</sup>

ويعرف الاقتصادي (ستريك) التمويل بأنه: "أي تدفق للموارد الاقتصادية خارج حدود الدولة صاحبة تلك الموارد الاقتصادية ويشمل ذلك: المساعدات و القروض والاستثمار الأجنبي المباشر"<sup>2</sup>.

التمويل الدولي هو: "توفير الأموال (السيولة النقدية) من أجل إنفاقها على الاستثمارات، وتكوين رأس المال الثابت، بهدف زيادة الإنتاج والاستهلاك"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> طارق الحاج، "مبادئ التمويل"، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2010، ص21

<sup>2</sup> سامر على عبد الهادي، "التمويل الخارجي وأثره على الفجوات الاقتصادية"، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013، ص60

<sup>3</sup> ميثم عجام، "التمويل الدولي"، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013، ص23

إنّ التمويل الدولي هو عبارة عن انتقال الموارد المالية من أماكن وفرتها إلى أماكن ندرتها من دولة إلى أخرى

### الفرع الثاني: أهمية التمويل الدولي

تختلف أهمية تدفقات رؤوس الأموال بين دول العالم باختلاف وجهات النظر بين الدول المقرضة لرأس المال والدولة المقرضة له من ناحية، وباختلاف نوعية رأس المال المتدفق من ناحية أخرى ويكون تحليل أهمية التمويل كما يلي:<sup>1</sup>

أولاً: أهمية التمويل الدولي بالنسبة للدول المقرضة (المتلقية): تستهدف الدول المتلقية لرأس المال في الغالب:

- تدعيم برامج وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
  - رفع مستوى معيشة السكان
  - مواجهة العجز في موازين المدفوعات وسد الفجوة بين الاستثمارات المطلوبة والمدخرات المحققة.
- كما يمكن للدول أن تقتصر من الخارج لدعم الاستهلاك المحلي والمحافظة على مستوى معيشي معين، فإذا كانت الموارد الخارجية للدولة غير كافية لتمويل الواردات الاستهلاكية، فإن الاعتماد على القروض أو المنح الخارجية يصبح أمراً لا مفر منه لأنه عندما تكون الواردات من الصادرات فإن ذلك يؤدي إلى وجود فجوة في موارد الصرف الأجنبي، ولا بد من سد هذه الفجوة بأحد الأسلوبين:
- الأول: عن طريق السحب من الاحتياطات الخارجية المملوكة للدول.

والثاني: هو الاقتراض الخارجي، وعادة ما يتم اللجوء إلى الأسلوب الثاني إذ كان مستوى الاحتياطات الخارجية لا يسمح بالمزيد من السحب منه.

كما قد تعلق الدولة أهمية كبيرة على التمويل الخارجي في شكل استثمارات أجنبية مباشرة، وذلك لأن الاستثمارات المباشرة توفر تكنولوجية متقدمة وخبرات إدارية رفيعة المستوى بالإضافة إلى تفاعل المشروعات الممولة من خلال الاستثمارات الأجنبية المباشرة مع الأسواق الدولية، وهو ما يؤدي إلى زيادة الإنتاج من السلع القابلة للتصدير، كما تؤدي إلى توفير فرص توظيف وتحسين جودة الإنتاج.

<sup>1</sup> سالم رشدي سيد، "التمويل الدولي أسسه ونظرياته"، دار الزاوية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص ص 13-16 .

### ثانياً: أهمية التمويل الدولي من وجهة نظر الجهات المقرضة:

فمن وجهة نظر الجهات المانحة فإن هناك سيادة للأهداف والدوافع السياسية بالنسبة للتمويل المتدفق من المصادر الرسمية الثنائية ومتعددة الأطراف.

فيؤكد كل من "جريفن واينوس" (Griffin and Enos) على دور العوامل السياسية في تحديد الدولة المتلقية من ناحية وفي تحديد حجم تدفقات الرأسماليين المتدفقة إليها من ناحية أخرى.

وتحاول الدول التي تمنح قروضا رسمية لدولة أخرى أن تحقق أهدافا عديدة كتصريف الفوائض السلعية لديها وزيادة صادراتها وتشغيل جانب كبير من شركاتها الوطنية في أعمال النقل والوساطة والتأمين والمقاولات وبيوت الخبرة المختلفة بها.

كما أن القروض الرسمية الثنائية ترتبط بضرورة إنفاقها في أسواق الدول المانحة (باستثناء حالات قليلة جدا يتم فيها فتح القروض والمساعدات نقدية ولأهداف خاصة).

كما أن الحصول على قرض معين من دولة أخرى لا يعني إعطاء الدولة المقترضة الحق في استخدامها بحرية كاملة والشراء من أي سوق من الأسواق الدولية وفقا لأجود أنواع السلع وأرخص الأسعار، ولكن الدولة المانحة تريد تحقيق أهداف عديدة منها:

- تحسين صورة الدولة المانحة أمام المجتمع الدولي وإظهارها كدولة تحارب الفقر في العالم.
- حماية مصالح بعض القطاعات الإنتاجية بالداخل كالقطاع الزراعي (الذي ينتج كميات كبيرة ويؤدي عدم تصديرها إلى انخفاض أسعارها وإصابة المنتجين بأضرار جسيمة، ولهذا يمكن التخلص من هذه الفوائض السلعية عن طريق القروض والمساعدات).
- تحمل الدولة المانحة للقض المشاريع الممولة بالقرض تكاليف النقل والتأمين لدى شركات تابعة للدولة المانحة بالإضافة إلى تكاليف الخبراء والمشرفين.

أما التمويل الدولي متعدد الأطراف: وهو رأس المال الذي يتدفق من المؤسسات الدولية والإقليمية فهو يخضع في تحركه للتيارات السياسية من جانب الدول المسيطرة على إدارة المؤسسات الدولية.

**ثالثاً: أهمية التمويل الدولي على المستوى العالمي:**

إن أهمية التمويل الدولي من منظور العلاقات الاقتصادية الدولية تكمن في تمويل حركة التجارة الدولية لتمويل حركة التجارة يؤدي إلى انكماش العلاقات الاقتصادية بين الدول، وإذا كان القطاع الخارجي في معظم الدول يعد بمثابة القطاع المحرك للنمو فإن انخفاض حجم هذا القطاع وانكماش نشاطه سيؤثر على معدلات النمو ويقلل حجم الناتج المخصص للتصدير والسلع المستوردة للاستثمار والاستهلاك.

والملاحظة الجديرة بالذكر هي أن الحجم الفعلي لتحركات رؤوس الأموال بين دول العالم فيما بين الأسواق المالية الدولية قد فاق عدة مرات التحرك الفعلي للسلع والخدمات على مستوى الدولي، ولم يعد هناك ارتباط بين التدفقات المالية والتدفقات العينية، وتعرف هذه الظاهرة على المستوى الدولي بظاهرة الاقتصاد الرمزي، ويعود ذلك إلى امتلاكها للأدوات القادرة على توجيه عمليات التحرك لهذه الأموال كاستخدام السياسة النقدية لجذب رؤوس الأموال وسياسة الصرف الأجنبي بهدف إحداث تخفيض في القيمة الحقيقية لديونها الخارجية المقومة بالدولار الأمريكي.

**المطلب الثاني: أسباب اللجوء إلى التمويل الدولي ومصادره**

هناك العديد من الأسباب التي تدفع الدولة للجوء إلى التمويل الدولي، وذلك بغرض الحصول على الأموال اللازمة، حيث تحصل هذه الدول على هذه الأموال من مصادر مختلفة .

**الفرع الأول: أسباب اللجوء إلى التمويل الدولي**

تختلف الآراء عن أسباب اللجوء إلى التمويل الخارجي مع اختلاف زوايا التحليل التي تتناول هذا الموضوع ولكن وبشكل عام تقسم تلك الأسباب على ما يأتي:<sup>1</sup>

**أولاً: عدم كفاية الموارد التمويلية المحلية:**

يشير الاقتصاديون إلى أنه على الرغم من التفاوت في توزيع الدخل بين المواطنين في الدول المتقدمة والصناعية إلا أنها تدخر ما يزيد عن 20% من دخلها ويعود ذلك إلى أن الفئات الاجتماعية ذات الدخل المرتفع في هذه الدول تتميز بميلها العالي للادخار، كل ذلك أدى في نهاية الأمر إلى زيادة المدخرات المحلية، التي يتم توجيهها باستمرار نحو أوجه الاستثمار المنتج، وبالتالي فإنها لم تلجأ إلى القروض الخارجية بهدف تحقيق معدلات نمو

<sup>1</sup> عبد الكريم جابر العيساوي، "التمويل الدولي (مدخل حديث)"، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012، ص ص 17-19.

مرتفعة في ناتجها القومي، وإنما استطاعت الوصول إلى مرحلة الاعتماد على الموارد الذاتية من غير الاعتماد على التمويل الخارجي. أما حال الدول النامية فإن فئاتها ذات الدخل المرتفع تتميز بانعدام تفكيرها في توجيه الجزء الأكبر من مدخولاتها نحو الاستثمار المنتج، بل تعمل على توجيهها نحو الإنفاق على الاستهلاك المظهري وبهذا فهي ليست ذات اتجاه إنتاجي كما حال الفئات نفسها في الدول الصناعية، ومن ثم فإن ميلها للادخار منخفض، إذ تصل نسبة ما يدخر حوالي 10% من الدخل القومي، وهذا ما يؤثر بطبيعة الحال على انخفاض مستوى التراكم الرأس مالي، أي الانخفاض في حصيلة الموارد المحلية المتاحة، مما يضطرها للجوء إلى التمويل الخارجي لتلبية متطلبات الإنفاق على الاستثمار، وفي المحصلة النهائية يظهر ما يسمى بالفجوة الادخارية (الفرق بين الاستثمار المطلوب والادخار المتحقق).

### ثانياً: الاختلال في هيكل التجارة الخارجية:

تمثل التجارة الخارجية بالنسبة للدول النامية مصدراً مهماً في الحصول على العملات الصعبة إلى جانب حصولها على السلع التي لا يمكن إنتاجها في الداخل، فضلاً عن أنها تحتل أهمية نسبية كبيرة من الدخل المتولد من الصادرات حتى تصل النسبة نحو 20% من الناتج المحلي الإجمالي.

وتعد الدول النامية من المجموعات الدولية المعتمدة على التجارة الخارجية القائمة على تصدير سلعة رئيسية أو عدد محدود من السلع، وفي المقابل أن الطلب على هذه السلع في السوق الدولية تراجع لأسباب عديدة منها:

- القيود الحمائية التي تضعها الدول المتقدمة الصناعية، ومن ثم تحد من دخولها إلى أسواق الدول الأخيرة
- عملت البدائل الصناعية إلى زيادة معدلات إحلالها للمنتجات الطبيعية التي مصدرها العوامل الطبيعية.
- الظروف المناخية والتقلبات الموسمية والسياسات المحلية المتعلقة بالزراعة.

ومحصلة كل ذلك أن الدول النامية عملت على خفض أسعار صادراتها وهو ما أدى إلى انخفاض عوائدها التصديرية، وفي المقابل ظلت أسعار استيراداتها في تصاعد مستمر وما ترتب عليه من زيادة في تكاليف الاستيراد ومن ثم عجز في الميزان التجاري واختلال في هيكل التجارة الخارجية، وبمعنى آخر ظهور فجوة ما بين الاستيراد والصادرات، وحتى تغطي هذه الفجوة فإنها لجأت إلى إحدى الوسائل التالية:

- التقليل من الاستيرادات.
- اللجوء إلى القروض الخارجية.

### ثالثا: نموذج الفجوتين

من خلال ما تبين في قياس كل من فجوة الموارد المحلية (الفرق بين الاستثمارات و الادخارات) والاختلال في هيكل التجارة الخارجية (الفرق بين الاستيرادات والصادرات) كل على حدى. في هذه الحالة يتطلب ضرورة حساب كل من الفجوتين من خلال ما يسمى بنموذج الفجوتين.

واغلب الدراسات التي تتناول هذا النموذج تنطلق من المعادلات التعريفية للدخل القومي والتي توضح الترابط المتناظر بين الفجوتين من جهة والحاجة إلى التمويل من جهة أخرى، إذن فإن فجوة الموارد المحلية = فجوة التجارة الخارجية = الحاجة إلى التمويل الخارجي.

### الفرع الثاني: مصادر التمويل الدولي

تسلك الدول عادة نحو المصادر الخارجية عندما تعجز المصادر الداخلية للتمويل لمواجهة الطلب المحلي، وتصنف المصادر الخارجية للتمويل إلى القنوات الرئيسية هي:

#### أولاً: حصيلة الصادرات

تعتبر حصيلة الصادرات المصدر الرئيس للموارد المالية المتدفقة إلى البلد، حيث تؤدي إلى ارتفاع الدخل القومي، وكذلك تؤدي إلى زيادة الإنفاق العام، وبالتالي يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات مما يشجع المستثمرين على زيادة استثمارهم وبالتالي يتم انتعاش الاقتصاد الوطني، إلا أن هذا المصدر في الدول النامية يشكل معضلة أساسية وذلك لأسباب التالية:

\*انخفاض قيمة الصادرات السلعية ويعود ذلك لأسباب عدة منها: ضعف الناتج المحلي، زيادة الطلب المحلي على المنتجات المحلية، تدهور أسعار السلع الأولية في الأسواق العالمية، زيادة إجراءات الحماية الجديدة، الثورة العلمية والتكنولوجية، ارتفاع أسعار السلع المصنعة.

\*ضعف الصادرات غير المنظورة، وتشمل هذه الصادرات خدمات النقل والصيرفة والسياحة والتأمين ودخول الاستثمارات الأجنبية، حيث تعاني من ضعف واضح مقابل الخدمات المقدمة.

## ثانياً: الاستثمارات الأجنبية

وهي إحدى مصادر التمويل التي تقوم الدول باتخاذها وذلك لسد فجوة الموارد المحلية التي تعاني منها، مما يؤدي إلى زيادة الاستثمار وتخفيف مشكلة القروض الخارجية من جانبيين مهمين هما: الجانب المالي والجانب التتموي، وتصنف الاستثمارات الأجنبية إلى صنفين رئيسيين هما:

\*الاستثمار الأجنبي المباشر: وهي الاستثمارات التي يديرها الأجانب بسبب ملكيتهم الكاملة لها أو لنتيبت فيها مما يجعل لهم حق الإدارة، وغالبا ما تنتج هذه الشركات نحو الزراعة والصناعة والمناجم وبعض الأنشطة الإنتاجية.

\*الاستثمار الأجنبي غير مباشر: وتتضمن القروض أو شراء الأسهم والسندات الحكومية في الدول النامية المضيفة من قبل أجانب، وتهدف هذه المشروعات إلى تحقيق أقصى الأرباح دون أن يترتب أي إشراف.

## ثالثاً: المساعدات الخارجية

إن هذا النوع من التمويل يعتمد بالدرجة الأولى على الأسواق المالية الدولية مثل البورصات، والهيئات المالية أو الإقليمية، مثل صندوق النقد الدولي أو بنك العالمي للإنشاء والتعمير وبعض المؤسسات الإقليمية، بالإضافة إلى البرامج التمويلية الدولية التي في شكل إعانات أو استثمارات مثل ما هو الحال بالنسبة لبرامج ميدا الذي أطلقه الاتحاد الأوروبي في إطار الشراكة الأوروبيةمتوسطة.

حيث أن المعونة الإنمائية الرسمية: وهي المساعدات التي لا يقل فيها العنصر الميسر (عنصر المنحة) عن 25% مع استخدام سعر خصم يبلغ 10%.

أما الدول المانحة تقدم المساعدات إلى الدول لدوافع اقتصادية أو إنسانية لتخفيف الفقر والأمراض، حيث إن الدول المانحة من الدول الرأسمالية المتقدمة بدأت تتناقص حجم مساعداتها إلى الدول الفقيرة ولأسباب وهي: وجود أزمات اقتصادية مستديمة، انخفاض أسعار النفط، وكذلك أسباب سياسية.

## رابعاً: القروض الخارجية

إن القروض الخارجية تهيمن على بقية مصادر التمويل من حيث اتخاذها النصيب الأكبر من التدفقات الأجنبية الموجهة للدول النامية، ويقصد بها: وهي تلك المقادير النقدية والأشكال الأخرى من الثروة التي تقدمها منظمة أو

الحكومات إلى ضمن شروط معينة يتفق عليها الطرفان، وهكذا تصبح القروض التزامات خارجية وتترتب عليها سعر الفائدة، وتأخذ القروض الخارجية أشكالاً متعددة ومعاييرها ومنها:

- القروض الخارجية حسب طول فترة السداد، وتشمل القروض الخارجية طويلة الأمد، ومتوسطة الأمد، وقصيرة الأمد.
- القروض الخارجية حسب شروط تقديمها: إن القروض الخارجية هي تعد التزامات تسدد في آجالها المحددة، إلا أن وتختلف من حيث درجة المشروعية، وهي نوعين: القروض الميسرة وتتصف بطول فترة الاستحقاق ووجود فترة السماح، والقروض الصعبة وتتسم بقصر فترة الاستحقاق وعدم وجود فترة السماح.
- القروض الخارجية حسب مصادرها: وهي القروض المقدمة إلى مصادرها إما أن تكون قروض رسمية من قبل الحكومات وبشروط خلال اتفاقيات أو قروض خاصة تقدمها المصادر الخاصة وعادة تكون قصيرة الأمد وارتفاع معدلات الفائدة منها.
- القروض الخارجية حسب محتواها: وتأخذ القروض الخارجية نوعين القروض النقدية، وقروض سلعية.

### المطلب الثالث: تطور التمويل الدولي

يشتمل التحليل على تقسيم تطور التمويل الدولي إلى ثلاثة مراحل تبدأ:

المرحلة الأولى : من (1870- 1914) وهي الفترة السابقة للحرب العالمية الأولى.

أما المرحلة الثانية : من (1915- 1943) وهي الفترة ما بين الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية.

المرحلة الثالثة : من بعد 1944 وهي الفترة التي توافقت نهاية الحرب العالمية الثانية أي من 1944 حتى الآن.

#### الفرع الأول : التمويل الدولي في الفترة السابقة للحرب العالمية الأولى

لكي يمكن تحليل طبيعة ونوعية واتجاه التحركات الدولية لرؤوس الأموال في الفترة السابقة لعام 1914 وهو

تاريخ اندلاع الحرب العالمية الأولى فإنه يجب التعرض لطبيعة النظام النقدي الدولي الذي ساد خلال هذه الفترة.

ويمكن تقسيمه إلى مايلي:<sup>1</sup>

#### أولاً: نظام النقد الدولي خلال الفترة (1870 - 1914) :

يمكن القول أن نظام النقد الدولي الذي ساد خلال هذه الفترة قد قام على أساس قاعدة الذهب التي جاءت إلى

<sup>1</sup> مفتاح صالح، المالية الدولية، مطبوعة في مقياس المالية الدولية لطلبة السنة الرابعة ليسانس، تخصص مالية نقود وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005/2006، ص 10 .

التطبيق بشكل تلقائي وبتوافر مجموعة معينة من القواعد هي التي مهدت الطريق لسيطرة قاعدة الذهب على النظام النقدي العالمي.

وتتمثل هذه القواعد بصفة أساسية في التزامات حكومات الدول المختلفة:

- بتحديد قيمة ثابتة لعملتها الورقية بالنسبة لوزن معين من الذهب.
- الالتزام بتحويل ما يقدم من عملات ورقية بالذهب عند المستوى السابق تحديده.
- ترك الحرية للأفراد في تصدير واستيراد الذهب بكل حرية وبدون قيود.
- والالتزام بهذه القواعد من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق ميزة هامة وهي استقرار وثبات أسعار صرف عملات الدول المختلفة.

وعلى هذا الأساس فإن مزايا تطبيق قاعدة الذهب تتلخص في:<sup>1</sup>

#### مزايا نظام الذهب الدولي:

في ظل نظام الذهب الدولي تعتبر عملات الدول الذهبية أو التي تركز إلى الذهب عملات دولية قوية ذلك أنها تتمتع بالقبول على المستوى الدولي وقد كان من مزايا قاعدة الذهب الدولية ما يلي:

أ- استقرار أسعار الصرف:

إذ أن هناك علاقة ثابتة بين وحدة النقد الأساسية لكل دولة وبين الذهب ويترتب عليه أن أسعار العملات بالنسبة لبعضها البعض لا يمكن أن تتقلب في حدود تكاليف شحن الذهب والتأمين عليه وهذا بدوره يؤدي إلى دعم حرية التجارة ونمو التبادل الدولي وتحركات رؤوس الأموال.

ب- استقرار مستويات الأسعار في الدول المختلفة:

حيث تلجأ الدول التي ترتفع فيها مستويات الأسعار بالنسبة لمستوياتها في الدول الأخرى إلى تصدير الذهب إلى الخارج، ويتم خروج الذهب منها إلى غاية عودة الأسعار فيها إلى ما كانت عليه.

ج- دعم الثقة في النظام النقدي:

وذلك للقيود الذي تفوضه آلية النظام على كمية النقود المصدرة والذي بدوره يدعم استقرار مستويات الأسعار، بمعنى أن الذهب يكون موزعا بين مختلف الدول بحسب حاجة كل منها إلى الإصدار.

الانتقادات التي تعرض لها نظام معيار الذهب الدولي وأسباب انهياره:

رغم ما تميز به النظام فقد تعرض لانتقاداتين:<sup>2</sup>

أولا : أن استقرار أسعار الصرف الأجنبي يكون على حساب عدم الاستقرار الاقتصادي الداخلي (كساد).

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 10

<sup>2</sup> المرجع السابق، ص 11 .

ثانيا : ينتج عن انتقال الذهب بين الدول آثار عكسية.

لكن نظام الذهب الدولي استمر تشغيله في بيئة مواتية قبلت فيها الدول المطبقة لهذا النظام التضحية باعتباريات الاستقرار الداخلي في سبيل المحافظة على الاستقرار (التوازن) الخارجي (تثبيت أسعار الصرف والعمل على إعادة التوازن إلى موازين مدفوعاتها بصورة تلقائية)، واستمر هذا الوضع حتى نشوب الحرب العالمية ا حيث واجه نظام الذهب عديدا من المشاكل منها أن الحرب كشفت جمود النظام وعدم قدرته على توفير المرونة اللازمة في العرض النقدي والذي تراكم الطلب عليه ليس فقط من أجل تمويل احتياجات الحرب بل لحاجة الدول المتحاربة لاحتياجاتها من الذهب لتمويل وارداتها من الخارج وقد أدى هذا لإيقاف العمل بهذا النظام.

ورغم محاولة الدول الكبرى إحياء هذا النظام غير أنها لم تستطع الاستمرار إلا لفترة محدودة سقط بعدها النظام تحت وطأة الكساد (أول دولة تمكنت من العودة إلى نظام الذهب هي الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1919 بسبب وضعها الاقتصادي المتقدم وعدم التأثر بالحرب وتزايد احتياطياتها الذهبية).

وقد كانت العوامل المساعدة على انهيار نظام الذهب هي:<sup>1</sup>

- 1- زوال عصر حرية التجارة.
- 2- سوء توزيع الذهب بين الدول أي تركز الذهب في خزائن بعض الدول مثل أمريكا وفرنسا، بحيث فقدت بقية الدول الأخرى جزءا كبيرا من احتياطياتها مثل ألمانيا بسبب دفع التعويضات للحلفاء، هذا العامل قضى على أحد مقومات نظام الذهب (حرية دخول وخروج الذهب).
- 3- ظهور القوى الاحتكارية : وذلك ب :
  - نمو الكثير من الشركات الاحتكارية وشبه الاحتكارية التي تتحكم في الأسعار والإنتاج.
  - ظهور الكثير من النقابات العمالية القوية التي تعمل دائما على رفع مستويات الأجور ولا تقبل أي تخفيض فيها، هذا ساعد على ضعف العلاقة بين مستويات الأسعار وكمية النقود والذهب الموجود في الدولة وهذا ما أدى إلى انهيار نظام الذهب الدولي.

4- عدم الاستقرار السياسي

ثانيا : التحركات الدولية لرؤوس الأموال خلال الفترة (1870 - 1914) :

في ظل سيادة قاعدة الذهب وثبات أسعار الصرف يندرج انتقال رؤوس الأموال في شقين: الشق الأول: يتعلق بانتقالات الذهب من وإلى الدولة وفقا لحالة ميزان المدفوعات، إذا كان الميزان يتوازن بصورة تلقائية من خلال خروج ودخول الذهب بحرية، ومن هذا المنطلق يمكن القول أن تحركات رؤوس الأموال كانت

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص12.

تابعة لحركة التجارة الدولية ووضع موازين المدفوعات للدول المختلفة.

أما الشق الثاني لانتقال رؤوس الأموال: يتعلق بنمو حركة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وهذا نتيجة للظروف التي وفرتها أسعار الصرف الثابتة والأمان ووجود الفرص الاستثمارية المربحة في المستعمرات التابعة من ناحية وانتشار النظم الاستعمارية من ناحية أخرى.

### ثالثاً: أزمتا الدين الخارجي في القرن التاسع عشر :

تتشابه أزمتا الدين الخارجي التي كانت خلال القرن التاسع عشر مع الأزمتا التي بدأت في النصف الثاني من القرن العشرين. إلا أن الديون كانت في غالبيتها من مصادر الإقراض الخاصة لمختلف الحكومات في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، واتجهت الديون الخارجية إلى الارتفاع السريع بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة الاقتراض ويمكن القول أن هذه الديون جاءت من مصادر خاصة في المراكز الرئيسية للمال في كل من لندن، فرنسا وألمانيا وكانت لتمويل العديد من مشروعات البنية الأساسية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : التمويل الدولي في فترة ما بين الحربين

إن الحرب العالمية الأولى قد أدت إلى خروج معظم الدول عن قاعدة الذهب وأخذت التدفقات الدولية لرؤوس الأموال في تلك الفترة تتجه إلى الضمور، كما ظهر نوع جديد من التمويل وهو القروض الحكومية وتغيرت كذلك المراكز المالية الرائدة في العالم وترك الجنيه الإسترليني مكانه للدولار الأمريكي وقامت الولايات المتحدة بدور جديد وقوي في الساحة الدولية.

ويجب أن نتعرض لطبيعة النظام النقدي والتغيرات التي حدثت خلال الفترة ما بين الحربين، بالإضافة إلى تغيرات التمويل الدولي ونوعيته واتجاهاته الأساسية.

### أولاً: نظام النقد الدولي في فترة ما بين الحربين :

بعد الحرب العالمية الأولى اختلفت قواعد اللعبة الأساسية التي تضمن بقاء واستمرار قاعدة الذهب، وانطفأت نيران الحرب في نهاية عام 1918 بعد أن خرجت كل الدول عن قاعدة الذهب وانهارت الأسواق المالية وانكمش حجم التجارة الدولية بشكل كبير وتم وقف تحويل العملات الورقية إلى ذهب ومنع عمليات استيراد وتصدير الذهب واتجهت أسعار صرف العملات المختلفة إلى التقلب المستمر حيث سادت قاعدة اللقاعدة، وتغيرت مراكز القوة الاقتصادية في العالم بظهور الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب كأكبر دولة دائنة وذات فوائض مالية كبيرة وأرصدة ذهبية ضخمة، وظهرت كذلك مشكلة تعويضات الحرب التي فرضت على ألمانيا من ناحية ومشكلة الديون المستحقة للولايات المتحدة من ناحية أخرى.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 12-13 .

وعليه سارعت الدول إلى عقد مؤتمر للإصلاح النقدي في بروكسل سنة 1920 وفي جنوه 1922 وكانت الدعوة آنذاك إلى العودة لقاعدة الذهب هي البديل الأفضل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي والنقدي وتنشيط حركة التجارة الدولية وكانت العودة لقاعدة الذهب تحت شكل تطبيق نظام السبائك الذهبية، وعادت إنكلترا بالفعل إلى قاعدة الذهب سنة 1925 وحددت سعرا للجنيه الإسترليني عند نفس مستواه في الفترة السابقة للحرب، كما عادت فرنسا إلى نفس القاعدة عام 1928، أما ألمانيا فقد دمر التضخم قيمة عملتها وثقل حملها بتعويضات الحرب واضطرت إلى تغيير عملتها عام 1923، ولجأت إلى عقد قروض خارجية ساعدتها على العودة إلى قاعدة الذهب سنة 1924، وهكذا عاد عدد كبير من الدول إلى قاعدة الذهب ولفترة محدودة حيث حل الكساد الكبير سنة 1929 وخرجت الدول تباعا عن الالتزام بقاعدة الذهب وسادت الفوضى وفرضت معظم الدول مرة أخرى السعر الإلزامي لعملتها المحلية وعمدت الدول إلى تعويم عملتها حيث عمدت بريطانيا إلى تعويم الجنيه الإسترليني وخروجها عن قاعدة الذهب سنة 1931 ويتبعها في ذلك عدد كبير من الدول: فرنسا، أمريكا مع تخفيض عملتيهما.

وهكذا فإن الخروج عن قاعدة الذهب كان مرفقا بتخفيضات كبيرة لأسعار صرف العملات المختلفة مما أثر بشكل كبير على حركة التجارة الدولية وأصبح نظام التعويم هو الأساس الذي ارتكز عليه النظام النقدي العالمي في فترة ما بين الحربين.

وبدأت الحرب العالمية II في سبتمبر 1939 وتوقفت بعد ست سنوات بعد استسلام ألمانيا في ماي 1945 واليابان في سبتمبر من نفس العام، واشتركت في هذه الحرب ما يزيد عن 61 دولة يسكنها 80% من سكان الأرض وراح ضحيتها 50 مليون نسمة، وتم تدمير القوى الاقتصادية في أوروبا وانكمش حجم التجارة العالمية بشكل كبير.<sup>1</sup>

## 2- طبيعة التمويل الدولي فيما بين الحربين :

من أهم التغيرات في فترة ما بين الحربين ظهور الولايات المتحدة وقيامها بدور جديد في مجال الاستثمارات الخارجية، كما أن انهيار نظام أو قاعدة الذهب الدولية كان له دور كبير في انكماش الاستثمارات وضعف الثقة في كفاءة عمل الأسواق المالية وانكمش حجم الإقراض الخاص لحد كبير.

ولهذا ظهرت أنماطا جديدة من الإقراض وأهمها الإقراض الحكومي الذي حل محل الإقراض الخاص والاستثمارات المباشرة.

كما تحول مركز الريادة من بريطانيا إلى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث خرجت دول الحلفاء من الحرب مثقلة

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 13-14 .

بالديون الكثيرة للولايات المتحدة الأمريكية، وهو ما أدى إلى انتشار أنماط الإقراض الحكومي في هذه الفترة . وشهدت الاستثمارات الأمريكية تزايداً سريعاً في دول أمريكا اللاتينية وكندا كما أن التمويل كان من إصدارات السندات طويلة الأجل من جانب الولايات المتحدة الأمريكية وأصبحت أمريكا بمثابة الدائن الرئيسي لمعظم دول العالم وصاحبة أكبر رصيد ذهبي، ومالكة لمعظم الاستثمارات المباشرة في العالم.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث : التمويل الدولي بعد الحرب العالمية الثانية

بعد نهاية الحرب العالمية الثانية خرجت معظم دول أوروبا باقتصاد محطم وبنية مهدمة ولذلك تم عقد مؤتمر دولي سنة 1944 في بريتون وودز لبحث إيجاد الصيغة الملائمة لإدارة النظام النقدي الدولي وقد عقد هذا المؤتمر في مدينة نيوهامشير بالولايات المتحدة في يوليو عام 1944 وشاركت فيه 44 دولة تمثل أغلب شعوب العالم.

#### 1- المقدمات التاريخية لنظام النقد الدولي الراهن :

نتج عن خروج الدول عن قاعدة الذهب في فترة ما بين الحربين الأولى والثانية حدوث تخفيضات متتالية للعملة الرئيسية (الجنيه الإسترليني، الدولار الأمريكي، الفرنك الفرنسي والمارك الألماني)، كما ساعدت النتائج المعروفة للحرب العالمية الثانية بوقت معقول البحث عن إيجاد نظام نقدي دولي، كما ساهمت أيضاً في وضع بعض الاقتراحات الخاصة بالنظام الجديد وتمثلت ملامح هذه النتائج في ضمان دول التحالف الغربي هزيمة بلدان المحور.

ودار النقاش حول طبيعة الهيمنة في داخل رأس المال الدولي، حيث كان الصراع بين رأس المال البريطاني في سبيل استبقائه على الأقل على بعض هيمنته على الاقتصاد الدولي مع رأس المال الأمريكي وهو يؤكد هيمنته على الاقتصاد الدولي فيما بعد الحرب العالمية الثانية، وبدأ تنظيم السوق الدولية بمشروعين أحدهما بلوره الاقتصادي الإنجليزي الشهير كينز وتضمن إنشاء اتحاد للمقاصة (Clearing Union) والآخر بلوره الاقتصادي الأمريكي هاويت (Hany H.White) وكيل وزارة المالية الأمريكي، وانتهى الأمر في اتفاقية بريتون وودز بغلبة المشروع الأمريكي في تحديد معالم النظام النقدي وانبثق عليه إنشاء مؤسستين تسهران على الائتمان الدولي.

• ائتمان قصير الأجل : ويسهر عليه صندوق النقد الدولي.

• ائتمان طويل الأجل : ويسهر عليه البنك الدولي للإنشاء والتعمير.<sup>2</sup>

وقد تواجدت اقتراحات فرنسية وكندية عند مناقشة الاقتراحين السابقين على اتفاقية بريتون وودز وفيما يلي أهم ما

<sup>1</sup>المرجع السابق، ص 14 .

<sup>2</sup>المرجع السابق، ص 15 .

جاء في كلا المشروعين:<sup>1</sup>

#### أ- المشروع البريطاني "مشروع كينز" (اتحاد المقاصة الدولية):

بلوره الاقتصادي الشهير كينز، وقد تميز بصدور الورقة البيضاء في افريل 1943 والتي تتضمن اقتراحات بإنشاء اتحاد دولي للمقاصة، حيث يدير هذا الأخير النقود الدولية بحجم يتفق مع تحقيق مستوى مرتفع من النشاط الاقتصادي في دول العالم.

ويهدف المشروع إلى:

✓ توفير عملة دولية تقبلها كل دول العالم في معاملاتها الدولية مع قصر استخدامها على المستوى الرسمي.

✓ توفير طريقة ملائمة لتحديد القيم النسبية لعملات الدول المختلفة لضمان عدم لجوء هذه الدول إلى سياسة التخفيض.

✓ ضرورة توفير كميات ملائمة من النقد الدولي والتحكم فيها حسب مستوى التجارة الدولية ومواجهة حالات التضخم والانكماش على المستوى الدولي.

✓ توفير نظام دولي لاستعادة التوازن للدول التي تصاب باختلال خارجي.

✓ إيجاد خطة لتوفير كميات ملائمة من الأموال للدول التي خربتها الحرب.

✓ إنشاء مؤسسة ذات صيغة فنية ومهمتها الأساسية إدارة النظام بطريقة سليمة.

وقد ركز هذا الاقتراح على إنشاء الاتحاد الدولي للمقاصة والذي يتولى إصدار عملة دولية أطلق عليها "البانكور" (تمثل مجموعة مسحوبات الدول الأعضاء من الاتحاد الدولي للمقاصة)، وتتحدد لها قيمة مرتبطة بالذهب وتقبلها سائر الدول وتحدد كل دولة قيمة ثابتة ومتفق عليها بالنسبة لعملة البانكور ولا يمكن تغييرها دون إذن مسبق من مجلس الاتحاد المذكور.

وتتحدد حصة كل دولة في الاتحاد على أساس 75% من متوسط قيمة الصادرات والواردات خلال السنوات الثلاث السابقة للحرب على أن يتم النظر في إمكانية تعديل الحصص سنويا في ضوء الوضعية الإجمالية للتجارة الدولية.

كما يمكن للدول التي تعاني من عجز الاقتراض بالبانكور من دولة ذات فائض ويمكن التفاوض مع مجلس الاتحاد لإجراء تخفيض في العملة أو فرض أي نوع من الرقابة على الصرف أو تقديم الذهب مقابل البانكور لتسوية أوضاعها الخارجية.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص ص 15 17 .

ويتميز هذا المشروع بجانب كبير من المرونة لأنه يعكس آراء هيئة دولية محايدة لا تتأثر في قراراتها بالقوة الاقتصادية والسياسة لدولة ما، كما أن العملة المتوقع إنشائها لا تخضع للظروف والمتغيرات الاقتصادية التي تحدث في أي دولة في العالم.

ويقوم هذا الاتحاد على مبدأ المقاصة، بحيث يجوز له فتح اعتمادات للأعضاء بالسحب من البنك في حدود معينة، ولا يحتاج الاتحاد لبدأ عمله إلى أية ودائع ذهبية أو عملات، فأصوله عبارة عن القيود الحسابية التي تقيد في حساب الدائن فيه باسم البنوك المركزية للدول المختلفة.

وقد قابلت الولايات المتحدة الأمريكية اقتراحات كينز بالرفض، حيث أن فيها محاولة من إنكلترا للإفادة من قدرة الاقتصاد الأمريكي مع الحيلولة دون سيطرة الدولار على المعاملات الدولية، وقدمت اقتراحات مقابلة وهي التي جاءت في المشروع الأمريكي.

وقد عكست علاقات القوة السياسية والاقتصادية وأوضاع التشابك المالي والنقدي بعد الحرب وعلى نحو واضح القبول الدولي للمشروع الذي قدمته الولايات المتحدة الأمريكية وهو المشروع الذي يعطي للدولار الأمريكي مركز الريادة في النظام النقدي العالمي.

#### ب- المشروع الأمريكي "مشروع هويت" لصندوق النقد الدولي:

أسسه "هويت" وهو أستاذ ووكيل الخزنة في الولايات المتحدة الأمريكية وتضمن هذا المشروع إنشاء مؤسستين دوليتين هما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، حيث يهدف الصندوق لتثبيت أسعار الصرف وتقوم الدول الأعضاء في هذا الصدد بإيداع حصص تتكون جزئياً من الذهب وعملاتها المحلية وبعض أذون الخزنة، إذ تستطيع الدول ذات العجز في موازين مدفوعاتها السحب من هذا الصندوق بغرض تغطية عجزها، غير أنها لا تستطيع الاستمرار في شراء العملات الأجنبية إذا زاد ما يحوزه الصندوق من عملة هذه الدولة على 200 % من حصتها.

كما يستطيع هذا الأخير اتخاذ بعض الإجراءات التي يراها مناسبة ولم تفرض اقتراحات هويت أية عقوبات على الدولة التي يستمر ميزان مدفوعاتها في حالة فائض لمدة طويلة على عكس ما اقترحه كينز.

أما البنك الدولي للإنشاء والتعمير: فهو مؤسسة دولية تسهر على الائتمان طويل الأجل وإعادة إنشاء وتعمير ما خربته الحرب.

وقد نشرت الولايات المتحدة الأمريكية هذا المشروع في السابع من شهر أبريل 1943 وأكد المشروع في ديباجته أن العالم سيواجه ثلاث مشاكل نقدية بعد انتهاء الحرب وهي:

◀ تدهور أسعار الصرف.

◀ انفصال العلاقة بين عملات الدول المختلفة.

◀ إنهيار الأنظمة النقدية.

◀ إنكماش حجم التجارة الدولية.

وحل هذه المشكلات يتطلب ضرورة العمل الدولي المشترك والاقتراح هو إنشاء احتياطي نقدي لتثبيت أسعار الصرف الدولية.

وتم عرض المشروع للتداول واتخاذ القرار في عدة اجتماعات متتالية انتهت بإجماع الآراء على صلاحية المشروع الأمريكي رغم محاولة إنكلترا وبعض الدول معارضة هذا المشروع إلا أن علاقات القوى مالت لصالح القوى اقتصاديا وسياسيا وهي الولايات المتحدة الأمريكية.

وفيما يلي الفرق بين المشروعين:

الجدول رقم (01): الفرق بين المشروع الإنجليزي والمشروع الأمريكي

المشروع الأمريكي	المشروع الإنجليزي
الإيداع	خلق الائتمان
اتخاذ بعض الإجراءات الضرورية دون فرض أي عقوبات	فرض عقوبات على الدولة التي يستمر ميزان مدفوعاتها في حالة فائض
مبدأ الإيداع	مبدأ فتح الاعتماد

ورفض الولايات المتحدة الأمريكية لمقترحات كينز جاء من خوفها من وقوع التضخم بتطبيق هذا النظام ذلك أنها كانت في ذلك الوقت الدولة الوحيدة الدائنة.

مؤتمر بريتون وودز:

اجتمع في عام 1944 ممثلوا الولايات المتحدة الأمريكية وإنكلترا بالإضافة إلى ممثلي 42 دولة أخرى في بريتون وودز في الولايات المتحدة الأمريكية لوضع نظام نقدي دولي جديد موافقا للمشروع الأمريكي وتمت صياغته في الاتفاقية.

ويقوم بريتون وودز على قاعدة الصرف بالذهب وهو يرتكز بصفة رئيسية على قابلية تحويل الدولار الأمريكي فقط إلى ذهب ومن ناحية أخرى مع تثبيت صرف العملات بالنسبة للدولار الأمريكي ومن ثم تصبح جميع العملات مربوطة بشكل أو بآخر بالذهب من خلال الدولار.

ولتوسيع حجم التجارة اقترح المؤتمر تعاون الدول فيما بينها مع رفع الحواجز، وذلك بأن تتوقف الدول المشاركة في المؤتمر عن فرض القيود عن عمليات الصرف داخل أراضيها كالسيطرة على تحركات النقد الأجنبي، وعدم الأخذ بنظام الأسعار المتعددة والتوقف عن عقد اتفاقيات الدفع الثنائية إلا إذا كانت تهدف إلى مراقبة حركة تنقلات رؤوس الأموال، على أن لا تعرقل سير العمليات التجارية الدولية، لكن المؤتمر انفقوا

على الاحتفاظ بحق استمرار تطبيق القيود التي فرضت أثناء الحرب على المدفوعات والتحويلات الخاصة بالعملات الدولية الجارية لمدة أقصاها سنة في أبريل 1951 بعدها تزول القيود بين الدول.

وحاول المؤتمر مراعاة عدة مبادئ أساسية نلخصها فيما يلي:

- 1- سعر الصرف يعتبر من المسائل ذات الأهمية الدولية وينبغي العمل على ضمان ثبات أسعار الصرف على الأقل في المدة القصيرة مع إمكان تعديلها في بعض الظروف إذا استوجب ذلك.
- 2- من المصلحة زيادة الاحتياطي من الذهب والعملات في كل دولة حتى لا تضطر الدول إلى اتخاذ سياسة قد تضر بالتوازن الداخلي لمواجهة العجز في ميزان المدفوعات.
- 3- تحقيق المصلحة السياسية والاقتصادية بإيجاد نظام التجارة متعددة الأطراف وتحقيق قابلية العملات للتحويل.
- 4- إن اختلال ميزان المدفوعات يعتبر مسؤولية مشتركة بين دول العجز ودول الفائض.
- 5- في كثير من الأحيان ترجع الاختلالات النقدية إلى أسباب غير نقدية، وهنا يجب على المنظمات النقدية أن تتعاون مع المنظمات الأخرى لعلاج هذه الاختلالات.
- 6- إن أفضل الطرق لتحقيق التعاون النقدي هو استخدام منظمة دولية ذات وظائف محددة.
- 7- إن زيادة الاستثمارات الدولية أمر حيوي للاقتصاد.

ومن هنا وفي سبيل تطبيق هذه المبادئ أنشئ صندوق النقد الدولي في 25 ديسمبر 1945 ليقوم بعدد من الوظائف والمهام المشتقة من هذه المبادئ.

مر نظام بريتون وودز بمرحلتين أساسيتين هما:

- مرحلة الاستقرار النسبي.
- مرحلة التصدع والانهيال.

مرحلة الاستقرار النسبي:

امتدت هذه المرحلة من 1946 حتى نهاية الخمسينات وما ميز هذه المرحلة هو الاستقرار النسبي للدولار، ولقد ساعد تراكم 75% من احتياطي الذهب الرسمي في العالم لدى الولايات المتحدة الأمريكية أن تقرر هذه الأخيرة إعطاء دولارات لكل دولة تريد التخلي عن الدولارات التي تملكها مقابل الذهب فقط وليس بعملة البنك الوطنية. أما إنجلترا فقد عادت قابلية الجنيه الإسترليني للتحويل للعملات الأخرى وليس للذهب، وقد تم ذلك خلال عام من وضع اتفاقية بريتون وودز موضع التطبيق.

وبالنسبة للعملة الأوربية الأخرى فقد دام انتظارها 15 سنة لتكون قابلة للتحويل إلى عملات أخرى وليس إلى ذهب.

واختارت البنوك المركزية للدول المختلفة الدفاع عن أسعار التعادل الخاصة بعملاتها مقابل الدولار الأمريكي وحده، وهكذا ظل الدولار يتربع قيمة المدفوعات الدولية حتى نهاية الخمسينات.

مرحلة التصدع والانهييار:

امتدت هذه المرحلة من 1960-1971، حيث أخذ المخزون الأمريكي في التناقص تدريجياً ذلك أن المكانة الهامة التي احتلها الدولار في نظام بريتون وودز أدت إلى مسؤولية كبرى على عائق الولايات المتحدة الأمريكية حيث كان يجدر بها كي تتمكن من تحويل الدولارات إلى ذهب الحد من عملية خلق الدولار (أي عدم زيادة الدولارات لدى البنوك المركزية الأجنبية زيادة مفرطة)، والحد من استخدام الدولار في مبادلاتها مع بقية دول العالم.

كما كان يتعين عليها رفع أسعار الفائدة والحد من عجز ميزان مدفوعاتها غير أن الولايات المتحدة الأمريكية لم تقم بما تقدم ذكره، إضافة إلى ذلك فقد برزت قوى اقتصادية كبرى على الصعيد الدولي كقوى منافسة للولايات المتحدة الأمريكية في الأسواق الخارجية مثل ألمانيا واليابان وهذا أدى إلى هبوط نصيب الولايات المتحدة الأمريكية من إجمالي الصادرات العالمية وظهور المارك الألماني والين الياباني كعملتان قويتان تنافسان الدولار. في ظل هذه الظروف اشتدت أزمة الثقة في الدولار وذلك لعدم قدرة الولايات المتحدة الأمريكية تحويل الدولارات التي تحتفظ بها إلى ذهب عند الطلب واشتد الطلب على الذهب، حيث اعتقد المضاربون قرب انخفاض القيمة الرسمية للدولار بالنسبة للذهب، وأخذت أسعار الذهب ترتفع في الأسواق النقدية الرئيسية العالمية، وهذا ما لم يكن في صالح الدول التي تحتفظ بالدولارات بكمية كبيرة.

وقد قامت الولايات المتحدة الأمريكية بالاتفاق مع 06 دول أوربية لإنشاء مجمع الذهب "Gold Pool" لتدعيم الدولار بمواجهة هذا الموقف، وقد تعهدت الدول الأوروبية بتزويد سوق لندن بالذهب بالسعر الرسمي، وبعدم تحويل أرصدها الدولارية إلى ذهب من أمريكا.

وأدى هذا الاتفاق إلى الإبقاء على السعر السوقي للذهب في حدود سعره الرسمي، لكن هذا المجمع قد ألغي في مارس 1968 بسبب اشتداد الطلب على الذهب بغرض الاكتناز والمضاربة والذي كان نتيجة توقع انهيار الجنيه الإسترليني وانخفاض قيمته فضلاً عن إعلان فرنسا الخروج من مجمع الذهب وهكذا لم تستطع الولايات المتحدة الأمريكية الاحتفاظ بالسعر الرسمي للدولار بالنسبة للذهب وسمح بأن يكون للذهب سعران أحدهما حر يتحدد وفقاً للعرض والطلب شأنه شأن أي سلعة أخرى، والآخر رسمي يتم التعامل به بين السلطات النقدية فقط.

وقد تقاوم عجز ميزان المدفوعات الأمريكي بسبب تحركات رؤوس الأموال بسرعة ويعود السبب إلى الدولارات الأمريكية خارج الولايات المتحدة الأمريكية وأصبحت حركات رؤوس الأموال عرضة للمضاربة أو الاكتناز وتعرضت معظم العملات للخطر ذلك أنها لم تكن مرتبطة بظاهرة الدولارات الأوروبية (اليورو دولار)

واستمر عجز الميزان الأمريكي إلى أن ألغت الولايات المتحدة الأمريكية تحويل الدولار إلى ذهب وسقطت بذلك قاعدة الصرف بالذهب التي قام عليها نظام بريتون وودز وانهار هذا النظام.

وبعد انهيار نظام بريتون وودز ساد نظام التعويم وقد كان لانهايار هذا النظام أثر على الدول النامية : زيادة حدة المديونية إلى الخارج، زيادة العجز في موازين المدفوعات، إستنزاف الاحتياطات النقدية الدولية، استيراد التضخم، انخفاض حجم التدفقات المسيرة، تدهور أسعار الصرف.<sup>1</sup>

### نظام التعويم المدار (نظام تعويم العملات):

في الواقع أن هذا النظام لم يقصد أحد اختياره بل فرض نفسه عند انهيار نظام بريتون وودز، وبغرض مواجهة الفوضى التي سادت أسواق الصرف الأجنبي والمضاربات التي أحدثت العديد من الاختلالات.

ويعتمد هذا النظام أساسا على أسعار الصرف المعمومة وهي التي تتحول بحرية أي وفقا لقوى عرضها والطلب عليها في السوق، وهناك أنواع من التعويم:

- التعويم النقدي: ويكون عندما لا يتدخل البنك المركزي مطلقا في أسواق الصرف لمساندة سعر صرف العملة الوطنية عند مستوى معين.

- التعويم غير النقدي: عندما يتدخل البنك المركزي لمنع التقلبات في السعر من أن تتجاوز حدا معيناً.

- التعويم المستقل: وهو عندما لا يرتبط سعر صرف العملة الوطنية في ارتفاعه وانخفاضه بأسعار صرف أي عملة أو عملات أخرى.

- التعويم المشترك: عندما تشترك مجموعة معينة من العملات معا بالنسبة لما يحدث من تغيرات في أسعار صرفها فترتفع هذه الأسعار سويا أو تنخفض سويا.

وقد عرف هذا النظام النقدي الجديد الذي أتى به اتفاق بال باسم "الثعبان النقدي" وعلى وجه التحديد الثعبان داخل النفق، ونظرا لأن أسعار صرف عملات الثعبان بالدولار تتقلب معا ارتفاعا وانخفاضا وذلك في حدود النسبة القصوى المسموح بها كهامش لتقلب هذه الأسعار، أو لابتعادها عن بعضها وهو (4.25 %) فقد عرف هذا التنظيم النقدي بالتعويم المشترك.

وخروج عملية من النفق أو انسحابها يحدث عند عدم قدرة أضعف عملة المحافظة على نسبة وجودها داخل منطقة الثعبان أو عند عجزها عن المحافظة على نسبة [4,25 %] كفارق بين سعر صرفها بالدولار وسعر أقوى عملات الثعبان بالدولار.

\* النفق: يمثل المجال الذي يمكن أن تتحرك أسعار صرف عملة الثعبان في حدوده.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 18 21 .

- \* منتصف النفق: تعادل العملة بالدولار (موضح بالخط الأفقي المنقطع).
- \* الثعبان داخل النفق: ارتباط أسعار الثعبان ببعضها بحيث لا يجاوز الفرق بين سعر صرف أضعف عملات الثعبان بالدولار سعر أقواها إنما يتم بمراعاة أن يكون الحد الأقصى لانخفاض سعر صرف أضعفها عن سعر تعادلها بالدولار هو [ 2,25% ], (سعر صرف أضعف عملة من عملات الثعبان هو سعر تعادلها بالدولار).
- \* وحتى تحافظ دول الثعبان النقدي على بقاء أسعار صرف عملاتها بالدولار داخل النفق أي في حدود [ 2,25% ] من أسعار تعادلها بالدولار ارتفاعا وانخفاضا، فإن بنوكها المركزية تتدخل في أسواق الصرف مشترية الدولار وبائعة لعملاتها أو بائعة للدولار ومشتريه لعملاتها بحسب الحالة.
- \* وحتى تحافظ هذه الدول على أسعار صرف عملاتها في داخل الثعبان نفسه (أي ما بين حدود 2,25% ما بين سعر صرف أقوى عملة بالدولار وسعر صرف أضعف عملة به)، فإن بنوكها المركزية تتدخل بائعة ومشتريه لعملاتها ذاتها، إذ يعرض البنك المركزي للعملة القوية كمية من عملته في السوق في مقابل العملة الضعيفة، كما يضع كمية أخرى منها تحت تصرف البنك المركزي للعملة الضعيفة تمكنه من بيعها في السوق في مقابل عملته الضعيفة.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: المساعدات الدولية

تعد المساعدات الدولية مصدرا مهما للدول التي بحاجة إليها، وتساعد في تحقيق التنمية ودعم مختلف استثماراتها، وهناك الكثير من الدول التي تعتمد على المساعدات الدولية بشكل كبير، وستتناول في هذا المبحث مفهوم المساعدات الدولية ومختلف أشكالها، وأهداف الحصول عليها.

#### المطلب الأول: مفهوم المساعدات الدولية و أشكالها

تتعدد أشكال المساعدات الدولية بتعدد تعاريفها، وهذا ما سنطرق له في هذا المطلب.

#### الفرع الأول: مفهوم المساعدات الدولية

لقد تعددت تعريفات المساعدات الدولية تبعا لاختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إليها، فقد تسمى باسم المنح أو المساعدات الدولية، والهبات، والبعض يعتبرها التمويل الدولي، ومن التعريفات الهامة في هذا المجال تعريف لجنة المساعدات التنموية التابعة للأمم المتحدة حيث عرفت المساعدات الخارجية بأنها:

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 21- 22 .

"التدفقات المالية والمساعدات التقنية والبضائع المقدمة من الحكومات الرسمية أو وكالاتها إلى الدول النامية أو لصالحها والتي تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية و الرفاهية الاجتماعية كهدف رئيسي لها، وتكون تلك المساعدات على شكل منح أو قروض مدعومة".<sup>1</sup>

"هي مجمل انسياب رؤوس الأموال من الدول المتقدمة والمؤسسات الدولية و الدول النفطية وفقا لشروط وقواعد ميسرة بعيدا عن القواعد و الأسس التجارية والمالية الدولية ،مما يقلل من أعباء خدمة هذه التدفقات المالية على الدولة المستقبلية لها".<sup>2</sup>

يقصد بالمساعدات الإنمائية مجموع قيمة المنح و الهبات المالية والفنية وعنصر المنحة الذي لا يقل عن 25% والتي تتضمنها القروض الميسرة كافة المقدمة من قبل المصادر الرسمية (الدول والمنظمات الدولية) للدول النامية.<sup>3</sup>

يمكن وضع تعريف شامل للمساعدات بأنها: هي عبارة عن الأموال التي تحصل عليها الدولة سواء بشكل مباشرة أو بشكل غير مباشر من مانحين في داخل البلاد أو خارجها وقد يكون أفراد أو هيئات أو مؤسسات مصرفية أو مالية.

### الفرع الثاني: أشكال المساعدات الدولية

تتعدد أنواع وأشكال المساعدات وصورها، ولبيان أشكالها الرئيسية يمكن أن ينظر إليها من زوايا مختلفة حيث يمكن تقسيم المساعدات الدولية إلى عدة أنواع تبعا للمعيار الذي يستند إليه في التقسيم وفيما يلي بيان الأشكال المتنوعة للمساعدات:<sup>4</sup>

#### أولاً: مساعدات مالية نقدية وغير نقدية (فنية أو عينية)

تتنوع المساعدات المالية فقد تأخذ المساعدة طابعا نقدياً فتسمى مساعدات مالية نقدية وتتضمن (المنح والقروض المسيرة) أو تأخذ المساعدة طابعا غير نقدي وتسمى مساعدات غير نقدية وتتضمن (برامج الدعم الفني والتعاون الثقافي والعلمي) وفيما يلي تفصيل ذلك:

<sup>1</sup> سالم رشدي سيد، مرجع سابق، ص 105 .

<sup>2</sup> سامر علي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 60- 61 .

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص 106 .

<sup>4</sup> محمد مصطفى ابو مصطفى، " دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999-2008)"، دراسة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، كلية التجارة، برنامج المحاسبة والتمويل، 2009، ص ص، 70 71.

## 1- المساعدات المالية النقدية

هي مساعدات مالية تأخذ الطابع النقدي في طبيعتها وتتضمن المنح والقروض الميسرة أي أن الدولة المانحة تقوم بالمساهمة بمبلغ نقدي للدولة المتلقية للمساعدة بقيمة هذه الأموال في الغالب تكون بنفس عملة الدولة المانحة إلا أنه في بعض الأحيان تقدم هذه الأموال بعملة الدولار الأمريكي، ويكون تقديم المساعدات المالية النقدية على إحدى الوجهين التاليين:

1-1- منح موجهة لدعم الموازنة العامة وهي المنح التي تقدم كدعم مباشر لخزينة الدولة بحيث يتم من خلالها الإنفاق على المشاريع والبرامج التنموية الواردة في قانون الموازنة العامة لموازنات الوزارات التي ستقوم بتنفيذ مشاريع قطاعية معينة بعد أن يتم الاتفاق مع الجهات المانحة بشأنها، ومن الدول التي تقدم هذا النوع من المنح كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي واليابان.

1-2- منح تدار بشكل مباشر من قبل الجهات الدولية و المانحة وهي المنح التي يجري بشأنها اتفاق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي وبالتنسيق مع الوزارات المعنية على أوجه استغلالها لتمويل برامج المشاريع التنموية ذات الأولوية، ومن الدول التي تقدم هذا النوع من المساعدات كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وألمانيا والصين وكندا وإيطاليا.

## 2- المساعدات المالية غير النقدية (العينية أو الفنية):

وهي بمثابة معونات أو مساعدات لا تأخذ الطابع النقدي وهي ذات طبيعة عينية كالسلع الاستهلاكية أو مساعدات فنية تساهم في تنمية وتطوير القدرات والمهارات وتلعب دورا مكملا للموارد الأخرى الموجهة لتمويل التنمية خاصة في الدول ذات الطاقة الأقل قدره على استقطاب الاستثمار المباشر الخاص.

ومن أشكال المساعدات غير المالية:<sup>1</sup>

• توفير الخبراء والمتطوعين لعدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية في قطاعات المياه، البيئة، الخدمات الاجتماعية، السياحة، الصحة.

• برامج تطوير وتدريب وتنمية القدرات والمهارات: من خلال توفير التمويل لعدد من الوزارات والمؤسسات لتنفيذ برامج تدريبية تستهدف كوادر من دول المنطقة وخاصة في مجالات المياه، الإحصاءات، الكهرباء، تكنولوجيا المعلومات، الزراعة، الصحة، القضاء، الإدارة المالية، والدفاع المدني.

• قد تكون المساعدات غير النقدية مساعدات عينية على شكل سلع استهلاكية مثل المواد الغذائية والأدوية

<sup>1</sup> محمد مصطفى أبو مصطفى، مرجع سابق، ص 71.

والأعلاف وغيرها من الأمور الاستهلاكية أو مساعدات إنتاجية والتي تستخدم لإنشاء وتوسيع المشاريع الإنتاجية وهي التي يتم تسميتها بالمشاريع الصغيرة

### ثانياً: مساعدات ثنائية ومساعدات متعددة الأطراف:

يمكن أن تأخذ المساعدات أكثر من شكل من حيث عدد الأطراف الذين يقومون بتقديم المساعدة أو المنحة ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

#### 1- المساعدات الثنائية

"وتتمثل بالمساعدات التي تقدمها دولة لدولة أخرى، بحيث تقوم الدول المقدمة للمساعدة بتقديم مساعدات إنمائية في شكل قروض ميسرة، أو منح ومساعدات مالية وفنية إلى العديد من الدول النامية بمستويات ونسب متفاوتة، وبموجب اتفاقيات ثنائية، وخاصة وأن الدول النامية قد لا يتاح لها الاقتراض وفقاً للشروط التجارية السائدة في أسواق المال العالمية، وكما لا تشجع الظروف السياسية والاجتماعية السائدة في بعض الدول النامية المؤسسات المالية الدولية على تقديم قروض تجارية لها، وما يعاب على هذا النوع من المساعدات ارتباطها بالاعتبارات السياسية والأمنية والعسكرية"<sup>1</sup>

#### 3- المساعدات متعددة الأطراف:

"تتمثل بالمساعدات الإنمائية التي تقدمها بعض المؤسسات متعددة الأطراف سواء إقليمية أو عالمية بحيث تقوم بتقديم مساعدات وقروض ميسرة وتجارية للدول النامية، ومن هذه المؤسسات البنك الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والبنوك الإقليمية للتنمية كالصندوق العربي للنماء الاقتصادي والاجتماعي والتي بدورها تمنح أو تقرض هذه الأرصدة للدول النامية المستلمة لهذه القروض. ويعكس المساعدات الثنائية التي يزداد ارتباطها بالاعتبارات السياسية، فإنه يزداد ارتباط الأنشطة التمويلية للمؤسسات المتعددة بالاعتبارات الإنسانية، وقد أدى إنشاء المؤسسات المتعددة الأطراف إلى تنسيق الأنشطة المالية والاقتصادية من المصادر المتعددة، وبالتالي الاستفادة من وفرة الحجم الكبير، بالإضافة إلى إمكانية قيام تلك المؤسسات بدور مقدم المنحة الأخير دون وسائط. وتعد المؤسسات متعددة الأطراف أكثر قدرة من الحكومات على تحليل البيئة الاستثمارية في الدول النامية المتدفقة للمساعدات الإنمائية، ويضاف إلى المزايا السابقة ما تتميز به مشروعات المؤسسات المتعددة

<sup>1</sup> سالم رشدي سيد، ص 106-107 .

الأطراف من سرعة نسبية في التنفيذ وبتكلفة أقل نسبياً مقارنة بالمشروعات المنفذة في ظل المشروعات الحكومية مع الأخذ في الاعتبار أهداف المؤسسات المانحة للمساعدات والدول النامية المستفيدة منها.<sup>1</sup>

### ثالثاً: من حيث أساليب تقديم المساعدات الإنمائية:

تستخدم الدول والمؤسسات المانحة للمساعدات الإنمائية المتلقية، عدة أساليب عند تخصيص المساعدات تتمثل في الآتي:<sup>2</sup>

#### 1- المساعدات المقدمة بطريقة آلية (مساعدات غير مشروطة):

ويتم هذا الأسلوب بناء على احتياجات الدولة المتلقية، وقد شاع هذا الأسلوب في عقد السبعينات من القرن العشرين، وهو لا يحقق بصورة دائمة الاستخدام الأمثل للمساعدات الإنمائية المقدمة.

#### 2- المساعدات المقدمة بطريقة مشروطة:

ويستخدم هذا الأسلوب في ظل وجود برنامج تنموي في الدولة المستفيدة. وقد ساد استخدام هذا الأسلوب في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي وذلك لعدم توفر دوافع جادة في الكثير من الأحيان لدى بعض الحكومات المتلقية، وإن كان هذا النمط من المساعدات يوفر البيئة للدول المانحة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة.

وجدير بالذكر فإن المساعدات المشروطة مكلفة على الدول المتلقية، لأنها تحدد الخيارات في الاستفادة الاقتصادية القصوى من الموارد. وتقدر دراسة صادرة عن البنك الدولي بأن المعونة المشروطة أقل فعالية بنسبة 25% من مثيلاتها غير المشروطة .

#### رابعاً: من حيث الجهة المتلقية للمساعدة:

يمكن أن تقسم المساعدات من الجهة المتلقية للمساعدة إلى مساعدات تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية و مساعدات التي لا تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية ويمكن توضيح ذلك كما يلي:<sup>3</sup>

#### 1- المساعدات التي تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية، وهي تصب باتجاهين:

معونات أجنبية تعطى مباشرة للحكومة عن طريق الاتفاق مع الحكومة القائمة في الدولة، ووزارات الدولة المختلفة، وخصوصاً وزارة المالية، فتصرف المعونات في مشاريع خدمية أو استثمارية حسب رغبة الدولة، مع رقابة شكلية من قبل الجهة المانحة. معونات أجنبية تعطى مباشرة للسلطات المحلية مثل البلديات والمجالس

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 107، 108 .

<sup>2</sup> المرجع السابق، ص 107، 108 .

<sup>3</sup> محمد مصطفى ابو مصطفى، مرجع سابق، ص 74.

البلدية في كل محافظة من محافظات الدولة، وتصرف هذه المعونات في الاتجاه الذي تحدده الدولة المانحة، أو تُخير السلطات المحلية بإنفاقها في الحاجات الأساسية.

## 2- المساعدات التي لا تنفق بواسطة الأجهزة الحكومية

ويمكن تقسيمها إلى قسمين:

**2-1- المساعدات الدولية المباشرة:** وهي المنح الأجنبية أو "المنح الدولية"، التي تقدمها الدول المانحة مباشرة، دون توسط مؤسسة حكومية أو مؤسسة غير حكومية، بحيث يتم تقديمها خلال مكاتب الدولة المانحة في الدولة المتلقية للمنحة، بحيث تتولى الدولة المانحة تنفيذ بعض المشاريع الخدمية أو التنموية والرقابة عليها حتى نهاية المشروع.

**2-2- المساعدات الدولية غير المباشرة:** وهي المنح الأجنبية أو "المنح الدولية"، التي تقدمها الدول المانحة بصورة غير مباشرة من خلال توسط مؤسسة حكومية، كوكالات الأمم المتحدة، أو توسط مؤسسة غير حكومية، كالمنظمات غير الحكومية "منظمات المجتمع المدني"، بعد تقديم مشاريع توافق عليها الدولة المانحة، ومثال ذلك المشاريع والمساعدات المقدمة إلى مؤسسات المجتمع المدني

### المطلب الثاني: أهداف المساعدات الدولية

تختلف دوافع المساعدات ما بين الدول المانحة والدول المتلقية

### الفرع الأول: الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمساعدات الدولية

غالبا ما تطلب الدول المتلقية هذه المساعدات لدوافع اقتصادية تتلخص باستقدام الموارد لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو لإغراض إنسانية كمحاربة الفقر ومواجهة الكوارث الإنسانية والحروب ومحاربة الأمراض.

أما الدول المانحة، فهي غالبا ما تقدم المساعدات لاعتبارات سياسية واقتصادية تحقق من خلالها مصالحها الذاتية والتي تقود إلى نتائج عكسية في غالب الأحيان، وخير شاهد على ذلك تجربة المساعدات التي قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية لبعض الدول النامية مثل زائير وزامبيا واللذان تتمتعان بموارد معدنية غنية، فضلا عن التنازلات السياسية التي تتقدم من الدول المتقدمة ومصالح الدول الرأسمالية المانحة للمساعدات.

ويمكن القول بأنه مع تدفق المساعدات والمعونات وتعدد المانحين والمساهمين فيها، تغير منطق التنمية الاقتصادية كمبرر للمساعدات الإنمائية أيضا، فقد كان الهدف الاقتصادي الأساس في الخمسينات من القرن

الماضي هو النمو السريع في الإنتاج والدخل الذي يمكن تحقيقه عن طريق زيادة المدخرات المحلية والأجنبية للاستثمار<sup>1</sup>.

وبقدوم الستينات أصبحت العملات الأجنبية مهمة ك رأس مال، وحظي رأس المال البشري باهتمام يفوق المساعدات الفنية وتوسعت المعونات المقدمة في مجال التعليم والصحة والخدمات الإنسانية الأخرى، وبدأت برامج المساعدات و المعونات خلال الستينات والسبعينات تضم أهدافا أخرى غير النمو الاقتصادي مثل إعادة توزيع الدخل، والحد من الفقر، وتوفير الحاجات الأساسية والتنمية الريفية. وخلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين أضيفت إلى المساعدات التقليدية أهداف أخرى تتمثل بالمحافظة على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، وتمكين المرأة، ومحاربة الفساد، والحكم الصالح، وتحقيق ما يسمى بالتنمية الإنسانية، وغيرها من الأهداف التي تعزز من المناخ الديمقراطي في قيادة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : الأهداف الإنسانية والأخلاقية للمساعدات الدولية

وفي مطلع القرن الحادي والعشرين تحول المسار إلى ضرورة أن تتجه المساعدات الإنمائية على تحقيق أهداف التنمية للألفية والمتمثلة في الآتي:

ويمكن رصد أهم الأهداف المعلنة للمساعدات أهداف إنسانية أخلاقية:

تركز المساعدات الإنسانية في معظمها على مساعدة فقراء العالم، ولقد جددت الدول المقدمة للمساعدات تبريرها وتسويقها بأن السلام طويل المدى والرخاء يمكن تحقيقهما من خلال نظام عالمي عادل وكريم يستطيع الجميع فيه أن يتمتعوا بمزايا الرخاء ومعظم هذه الدول وضعت أهداف لهذه المساعدات نذكر منها :<sup>3</sup>

1- استئصال الفقر والجوع الشديدين، بتخفيض نسبة البشر الذين يقل دخلهم عن دولار باليوم بمقدار النصف، وتخفيض نسبة الذين يعانون من الجوع إلى النصف.

2- تحقيق التعليم الابتدائي الشامل، وضمان إنهاء الصبيان والبنات كافة المقرر التعليمي كاملا في المدارس الابتدائية.

3- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين النساء من خلال العمل على إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم لابتدائي والثانوي وفي مستويات التعليم كافة.

<sup>1</sup> سالم رشدي سيد، مرجع سابق، ص، 108- 109 .

<sup>2</sup> المرجع السابق، ص، 109 .

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص، 110- 111 .

- 4- تخفيض نسبة وفيات الأطفال، وذلك بتخفيض نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين.
  - 5- تحسين صحة الأم، من خلال تخفيض نسبة وفيات النساء أثناء الحمل والوضع بمقدار ثلاث أرباع.
  - 6- مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية- متلازمة نقص المناعة المكتسب (الايدز) والسعي إلى وقف انتشار الملاريا وأمراض رئيسة أخرى.
  - 7- ضمان الاستدامة البيئية وذلك من خلال دمج مبالغ التنمية المستدامة في سياسات البلد وبرامجه، وعكس اتجاه الخسارة في الموارد الطبيعية، وتخفيض نسبة منعدمي فرصة الحصول على مياه الشرب المأمونة إلى النصف وتحقيق تحسن في حياة مليون إنسان يقيمون في أحياء فقيرة مكتظة .
- ولكن هناك دول ومؤسسات أخرى تجد أن المساعدات التي تقدمها لا بد أن تحقق بعض الأهداف نذكر منها :<sup>1</sup>

- 1- تطوير شراكة عالمية شاملة للتنمية وذلك من خلال زيادة التطوير لنظام مالي وتجاري منفتح، قائم على أسس وقواعد سليمة وغير تمييزي، كما يتضمن هذا النظام إلزام الدول بالحكم الصالح والتنمية وتخفيض الفقر قاطريا ودوليا.
  - 2- تحقيق الأمن والاستقرار ودعم الحلفاء وهو هدف النموذج الأمريكي للمساعدات حيث تمنع أي مساعدة عن الدول الحليفة للدول المعادية.
  - 3- المجالات والرشاوى الدولية لشراء مواقف دول معينة أو كسب تصويتها أو استخدام قواعدها العسكرية ومجالها الجوي كل ذلك يتم خلال مساعدات اقتصادية وعسكرية.
- ولكن إذا كانت تلك الأهداف المعلنة للمعونات فان الهدف المضمحل خلفها جميعا هو أحداث التغيير الاجتماعي العميق أو تسريع وقوعه، حتى يتم إعادة هيكلية دول العالم الثالث بالصورة التي تفضلها النخبة والجماعات النشطة في الدول المانحة، وهذا يجعلنا نتطرق إلى تساؤل ألا وهو ما هي الدوافع الحقيقية من وراء تقديم المنح والمساعدات.

### المطلب الثالث: دوافع مانحي المساعدات و أساليب تقديمها

تلعب المساعدات الدولية الخارجية دورا هاما في تنفيذ أهداف السياسة الخارجية والأمنية للدول المانحة، وبهذا تختلف أساليب تقديمها.

#### الفرع الأول: دوافع مانحي المساعدات

يمكن تقسيم الدوافع من وراء تقديم المساعدات والمنح للدول التي لها حاجة لذلك إلى نوعين هما دوافع سياسية

<sup>1</sup> محمد مصطفى ابو مصطفى، مرجع سابق، ص 76-77.

ودوافع اقتصادية.<sup>1</sup>

### أولاً: الدوافع السياسية

من المعروف أن الدول وبصورة رئيسية هي التي تقدم المساعدات وبالتالي فهي تقوم بذلك ولها العديد من الدوافع وتتعلق الدوافع عادة من المصالح الإستراتيجية والاهتمامات السياسية الخارجية للدول المانحة، وأغراضها الأيديولوجية التي هي أغراض سياسية ويمكن تلخيص أهداف المساعدات الممنوحة لأسباب سياسية بهدفين توأمين هما:

- 1- تشجيع أنظمة الحكم على أن تبدأ أو تواصل التوفيق بين سياستها الخارجية وحاجات الدول المانحة ورغبتها
- 2- دعم أنظمة الحكم التي تعد "صديقة" وإبقائها في السلطة.

### ثانياً: الدوافع الاقتصادية

للأقطار النامية أهمية اقتصادية أساسية للدول المتطورة من حيث كونها مصادر للأيدي العاملة والمواد الأولية وأسواقاً لتصريف السلع والاستثمارات، وتقدم الدول مساعداتها لأهداف اقتصادية مختلفة من بينها: ضمان أسعار سوق أعلى، وضمان مبيعات للمزارعين في الدول المانحة، وتغلغل الشركات في أسواق الدول المتلقية للمساعدات، وتعزز هذه الأهداف بشروط صريحة ملحقة بقسط كبير من المساعدات، مثالها فرض التزام على الدول المتلقية للمساعدات بأن تشري جزءاً كبيراً من استيرادها من المواد الغذائية من الدول المانحة، وبشروط تجارية، وهذا ما تفعله الولايات المتحدة وفرنسا في بعض الدول التي تقدم لها منحة، وفي أوروبا الغربية واليابان هناك تنافس شديد لتمكين الشركات من الوصول إلى أسواق الشرق الأوسط.

وتحاول الدول المانحة بطرائق متعددة أن تخلق أوضاعاً تكون فيها الدول المتلقية معتمدة على السلع التي تبتاعها من تلك الدول اعتماداً كبيراً، وبذلك تخلق تبعية تجارية، علاوة على التبعية السياسية التي تخلقها المساعدات الأجنبية بصورة عامة، لذلك فقد قامت غالبية المساعدات البنوية بدور مكمل للعلاقات الاقتصادية الدولية التجارية في دمج اقتصاديات العالم النامي في النظام الاقتصادي الدولي، وبذلك أنشأت تبعية أوسع. ومن الآثار الناتجة عن التبعية الاقتصادية هو إهمال الزراعة إلى حد كبير في ظل برامج المساعدات الخارجية، مما تسبب في أزمات متواصلة في المواد الغذائية وفي اعتماد الدول المتخلفة على استيرادها من هذه المواد. وفقدت الدول المتلقية الكثير من حريتها ليس من خلال العلاقات الثنائية فحسب، بل كذلك من خلال العلاقات المتعددة الأطراف، أي التي تجسدها وكالات دولية، وعلى سبيل المثال، ينفذ صندوق النقد الدولي

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 77-79.

والبنك الدولي لإعادة الأعمار والتنمية برامج للتكيف أو التصحيح الهيكلي، والصندوق الدولي هو الذي يصمم هذه البرامج ويقدم الاستشارات والنصائح بشأنها ، ولكن هذه البرامج في العادة تحتوي على عددا من الشروط يتم وضعها على الدول المتلقية أهمها وأخطرهما :

تخفيض قيمة العملة الوطنية، وتقليص الإنفاق العام، وزيادة الضرائب، وإجراء تغييرات في أسعار الفائدة، وبهذا تصبح هاتان الوكالتان الصانع الحقيقي لأهم القرارات الاقتصادية الداخلية، في حين تفقد الحكومات سيطرتها عليها، وقد انتقد هذه الشروط عدد من الباحثين وحكومات العالم النامي التي خاضت مفاوضات اقتصادية صعبة مع هذه المؤسسات، ووصفوها بأنها تدخل غير مسوغ في شؤون دول ذات سيادة

### الفرع الثاني: أساليب تقديم المساعدات

تستخدم الدول والمؤسسات المانحة للمساعدات الإنمائية ثلاث أساليب عند تخصيص المساعدات تتمثل بالآتي:<sup>1</sup>

#### أولاً: منح المساعدات بطريقة آلية

ويتم هذا الأسلوب بناء على احتياجات الدولة المتلقية، وقد شاع هذا الأسلوب في عقد السبعينات من القرن العشرين، وهو لا يحقق بصورة دائمة الاستخدام الأمثل للمساعدات الإنمائية المقدمة.

#### ثانياً: منح المساعدات بطريقة مشروطة

ويستخدم هذا الأسلوب في ظل وجود برنامج تنموي في الدولة المستفيدة، وقد ساد استخدام هذا الأسلوب في عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي وذلك لعدم توفر دوافع جادة في الكثير من الأحيان لدى بعض الحكومات المتلقية، وإن كان هذا النمط من المساعدات يوفر البيئة للدول المانحة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة.

والجدير بالذكر فإن المساعدة المشروطة مكلفة على الدول المتلقية، لأنها تحدد الخيارات في الاستفادة الاقتصادية القصوى من الموارد. وتقدر دراسة صادرة عن البنك الدولي بأن المعونة المشروطة أقل فعالية بنسبة 25% من مثيلاتها غير المشروطة.

#### ثالثاً: منح المساعدات بطريقة انتقائية

<sup>1</sup> سالم رشدي سيد، مرجع سابق، ص ص 111-112.

ويستخدم هذا الأسلوب في العصر الحاضر بعد القيام بدراسات متكاملة لكيفية رفع كفاءة استخدام المساعدات، وإن كان هذا الأسلوب يتسم بصعوبة وضع أولويات وتقويم لمختلف سياسات التنمية للدول المستفيدة من المساعدات، علاوة عن التخلي جزئياً عن مبدأ الاحتياج، والتركيز على مبدأ الجدارة عند تقديم الدعم وهو ما يخالف المبدأ العام من العون الإنمائي.

#### رابعاً: مساعدات الإنماء الرسمية

كانت فكرة وجوب تقديم الدول الغنية 0.7% من إجمالي ناتجها القومي للتنمية العالمية قد اقترحت لأول مرة عام 1969 في تقرير شركاء في التنمية الذي قاد فريق إعداده رئيس الوزراء الكندي الأسبق "ليستر بيرسون"، قبل هذا الرقم بنطاق واسع كغاية مرجعية للمساعدات الإنمائية الرسمية، وأقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1970، فأصبح جزءاً من استراتيجية التنمية الدولية في ذلك العقد.

#### المبحث الثالث: ماهية الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة تنظيمًا ماليًا يقابل من خلاله بين الجانبين الانفاقي والإيرادي للدولة، ذلك أن الميزانية هي الوسيلة القانونية التي تستخدمها الدول بغرض إقامة تنسيق بين النفقات والإيرادات، قصد الوصول إلى التوازن المالي والاقتصادي الذي يسمح بتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية. بحيث تتضمن الميزانية العامة خطة الإنفاق العام للدولة ووسائل تمويلها، وتكون مختلفة من نظام لآخر بحسب طبيعته و إيديولوجيته، وللتعرف أكثر عن الموازنة العامة سوف نتطرق لها في مبحثنا هذا من حيث التعريف والخصائص والأنواع والمبادئ.

#### المطلب الأول : مفهوم الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة وثيقة يتم فيها وضع جميع إيرادات الدولة ونفقاتها تتسم بخصائص تميزها عن غيرها من الوثائق الأخرى.

#### الفرع الأول : تعريف الموازنة العامة

هناك عدة تعاريف للموازنة العامة نذكر منها:

يعرف البعض الموازنة العامة بأنها "البيان الذي يتم فيه تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها خلال فترة مالية قادمة عادة ما تكون سنة وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية"<sup>1</sup>.

الموازنة العامة هي: "التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع"<sup>2</sup>.

الموازنة العامة "خطة مالية سنوية تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها وتحتوي على تقدير لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية"<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة

للموازنة خصائص منها:<sup>4</sup>

- أنها خطة مالية: فهي تعكس برامج الدولة على الصعيد المالي وتترجم المشروعات العمدة إلى أرقام يمكن تنفيذها.
- أنها تتعلق بالمستقبل: فهي تعد في العادة من أجل توقع إيرادات ونفقات الدولة المقبلة، وعادة ما تتعلق هذه التوقعات بسنة قادمة.
- لا بد من إجازتها من قبل السلطة التشريعية: ومفهوم الإجازة يرتبط بمفهوم مشاركة الأمة في تحديد وسائل ونوعية وكمية تحقيق الإيرادات اللازمة لتنفيذ خطة الدولة.
- أنها هادفة: فالموازنة أهداف اقتصادية تتمثل في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والوصول إلى مستوى التشغيل الأمثل والحد من المشاكل الاقتصادية كالتضخم والكساد والبطالة. كما أن لها أهدافاً اجتماعية تتمثل في إعادة توزيع الدخل وضبط الإنفاق والاستهلاك.

### الفرع الثالث: أهمية الموازنة العامة

تكمن أهمية الموازنة العامة في ما يلي:<sup>5</sup>

<sup>1</sup> سمحان حسين محمد وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، ط2، الأردن، 2014، ص165.

<sup>2</sup> دراز حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2000، ص437.

<sup>3</sup> العبيدي سعيد علي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، 2011، ص186.

<sup>4</sup> سمحان وآخرون، مرجع سابق، ص165-166.

<sup>5</sup> خصاونة محمد، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المنهاج للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص157-158.

- أداة تخطيط وتنبؤ بحجم النشاط الحكومي في الأجل القصير وتحديدًا في السنة القادمة، وما تنوي الحكومة تنفيذه من سياسات مختلفة في الفترة المقبلة.
- تساعد الموازنة العامة على معرفة حجم وعدد برامج الإنفاق الحكومي وتوزيعاتها بين المناطق الجغرافية المختلفة والقطاعات الاقتصادية المختلفة وبالتالي يمكن معرفة مؤشرات عن حجم عن حجم النمو الاقتصادي في القطاعات المختلفة (زراعة/صناعة/خدمات... الخ) والنمو الاقتصادي في المناطق الجغرافية المختلفة. تساعد السلطة التشريعية على رقابة النشاط الحكومي وتقييم أداء الوحدات الحكومية واكتشاف مواطن الهدر والإسراف في هذا النشاط.
- يمكن إعداد العديد من أشكال الموازنات العامة بحيث يعكس كل منها قدرة أكبر على تحقيق وظيفة معينة- كوظيفة الرقابة الحسابية (ميزانية البنود والاعتمادات) والرقابة التقييمية - التي تشمل تقييم الأداء للوحدات الحكومية (الموازنة الصفرية)، وظيفة التخطيط والتنبؤ وترشيد الإنفاق العام ( موازنة التخطيط والبرمجة)... الخ.
- وبصفة عامة فإن أهمية الموازنة العامة تكمن في ارتباطها الوثيق بالاقتصاد القومي وتحقيقها لأهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فهي لم تعد مجرد تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها.
- تساعد السلطة التشريعية على تحديد مدى التزام السلطة التنفيذية بدوائرها المختلفة بأصول وقواعد الموازنة العامة.

### المطلب الثاني: تطور مفهوم الموازنة العامة وأنواعها

مرت الموازنة العامة بالكثير من المراحل ، عرفت فيها العديد من الأنواع.

#### الفرع الأول: تطور مفهوم الموازنة العامة

تطور مفهوم الموازنة من الموازنة المالية إلى الموازنة الدورية ثم إلى الموازنة الإنسانية أخيرا إلى الموازنة القومية أو الاقتصادية ويمكن تتبع تطورها كما يلي: <sup>1</sup>

#### أولاً: الموازنة المالية

للموازنة في الأصل طابع مالي فحسب، تحدد نفقاتها استنادا لحاجات الدولة السياسية والإدارية، وتستدرك الإيرادات لتغطية النفقات المتمثلة بالدفاع والأمن والعدل. أي أن الموازنة المالية لا ترمي إلى التأثير . إن همها الأول هو تعادل النفقات مع الإيرادات في إطار السنة المالية في ظل موازنة مالية محتفظة بطابعها المالي البحث لمدة طويلة من الزمن. إلى أن اتجهت الدول ناحية التدخل في حياة الأمة، وتوجيه نشاطاتها الاقتصادية

<sup>1</sup> نصر الله محمد عباس ، المالية العامة والموازنة العامة، منشورات زين الحقوقية طباعة نشر وتوزيع، لبنان، 2015، ص37-38

والاجتماعية. عندها أخذت الموازنة تفقد طابعها المالي لتكسب خصائص اقتصادية واجتماعية، وهكذا برزت الموازنة القومية أو الاقتصادية.

### ثانياً: الموازنة الدورية

يتجاذب الاقتصاد عدد من التقلبات الاقتصادية، منها التقلبات غير العادية التي تحدث نادراً، كانهباص المطر عند المواسم الزراعية، أو حدوث فيض كبير في الإنتاج يؤدي إلى انخفاض مفاجئ في الأسعار، أو اكتشاف آلات فنية من شأنها مضاعفة الإنتاج والحلول محل اليد العاملة، ومنها الحركات العادية من موسمية ودورية ولعل أهم الحركات الاقتصادية أثراً هي الحركات الدورية. التي تتميز بكونها تتعاقب في فترات معينة تتراوح بين سبع سنوات وإحدى عشر سنة، وتتألف من ثلاث مراحل: ازدهار - أزمة - انحطاط وتختلف الموازنة الدورية عن الموازنة المالية بالأمرين التاليين:

الأول : أن الموازنة الدورية توضع لفترة من الزمن تتناول عدة سنوات في حين أن الموازنة المالية توضع لسنة واحدة.

الثاني : أن الموازنة المالية تتوازن في نطاق السنة المالية الواحدة، في حين أن الموازنة الدورية يمكن أن تشير إلى فائض في بعض السنوات وإلى عجز في البعض الآخر على أن تتوازن في نهاية الدورة الاقتصادية.

### ثالثاً: الموازنة الإنسانية

نشأت في انجلترا على يد اللورد"وليم بفرديج" ( وهو واضع تصميم الضمان الاجتماعي في انجلترا ومؤلف كتاب (العمل للجميع في مجتمع حر) الذي يرمي إلى محاربة البطالة في المجتمع). ويتم ذلك بأن تزيد الدولة نفقاتها إلى الحد الذي يؤمن العمل للجميع. أما الغاية من هذه الموازنة فهي إسعاد الإنسان ومعالجة أمراض المجتمع ولاسيما البطالة وإيجاد العمل للجميع.

### رابعاً: الموازنة القومية

تختلف الموازنة القومية عن الموازنات السابقة الذكر، بأنها موازنة الأمة بكاملها في حين أن الموازنات الأخرى هي موازنات الأشخاص المعنويين التابعين للقطاع العام وموازنات الأفراد. وهي مجرد تقدير لإيرادات والنفقات بدون أن يحتاج هذا التقدير إلى تصديق السلطة التشريعية والإذن بالجباية والإنفاق.

### الفرع الثاني: أنواع الموازنة العامة

يمكن تقسيم الموازنة العامة إلى عدة أنواع من الموازنات فنجد:

#### أولاً: موازنة الأداء

تعرف موازنة الأداء بأنها " الطريقة التي يتم فيها حصر جميع إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مفصل والحصول على اعتمادات من قبل السلطة التشريعية لتتم الرقابة على أية تجاوزات لم تعتمد."

ويطلق عليها أيضا الموازنة الخطية لأنه يتم تبويب النفقات إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق، ولهذا تبنى على تصنيفين:

-التصنيف على أساس الوزارات والمصالح الحكومية (التقسيم الإداري) حيث تقسم النفقات العامة تبعاً للجهات الإدارية فيخصص لكل وزارة فصل معين ويقسم كل فصل إلى عدد معين من الفروع.

-التصنيف على أساس نوع المصروف حيث تقسم النفقات العامة إلى بنود مختلفة حسب الغرض من الإنفاق مثل : الرواتب والأجور والمصروفات العامة الأخرى.<sup>1</sup>

### ثانياً: موازنة البرامج والأداء

يمكن تعريف موازنة البرامج والأداء وفق تعريف لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية بأنها "عبارة عن مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ هذه الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة هذه الأهداف وفق الوقت، المبالغ، ساعات العمل والمواد"<sup>2</sup>

### ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة

نشأت فكرة موازنة التخطيط والبرمجة بشكل رئيسي إلى تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات، فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع واستخدام الإمكانيات المتوفرة لدى الدولة بما توفره لواقعي ومقرري السياسة الحكومية . موازنة التخطيط والبرمجة هي: "الموازنة التي تأخذ في الاعتبار التخطيط الشامل وتبويب اعتماداتها طبقاً للوظائف الأساسية وتحديد تكلفة الوظائف أو الأنشطة في الوحدة التنظيمية"<sup>3</sup>

### رابعاً: الموازنة الصفرية

عرف مؤتمر الأمم المتحدة موازنة الأساس الصفري بأنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقات في البداية واخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة أو أكثر الطرق فاعلية<sup>4</sup> ومن خلال ذلك نلاحظ أنها تعتمد على ما يلي:<sup>5</sup>

- تحديد التغيرات في الخدمات المتبادلة بين الأقسام.
- تحديد أنواع المصروفات المتوقعة في الفترة القادمة

<sup>1</sup> الزبيدي عبد الباسط علي جاسم، المالية والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص158

<sup>2</sup> الخياط عدنان حسين وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، دار الأيتام للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص80.

<sup>3</sup> لعمارة جمال أساسيات الموازنة العامة لدولة (المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة)، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص210.

<sup>4</sup> الخياط وآخرون، مرجع سابق، ص97.

<sup>5</sup> الزبيدي عبد الباسط علي جاسم، مرجع سابق، ص170.

## المطلب الثالث: مبادئ الموازنة العامة ودورها

ترتكز الموازنة العامة على أربع مبادئ أساسية، حيث لا تظهر الموازنة بشكلها الحقيقي إلا بعد مرورها بمراحل معينة .

## الفرع الأول: مبادئ الموازنة العامة

للموازنة أربعة مبادئ وهي وحدة الموازنة- سنوية الموازنة - عمومية الموازنة - توازن الموازنة وسنتطرق إليها فيما يلي:

## أولاً: مبدأ وحدة الموازنة

يقصد بمبدأ وحدة الموازنة أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة و الاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

## الاستثناءات على مبدأ وحدة الموازنة:

هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ تتطلبها التطورات الاقتصادية والظروف العملية منها:<sup>2</sup>

## 1/الموازنة الملحقة:

وهي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة تتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة.

## 2/ الموازنة المستقلة:

هي الميزانيات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة. حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقياً الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق موازنة خاصة بها مستقلة عن موازنة خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة إلى نص صريح على ذلك.<sup>3</sup>

## 3/ الموازنة الاستثنائية:

هي التي توضع لظروف استثنائية بحيث لو دمجت مع الموازنة العامة للدولة لا تصلح المقارنة بينها وبين موازنات أعوام أخرى. ومثال ذلك ما يوضع لأغراض الحروب أو معالجة أزمة اقتصادية أو بناء مشاريع كبرى، ويشكل عام تكون إيرادات ونفقات هذه الموازنة غير عادية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ناشد سوزي عدلي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص289.

<sup>2</sup> العبيدي سعيد علي، مرجع سابق، ص206.

<sup>3</sup> محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، الجزائر، 2012، ص388.

<sup>4</sup> العبيدي، 2011، مرجع سابق، ص206.

**ثانياً: مبدأ سنوية الموازنة**

يعني هذا المبدأ أن يتم التوقع والترخيص لنفقات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام ويعني هذا المبدأ أن الموازنة يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

**الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة:**

أدى تطور الدولة إلى ضرورة الخروج عن مبدأ سنوية الموازنة في بعض الأحيان. ومن أهم الاستثناءات التي ترد ما يأتي:<sup>2</sup>

**موازنة الدورة الاقتصادية:**

تتعرض الاقتصاديات المتقدمة الرأسمالية إلى دورات اقتصادية يتعاقب فيها الكساد والرخاء الذي قد يصاحبه التضخم، وهذه الدورات تحدث عدة سنوات. ولمعالجة التقلبات غير المرغوبة في النشاط الاقتصادي تلجأ الدولة إلى عمل موازنة عمومية من شأنها أن تزيد الإيرادات في أوقات التضخم لكبح جماح الطلب الزائد وإرجاعه إلى مستوى الطلب عند حالة الاستخدام التام وتوضع هذه الإيرادات في صندوق خاص ليعاد إنفاقها في أوقات الكساد. حيث تعمل على دفع الطلب الكلي لتشغيل الطاقة الإنتاجية العاطلة في الاقتصاد للوصول إلى مستوى الاستخدام التام.

**ثالثاً: مبدأ عمومية الموازنة**

يعني هذا المبدأ أن تظهر جميع تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة دون إجراء مقاصة واحدة دون الاثنيتين وإذا كان مبدأ وحدة الموازنة يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة فإن مبدأ عمومية الموازنة يهدف إلى أن يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير للنفقة أو إيراد دون أن يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق وبين إيراداتها.<sup>3</sup>

**رابعاً: مبدأ توازن الموازنة**

مبدأ توازن الموازنة معناه أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتأسيساً على ذلك فلا تعتبر الموازنة محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الموازنة، وكذلك في حالة زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة يعبر هذا عن وجود فائض في الموازنة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محرز، 2012، مرجع سابق، ص 324.

<sup>2</sup> العبيدي، 2011، مرجع سابق، ص 199.

<sup>3</sup> ذنبيات محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 278.

<sup>4</sup> حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 80.

**توازن الموازنة في الفكر المالي:**

وفق نطاق تحليلنا لمضمون هذا المبدأ والوقوف على مدى ملاءمته للمفهوم الحديث فسوف نميز بين:<sup>1</sup>

**أولاً: توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي**

يعني هذا المبدأ تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداتها المعتمدة من المصادر العادية دون زيادة أو نقصان فالمبدأ من هذا المفهوم، ينظر إليه إذن نظرة حسابية بحتة. وهذا المفهوم كان يطبق على موازنة الدولة نفس المبادئ التي تنطبق على موازنة الأفراد والمروعات الخاصة. وذلك خشية حدوث عجز يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الاقتراض. أو إلى حدوث تضخم إذا ما تم تغطيته العجز عن طريق الإصدار النقدي أو إلى حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير.

**ثانياً: توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث**

أما النظرية الحديثة في المالية العامة فلم تنظر إلى العجز في الموازنة على أنه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي. ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن، كل ما هنالك أنه يميل إلى أن يستبدل فكرة التوازن المالي البحت (المحاسبي) بفكرة لأوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى إلى حدوث عجز مؤقت في الموازنة. هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه بنظرية العجز المؤقت والمنظم.

**الفرع الثاني: دورة الموازنة العامة**

يقصد بدورة الموازنة العامة" المراحل المختلفة التي تتداول خلالها الموازنة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بدءاً من مرحلة التحضير والإعداد ووصولاً إلى مرحلة الرقابة والمراجعة".<sup>2</sup> حيث تمر الموازنة العامة بعدة مراحل أساسية، يمكن شرحها على النحو التالي:

**المرحلة الأولى: مرحلة التحضير و الإعداد**

المقصود بهذه المرحلة هو تحضير الموازنة عن طريق وضع تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها في مرحلة الإعداد.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ناشد سوزي عدلي، مرجع سابق، ص302-303.

<sup>2</sup> عثمان سعيد عبد العزيز، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص615.

<sup>3</sup> حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، مرجع سابق، ص82.

تبدأ مرحلة التحضير من خلال قيام السلطة التنفيذية المسؤولة عن التنظيم المالي للدولة والمتمثل في وزير المالية، بإصدار عموم إلى كافة الجهات بقرب انتهاء السنة المالية، وبدأ سنة مالية جديدة، وبالتالي مطالبة كل وزارة للاستعداد لعمل مشروع الموازنة العامة الجديد.<sup>1</sup>

### المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد الموازنة

لما كانت السلطة التشريعية تمثل جموع الشعب، لذا فإن اعتماد الموازنة، يعني اعتماد الشعب لها، ويعتبر اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية من المسؤوليات الكبيرة التي تعد فيما بعد مصدرا لتنفيذ هذه الموازنة، فإذا تم اعتماد الموازنة بكثير من الأخطاء فإن معنى ذلك عدم صلاحيتها لتنفيذ الخطة المالية وبالتالي تحقيق أهداف الموازنة.<sup>2</sup>

ويتم مناقشة الموازنة على ثلاث مراحل هي:<sup>3</sup>

- تناقش سياسة الحكومة المالية والاقتصادية المستوحاة من الموازنة العامة.
- تناقش الموازنة مناقشة تفصيلية لكل باب ويتم الاقتراح عليها.
- يتم الاقتراح على الموازنة بشكلها الإجمالي وبصغتها النهائية.

### المرحلة الثالثة: مرحلة تنفيذ الموازنة ومتابعتها

تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل وأكثرها خطورة، ويقصد بها وضع بنود الموازنة المختلفة موضع التنفيذ، وتختص بها السلطة التنفيذية، وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة.<sup>4</sup>

وفي نطاق دراسة تنفيذ الموازنة العامة يمكن التمييز بين تنفيذ النفقات وتنفيذ الإيرادات.

#### أولاً: تنفيذ الإيرادات

تتولى الإدارات الحكومية عملية تحصيل الإيرادات العامة وتتبع في ذلك الخطوات التالية:<sup>5</sup>

- لا تجبى بعض الإيرادات العامة كالضرائب إلا عند تحقيق الواقعة المنشئة للإيراد كتحقق الدخل لضريبة الدخل أو عبور الحدود بالنسبة للضرائب الجمركية.
- المنازعة في دين الضريبة لا يوقف عملية دفعها بل يجب الدفع أولاً ثم الاعتراض بعد ذلك وفقاً لقاعدة "ادفع ثم أسأل".

<sup>1</sup> علام أحمد عبد السميع، المالية العامة المفاهيم التحليل الاقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2012، ص 275.

<sup>2</sup> علا أحمد عبد السميع، مرجع سابق، ص 276

<sup>3</sup> العبيدي سعيد العلي، مرجع سابق، ص 212

<sup>4</sup> محرزى محمد عباس، مرجع سابق، ص 367

<sup>5</sup> العبيدي سعيد العلي، مرجع سابق، ص 213 - 214

- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وطريقة التحصيل في الأحوال التي ينص عليها القانون .
- أن تنفيذ كل إيراد يستلزم عمليتين الأولى إدارية تتضمن التحقق من قيام الواقعة المنشئة للإيراد وتحديد مقدارها. والثانية محاسبية أي جباية المبلغ المحدد.
- أن الفصل بين العمليات الإدارية والمحاسبية يضمن عدم إساءة استخدام الصلاحيات وسوء التصرف والتي قد تحدث عندما تجتمع العمليتان في الكادر الوظيفي نفسه. وكذلك ضمانة لأموال الدولة. حيث يكون الإداريون والمحاسبون رقباء بعضهم على بعض. كما يضمن هذا الفصل أداء الأعمال بشكل أكثر كفاءة.

### ثانياً: تنفيذ النفقات

إن مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الموازنة لا يعني التزام الحكومة بانفاق جميع هذه الاعتمادات وإنما الترخيص لها بإذن تقوم بالإنفاق العام في وجود هذه المبالغ على البنود المقررة وعدم تجاوزها قبل موافقة السلطة التشريعية على ذلك. وهذا يعني أن الحكومة تستطيع دائماً عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم يكن ما يستوجب ذلك<sup>1</sup>.

### المرحلة الرابعة: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة: "مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، وتقييم العمل الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى كفاءتها، وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الأهداف المحققة، هي ما كلن يجب تحقيقه وإن تلك الأهداف تحققت وفق الخطة الموضوعية وخلال الأوقات المحددة لها"<sup>2</sup>.

وتقسم الرقابة إلى ثلاثة أنواع هي :

#### 1/ الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية الرقابة التي تقوم بها إدارة تابعة لجهة التنفيذ نفسها، أي أنها الرقابة المناطة بوزارة المالية على غيرها من الوزارات والمصالح الحكومية<sup>3</sup>.

#### 2/ الرقابة القضائية:

إن تعذر قيام السلطة التشريعية بتدقيق الحسابات المالية والحسابية المعقدة جعلها تستعين بهيئة متخصصة، مستقلة عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية، تتولى الرقابة على الموازنة، وتعرض نتائجها على البرلمان<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ذنبيات محمد جمال ، مرجع سابق، ص 290 - 291

<sup>2</sup> الزبيدي عبد الباسط علي جاسم، مرجع سابق، ص 243

<sup>3</sup> الداودي زينب كريم، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع ودار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، عمان-العراق،

## 3/ الرقابة السياسية:

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المنوط بها إصدار التشريعات والأنظمة، كالمجالس التشريعية، وتقوم هذه الأجهزة باعتماد الموازنة العامة إذ تناقش الموازنة فيها قبل البدء بتنفيذها، كما تمارس هذه الأجهزة رقابة أثناء تنفيذ الموازنة، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> نصر الله محمد عباس، مرجع سابق، ص 174

<sup>2</sup> خصاونة محمد، مرجع سابق، ص 185

## خلاصة الفصل:

نستنتج من خلال ما سبق:

- 1- يعتبر التمويل الدولي القناة التي تنتقل عن طريقها الأموال من أماكن وفرتها إلى أماكن ندرتها، وبالتالي فهي الوسيلة التي تحصل بواسطتها الدولة على موارد مالية لتمويل مختلف مشروعاتها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- 2- تعد المساعدات الدولية من بين مصادر التمويل الدولي فهي كل من أشكاله والتي تعبر عن انتقال الموارد المالية والمعنوية من دولة إلى أخرى بغية تحسين الوضع السائد في تلك الدولة .
- 3- تعتبر الموازنة العامة الوثيقة المالية التي تسجل فيها الدولة مجمل إيراداتها ونفقاتها المقدرة لفترة زمنية مستقبلية
- 4- تقوم الموازنة العامة على أربع مبادئ أساسية وهي الوحدة والسنوية والعمومية وتوازن الموازنة كما أنها لا تظهر في شكلها النهائي إلا بعد المرور بمراحل متمثلة في الإعداد والتحضير والمراقبة والمصادقة .

## الفصل الثاني:

العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية)  
والموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة

(2016-2000)

## المبحث الأول : الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الموازنة من منظور السلطة الفلسطينية من خلال التطرق إلى تعريفها وقواعدها القانونية وخطوات إعدادها وعناصرها المتمثلة في الإيرادات و النفقات بالتفصيل.

### المطلب الأول : مفهوم الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

لقد وضع القانون الفلسطيني تعاريف محددة للموازنة العامة، كما حدد كيفية عملها.

### الفرع الأول : تعريف الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

درجت الحكومة الفلسطينية المتعاقبة على إعداد وتقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة لإقراره من قبل المجلس التشريعي الذي تشكل بعيد الانتخابات عام 1996، وبعد إصدار القانون الأساسي في العام الذي نص على إلزامية إعداد الموازنة العامة (المادتين 60 و 61) وإقرار قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية تم تحديد الصلاحيات و المسؤوليات و كل ما يتعلق بإقرار و تنفيذ الموازنة العامة للسلطة، وتطورت عملية الالتزام بنصوص القانون بصورة تدريجية وخصوصا بعد العام 2003. ولكن حالة الانقسام المستمرة منذ منتصف عام 2007 ، وما نشأ عنها من تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، التزمت الحكومة الفلسطينية بتقديم مشروع الموازنة لإقراره من طرف رئيس السلطة الوطنية ، كاستحقاق قانوني لإدارة المال العام وفقا للموازنة العامة.<sup>1</sup>

عرفت بموجب قانون رقم (7) بأنها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: القواعد القانونية للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

هناك مجموعة من القواعد تنظم إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وهي :

#### 1- قواعد مصدرها الدستور:

يمثل الدستور القاعدة الأساسية في أي بلد والتي تبنى عليها لاحقا كافة القوانين والقرارات التي تصدر لتنظيم شؤون هذا البلد، كما انه يمثل سيادة الدولة على أرضها، وحيث أن السلطة الفلسطينية دخلت الأراضي

<sup>1</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني(ماس)، ورقة خلفية، جلسة طاولة مستديرة رقم(2)، 15 نيسان 2015 .

<sup>2</sup> قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة للشؤون المالية، المادة 1 .

الفلسطينية منذ ابريل 1994م ولم تمارس السيادة الكاملة على هذه الأرض حتى الآن بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي عليها ، وعليه فإن السلطة الفلسطينية تفتقد إلى وجود دستور ينظم الشؤون الفلسطينية في جوانب الحياة المختلفة، لذلك تعيش السلطة الفلسطينية وضعاً استثنائياً فريداً، فهي ليست بالدولة ذات السيادة، كما أنها لم تتمتع بحكم ذاتي يحفظ لها الترابط الجغرافي بين مناطقها .

## 2- قواعد مصدرها التشريع:

### أ- قرارات وقوانين السلطة التشريعية:

قوانين المجلس التشريعي الفلسطيني: وهي قوانين يصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني ويصادق عليه الرئيس الفلسطيني وتعتبر ملزمة، ومن أهم القوانين التي صدرت ولها علاقة بالموازنة العامة :

- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 الذي نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1998/7/1 بشأن الوظائف الحكومية والتعيينات والترقيات والأجازات والرواتب.

- قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998 والذي نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1998/7/24 ويتكون من 70 مادة تنظم الشؤون المالية في مؤسسات السلطة.

- قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998 والذي يوضح كيفية طرح العطاءات وترسيبتها، وطرق الشراء وشروط المستودعات، ومهام المسؤولين وطرق التخزين.

### ب- قرارات وقوانين رئيس السلطة الفلسطينية:

وهي قرارات ملزمة في تنفيذها ومنها قرار رقم 147 لسنة 1995 لتنظيم وضبط الموازنة العامة وينص على الفقرات التالية:

- على جميع الوزارات والمؤسسات التي تحصل الإيرادات العامة أن تقوم بالتحصيل على سندات قبض من وزارة المالية.

- إيداع جميع المبالغ المحصلة في حسابات الإيرادات العامة والتي تحددها وزارة المالية على أن يورد يوميا .

- لا يجوز استخدام الإيراد المحصل أو الدفع منه على الإطلاق في أي بند من بنود الإنفاق نهائياً.

### المطلب الثاني : خطوات إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

لكل موازنة بلد خطوات محددة لإعداد الموازنة العامة لهذه البلد ولا تخرج هذه الخطوات عن ما تم تحديده وعند

الحديث عن موازنة السلطة الفلسطينية فإنه يمكن تحديد خطوات إعداد الموازنة العامة بما يلي: <sup>1</sup>

<sup>1</sup> النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، 2005.

أولاً : تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من أيار من السنة الجارية تقريراً وتحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية، والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة، ويسترشد مجلس الوزراء بهذا التقرير في وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد مشروع الموازنة العامة للسنة المالية القادمة .

ثانياً : تبدأ دائرة الموازنة بتحضير بلاغ إعداد الموازنة العامة على أساس المؤشرات والتوقعات الاقتصادية والسياسات المالية والاقتصادية المعتمدة من مجلس الوزراء.

يجب أن يصدر البلاغ في موعد لا يتجاوز الأول من شهر يوليو من السنة المالية الجارية مبيناً فيه:

- أ- التوقعات المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة والمؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية للعام القادم.
  - ب- حدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها.
  - ت- تقدير نفقاتها على أساس عدم تغيير السياسات.
  - ث- التعليمات والنماذج والمعلومات المطلوبة.
  - ج- دليل النفقات الجارية والرأسمالية والتطويرية مقسماً إلى مجموعات موضحاً بنود كل مجموعة والمفهوم المقابل لكل بند والنفقات التي ستدرج ضمنه في موازنة السنة القادمة.
  - ح- الجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة القادمة.
- تحتوي النماذج والمعلومات التي يتضمنها بلاغ إعداد الموازنة العامة على ما يلي:
- 1- كشف يوضح تقديرات النفقات لكل بند رئيسي من هيكل الموازنة العامة كما يلي:
    - أ- الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة.
    - ب- الإنفاق الفعلي للأشهر الستة الأولى من السنة الجارية.
    - ت- الإنفاق المتوقع للأشهر الستة المتبقية من السنة الجارية.
    - ث- تقديرات النفقات للسنة المالية القادمة.
  - 2- كشف يوضح تقديرات الإيرادات لكل بند رئيسي من هيكل الموازنة العامة كما يلي:
    - أ- الإيرادات الفعلية للسنة المالية السابقة.
    - ب- الإيرادات الفعلية للسنة أشهر الأولى من السنة الجارية.
    - ت- توقعات الإيرادات للسنة أشهر المتبقية من السنة الجارية.
    - ث- تقديرات الإيرادات للسنة المالية القادمة على أساس التعرفة والمعايير المطبقة حالياً.

- ج- إيرادات لمقترحات جديدة ولتعديل التعرفة وتقديرات الإيرادات الناتجة عن هذه المقترحات ويتم مقارنة الإيرادات الفعلية بالتقديرات المقابلة لها في كل حالة.
- 3- بيانات عن الموظفين وتقديرات الرواتب للسنة القادمة.
- 4- جدول تشكيلات الوظائف للسنة القادمة مرفقاً معه الهيكل التنظيمي للدائرة.
- 5- خلاصة الإحداثيات المطلوبة للسنة القادمة موضحاً فيه الأسباب.
- 6- كشف بالاحتياجات المالية للنفقات الجارية وشراء السلع والخدمات التشغيلية مرفقاً معها البيانات التفصيلية لبعض البنود الإيجارات والمياه والكهرباء والاتصالات والمطبوعات والصيانة والإصلاحات والمواد واللوازم الاستهلاكية ومصاريف وسائط النقل وأية كشوف أخرى تطلبها الوزارة.
- 7- كشوف تفصيلية بالمركبات الحكومية وأرقام اشتراكات الهواتف الأرضية والنقالة.
- 8- كشف بالاحتياجات المالية لشراء السلع المعمرة (الرأسمالية).
- 9- خلاصة التمويل الرأسمالي طويل المدى (المشاريع التطويرية) المنفذة في السنة الجارية.
- 10- كشف بتفاصيل مقترحات المشاريع الرأسمالية (المشاريع التطويرية) مرفقاً معها تقرير كامل بالوثائق المناسبة وفقاً لطبيعة المشروع والتعليمات المبينة في البلاغ وأية وثائق أو بيانات تطلبها الوزارة على أن تشمل تلك التفاصيل تكلفة النفقات التشغيلية الناتجة لاحقاً عن تنفيذ تلك المشاريع.
- ثالثاً:** على كل دائرة إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها من المستوى الأدنى إلى الأعلى بحيث تشكل في مجموعها مشروع موازنة الدائرة للسنة القادمة، وإرفاق شرح مفصل بالبرامج والأعمال والمشاريع التي يطلب رصد مخصصات لها.
- رابعاً:** ترسل الدوائر مشاريع موازنتها لوزارة المالية في موعد لا يتجاوز التاريخ المحدد في بلاغ إعداد الموازنة العامة، وتقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة على النحو الآتي:
- أ- دراسة مشروع موازنة كل دائرة وتقديرات الإيرادات والنفقات بالتشاور مع الدوائر ذات الاختصاص ومدوبي الدوائر المعنية الذين يحدددهم الوزير المختص.
- ب- دراسة احتياجات الوزارات والمؤسسات العامة من القوى البشرية وإعداد جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها.
- ت- القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد مشروع الموازنة العامة وتنفيذها.
- ث- دراسة ومناقشة وتقييم جميع الطلبات وكافة البرامج التي يطلب رصد مخصصات لها بعد التأكد من جدواها ومواءمتها للسياسات المالية المعتمدة.
- ج- التأكد من عدم الازدواج في التخصيص والبرامج والتمويل.

- ح- يتم تجميع مشاريع موازنات الدوائر كما وافقت عليها الوزارة مع الأخذ بعين الاعتبار إجراء المقارنات اللازمة لموازنات الأعوام السابقة والأولويات التي يضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة وتجميع مصادر التمويل وتضع بذلك مسودة مشروع قانون الموازنة العامة.
- خامسا:** يقدم وزير المالية في موعد لا يتجاوز منتصف تشرين أول من السنة المالية الجارية مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة القادمة لمجلس الوزراء.
- سادسا:** يقدم مجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز الأول من تشرين الثاني مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي.
- سابعا:** يقدم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع.
- ثامنا:** تستكمل إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقرارها وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة.
- تاسعا:** يجب أن يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة مايلي:
- أ- كشافاً مصنفاً للإيرادات التقديرية وللنفقات المقترحة لكل دائرة، ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية.
- ب- المقترحات المتعلقة بتحصيل إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية والاقتراض الإضافي لمواجهة أي عجز بالموازنة، ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى.
- ت- المقترحات التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة المتعلقة بالمشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ شاملة عملية تقييم التقدم الفعلي في ضوء الأهداف المخططة وكشافاً بالاحتياجات المالية للسنوات المالية القادمة.
- ث- مبررات وتفاصيل تنفيذ المشاريع الرأسمالية الجديدة حتى يتمكن المجلس التشريعي من اتخاذ القرارات الملائمة بشأنها.

### المطلب الثالث: عناصر الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

تتمثل عناصر الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية في ما يلي:

#### الفرع الأول: الإيرادات

يمكن تلخيص العناصر الأساسية التي تتكون منها الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كما يلي: <sup>1</sup>

**الإيرادات العامة:** هي مجموع المبالغ النقدية والعينية التي تحصل عليها الحكومة، بموجب القوانين والأنظمة التي تصدرها الدولة، وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وإيه إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية الفلسطينية

**تنقسم الإيرادات العامة إلى نوعين:** يطلق على النوع الأول إيرادات عامة محلية (الإيرادات الداخلية)، وتشمل الجباية المحلية من الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية بالإضافة إلى المقاصة و إما النوع الثاني من الإيرادات فهي الإيرادات الخارجية من المنح والمساعدات والقروض الميسرة.

**النوع الأول: الإيرادات الداخلية:** والتي تتشكل من كل من الإيرادات الضريبية والتي هي الجزء الأكبر من مصادر الإيرادات والإيرادات غير الضريبية

**النوع الثاني: الإيرادات الخارجية:** تتمثل الإيرادات الخارجية المحولة لموازنة السلطة الفلسطينية في الآتي: القروض: الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية غير المسددة والمترب عليها دفعه تسديداً للالتزامات

**المنح و المساعدات الدولية:** وهي الهبات العينية والنقدية، الممنوحة لدولة بدون مقابل سواء المنح المحلية والخارجية سواء كانت نقدية أو عينية ( وهي موضوع دراستنا وسنتطرق لها بالتفصيل)

#### الفرع الثاني : النفقات

**النفقات:** كم قابل للتقويم النقدي، يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام، إشباعاً لحاجة عامة .

وتشمل النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية<sup>2</sup>.

1- النفقات الجارية: وتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية.

2- النفقات التشغيلية: وهي النفقات اللازمة لتشغيل المؤسسة العامة ( كأجور المباني، الكهرباء، المياه،

<sup>1</sup> قانون رقم 7، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998 .

<sup>2</sup> دليل المواطن للموازنة العامة، وزارة المالية الفلسطينية، 2013، ص 2 .

البنزين...الخ) وهي جزء من النفقات الجارية.

3- النفقات التحويلية: وهي النفقات التي ترصد في موازنة المؤسسة العامة ويستفيد منها طرفا ثالثا، كتلك المساعدات التي تقدم عبر وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة ومخصصات اسر الشهداء والجرحى ومخصصات الأسرى.

4- النفقات الرأسمالية: وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية ( كالمباني، الأراضي، المعدات، المركبات...الخ) والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى.

5. النفقات التطويرية: وهي النفقات التي لها طبيعة تختلف عن النفقات الجارية من حيث العمر الافتراضي والعائد من النفقة

### المبحث الثاني: واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وطبيعة المساعدات المقدمة لها

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى واقع كل من الإيرادات العامة و النفقات العامة والرصيد في الموازنة الفلسطينية مع محاولة الإلمام بكل التغيرات التي قد مرت بها موازنة السلطة الفلسطينية منذ نشأتها.

#### المطلب الأول: واقع الإيرادات في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

بموجب القوانين الفلسطينية(القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة)، درجت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ العام 1997 على إعداد وتقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة لإقراره من قبل المجلس التشريعي. وحتى بعد حدوث الانقسام الداخلي الفلسطيني في عام 2007، وغياب أو تغيب المجلس التشريعي الفلسطيني، التزمت الحكومة الفلسطينية في الضفة بتقديم مشروع الموازنة لإقراره من قبل رئيس السلطة الوطنية، كاستحقاق قانوني للصرف من الموازنة العامة.<sup>1</sup>

وجاء ذلك بعدما وقعت منظمة التحرير الفلسطينية اتفاق أوسلو مع إسرائيل عام 1993 لإقامة السلطة الفلسطينية بصلاحيات إدارة الأراضي الفلسطينية المتفق عليها، وكانت البداية بمنح السلطة الفلسطينية صلاحيات الحكم الذاتي في أجزاء من قطاع غزة ومدينة أريحا من الضفة الغربية في العام 1994، ثم امتدت صلاحياتها المدنية والاقتصادية في مرحلة لاحقة إلى معظم مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة في يناير/1995.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني(ماس)، تقييم تنفيذ موازنة السلطة الوطنية للعام 2013 ومتغيرات السياسة المالية في موازنة 2014، ص 2.

<sup>2</sup> احمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية،رسالة لنيل شاهدة الماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2012، ص 87.

وقد بدأت السلطة الفلسطينية في انتهاج سياسة إعداد الموازنات منذ 1995 والذي شهد إصدار أول موازنة عامة (لم يكن في تلك الفترة قانوناً للموازنة)، وكانت موازنة تجريبية ولم تبنى على أسس علمية. ومن ثمة أخذ موضوع إعداد الموازنة اتجاهاً جديداً بعد تشكيل المجلس التشريعي بعيد الانتخابات 1996، وبعد إصدار القانون الأساسي الذي نص على إلزامية إعداد الموازنة العامة (المادتين 62، 61)، ومن ثمة إقرار قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وبذلك بدأت السلطة الفلسطينية الخطوة الأولى في إنشاء سياستها المالية. هذا المنحنى الجديد تمثل في تطور عملية الالتزام بتنفيذ نصوص القانون الخاص بالموازنة إلى المجلس التشريعي في إطار قانون يتم المصادقة عليه بموعد محدد في كل سنة.<sup>1</sup>

بذلت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة ما بوسعها من أجل إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني كمطلب رئيسي لبرامج الإعداد للدولة الفلسطينية المستقلة، ولكن حقيقة الأمر أن الاقتصاد الفلسطيني مثقل بالآثار السلبية الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي بمكوناته المختلفة كالإغلاقات والحوجز والإجراءات التعسفية التي أدت إلى تقطيع أوصال الوطن، وتمنع حركة البضائع والأفراد، وجدار الفصل العنصري الذي يحرم الاقتصاد من موارد أساسية متعددة بما فيها الأرض والمياه، والفصل الكامل لقطاع غزة، وتهويد القدس، والاستمرار في سياسة الاستيطان وسياسات الخنق الاقتصادي في كل المجالات، فتعتبر القيود والعوائق الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي تشكل العقبة الأساسية أمام أي جهد فلسطيني وطني في إطار التخطيط لعملية إنعاش اقتصادي كخطوة أولى باتجاه تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة وبلورة متطلبات وضع السياسات اللازمة لتحقيق هذا الهدف الاستراتيجي، كما أن السلطة وفي نفس الإطار قامت بإصلاحات كبيرة في نظامها المالي بما يتوافق مع المعايير الدولية، لاسيما قدرتها على التحكم بنفقاتها وترشيدها، لتقليص الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية وتعزيزاً للقدرات الذاتية للسلطة الوطنية تنفيذاً لمبدأ الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقرار المالي. إن تحقيق مبدأ الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقرار المالي وكذلك تخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية، يتطلب جهوداً كبيرة من كافة الأطراف الفلسطينية المعنية، وإن كان جل هذه الجهود سيلقى على عاتق الحكومة الفلسطينية، ولكن نفتقد لأهم مقومات الدولة التي نريد الإعلان عنها، ألا وهي اللحمة والوحدة لجناحي الوطن (الضفة الغربية وقطاع غزة)، فحالة الانقسام التي يعاني منها الشعب الفلسطيني لها آثارها السلبية التي تخيم على مختلف مناحي الحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وإعادة هذه اللحمة وتشكيل

<sup>1</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، موازنة عام 2016 والتطورات الأخيرة التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية، ص 1.

حكومة وحدة وطنية وإضفاء جو المصالحة الوطنية، كل ذلك سيعجل من قدرة السلطة على الاعتماد على ذاتها.<sup>1</sup>

الإيرادات العامة التي تشهد تراجعاً ملحوظاً من عام إلى آخر؛ نظراً لتزدي الأوضاع الاقتصادية وتراجع حجم المنح والمساعدات الدولية.

يتم تمويل الموازنة العامة الفلسطينية من خلال الإيرادات المحلية التي تنقسم إلى الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية وإيرادات المقاصة، والمنح والمساعدات الدولية، وجزء العادة على تصنيف الإيرادات الضريبية المحلية منفصلة عن إيرادات المقاصة بحكم اختلاف مصدر جبايتها.

وتتمثل الإيرادات الضريبية في ضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة الأملاك، الجمارك والمكوس، أما الإيرادات غير الضريبية فتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة أو المساهمة فيها والرسوم الإدارية والمصادرات والغرامات، إضافة إلى الإيرادات غير الضريبية الأخرى المتمثلة في الرسوم والرخص وتوزيعات الأرباح ومقبوضات الأمانات.

والجدير بالذكر أن إيرادات المقاصة والتي تشكل بندياً هاماً للغاية فتتمثل في الإيرادات الناتجة عن المعاملات التجارية بين السلطة الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي، والتي يتم تحويلها إلى وزارة المالية وتشمل الجمارك على مستوردات السلطة أو نتيجة الاستيراد المباشر عبر الموانئ والتي يقوم الاحتلال الإسرائيلي بجبايتها، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة الشراء وضريبة المحروقات.

### المطلب الثاني: واقع النفقات في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

تُقسم النفقات العامة للسلطة الفلسطينية إلى نوعين، يتمثل الأول منها في نفقات جارية والتي تنقسم بدورها إلى الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية والنفقات التحويلية ونفقات رأسمالية عادية، والنوع الثاني منها النفقات التطويرية (الرأسمالية) والتي تنقسم إلى نفقات تطويرية ممولة من الخزينة، ونفقات تطويرية ممولة من الدول المانحة

ارتفعت النفقات العامة خلال الربع الأول من عام 2014 بنسبة 10.8% مقارنة بالربع السابق لتبلغ حوالي 3.6 مليار شيكل ( 26.5% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي) ويتكون الإنفاق العام في معظمه من النفقات الجارية (بلغت نحو 93.3% في حين شكل الإنفاق التطويري نحو 6.7% من إجمالي الإنفاق في الربع الأول

<sup>1</sup> احمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، مرجع سابق، ص 87، 88.

لعام 2014)<sup>1</sup>

1- النفقات الجارية: يتكون الإنفاق الجاري من ثلاثة بنود رئيسية، الأجور والرواتب بنحو 53% ونفقات غير الأجور 39% وصافي الإقراض 8% تقريبا. وقد ارتفعت النفقات الجارية خلال الربع الأول 2014 بنحو 8.2% مقارنة بالربع السابق؛ نتيجة لارتفاع نفقات غير الأجور 20.4% وجاء هذا بسبب ارتفاع الإنفاق التشغيلي بالإضافة إلى زيادة التحويلات إلى الخدمات الاجتماعية. كما ارتفع الإنفاق على صافي الإقراض بمقدار 5.7% مقارنة بالربع السابق.

أما فيما يتعمق بفاتورة الأجور والرواتب المكون الرئيسي للنفقات الجارية فقد ظلت تقريبا على حالها بين الربعين المتلاحقين بنحو 1.6 مليار شيكل ولكنها انخفضت بنسبة 11% بين الربعين المتناظرين. ويجب إعادة التأكيد ثانية هنا أن هذه التطورات هي على ضوء الحساب على الأساس النقدي. وتشير البيانات إلى استمرار القصور في توفير السيولة لتسديد التزامات الرواتب في هذا الربع الأول من عام 2014. إذ أن قيمة فاتورة الأجور والرواتب المدفوعة كان أقل من مستوى الالتزام التي يتوجب دفعه بحوالي 144.3 مليون شيكل .

2- النفقات التطويرية: ارتفعت النفقات التطويرية خلال الربع الأول 2014 بنحو 67% مقارنة بالربع السابق لتبلغ حوالي 216.6 مليون شيكل على خلفية تحويل الحكومة لجزء من موازنتها إلى الإنفاق التطويري 93.3 مليون شيكل.

### المطلب الثالث: رصيد الموازنة للسلطة الفلسطينية وطبيعة المساعدات المقدمة لها

تعبر الموازنة العامة عن الخطة المالية لدولة في فترة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة، وتوضح سياسة الدولة المالية من خلال تحكمها في إيراداتها ونفقاتها العامة، وتتوقف درجة هذا التحكم على سيادتها على الموارد المالية المختلفة.

### الفرع الأول: رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية

بالنسبة لفلسطين؛ فإن السيادة منقوصة للسلطة على مواردها المالية الأمر الذي أدى إلى حدوث اختلالات كبيرة في موازنتها، وعدم قدرتها على التحكم في مكوناتها، وبالتالي عدم السيطرة على عجز الموازنة المزمّن، وبقاء السلطة الفلسطينية في حاجة مستمرة للمنح والمساعدات الدولية لمعالجة هذا العجز، ولعل ممارسات الاحتلال الإسرائيلي إلى جانب المعوقات الداخلية الفلسطينية من أهم الأسباب التي أدت إلى ترسيخ تلك الاختلالات

<sup>1</sup> تقرير واقع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية وأفاقها، مركز الدراسات والأبحاث، 2015، ص ص 12-13.

وتقويض قدرة السلطة على تنمية مواردها المالية لاسيما الذاتية منها، ويرجع ذلك إلى تحكم الاحتلال الإسرائيلي في الإيرادات الجمركية والضريبية والتي تشكل أكثر من 72% من إجمالي الإيرادات المحلية للسلطة المترتبة على واردات نتيجة تحصيلها بالنيابة عنها، وذلك وفقاً لبرتوكول باريس الاقتصادي بين الجانبين. مما أتاح (إسرائيل) أداة ضغط غاية في الأهمية تستخدمها لابتزاز السلطة سياسياً، إضافة إلى تحكّمها في كافة المنافذ البرية والبحرية والجوية التي تربط الأراضي الفلسطينية بدول الجوار، إضافة إلى استحواد (إسرائيل) على أكثر من 84.6% من متوسط التجارة الخارجية للسلطة مع العالم الخارجي منذ نشأتها حتى أول أكتوبر عام 2014.<sup>1</sup>

يضاف إلى ذلك عدم منح سلطة النقد الفلسطينية صلاحية البنك المركزي فيما يخص إصدار العملة الوطنية، حيث مازال الاقتصاد الفلسطيني يستخدم ثلاث عملات سواء في القطاع المالي، مما أفقد السلطة الفلسطينية وسائل رسم السياسة النقدية التي يمكن بواسطتها التحكم في بعض الاتجاهات الاقتصادية، بالإضافة إلى المشاكل التي تواجه عملية إعداد الموازنة وتنفيذها وإعداد التقارير الرقابية الدورية وعدم ثبات أسعار الصرف، الأمر الذي كبد السلطة خسائر تصل إلى 220 مليون دولار سنوياً جراء تقلبات أسعار الصرف. بالإضافة إلى الجوانب الاقتصادية لعبت الجوانب السياسية دوراً كبيراً في التأثير على الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية، فبعد أن وصل النمو والاستقرار الاقتصادي مستوى مقبولاً عام 1999 مما أدى إلى اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000 إلى تدهور حاد في المؤشرات الاقتصادية، فارتفعت معدلات البطالة لتصل في عام 2002 إلى 31.3% بعد منع العمالة الفلسطينية من العمل في أراضي 1948 م، وانخفضت إيرادات السلطة بشكل ملحوظ.

وعلى الرغم من كل ذلك فإن السلطة الفلسطينية عملت على تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية أواخر عام 2007 لتغطي 2008-2010 في خطوة لاستدراك الأمور، فبدأت العمل على تعزيز مواردها المالية الذاتية بكل الأساليب المتاحة لتقليص اعتمادها على المساعدات الدولية لدعم موازنتها الجارية، حيث قامت بتغيير قانون ضريبة الدخل وتوسيع القاعدة الضريبية وتحسين أساليب الجباية لزيادة الإيرادات المحملة لها.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: طبيعة المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية

للتمويل الدولي الدور الأساسي في إنجاز العديد من المشاريع التي لولاها لما أمكن تنفيذ هذه المشاريع، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ مشروعات إستراتيجية في مجال الطرق والمياه وخدمات الصرف الصحي وبناء المؤسسات

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 3.

<sup>2</sup> المرجع السابق، ص 4.

وخلق عشرات آلاف فرص العمل وتحسين للخدمات الصحية وتطوير قطاع التعليم وذلك أما مباشرة عبر المشروعات أو عن طريق تمويل الموازنة للسلطة الفلسطينية.

وقد تنوعت مجالات المساعدة للسلطة الفلسطينية التي التزمت بها الدول المانحة فقد كان الالتزام للفترة من عام ما قبل 2002 وإلى عام 2009 هو (11.86) مليار دولار أمريكي.

### المبحث الثالث: العجز أو الفائض في موازنة السلطة الفلسطينية

نظرا لأهمية المساعدات الدولية وتأثيرها الكبير على رصيد الموازنة العامة، سوف نقوم في هذا المبحث بتتبع مسار بنود الموازنة العامة الفلسطينية ومنه نستنتج رصيدها وبالتالي الوصول إلى العلاقة بين المساعدات الدولية والموازنة العامة

### المطلب الأول: التطورات الكمية للإيرادات العامة في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016)

ومن خلال الجدول التالي نستعرض تطور الإيرادات العامة في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016).

## جدول رقم (02) الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016).

الوحدة: (مليون دولار)

البيان	2000	2001	2002	2003	2004	2005
الإيرادات العامة	1449.0	1122.0	987.0	1367.0	1403.0	2006.0
إيرادات ضريبية	241.0	183.0	141.0	167.0	191.0	231.0
إيرادات غير ضريبية	111.0	92.0	82.0	124.0	146.0	245.0
إيرادات المقاصة	587.0	0.0	72.0	472.0	713.0	894.0
المنح والمساعدات الدولية	510.0	849.0	697.0	620.0	353.0	636.0
البيان	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الإيرادات العامة	1741.0	2938.0	3757.8	2950.4	3055.7	3160.3
إيرادات ضريبية	221.0	202.0	272.8	301.5	439.0	482.3
إيرادات غير ضريبية	157.0	122.0	486.2	283.6	254.5	219.2
إيرادات المقاصة	344.0	1318.0	1137.0	1090.0	1234.2	1488.9
المنح والمساعدات الدولية	1322.0	0.0	1978.1	1401.8	1210.3	983.3
البيان	2012	2013	2014	2015	2016	
الإيرادات العامة	3172.3	3677.9	4021.6	3688.2	2869.0	
إيرادات ضريبية	483.2	597.2	604.0	606.6	562.3	
إيرادات غير ضريبية	232.1	254.4	270.5	249.8	307.4	
إيرادات المقاصة	1574.4	1690.5	2054.3	2046.9	2112.0	
المنح والمساعدات الدولية	932.1	1358.0	1230.4	796.8	995.0	

المصدر : سلطة النقد الفلسطينية ، البيانات التراكمية ، <http://www.pma.ps/> ، 2017/03/10

يبين الجدول السابق زيادة الإيرادات العامة والمنح خلال فترة الدراسة (2000-2016) من 1449.0 مليون دولار عام 2000 إلى 3688.2 مليون دولار عام 2015 ذلك بسبب نمو مكونات الإيرادات العامة، وقد نمت الإيرادات العامة والمنح بنسبة 571.7% خلال الفترة (2000-2016) والتي تحتل إيرادات المقاصة فيها الجزء الأكبر، حيث بلغت نسبة مساهمتها في الإيرادات المحلية عام 2015 ما يقارب 70.8% ونمت المنح والمساعدات الدولية أيضاً بشكل كبير حوالي 478.2% خلال فترة الدراسة.

وفي الفترة (2000-2002) تراجعت الإيرادات العامة للسلطة على إثر اندلاع الانتفاضة الثانية وكنتيجة لسياسات الاحتلال في إغلاق المناطق الفلسطينية انخفضت الإيرادات المحلية وامتنع الاحتلال الإسرائيلي عن تحويل أموال المقاصة عام 2001 وهو ما أثر على الإيرادات العامة لتصل إلى 987 مليون دولار عام 2002

حيث انخفضت بنسبة 32% عما كانت عليه عام 2000. وفي المجال يجدر الإشارة إلى أن هذا الانخفاض في الإيرادات العامة والذي ضاهى قرابة الثلث عن السنوات التي سبقتة يعود إلى سياسات الحصار الممنهج الذي انتهجته دولة الاحتلال، والذي نجم عنه دماراً واسعاً في البنى الاقتصادية الفلسطينية، وتزايداً في معدلات الفقر والبطالة، ونسب النمو الاقتصادي.

شهدت حصيلة الإيرادات العامة تحسناً في الفترة (2003-2005) متأثرة بجدية الإصلاح المالي وتحسن الإدارة الضريبية وتوسع قاعدتها الضريبية وعودة الاحتلال الإسرائيلي لتحويل أموال المقاصة. لكن هذا التحسن لم يستمر مطولاً فقد عادت الإيرادات العامة للتراجع مرة أخرى عام 2006 بسبب فوز حركة حماس في الانتخابات البرلمانية، فقد وصلت الإيرادات المحلية إلى أدنى مستوى خلال غالبية سنوات الدراسة بفعل سياسات الاحتلال وسيطرتها على أموال المقاصة، إذ لم يحول الاحتلال إلا 344 مليون دولار وامتدت عن تحويل 1100 مليون دولار عام 2006 وعادت أموال المقاصة للتدفق مرة أخرى عام 2007. واستمرت الإيرادات العامة في النمو بسبب خطة الإصلاح والتنمية (2008-2010) التي تبنتها السلطة واستمرار تدفق أموال المقاصة حتى عام 2015 ويرجع التراجع في الإيرادات العامة والمنح إلى انخفاض المساعدات الخارجية، وذلك بسبب تراجع الدعم المقدم من خلال الآلية الفلسطينية الأوروبية (بيغاس) والبنك الدولي.

### أسباب القصور في الإيرادات العامة

يمكن إجمال أسباب انخفاض الإيرادات وعدم قدرتها على تمويل النفقات فيما يلي:<sup>1</sup>

- 1- قصور الإيرادات وعدم القدرة على زيادتها، وذلك للأسباب التالية :
  - أ- ضعف الأنشطة الاقتصادية.
  - ب- ضعف وهشاشة القطاع الخاص.
  - ج- تدني مستويات الإنتاج.
- 2- الإجراءات المتخذة من قبل الاحتلال الإسرائيلي واتفاق باريس الاقتصادي:
  - أ- اتفاق باريس ودوره في تقييد قدرة السلطة على وضع سياسة مالية ملائمة.
  - ب- سيطرة الاحتلال على إيرادات المقاصة وامتناعه عن تحويلها للسلطة لاعتبارات سياسية
  - ج- فقدان جزء من إيرادات الضرائب المفروضة على المنتجات المستوردة من الاحتلال الإسرائيلي
- 3- انخفاض المنح والمساعدات المخصصة لدعم الموازنة خاصة بعد عام 2015

<sup>1</sup> سمير أبو مدللة، إيمان الخصري، الإيرادات العامة والنفقات العامة المشكلات والحلول (1995-2015)، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد 6، ص 225-227.

- 4- انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي حيث أدت الإجراءات المتخذة من قبل الاحتلال من حصار وإغلاق في المناطق الفلسطينية إلى خفض مستوى النشاط الاقتصادي مما أثر سلباً على الإيرادات الضريبية.
- 5- ضعف الإدارة المالية، وتتمثل المشاكل الفنية الخاصة بها في جانب الإيرادات في التالي:
- أ- عملية تحصيل وتطوير الإدارة الضريبية.
- ب- الهيكل الإداري والإجراءات المتبعة في إعداد الموازنة.
- 6- الاعتماد المفرط على إيرادات المقاصة بسبب انخفاض مستويات الدخل والاستثمارات، وبالتالي عدم قدرة السلطة على زيادة معدلات الضرائب المباشرة وخاصة ضريبة الدخل مما أثر على إيراداتها الضريبية .
- 7- التهرب من الضرائب المترتبة على المقاصة، والذي يرجع إلى التهريب أو فواتير غير دقيقة من قبل التجار والاحتلال الإسرائيلي .
- 8- ضعف القدرة الإنتاجية لمختلف القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الفلسطيني.
- 9- ضعف مساهمة الإيرادات المحلية في تمويل النفقات.
- 10- المتغيرات السياسية على الساحة الفلسطينية.
- 11- تسرب جزء من الإيرادات الضريبية الفلسطينية نتيجة التهرب الضريبي وضعف الامتثال الضريبي .
- وبذلك، كانت السلطة الفلسطينية وما زالت تعاني من فجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، حيث تتزايد معدلات النفقات العامة بشكل يفوق الزيادة التي تحققها الإيرادات العامة، وتتمثل المشكلة الأساسية في الاعتماد الكبير على إيرادات المقاصة التي يقوم الاحتلال الإسرائيلي بجبايتها بالنيابة عن السلطة وفقاً لاتفاق باريس الاقتصادي، الأمر الذي جعل السلطة رهينة للضغوط السياسية، حيث أن قيامها بتوسيع القاعدة الضريبية سيزيد من تحمل المواطنين العبء الضريبي الجديد وتخفيض دخولهم القابلة للإنفاق الإيرادات العامة والنفقات العامة الفلسطينية وتخفيض مستويات المعيشة، ولهذا فقد اعتمدت السلطة على إيرادات المقاصة ذلك بسبب الانخفاض في مستويات الدخل والاستثمار الفلسطيني وهو ما حد من قدرة السلطة على زيادة إيراداتها الضريبية.

**المطلب الثاني: التطورات الكمية للنفقات العامة في موازنة السلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016)**

ويتم توضيح ذلك من خلال الجدول التالي:

جدول رقم (03) النفقات العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016)

(مليون دولار)

البيان	2000	2001	2002	2003	2004	2005
النفقات العامة	1667.8	1437.6	1293.6	1635.0	1528.0	2281.0
النفقات الجارية	1198.8	1097.6	1041.6	1240.0	1528.0	1994.0
أجور و رواتب	621.8	679.8	659.1	743.0	870.0	1001.0
النفقات التطويرية	469.0	340.0	252.0	395.0	0.0	278.0
ممولة من الخزينة	13.0	22.0	23.0	36.0	0.0	0.0
ممولة من المنح والمساعدات	456.0	318.0	229.0	359.0	0.0	287.0
البيان	2006	2007	2008	2009	2010	2011
النفقات العامة	1707.0	2877.0	3487.7	3375.9	3200.1	3254.6
النفقات الجارية	1426.0	2567.0	3275.4	3190.0	2927.3	2960.1
أجور و رواتب	658.0	1369.0	1770.8	1467.0	1563.1	1677.9
النفقات التطويرية	281.0	310.0	215.0	185.9	272.8	294.5
ممولة من الخزينة	0.0	0.0	0.0	139.1	194.0	125.5
ممولة من المنح والمساعدات	281.0	310.0	215.0	46.8	78.8	169.0
البيان	2012	2013	2014	2015	2016	
النفقات العامة	3258.2	3419.1	3606.9	3621.4	3901.0	
النفقات الجارية	3047.1	3250.7	3446.0	3445.1	1718.0	
أجور و رواتب	1557.7	1813.8	1899.6	1759.5	1965.0	
النفقات التطويرية	211.0	168.4	160.9	176.4	350.0	
ممولة من الخزينة	56.0	61.6	40.1	86.8	750.0	
ممولة من المنح والمساعدات	155.0	106.8	201.0	89.7	995.0	

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، البيانات التراكمية، <http://www.pma.ps/>، 2017/03/15

يلاحظ من الجدول السابق أن النفقات العامة خلال فترة الدراسة قد أخذت بالتزايد، ومع حدوث الانتفاضة الثانية وسيادة الظروف السياسية الغير مستقرة والحصار الاقتصادي فضلاً عن زيادة الضغوط الاجتماعية وتوقف حركة العمل في الأراضي المحتلة في الفترة (2000-2002) اضطرت السلطة إلى زيادة نفقاتها وزيادة

مستويات التشغيل العام وهو ما أدى إلى زيادة الأجور والرواتب ، حيث تجاوزت نسبتها في تلك الفترة بالمتوسط 59% من النفقات الجارية للسلطة، على الرغم من أن هذا البند قد حقق تراجعاً عام 2002 بنسبة 3% مقارنة مع العام 2001 إلا أنه قد بقي مرتفعاً، حيث ارتفعت نسبته في النفقات الجارية لتصل إلى 63% بسبب تدهور البنود الأخرى المكونة للنفقات الجارية. وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها السلطة للحد من التوظيف استمر بند الأجور والرواتب في الارتفاع إلى أن وصل إلى 1001 مليون دولار عام 2005. وعقب فوز حركة حماس في الانتخابات شهدت تلك الفترة حالة من التقشف والتخفيض في الإنفاق العام وتخفيض بند الأجور والرواتب لتصبح مساهمته 46% في النفقات الجارية عام 2006 وعلى الرغم من ذلك بقيت نفقات السلطة مرتفعة قياساً على إيراداتها.

وعلى إثر أحداث عام 2007 وما صاحبها من تغييرات أدت إلى الانقسام الفلسطيني - الفلسطيني، ارتفعت النفقات العامة بشكل كبير ما يقارب 69% بالمقارنة مع عام 2006 واستمرت الأجور والرواتب بالارتفاع حتى عام 2014 وان حدث انخفاض عام 2012 عما كانت عليه في 2011 إلا أنه انخفاض لا يُذكر مقارنة مع الارتفاع الذي يحدث في النفقات الجارية، والتي استمرت بالارتفاع حتى عام 2016.

#### أسباب تضخم النفقات العامة

يمكن إجمال أسباب زيادة معدلات النفقات العامة للسلطة فيما يلي<sup>1</sup>:

- 1- ارتفاع عدد موظفي القطاع الحكومي وفاتورة الأجور والرواتب، مما شكل عبئاً مالياً على الموازنة العامة، حيث بلغت نسبة فاتورة الأجور والرواتب عام 2015 من النفقات العامة حوالي 48.6% وتكمن المشكلة في الرواتب المرتفعة نسبياً لموظفي السلطة الفلسطينية بشكل عام، إذ يصل متوسط الراتب السنوي للموظف 11059 دولار أمريكي .
- 2- انخفاض حصة النفقات التطويرية من النفقات العامة، حيث بلغت عام 2015 ما يقارب 4.87% .
- 3- ارتفاع نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني.
- 4- زيادة المدفوعات التحويلية الخاصة بتمويل الخدمات الاجتماعية والتحويلات المقدمة لمحدودي الدخل والفقراء .

وبذلك كان للأجور والرواتب الدور الأكبر في تزايد النفقات الجارية، ولهذا تعاني السلطة من مشكلة في التوظيف أدت إلى تفاقم معدلات النفقات العامة بشكل أكبر من معدلات الإيرادات العامة، ومن أجل سد هذه الفجوة اعتمدت السلطة بشكل أساسي على المنح والمساعدات الدولية، وعليه، فإن اعتماد السلطة بنسبة كبيرة

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 230-231.

على إيرادات غير مؤكدة، تتمثل في إيرادات المقاصة والمنح والمساعدات الدولية، في تمويل النفقات العامة أدى إلى استمرار زيادة النفقات العامة بشكل أكبر من الإيرادات العامة وزيادة العجز في الموازنة العامة الفلسطينية

### المطلب الثالث: التطورات الكمية لرصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2000-2016)

سيتم توضيح ذلك من خلال الجدول التالي:

جدول رقم(04): تطور رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة(2000-2005)

الوحدة: (مليون دولار)

2005	2004	2003	2002	2001	2000	تبويب الموازنة
2006.0	1403.0	1367.0	987.0	1122.0	1449.0	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
1370.0	1050.0	747.0	290.0	273.0	939.0	صافي الإيرادات المحلية
636.0	353.0	620.0	697.0	849.0	510.0	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
2281.0	1528.0	1635.0	1293.6	1437.6	1667.8	إجمالي النفقات العامة
1994.0	1528.0	1240.0	1041.6	1097.6	1198.8	النفقات الجارية وصافي الإقراض
278.0	0.0	395.0	252.0	340.0	469.0	النفقات التطويرية
-624	-478	-493	-751	-824.6	-260	الرصيد الجاري (فائض/عجز)
-911	-478	-888	-1003.6	-1164.6	-728.8	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
-275	-125	-268	-306.6	-315.6	-218.8	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)

المصدر: التقارير السنوية الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية للسنوات المدروسة

يلاحظ من الجدول (4) أن إجمالي الإيرادات العامة خلال فترة (2000-2005) قد أخذت بالتناقص خلال العامين 2001 2002 وبدأت بالارتفاع بدءاً من عام 2003. وفي المقابل نلاحظ تزايد وتيرة النفقات العامة مما أدى إلى تفاقم حجم العجز في الميزانية.

اندلعت أواخر العام 2000 انتفاضة الأقصى، وبدأت آثارها المدمرة تظهر على الاقتصاد الفلسطيني مطلع عام 2001 فإذا رجعنا إلى الجدول (4) فإنه من الواضح انخفاض الإيرادات المحلية بمعدلات كبيرة 71%، 69% في عامي 2001، 2002 على التوالي عنها في عام 2000.

ويرجع ذلك للممارسات القمعية والحرب المدمرة والحصار الخانق الذي انتهجته قوات الاحتلال الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية، ويرجع انخفاض الإيرادات المحلية للسلطة في هذين العامين إلى امتناع إسرائيل عن

تحويل مستحقات السلطة من إيرادات المقاصة، وعدم القدرة على جباية الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية نتيجة الوضع القائم.<sup>1</sup>

ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل تكبدت السلطة نفقات إضافية بسبب العدوان الإسرائيلي، وتمثل ذلك في تزايد الحاجة للإنفاق على البرامج الإغاثية وإعالة الجرحى وأسر الشهداء وأسر المعتقلين وكل ما سبق أدى إلى تفاقم العجز الجاري بمعدلات مضاعفة حيث بلغ معدل زيادة العجز الجاري 216%، 171% في العامين 2001، 2002 على التوالي، وقامت السلطة بتمويل ذلك العجز من خلال المنح والمساعدات التي تقدمها الدول المانحة التي زادت بشكل كبير خلال العامين لمنع انهيار السلطة، فكانت الزيادة بمعدل 66% في عام 2001 37% في عام 2002، وصاحب تلك الزيادة انخفاض في النفقات التطويرية بمعدلات متسارعة 28%، 46% الأمر الذي ساهم في توجيهه جل الإيرادات الخارجية لدعم الموازنة الجارية في تلك الفترة<sup>2</sup>

اختلف الحال بعد عام 2002 فقد طرأ تحسن على الإيرادات العامة في الفترة 2003-2005 بمعدلات كبيرة بلغت 39% عام 2003، و42% عام 2004، وقفزت إلى 103% في 2005، وعلى صعيد النفقات العامة فارتفعت بمعدلات أقل من معدلات ارتفاع الإيرادات العامة 31% عام 2003، 23% عام 2004، 83% عام 2005 مما أدى إلى انخفاض العجز الجاري في موازنات السلطة في تلك الفترة. حيث انخفض العجز الجاري عما كان في العام 2002 بالمعدلات التالية: 30% عام 2003، 32% عام 2004، 11% عام 2005، أما العجز الكلي بعد المنح والمساعدات فقد ارتفع في عام 2003 بنسبة 3% وفي عام 2005 بمعدل 6% عنه في عام 2002 ويرجع ذلك لانخفاض الدعم الخارجي بمعدل 11% عام 2003 و9% في عام 2005، وعلى الرغم من انخفاض الدعم الخارجي في عام 2004 بنحو 49% إلا أن العجز الكلي بعد المنح والمساعدات قد انخفض بنحو 52% ويرجع ذلك إلى أن النفقات التطويرية ارتفعت بنسبة 57% في عام 2003 و14% في عام 2005 عنها في عام 2002 بينما انعدمت النفقات التطويرية في عام 2004 وهذا ما أدى إلى انخفاض العجز الكلي بمعدل 52% في هذا العام.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> احمد خميس عبد العزيز ابو زعيتير، مرجع سابق، ص 113.

<sup>2</sup> المرجع السابق، ص 113-114.

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص 114-115.

جدول رقم (05): تطور رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2006-2011).

الوحدة: (مليون دولار)

2011	2010	2009	2008	2007	2006	تويب الموازنة
3160.3	3055.7	2950.4	3757.8	2938.0	1741.0	إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح
2177.0	1845.4	1548.6	1779.7	1616.0	722.0	صافي الإيرادات المحلية
983.3	1210.3	1401.8	1978.1	1322.0	1019.0	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)
3254.6	3200.1	3375.9	3487.7	2877.0	1707.0	إجمالي النفقات العامة
2960.1	2927.3	3190.0	3275.4	2567.0	1426.0	النفقات الجارية وصافي الإقراض
294.5	272.8	185.9	215.0	310.0	281.0	النفقات التطويرية
-783.1	-1081.9	-1641.4	-1495.7	-951	-704	الرصيد الجاري (فائض/عجز)
-1077.6	-1354.7	-1827.3	-1708	-1261	-985	الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)
-94.3	-144.4	-425.5	270.1	61	34	الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)

المصدر: التقارير السنوية الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية للسنوات المدروسة

يتضح من الجدول السابق أن عام 2007 شهد تحسن في الإيرادات العامة سواء المحلية أو الخارجية واستمر التحسن ليمتد إلى عام 2008 فقد ارتفعت الإيرادات العامة 3757.8 مليون دولار وزادت النفقات العامة ولكن بقيم أقل بالمقارنة مع ارتفاع الإيرادات العامة. ومع بداية عام 2008 بدأت إجمالي الإيرادات العامة بالارتفاع نتيجة تبني السلطة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، مما انعكس إيجاباً على الموازنة الفلسطينية في ذات العام.

ومع بداية عام 2008 أعلنت السلطة عن تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، وانعكس ذلك على الموازنة الفلسطينية في ذلك العام، ونتيجة الانفراج الذي حدث في فك الحصار المالي عن الضفة الغربية شهد عام 2007 تحسن في الإيرادات العامة سواء المحلية أو الخارجية، واستمر التحسن ليمتد إلى عام 2008 فقد ارتفعت الإيرادات العامة 28% وزادت النفقات العامة ولكن بمعدل أقل من ارتفاع الإيرادات العامة بنسبة 21% وتأثر بذلك الرصيد الكلي للموازنة بعد المنح والمساعدات في عام 2008 نحو الأفضل.<sup>1</sup>

ونتيجة لزيادة الإيرادات العامة بمعدل 28% عن عام 2007 -بسبب زيادة الإيرادات المحلية بمعدل 10%، وزيادة المنح والمساعدات نحو 50%- تأثر الرصيد الكلي لموازنة السلطة بعد المنح والمساعدات فكان الفائض (61) مليون دولار في عام 2007، وارتفع إلى (270) مليون في عام 2008، أي كانت الزيادة بمعدل 343% عن عام 2007.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 117.

أما في عام 2009 فقد انخفضت الإيرادات الجارية للسلطة في مقابل انخفاض النفقات الجارية وصافي الإقراض وانخفاض الإيرادات الجارية بقيم أكبر من انخفاض النفقات الجارية أدى إلى ارتفاع العجز الجاري بنسبة 10% عن عام 2008 وانخفاض المنح والمساعدات بمعدل 29% في مقابل انخفاض النفقات التطويرية بنسبة أقل 13% عن عام 2008 جعل العجز الكلي بعد المنح والمساعدات يزداد بوتيرة متسارعة حيث انقلب الفائض 270.1 مليون دولار في عام 2008 إلى عجز 425.5 مليون دولار في 2009 أي بلغت نسبة الزيادة في العجز الكلي، 257% ويرجع ذلك إلى دخول العالم لاسيما الدول المانحة في معترك الأزمة المالية التي عصفت باقتصادياتهم مما أدى إلى إعادة ترتيب أولوياتهم، فكان تأثر الموازنة الفلسطينية بانخفاض قيمة الدعم الخارجي بمقدار 576.3 مليون دولار، أي أنه لو التزمت الدول المانحة بتعهداتها تجاه السلطة لكان قد تحقق فائض الموازنة بمقدار 151.3 مليون دولار في عام 2009.<sup>1</sup>

وفيما يخص العام 2010 فإن تحسناً واضحاً قد حدث على الإيرادات العامة لاسيما المحلية منها، فقد ارتفعت بمعدل 8% عما كانت عليه في عام 2009 محصلة زيادة الإيرادات المحلية بمعدل 23% وانخفاض الدعم الخارجي بمعدل 9% إلا أن حجم الإيرادات العامة في عام 2010 ظل منخفضاً بمعدل 15% عن الوضع في عام 2008، ولكن انخفاض النفقات العامة في عام 2010 ظل منخفضاً بمعدل 15% عن الوضع في عام 2008، لكن انخفاض النفقات العامة في عام 2010 بمعدل 3% عن عام 2009، أدى ذلك لانخفاض العجز الجاري للموازنة بمعدل 34%، وأدى كذلك إلى انخفاض العجز قبل الدعم الخارجي بنحو 26% الأمر الذي أثر بشكل إيجابي على الوضع المالي للسلطة، فكان العجز الكلي للموازنة بعد الدعم الخارجي قد انخفض بشكل كبير بنسبة 81% عن عام 2009 فلم يتجاوز (81) مليون دولار تم تمويلها من المصارف المحلية، وبذلك يكون العجز الكلي للموازنة بعد الدعم الخارجي قد احتل 18.9% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010 مقارنة ب 24.3% في عام 2009.<sup>2</sup>

لا يخفى أن مشروع الموازنة له طبيعة تنبؤية، وأن تحقق الأرقام فعلياً مرهون بجملة الظروف الاقتصادية والسياسية التي ستسود خلال العام.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص ص، 118-119.

<sup>2</sup> المرجع السابق، ص ص، 119-120.

## جدول رقم (06): تطور رصيد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة (2012-2016)

الوحدة: (مليون دولار)

تويب الموازنة	2012	2013	2014	2015	2016
إجمالي الإيرادات العامة (صافي) والمنح	3172.3	3677.9	4021.6	3688.2	2869.0
صافي الإيرادات المحلية	2240.1	2319.9	2791.2	2891.4	2982.0
المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)	932.1	1358.0	1230.4	796.8	995.0
إجمالي النفقات العامة	3258.2	3419.1	3606.9	3621.4	4251.0
النفقات الجارية وصافي الإقراض	3047.1	3250.7	3446.0	3445.1	3901.0
النفقات التطويرية	211.0	168.4	160.9	176.4	350.0
الرصيد الجاري (فائض/عجز)	-807	-930.8	-654.8	-553.7	-919
الرصيد الكلي (قبل المنح والمساعدات)	-1018.1	-1099	-815.7	-730	-1269
الرصيد الكلي (بعد المنح والمساعدات)	-85.9	258.8	414.7	66.8	-1382

المصدر: التقارير السنوية الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية للسنوات المدروسة.

في عام 2012 نتيجة للزيادة في الجباية المحلية و زيادة النفقات الجارية بقيم أكبر مما أدى إلى حدوث عجز في الرصيد الجاري.

أما الزيادة في العجز فتعود إلى عوامل خارجية عن سيطرة السلطة الفلسطينية، أما في ما يتعلق بتمويل الموازنة عام 2013 فقد سجل الدعم الخارجي للموازنة 1358.0 مليون دولار.

وفقاً للبيانات المالية للحكومة فإن التحسن في أدائها المالي ناجم في الأساس عن الزيادة غير المسبوقة في إيرادات المقاصة التي ارتفعت بين عامي (2013 - 2014)، وقد أدت هذه الزيادة إلى ارتفاع في إجمالي الإيرادات. ومع ارتفاع النفقات بصورة محدودة فقد انخفض العجز الجاري بينما ظل العجز الإجمالي ثابتاً. أما بالنسبة لتمويل العجز فقد انخفض دعم الموازنة (المنح والمساعدات الخارجية).

وفيما يخص عام 2015 تشير البيانات الفعلية إلى تطور ملموس على صعيد العجز الإجمالي قبل التمويل فقد انخفض هذا العجز بقيمة 993 مليون دولار.

لا يخفى أن مشروع الموازنة له طبيعة تنبؤية، وأن تحقق الأرقام فعلياً مرهون بجملة الظروف الاقتصادية والسياسية التي ستسود خلال العام. وتزداد درجة عدم التأكد إلى حد كبير بسبب اعتماد الموازنة على

المساعدات الدولية بنسبة 40%. ولقد أدى تباطؤ ورود المساعدات الخارجية خلال النصف الأول من عام 2011 إلى آثار عكسية قوية على الموازنة.<sup>1</sup>

يلاحظ أن إجمالي الإيرادات الخارجية (و التي تمثل 40% من إجمالي إيرادات الموازنة)، التي وصلت نقدا الى الحكومة حتى نهاية 2011 لم تتعدى 70% من المخطط لها، تجدر الإشارة إلى أن قصور المساعدات الخارجية لدعم الموازنة كانت نسبة عالية نسبيا 81%.<sup>2</sup>

وقد أدى تدني المساعدات الدولية الى حدوث أزمة وتقاعص الحكومة عن دفع نصف رواتب موظفي القطاع العام. واضح إذن صعوبة تخلي الحكومة عن المساعدات الدولية.

وفي عام 2012 أدت الزيادة المتهاودة في الجباية المحلية 5% و زيادة النفقات الجارية بمقدار 13% إلى حدوث عجز في الرصيد الجاري و يزيد هذا العجز بمقدار 50% عما كان مخطط له في مشروع الموازنة.<sup>3</sup>

بلغ العجز الجاري لعام 2013 ما نسبته 12% من إجمالي الناتج المحلي، وتعتبر هذه النسبة اقل من النسبة المحققة في عام 2012 و بالرغم من تجاوز المستوى المستهدف للعجز فان أداء الموازنة يعتبر أداء جيدا بشكل عام ويعزى هذا إلى أداء فاتورة الرواتب. أما الزيادة في العجز فتعود إلى عوامل خارجية عن سيطرة دولة فلسطين، أما في ما يتعلق بتمويل الموازنة عام 2013 فقد سجل الدعم الخارجي للموازنة 1358.0 مليون دولار.<sup>4</sup>

وفقا للبيانات المالية للحكومة عن نشاطها الفعلي فان التحسن في أدائها المالي ناجم في الأساس عن الزيادة غير المسبوقة في إيرادات المقاصة التي ارتفعت بين عامي (2013 - 2014) بنسبة 20% بينما زادت نسبتها من الناتج المحلي بحوالي 2.5%، وقد أدت هذه الزيادة إلى ارتفاع في إجمالي الإيرادات بنسبة 14% التي بدورها زادت نسبتها من الناتج المحلي 3% في حين كانت الزيادة في الإيرادات المحلية 2% فقط. ومع ارتفاع النفقات بصورة محدودة فقد انخفض العجز الجاري بحوالي 5% بينما ظل العجز الإجمالي ثابتا. أما بالنسبة لتمويل العجز فقد انخفض دعم الموازنة (المنح والمساعدات الخارجية) بنسبة 18% وإجمالي الاقتراض بنسبة 20% وإجمالي الدين الخارجي بنسبة 20% والدين المحلي 18%.<sup>5</sup>

وفيما يخص عام 2015 تشير البيانات الفعلية إلى تطور ملموس على صعيد العجز الإجمالي قبل التمويل

<sup>1</sup> الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، 2011، ص 8.

<sup>2</sup> الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، 2011، ص ص، 11 - 12.

<sup>3</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، تقرير نهائي لموازنة السلطة الفلسطينية، 2012، ص ص، 12 - 13.

<sup>4</sup> قانون الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للسنة المالية 2014، ص 3.

<sup>5</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، تقييم تنفيذ موازنة السلطة الفلسطينية للعام 2014 ومتغيرات السياسة المالية في موازنة 2015، ص 4.

فقد انخفض هذا العجز بقيمة 993 مليون دولار هذا الانحراف الايجابي الكبير لم يحدث في الموازنات السابقة، ويعزى السبب في ذلك إلى الفرق بين النفقات التطويرية.<sup>1</sup>

وهذا ناجم عن عدم ثقة السلطة بالتمويل الخارجي الذي يخصص للنفقات التطويرية. فالجدير بالذكر أن تقديرات التمويل الخارجي كانت 1900 مليون دولار، بينما الفعلي فقط كان 796.8 مليون دولار، الأمر الذي أدى إلى التحفظ في النفقات التطويرية لتصل إلى هذا الحد. وتعقياً على هذا الوضع، يمكن القول أن انخفاض العجز يعتبر ايجابياً بالنظر إليه من الناحية المالية و المحاسبية، ولكن لا يمكن اعتباره ايجابياً من وجهة نظر اقتصادية واجتماعية، إذ انه يؤدي إلى تقليل الاستثمارات وبالتالي يؤثر على الطلب الكلي والتشغيل بشكل سلبي.<sup>2</sup>

ان سياسة الحكومة الفلسطينية المتمثلة في زيادة تحصيل الإيرادات المحلية وتطوير آلية التقاص مع الجانب الإسرائيلي للحد من الاقتطاعات و زيادة العائدات، والسياسات المتعلقة بضبط النفقات لتصل إلى مستوى مستدام بالإضافة إلى تخفيض صافي الإقراض، فان العجز المالي الجاري سينخفض بنسبة 2.4% ليصل إلى حوالي 4.39 مليار شيكل، منها حوالي 2.93 مليار شيكل (750 مليون دولار) من المتوقع ان تغطي من قبل الجهات المانحة وتبقى الفجوة التمويلية بحدود 477 مليون دولار، مع العلم بان هناك انخفاض ملحوظ في الدعم المقدم للحكومة الفلسطينية مما يؤثر بشكل كبير في الخدمات المقدمة للمواطنين الذي تسعى الحكومة جاهدة لتطويره و النهوض به، بالإضافة إلى التأثير على القطاع الخاص من خلال تراكم المتأخرات الذي تسعى الحكومة للقضاء عليه، كما من المتوقع للعجز المالي الكلي أن يزداد بنسبة 6% بسبب زيادة النفقات التطويرية بنسبة 61% في 2016 لتصل إلى 350 مليون دولار أي بزيادة مقدارها 61% مقارنة بأداء 2015، ممول منها 250 مليون دولار من المنح والمساعدات الدولية و 100 مليون دولار من الخزينة، و بالتالي فان من المتوقع للعجز الإجمالي أن يرتفع بنسبة 6.3%.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، موازنة عام 2016 والتطورات التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية، ص 6.

<sup>2</sup> معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، موازنة عام 2016 والتطورات التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية، ص 7.

<sup>3</sup> قانون الموازنة العامة السنة المالية 2016، وزارة المالية والتخطيط، الإدارة العامة للموازنة العامة، دولة فلسطين، ص 11.

**خلاصة الفصل:**

مما سبق نستنتج ما يلي:

- 1- الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية هي عبارة عن برنامج مفصل لنفقات الدولة وإيراداتها لسنة مالية مقبلة.
- 2- لم تتمتع السلطة الفلسطينية بحكم ذاتي فهي ليست مستقلة أي أنها ليست من الدول ذات السيادة لأنها تعيش وضعا استثنائيا فهي تفتقد إلى وجود دستور ينظم شؤونها.
- 3- تقوم الموازنة العامة في إعدادها على نفس الخطوات التي تمر بها الموازنات الأخرى بدءا من التحضير والإعداد والمراقبة والمصادقة ليتم في النهاية صدورها في شكل قانون للمالية للسنة المعنية.
- 4- تتمثل عناصر الموازنة في الإيرادات المتمثلة في الإيرادات من المنح والمساعدات والقروض وغيرها...، والنفقات المتمثلة في النفقات التطويرية والرأسمالية... الخ.
- 5- شهدت الإيرادات العامة خلال الفترة (2000-2016) تقلبات كبيرة وانخفاضات شديدة نظرا للوضع السائد فيها خلال هذه الفترة، أما النفقات فقد عرفت تزايدا كبيرا نظرا لزيادة المدفوعات في تلك الترة وأيضا ارتفاع النفقات المحولة للفقراء والمحتاجين .
- 6- يرتبط رصيد الموازنة العامة ارتباطا كبيرا بحجم المنح والمساعدات المقدمة نظرا لأن السلطة الفلسطينية تعتمد على المساعدات في تمويل وضعها المتدهور وحاجاتها المتزايدة.

## أ. خلاصة عامة

لقد تناولنا في هذه الدراسة كل ما يتعلق بالتمويل الدولي والموازنة العامة من الناحية النظرية حيث أن التمويل الدولي يعتبر المصدر الأساسي الذي تحصل منه الدول المحتاجة على التمويل الكافي لتمويل مشروعاتها وتنمية اقتصادياتها فهو القناة الوحيدة التي تسمح بانتقال الأموال وقت الحاجة إليها.

والمساعدات الدولية من أهم هذه المصادر حيث تعبر عن انتقال الموارد المالية والعينية من دولة إلى أخرى بدون مقابل فهي عبارة عن هبات تتحصل عليها الدولة المحتاجة إليها.

ويتم إدراج كل هذه المساعدات إضافة إلى إيرادات أخرى وأيضاً النفقات في سجل خاص بها وهو سجل الموازنة العامة الذي يعبر عن مدى قدرة الدولة على التحكم في نفقاتها لسنة مستقبلية.

والسلطة الفلسطينية نظراً لوضعها السياسي السائد والظروف التي تمر بها خلال هذه الفترة، أصبحت تعتمد اعتماداً كبيراً على المساعدات الدولية حيث أصبح رصيد موازنتها متعلقاً بمدى وفرة أو ندرة هذا المورد المالي.

ومن خلال دراستنا توصلنا إلى أن التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) يعتبر مهماً جداً في تحقيق رصيد إيجابي للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.

## ب. نتائج البحث:

من خلال كل ما تطرقنا إليه سابقاً توصلنا إلى النتائج التالية:

- أن السلطة الفلسطينية لا تستطيع الاستغناء التام عن المساعدات الخارجية لدعم الموازنة الجارية.

- أن المساعدات الدولية مرتبطة بأهداف سياسية وإن دورها في المساهمة في التنمية سيبقى مرهوناً إلى درجة كبيرة بالمشكلات الخارجية.

- أن تمويل الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية يأتي من المنح والقروض الميسرة الدولية والتي تكون مخصصة لهذا الغرض

### III. اختبار نتائج الفرضيات:

بعد اختبار الفرضيات كانت نتائجها كما يلي:

- يعتبر التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) كمورد مالي تتحصل من خلاله الدولة على أموال لتمويل اقتصادياتها هذه الفرضية أثبتت صحتها حيث ان المتحصلة على التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) تعتمد عليها اعتما يكاد يكون كامل في اقتصادياتها.
- يساعد التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) الدول الفقيرة على تحسين وضعية الموازنة العامة. وقد أثبتت الدراسة صحة هذه الفرضية إذ أثرت المنح والمساعدات الدولية على رصيد الموازنة بشكل كبير.
- تعمل السلطة الفلسطينية على إستراتيجية ترشيد النفاق للحد من الاعتماد على المنح و المساعدات الدولية. هذه الفرضية صحيحة ولكن هي غير كافية للوصول إلى النتائج المرجوة فالاقتصاد الفلسطيني يعاني من عدة مشاكل أخرى يجب معالجتها وأهمها تبعيته للكيان الصهيوني وعدم قدرته على إصدار عملة خاصة به فهو يعتمد على ثلاث عملات وبذلك فهو يتعرض لخطر فرق صرف العملات إلى غيرها من المعوقات.

### IV. التوصيات:

من خلال النتائج الموصول إليها يمكن تقديم التوصيات التالية:

- الاعتماد على الاكتفاء الذاتي في الاقتصاد الفلسطيني وعدم الاعتماد على العلاقات الاقتصادية مع دولة الاحتلال الإسرائيلي والعمل دولياً على التخلص من كافة الاتفاقيات المجحفة في حق الاقتصاد الفلسطيني
- التأكيد على أن المساعدات الدولية بمختلف أنواعها يجب ألا تبقى عنصراً دائماً وثابتاً في الإستراتيجية الفلسطينية المتعلقة بإدارة الاقتصاد الفلسطيني وتحديد خياراته التنموية.
- التركيز على المساعدات التي لا تكون مرتبطة بأهداف سياسية أو يجب ألا تكون مساعدات مشروطة لتوجيهها إلى أوجه إنفاق محددة ولا بد من التركيز والاهتمام بإقامة سلسلة من المشاريع الاستثمارية القادرة على إنعاش الاقتصاد الفلسطيني.

## ٧. أفاق البحث:

نظرا لاتساع موضوع التمويل الدولي وتشعبه ونظرا لتناولنا لجانب بسيط منه -على الرغم من أهميته- وكذلك قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع نستطيع أن نقدم بعض المواضيع كأفاق للبحث لإتاحة الفرصة لدراستها في المستقبل:

- 1- اثر التسهيلات الائتمانية على أداء الموازنة العامة
- 2- دور السلطة الفلسطينية في تحفيز الاستثمارات الأجنبية .
- 3- دور التمويل الدولي في تحسين معدل النمو الاقتصادي.
- 4- السياسة الموازنة ودورها في ضبط النفاق الحكومي.

i. الكتب:

- 1- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999
- 2- خصاونة محمد، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المنهاج للنشر والتوزيع، الأردن، 2015
- 3- الخياط عدنان حسين وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة (الجزء الأول)، دار الأيتام للنشر والتوزيع ودار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، عمان-العراق، 2015
- 4- الداودي زينب كريم، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع ودار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، عمان-العراق، 2013
- 5- دراز حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2000
- 6- ذنبيات محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003
- 7- الزبيدي الباسط علي جاسم، المالية والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2015
- 8- سالم رشدي سيد، التمويل الدولي أسسه و نظرياته، دار الراجحة للنشر و التوزيع، عمان، الاردن، 2015
- 9- سامر علي عبد الهادي، التمويل الدولي وأثره على الفجوات الاقتصادية، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2013
- 10- سمحان حسين محمد وآخرون، المالية العامة (من منظور إسلامي)، دار الصفاء للنشر والتوزيع، ط2، الأردن، 2014
- 11- طارق الحاج، مبادئ التمويل، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2010
- 12- عبد الكريم جابر العيساوي، التمويل الدولي (مدخل حديث)، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012
- 13- العبيدي سعيد علي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، 2011
- 14- عثمان سعيد عبد العزيز، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008
- 15- علام أحمد عبد السميع، المالية العامة المفاهيم التحليل الاقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2012
- 16- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة لدولة (المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة)، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004

- 17- محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، الجزائر، 2012
- 18- ميثم عجم، التمويل الدولي، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013
- 19- ناشد سوزى عدلى، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003
- 20- نصر الله محمد عباس، المالية العامة والموازنة العامة، منشورات زين الحقوقية طباعة نشر وتوزيع، لبنان، 2015

## ii. الرسائل والاطروحات:

- 1- احمد خميس عبد العزيز أبو زعيتر، دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، رسالة لنيل شاهدة الماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2012
- 2- محمد مصطفى أبو مصطفى، دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999-2008)، دراسة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في المحاسبة والتمويل، الجامعة الإسلامية، غزة، كلية التجارة، برنامج المحاسبة والتمويل، 2009

## iii. التقارير

- 1- سمير أبو مدللة، إيمان الخضري، الإيرادات العامة والنفقات العامة المشكلات والحلول (1995-2015)، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد 6.
- 2- دليل المواطن للموازنة العامة، وزارة المالية الفلسطينية، 2013
- 3- قانون الموازنة العامة السنة المالية 2016، وزارة المالية والتخطيط، الإدارة العامة للموازنة العامة، دولة فلسطين
- 4- قانون الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للسنة المالية 2014
- 5- قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة الشؤون المالية، المادة 1
- 6- قانون رقم 7، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998
- 7- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، تقييم تنفيذ موازنة السلطة الفلسطينية للعام 2014 ومتغيرات السياسة المالية في موازنة 2015

8-معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، موازنة عام 2016 والتطورات التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية

9-معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)،تقرير نهائي لموازنة السلطة الفلسطينية،2012

10-معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني(ماس)،ورقة خلفية،جلسة طاولة مستديرة رقم(2)،15 نيسان 2015

11-الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية،2011

12-النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، 2005