

## الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية

# الإيرادات والنفقات خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007



### المحتويات

مدخل: الإطار القانوني الناظم للأداء المالي للسلطة الوطنية .....	4
أولاً: إيرادات السلطة الوطنية خلال عام 2006 وحتى تموز 2007 .....	5
ثانياً: نفقات السلطة الوطنية خلال عام 2006 وحتى تموز 2007 .....	7
ثالثاً: الأموال الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل .....	9
رابعاً: المنح والمساعدات الخارجية .....	9
خامساً: الانحرافات عن القانون فيما يتعلق بالإيرادات والنفقات .....	11
سادساً: الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة .....	13
سابعاً: التوصيات .....	14

## الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية الإيرادات والنفقات خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007

### مقدمة:

شهدت الفترة «من بداية عام 2006 وحتى نهاية النصف الأول من عام 2007» الكثير من الأحداث التي كان لها الأثر الكبير على الأداء المالي للسلطة الوطنية ممثلة بالحكومة العاشرة ومن ثم حكومة الوحدة الوطنية فحكومة أنفاذ حالة الطوارئ. كما شهدت حدوث تباين في المعلومات المالية حول إيرادات السلطة ونفقاتها خلال الفترة المذكورة. وتميزت هذه الفترة بغياب المعلومات المؤكدة حول الأداء المالي للسلطة الوطنية والتي تشكل الأساس لكل مساءلة أو محاسبة ممكنة من الجهات المختصة. وترافق هذا الغموض في المعلومات مع غياب العديد من الإجراءات القانونية الواجب اتخاذها. سواء ما يتعلق منها بتقديم مشروع قانون الموازنة السنوية العامة للسلطة إلى المجلس التشريعي. ولم تقدم خلال عام 2006. كما لم تقدم بشكل رسمي ومقبول خلال العام 2007.

وكذلك عدم التزام الحكومات التي شكلت خلال الفترة المعنية. بتقديم التقارير ربع السنوية المتعلقة بتنفيذ الموازنة للمجلس التشريعي. حيث كان من المفروض تقديم 6 تقارير ربع سنوية على الأقل خلال هذه الفترة. ولكن لم يقدم سوى التقرير نصف السنوي للسنة المالية 2006. كما لم تقدم الحكومة الحساب الختامي للسنة المالية 2005 رغم انقضاء المدة القانونية لها. وهي سنة كحد أقصى من نهاية السنة المالية 31/12/2006.

وفي ظل غياب المعلومات الرسمية المؤكدة حول الأداء المالي للسلطة الوطنية شكلت التصريحات الإعلامية للمسؤولين الحكوميين المصدر الأساس للمعلومات. إلا أن معظمها كان تراشقا للاتهامات. حول أسباب عجز الموازنة. وخواء الخزينة العامة للسلطة. وتجاوز المديونية داخليا وخارجيا للسقف المسموح به قانونيا. بالإضافة إلى التعيينات غير القانونية.

كما زاد من حدة المشكلة الحصار الاقتصادي المشدد. الذي فرض على السلطة الوطنية. وقيام إسرائيل باحتجاز عوائد الضرائب. التي تجنيها نيابة عن السلطة. ما أدى إلى عدم قدرة الحكومة الفلسطينية على وضع بيانات مالية واقعية. خاصة في مجالي الإيرادات والنفقات.

### يهدف هذا التقرير إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

- 1- مراجعة البيانات المالية التي قدمت من قبل الحكومة لتحديد حجم إيرادات السلطة ونفقاتها وفقا لهذه البيانات.
- 2- بيان حجم الأموال الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل ودورها في الأزمة المالية للسلطة والإشكاليات المتعلقة بها.
- 3- التعرف على حجم المنح والمساعدات التي تلقتها السلطة الوطنية واليات تقديمها خلال الفترة المعنية والإشكاليات الناجمة عن تقديمها.
- 4- تحديد الإشكاليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية خلال الفترة المعنية.
- 5- تحديد الانحرافات عن القانون والمتعلقة بجمع الإيرادات والإنفاق منها خلال الفترة المعنية.

### ويتضمن التقرير المحاور التالية:

- مدخل: الإطار القانوني الناظم للأداء المالي للسلطة الوطنية (الإيرادات والنفقات).
- أولاً: إيرادات السلطة الوطنية خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007.
- ثانياً: نفقات السلطة الوطنية خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007.
- ثالثاً: أموال الضرائب الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل.
- رابعاً: المنح والمساعدات المقدمة للسلطة الوطنية خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007.
- خامساً: الانحرافات عن القانون في الأداء المتعلق بالإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية.
- سادساً: الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة الوطنية.
- سابعاً: التوصيات.

## مدخل

الخزينة العام. وان تدخل ضمن الموازنة العامة. ما لم يرد نص قانوني خلاف ذلك. وان لا يخصص أي جزء من الأصول العامة. أو ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون.

ووفقا (للمادة 31) من قانون تنظيم الموازنة العامة «على مجلس الوزراء أن يقدم في الأول من تشرين الثاني نوفمبر. مشروع قانون الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية المقبلة للمجلس التشريعي. لمراجعتها وإقرارها وإصدارها على أن يتم ذلك قبل بداية السنة المالية الجديدة.

وتنص (المادة 52) من قانون تنظيم الموازنة ( مادة 62 من القانون الأساسي) على قيام الوزارة بإعداد تقرير مفصل كل ربع سنة عن وضع الموازنة يتضمن التطورات المالية وأجاءات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات. على أن يقدم هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

ويمنح قانون تنظيم الموازنة العامة في (المادة 18) ديوان الرقابة المالية والإدارية حق مراقبة إيرادات ونفقات الوزارات. والمؤسسات العامة. والهيئات المحلية. والصناديق الخاصة. وطرق تحصيل الإيرادات وإنفاقها. على أن يقدم تقريرا سنويا شاملا لكل من رئيس السلطة الوطنية. والمجلس التشريعي. يتضمن الملاحظات. والآراء. والتحالفات المرتكبة. والمسؤولية المترتبة عليها في هذا المجال.

وأخيرا فان على وزارة المالية. إعداد مسودة للحساب الختامي لكل سنة مالية. وتقديمه لمجلس الوزراء لاعتماده ومن ثم إحالته إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار ( مادة 66 من قانون تنظيم الموازنة العامة).

يعتبر قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998 التشريع الرئيس الذي يفصل ويحدد الأسس القانونية لسلوك السلطة الوطنية في المجال المالي.<sup>1</sup> والمتعلق بالإيرادات والنفقات. فالموازنة هي الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقررة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف. والسياسات المالية. والاقتصادية والاجتماعية للسلطة الوطنية.

ويعرف قانون تنظيم الموازنة العامة في (المادة 1) منه الإيرادات بأنها: الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية.

وتشمل الإيرادات الضريبية. الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت لآخر.

بينما تشمل الإيرادات غير الضريبية. الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية. أو تلك التي تساهم فيها السلطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات.

أما المنح فتشمل. المنح المحلية والمنح الخارجية سواء كانت نقدية أو عينية.

ويحدد قانون تنظيم الموازنة النفقات. بالنفقات الجارية. التي تشمل الرواتب. الأجور. العلاوات. والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية.

والنفقات الرأسمالية. والتطويرية. التي تشمل. امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى.

ويشكل حساب الخزينة العام الحساب المركزي الذي تديره وزارة المالية. الوعاء الذي تودع فيه جميع الإيرادات (المقبوضات). وتصرف منه جميع النفقات (المدفوعات). المتعلقة بالسلطة الوطنية.

وتنص (المادة 6) من قانون تنظيم الموازنة العامة على تأدية جميع الإيرادات الخاصة بالسلطة إلى حساب

واحدة وتضمن إعفاء الحكومة من تقديم موازنة 2006، والسماح لها بالإنفاق بالية الإنفاق الشهري 1/12 وفقاً لموازنة 2005 حتى نهاية 31 اب 2006. وعاد المجلس وأقر مشروع قانون ثالث في جلسة واحدة وبالقراءات الثلاث. يعفي فيه الحكومة من تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2006، ويمنح حق الصرف بقاعدة 1/12 حتى 31/12 2006.

وجاء أول حديث من قبل الحكومة عن الأداء المالي للسلطة. في مجال الإيرادات والنفقات في خطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي بتاريخ 31/5/2006، حيث قدم الوزير تقديراً للإيرادات العامة للسلطة خلال عام 2006 بلغ (11.911) مليون شيكل، منها إيرادات محلية (5.520) مليون شيكل، ومساعدات ومنح (4.306) مليون شيكل، ومنح لتمويل المشاريع (1165) مليون شيكل، وعوائد صندوق الاستثمار (920) مليون شيكل<sup>3</sup>.

أما الوضع المالي الفعلي بما يتضمنه من إيرادات ونفقات للسلطة الوطنية. في عام 2006 فقد جاء في التقرير نصف السنوي الأول. الذي قدمه القائم بأعمال وزير المالية بتاريخ 29/8/2006 وبعد مرور شهرين عن انقضاء الموعد القانوني المحدد لتقديم التقرير الربع سنوي الثاني. حيث أشار التقرير المذكور أن إيرادات السلطة خلال الربع الأول والربع الثاني من عام 2006 بلغت (2.735) مليون شيكل، وهي تفوق إيرادات السلطة لذات الفترة من عام 2005 والتي بلغت (2.618) مليون شيكل أي بزيادة مقدارها (110) مليون شيكل.

إلا أن ذلك لا يمثل الإيرادات الفعلية التي وصلت الخزانة العامة. فقد قامت إسرائيل باحتجاز مبلغ (2.076) مليون شيكل منها. ما يعني انخفاض الإيرادات المتاحة بحوالي 60% مقارنة بنفس الفترة من عام 2005<sup>4</sup>.

من جهة أخرى تضمن التقرير نصف السنوي للسنة المالية 2006 العديد من الأخطاء خاصة وجود تباين كبير بين الجداول التجميعية للإيرادات والنفقات وجداولها التفصيلية إضافة إلى العديد من النواقص التي جعلت لجنة الموازنة توصي في تقرير لها بتاريخ 24/12/2006 برد هذا التقرير وعدم اعتماده كوثيقة من

## أولاً: إيرادات السلطة الوطنية خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007

لم تقدم الحكومة العاشرة التي شكلت بعد عقد الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ 25/1/2006 مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2006 للمجلس التشريعي. كما لم تفعل ذلك الحكومة التاسعة. حيث كان من المفروض تقديم مشروع القانون. إلى المجلس التشريعي في شهر تشرين أول نوفمبر 2005.

ولللخروج من الإشكال القانوني المتعلق بعدم تقديم مشروع قانون موازنة 2006 في موعده. وعدم قدرة الحكومة العاشرة على تقديمه فيما بعد. نتيجة لعدم الوضوح الضمانات التمويلية. وتراجع الإيرادات بشكل حاد بسبب احتجاز إسرائيل لأموال الضرائب الفلسطينية التي تتولى جمعها نيابة عن الجانب الفلسطيني. والحصار الاقتصادي والمالي المشدد. الذي فرض على السلطة الوطنية وعلى التعاملات البنكية معها.<sup>2</sup>

فقد قام المجلس التشريعي بتاريخ 29 آذار 2006 بإقرار مشروع قانون. بشأن تقديم وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. للسنة المالية 2006. منحت الحكومة بموجب هذا القانون فرصة لتقديم موازنة عام 2006 حتى تاريخ 31/5/2006. كما تضمن تمديد العمل بالية الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 1/12 لكل شهر وفقاً لموازنة السنة المالية 2005.

ولم تتقدم الحكومة في التاريخ المحدد (31/5/2006) بمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2006. وإنما تقدمت بتقرير حول توقعات الحكومة بشأن الإيرادات والنفقات خلال عام 2006. كما تقدمت بطلب إعفاء الحكومة من تقديم مشروع قانون موازنة 2006. وتمديد العمل بالية الإنفاق الشهري بنسبة 1/12 لكل شهر حتى نهاية 31 اب 2006.

وبالفعل قام المجلس التشريعي بتاريخ 31/5/2006 بإقرار مشروع قانون جديد. تحت اسم معدل قانون بشأن تقديم وإقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2006. أقره المجلس بالقراءات الثلاث في جلسة

والإنفاق خارج إطار الموازنة، فإنه لا يمكن الاعتماد بدرجة من الثقة على البيانات عن أعمال السنة المالية 2006، وأنه من المرجح أن تكون البيانات المتعلقة بالإيرادات العامة وخاصة المساعدات الخارجية لا تغطي كافة ما تحقق بالفعل منها.<sup>8</sup>

كما بلغ إجمالي إيرادات السلطة الوطنية حتى شهر حزيران 2007 نحو 375 مليون دولار، شكلت الإيرادات الضريبية منها نحو 100 مليون دولار، والإيرادات غير الضريبية نحو 56 مليون دولار وإيرادات المقاصة نحو 217 مليون دولار.<sup>9</sup>

ووفقاً للموازنة العامة التي تقدمت بها الحكومة مؤخراً فإن حجم الإيرادات المتوقع تحصيلها فعلاً نحو 1,3 مليار دولار منها 294 مليون دولار إيرادات محلية وحوالي مليار دولار إيرادات المقاصة ومن ضمنها الإيرادات المتأخرة من عام 2006.<sup>10</sup>

وثائق المجلس إلا بعد تصويب ما ورد فيه من أخطاء في البيانات المالية.<sup>5</sup>

ووفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007، الذي قدم من قبل الحكومة، فقد بلغ تقدير إجمالي الإيرادات المحلية (1.200) مليون دولار (5400) مليون شيكل، كان منها (4.288) مليون شيكل إيرادات ضريبية، ومبلغ (1.111) مليون شيكل إيرادات غير ضريبية.<sup>6</sup>

ويتجاوز حجم الإيرادات المقدر في عام 2007، الإيرادات المحلية في عام 2005، بنسبة 7% في الوقت الذي أشار التقرير النصف سنوي الأول 2006 إلى تراجع الإيرادات الفعلية بنحو 60% بالمقارنة مع النصف الأول من عام 2005.

ولم تتقدم الحكومة بأية تقارير مالية عن الوضع المالي للسلطة خلال الفترة التي انقضت من عام 2006 بعد التقرير نصف السنوي الأول، ولا عن الفترة التي انقضت من عام 2007، ولم يقر حتى تاريخه مشروع قانون موازنة 2007.

ومن جهة أخرى لم يتضمن مشروع قانون الموازنة للسنة المالية جدولاً يوضح إعادة تقدير الإيرادات لأخر سنتين أي إيرادات عامي 2005 و 2006، وفقاً للمادة 34 من قانون تنظيم الموازنة العامة، والتي تكون مبنية على أساس التحصيل الفعلي للإيرادات، فقد تم الاكتفاء بالإشارة إلى الإيرادات المتوقعة عام 2007.

ووفقاً للصفحة الإلكترونية لوزارة المالية فقد بلغ إجمالي الإيرادات خلال عام 2006 نحو (35783) مليون دولار، تشكل الإيرادات المحلية منها (28915) مليون دولار، وهي إيرادات ضريبة (205.26) مليون دولار، وإيرادات غير ضريبية (83.89) مليون دولار، أما إيرادات المقاصة فبلغت (68.68) مليون دولار.<sup>7</sup>

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية المرفقة بمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007 الجديد الذي تقدمت به الحكومة مؤخراً، أنه ونتيجة لما لحق بالنظام المالي للسلطة من ضرر من جراء الحصار وما انطوى عليه ذلك من عدم توريد المساعدات لحساب الخزينة الموحد

## جدول رقم (1)

## جدول الإيرادات لعام 2006 والنصف الأول من عام 2007

وفقاً لخطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي حول الوضع المالي للسلطة الوطنية بتاريخ 31/5/2006	وفقاً لتقرير عن الأوضاع المالية للسلطة الوطنية خلال النصف الأول من عام 2006	وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007	وفقاً لبيانات وزارة المالية للسنة المالية 2006
إجمالي الإيرادات 11.911 مليون شيكل	إجمالي الإيرادات 1,151 مليون شيكل	إجمالي الإيرادات 11.769 مليون شيكل	إجمالي الإيرادات 4,823,0 مليون شيكل
- إيرادات محلية 5,520,0 مليون شيكل	- الإيرادات المحلية 777 مليون شيكل	- الإيرادات المحلية 5,400,0 مليون شيكل	- الإيرادات المحلية 1,292,0 مليون شيكل
- منح ومساعدات دعم الموازنة 4,306,0 مليون شيكل	- إيرادات المقاصة 323,63 مليون شيكل	- منح ومساعدات لدعم الموازنة 5,19,0 مليون شيكل	- إيرادات المقاصة 323,63 مليون شيكل
- منح تمويل مشاريع تطويرية 1,165 0 مليون شيكل	- منح تمويل مشاريع تطويرية 1,350,0 مليون شيكل	- منح ومساعدات لدعم الموازنة 3,224,0 مليون شيكل	- منح ومساعدات لدعم الموازنة 3,224,0 مليون شيكل
- صندوق الاستثمار 920 مليون شيكل			

ووفقاً لتقارير وزارة المالية المنشورة على الصفحة الالكترونية للوزارة، فإن إجمالي النفقات وصافي الإقراض لعام 2006 بلغ (1,728) مليون دولار. وبلغ إجمالي النفقات (1,573) مليون دولار. وبلغ مقدار الرواتب والأجور (1,181) مليون دولار. أما النفقات الجارية والرأسمالية فبلغت 384 مليون دولار. والنفقات التطويرية (848) مليون دولار. وبلغ عجز الموازنة (1,376,44) مليون دولار. وبالمقارنة مع عام 2005 فقد بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض (1,924,7) مليون دولار في ذلك العام أي بزيادة مقدارها (196) مليون دولار. عما هو عليه في عام 2006. وإجمالي النفقات (1,649,84) مليون دولار أي بزيادة قدرها نحو (76) مليون دولار عما هو عليه في عام 2006.

وفي جانب الأحداث المعتمدة لعام 2006 فعلى الرغم من اعتماد الأحداث المقررة في موازنة 2005 كإحداثيات لعام 2006 مع تعديل أحداث وزارة التربية والتعليم لتصبح 2500 وظيفة والأوقاف 600 وظيفة وبحيث يبلغ حجم الأحداث (4284) وظيفة إلا أن سقف التعيينات تجاوز ذلك بكثير. حيث تم توفير اعتمادات مالية لـ 5700 عنصراً من القوة التنفيذية التابعة لوزارة الداخلية. واعتمادات أخرى لوزارة الاقتصاد الوطني. أما حجم الأحداث المقدر لعام 2007 فقد بلغت نحو (6000) وظيفة.<sup>14</sup>

### ثانياً: نفقات السلطة الوطنية خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007

بلغ تقدير النفقات لعام 2006 كما جاء في خطاب وزير المالية، عن الأداء المالي للسلطة الوطنية المقدم للمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 31/5/2006 نحو (11,807) مليون شيكل منها مبلغ (10,642) مليون شيكل نفقات جارية ومبلغ (1,165) مليون شيكل نفقات تطويرية.<sup>11</sup>

وبلغ إجمالي النفقات خلال النصف الأول من عام 2006 نحو (744,26) مليون دولار (304,23,03) مليون شيكل. كان نصيب الرواتب والأجور منها (56,587) مليون دولار. والنفقات الجارية والرأسمالية (176,14) مليون دولار. والنفقات التطويرية (2,25) مليون دولار. وبلغ عجز الموازنة نحو 609 مليون دولار خلال هذه الفترة.<sup>12</sup>

ووفقاً لمشروع قانون موازنة السنة المالية 2007 فقد بلغ إجمالي النفقات العامة التقديرية للعام 2007 مبلغ (2,565) مليون دولار (11,538) مليون شيكل. وبلغ عجز الموازنة (1,365) مليون دولار (6,138) مليون شيكل. وأما تفاصيل النفقات العامة التقديرية لعام 2007 فتمثلت في الرواتب والأجور بمبلغ (1,365,974) مليون دولار ونفقات تشغيلية وتبلغ (266,068) مليون دولار. ونفقات تحويلية (490,843) مليون دولار.<sup>13</sup>

ووفقاً لما أشار إليه القائم بأعمال وزير المالية الدكتور سمير أبو عيشة، فقد بلغ عدد التعيينات نحو 11 ألف موظف، 5500 من أفراد القوة التنفيذية، و 3 آلاف وظيفة في وزارة التربية والتعليم العالي و1170 وظيفة في وزارة الصحة، و 1000-1500 وفق شواغر وظيفية أخرى، إضافة إلى 148 موظفاً من الفئة العليا (مدير عام وحتى وكيل) تمت بمراسيم رئاسية.<sup>17</sup> وقد بلغ إجمالي الرواتب والأجور المستحقة عام 2006 نحو (1,181) مليون دولار، إلا أنه لم يدفع من فاتورة الرواتب لموظفي القطاع العام سوى 47,6% من مستحقاتهم ومن ثم تحول العجز النقدي في موازنة السلطة إلى متأخرات على الحكومة لصالح موظفيها والمتعاملين معها.<sup>18</sup> وقدرت الموازنة العامة للسنة المالية التي قدمت مؤخراً نفقات السلطة خلال عام 2007 بنحو 2,3 مليار دولار تشكل الرواتب والأجور 1,370 مليون دولار.<sup>19</sup>

وفي الوقت ذاته لم يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة للسنة المالية 2007 كشفاً بأعداد الموظفين في القطاع العام، وتم الاكتفاء بجدول الاحداثات. كما تم تخصيص مبلغ ( 16,3 ) مليون دولار للاحداثات الجديدة في مشروع قانون موازنة 2007<sup>5</sup> وبالمقارنة بين النفقات العامة وفقاً لمشروع قانون الموازنة 2007 والنفقات الفعلية لعام 2005، فقد قدرت النفقات العامة وفقاً لموازنة 2007 بنحو (2,6) مليار دولار في حين كانت النفقات الفعلية في عام 2005 نحو (1,9) مليار دولار أي بزيادة (700) مليون دولار، وهذا يعني زيادة الإنفاق الحكومي بنسبة 35% عن عام 2005، وهناك من يرى أن 11% من الزيادة في الإنفاق سيذهب إلى تغطية فاتورة الرواتب التي تشكل 60% من مجمل النفقات التشغيلية للسلطة، وذلك بسبب التعيينات الجديدة.<sup>16</sup>

#### جدول رقم (2)

#### جدول النفقات لعام 2006 والنصف الأول من عام 2007

وفقاً لبيانات وزارة المالية للسنة المالية 2006	وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007	وفقاً لتقرير عن الأوضاع المالية الوطنية خلال النصف الأول من عام 2006	وفقاً لخطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي حول الوضع المالي للسلطة الوطنية بتاريخ 31/5/2006
إجمالي النفقات 7,300 مليون شيكل	إجمالي النفقات 11,538 مليون شيكل	إجمالي النفقات وصافي الاقتراض 3,439 مليون شيكل	إجمالي النفقات 11,807 مليون شيكل
- نفقات جارية وأسمالية 1,716,1 مليون شيكل	- النفقات الجارية 10,188 مليون شيكل	- نفقات جارية وأسمالية 800,026 مليون شيكل	- النفقات الجارية 10,642 مليون شيكل
- رواتب وأجور 5,276,0 مليون شيكل	- النفقات التطويرية 1,350 مليون شيكل	- رواتب وأجور 2,602,09 مليون شيكل	- النفقات التطويرية 1,165 مليون شيكل
- نفقات تطويرية 3788 مليون شيكل		- نفقات تطويرية 10,8 مليون شيكل	



الإيرادات عام 2006 نحو (370) مليون دولار بينما وصلت عام 2005 إلى (1.290) مليون دولار.<sup>22</sup> الأمر الذي انعكس على قدرة الحكومة للوفاء بالتزاماتها. خاصة تجاه موظفيها والمتعاملين معها. حيث بلغ إجمالي الرواتب والأجور المستحقة عام 2006 نحو (1.181) مليون دولار سدد منها (356) مليون دولار فقط. أي ما نسبته (47.6%). إضافة إلى تراجع التخصّصات التي دفعت للوزارات كنفقات تشغيلية وبشكل كبير جدا. وصل إلى 40% فقط من إجمالي هذه النفقات.<sup>23</sup>

#### رابعاً: المنح والمساعدات الخارجية

على الرغم من الحصار المشدد الذي فرض على السلطة الوطنية. مع بداية عام 2006 وذلك عبر قطع المساعدات والمنح الخارجية. التي كانت توجه لدعم موازنة السلطة وفرض القيود المصرفية على البنوك لمنعها من التعامل مع الحكومة الفلسطينية. الأمر الذي أعاق تمرير الأموال من بعض الجهات المانحة إلى حساب الخزينة الموحد.

بالرغم مما تقدم فقد جاءت المساعدات والمنح الدولية في عام 2006 ضعف تلك التي تلقتها السلطة الوطنية عام 2005. ووفقا لبيانات وزارة المالية فقد بلغ إجمالي المساعدات التي وصلت الأراضي الفلسطينية من مختلف المانحين (الاتحاد الأوروبي. الدول العربية والإسلامية. روسيا...) بلغ خلال عام 2006 نحو (721,713,717) مليون دولار. وبلغ خلال النصف الأول من عام 2006 نحو 260 مليون دولار. في حين كان التمويل الخارجي في عام 2005 نحو (348.5) مليون دولار.<sup>24</sup> وقد وصل جزء من أموال المنح والمساعدات بطرق غير بنكية. ومن ذلك مبلغ 68,721 مليون دولار التي سجلت تحت بند دعم الشعوب العربية. وفي هذا المجال يمكن ملاحظة التضارب بين ما كان يعلن على لسان القادة السياسيين من أرقام المساعدات من الدول والشعوب العربية والإسلامية وبين ما ورد فعليا إلى حساب الخزينة العامة.

كما وصل جزء مهم من هذه المنح والمساعدات عبر مكتب الرئيس حيث تم فتح حساب موحد لإدارة هذه المساعدات تحت اسم النفقات العامة وكان يجري الصرف منه بالتنسيق مع وزارة المالية. وقد خصص

#### ثالثاً: الأموال الفلسطينية المحتجزة من قبل

##### إسرائيل

تجسد الحصار الإسرائيلي والدولي على الحكومة الفلسطينية في الجانب المالي. وشمل عدة جوانب أبرزها منع تحويل الأموال الفلسطينية التي تحتجزها إسرائيل. بعد جبايتها كجمارك عن البضائع الفلسطينية وغيرها إلى السلطة الوطنية. ويتراوح حجم الأموال التي تحتجزها إسرائيل شهريا بين 200 - 300 مليون شيكل أو بمتوسط قدره 250 مليون شيكل (60 مليون دولار شهريا) وهو ما يشكل ثلثي إيرادات السلطة الوطنية. و نصف أو أكثر بقليل فاتورة الرواتب.<sup>20</sup>

وقد انخفض المعدل الشهري من الأموال التي تجبها إسرائيل نيابة عن السلطة الوطنية. خلال الفترة القليلة الماضية من نحو 300 مليون شيكل شهريا. إلى 200 مليون شيكل. وذلك بسبب الأحداث في قطاع غزة. وانخفاض القدرة الشرائية للمواطنين الفلسطينيين. بسبب عدم تلقي الموظفين لرواتبهم لفترة طويلة.

وقد بلغ حجم الأموال الفلسطينية المحتجزة من قبل إسرائيل. منذ تولي الحكومة العاشرة وحتى تسلم الدكتور سلام فياض رئاسة حكومة الطوارئ (4/2006) وحتى (6/2007) نحو 4.8 مليار شيكل. وقد شمل ذلك أيضا عدم تقديم إسرائيل أية معلومات حول هذه الأموال المحتجزة أو قيمتها. أو ما يتم اقتطاعه منها. وقد تم الاتفاق بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني بعد تولي الدكتور سلام فياض رئاسة الحكومة على قيام إسرائيل بتسليم الحكومة الفلسطينية مبلغ 118 مليون دولار شهريا من هذه الأموال.

كما تطالب إسرائيل باقتطاع مبلغ 2.2 مليار شيكل من الأموال الفلسطينية المحتجزة. بدل خدمات كهرباء. وخدمات ومجاري ومستشفيات. وقضايا تعويض مرفوعة لدى المحاكم الإسرائيلية. رغم عدم أحقية إسرائيل بخصم أية مبالغ من هذه الأموال. وفقا لاتفاق باريس الاقتصادي إلا باتفاق بين الجانبين.<sup>21</sup> ومن ثم فقد تراجعت الإيرادات المباشرة والمتحققة فعلا للسلطة الوطنية خلال عام 2006. بنسبة 71% عما حقق من هذه الإيرادات عام 2005 حيث بلغت هذه

إلا أن معظم هذه المساعدات جاء دون تنسيق مع الحكومة، وإنما عبر تدفقات غير منتظمة من حيث المحتوى، أو الإدارة، أو المواعيد الزمنية، مما حال دون القدرة على توجيهها، أو استثمارها وفق خطة أو رؤية موحدة على الأقل. مما أدى إلى إضعاف النظام المالي للسلطة الوطنية، وانهيار الخدمات الحكومية خاصة في المجال الصحي.<sup>26</sup>

الجزء الأكبر من الأموال التي وصلت إلى هذا الحساب كدفعات على حساب رواتب الموظفين. وبلغ حجم المساعدات والمنح الخارجية حتى شهر تموز 2007 نحو (670) مليون دولار، كانت مساهمة الاتحاد الأوروبي منها (271) مليون دولار، ومساهمة الدول العربية، بما فيها التحويلات عبر جامعة الدول العربية نحو (360) مليون دولار.<sup>25</sup>

## جدول رقم (3)

**تفاصيل التمويل الخارجي خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007**  
(المبلغ بالدولار)

السنة المالية 2007	السنة المالية 2006	الجهة المانحة
97,500,000	51,927,463	المملكة العربية السعودية
99,500,000	20,000,000	الإمارات العربية المتحدة
87,275,000	14,357,355	قطر
0	6,599,863	عمان
52,800,000	34,861,198	الجزائر
0	28,935,185	الكويت
22,000,000	215,028,244	جامعة الدول العربية
0	68,721,250	دعم من الشعوب العربية
0	10,000,000	روسيا
10,000,000	9,952,423	النرويج
271,863,000	217,692,273	الإتحاد الأوروبي
0	42,121,469	الصندوق المدار من البنك الدولي
0	1,516,994	برنامج الطوارئ - البنك الدولي
6,000,000	0	بريطانيا
3,000,000	0	السويد
20,000,000	0	فرنسا
669,938,000	721,713,717	المجموع

المصدر: الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية، وزارة المالية، تفاصيل المساعدات الخارجية، رام الله، آب 2007، المفوضية الأوروبية، الالية الدولية المؤقتة (الوحدة الادارية) القدس، اب 2007.

توليها السلطة بتاريخ 28/3/2006 بمشروع قانون الموازنة 2006، بل لجأت إلى المجلس التشريعي أكثر من مرة لتمديد موعد تقديم الموازنة. من خلال إقرار قانون معدل لقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998.

وقد انتهت سنة 2006، دون تقديم مشروع قانون موازنة 2006، وتقدمت الحكومة أخيراً وبعد انقضاء أكثر من شهرين ونصف عن الموعد المحدد قانوناً بمشروع قانون موازنة للسنة المالية 2007 وذلك بتاريخ 16/1/2007، ووجدت لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي، في مسودة تقريرها حول مشروع قانون موازنة 2007، أن المشروع يتضمن من القصور الفني والمخالفات القانونية ما يجعله لا يصلح أساساً للنقاش من قبل المجلس، وانتهى الأمر بعدم إقرار هذا المشروع من قبل المجلس حتى تاريخه. وعليه فإن الحكومات التي تعاقبت على السلطة الوطنية من الحكومة العاشرة، وحتى الحكومة الحالية (الثالثة عشرة)، تتولى إدارة العملية المالية في السلطة دون موازنة مقررة وفق الأصول القانونية.

2. برزت مجموعة من المخالفات القانونية والإشكاليات الفنية في مشروع قانون موازنة 2007 تمثلت بما يلي: عدم انسجام مشروع القانون سواء من حيث الشكل مع مشاريع قوانين الموازنات السابقة، وفقاً لما حدده قانون تنظيم الموازنة العام (مادة 19)، فلم يتضمن المشروع تقريراً حول السياسة المالية والاقتصادية المعتمدة من قبل الحكومة، وخططها، وأهدافها، التي تشكل المرتكزات الأساسية للمشروع وفقاً للمادة 31 من قانون تنظيم الموازنة العامة، كما لم يتضمن المشروع جداول توضح إعادة تقدير الإيرادات لأخر سنتين، تسبق الموازنة للسنة المالية 2007، وفقاً لنص المادة 34 من قانون تنظيم الموازنة، وتم الاكتفاء بالإشارة إلى الإيرادات المتوقعة عام 2007، ولم يتضمن المشروع جدول يوضح الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام، وجدول يوضح ما للسلطة وما عليها من ديون أو قروض داخلية وخارجية، وجدول يوضح مساهمات السلطة واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية، وكشف بالمشاريع الرأسمالية التطويرية، وتفاصيل تنفيذها وتوزيعها القطاعي وتم الاكتفاء بتقدير الإنفاق التطويري.

وقد أشار تقرير صادر عن الاتحاد الأوروبي، حول إجمالي المساعدات الأوروبية المقدمة عبر الآلية الدولية المؤقتة، إلى أن مجموع المبالغ المرصودة ضمن هذا البرنامج بلغت (421.07) مليون يورو وذلك عبر ثلاث نوافذ على النحو التالي:

- **النافذة الأولى:** هدفت إلى توفير اللوازم الضرورية وتغطية النفقات الجارية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية، وكانت بإدارة البنك الدولي وحتت اسم برنامج دعم الخدمات الطارئة.

- **النافذة الثانية:** مولة من المفوضية الأوروبية بشكل منفرد وتدار من خلال الوحدة الإدارية للآلية الدولية المؤقتة وتتعلق بتوفير خدمات الكهرباء والرعاية الصحية والصرف الصحي.

- **النافذة الثالثة:** توفر مساعدات مباشرة وإغاثية للعاملين في المجالات الإنسانية (صحة، تعليم، شؤون اجتماعية) وقد امتدت هذه المساعدات إلى نحو 77 ألف موظف مدني من موظفي السلطة الوطنية، وبلغ ما تم إنفاقه عبر هذه النافذة (225.96) مليون يورو.<sup>27</sup>

أما توقعات الحكومة بشأن التمويل الخارجي، المخصص لدعم الموازنة للسنة المالية 2007 فقد بلغ (1.365) مليون دولار، وهو ما اعتبره الكثيرون تقديراً غير واقعي وغير مبني على ما ورد من مساعدات ومنح للسلطة الوطنية عام 2006، كما أنه يتجاوز ما حصلت عليه السلطة الوطنية في الفترة ما بين 2003-2005.<sup>28</sup>

### خامساً: الانحرافات عن القانون في الأداء المالي للسلطة الوطنية

اتسمت الفترة (بداية عام 2006، حتى النصف الأول من عام 2007) بوجود العديد من الانحرافات عن القوانين، المتعلقة بتنظيم الشأن المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى وجه الخصوص قانون تنظيم الموازنة العامة، ويمكن إجمال هذه الانحرافات على النحو التالي:

1. **عدم الالتزام بسنوية تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية.** فقد بدأت السنة المالية 2006 دون تقديم الحكومة التاسعة لمشروع القانون المذكور، كذلك ولم تتقدم الحكومة العاشرة بعد

وهل يجري وفق آلية الصرف بنسبة 1/12 من موازنة السنة المالية المنصرمة؟ وكيف يتم ذلك ولم يتم إقرار موازنة للعام 2006؟ كما أن قاعدة الإنفاق 1/12 وفقا لموازنة السنة المنصرمة، قد لا يتوافق بالضرورة مع أولويات الصرف، التي تتغير بين سنة وأخرى، فالبنود المخصص لها موازنات في وزارة معينة في سنة مالية، قد تصبح غير قائمة في السنة التي تليها، وربما تصبح هناك أولوية للصرف على بنود أخرى في وزارة أخرى.

ومن ثم فإن هناك تشكيك في الأسس الدستورية لعمليات التحصيل والصرف، التي جرت بعد 1/1 2007، لكونها مخالفة بشكل صريح للقانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة.

5. عدم تقديم الحساب الختامي للسنة المالية 2005 إلى المجلس التشريعي لاعتماده حتى تاريخه، كما ينص على ذلك القانون الأساسي (مادة 62) وقانون تنظيم الموازنة العامة (مادة 66) والذي كان من المفروض أن يقدم حتى تاريخ 31/12/2006.

فعدم تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2006 وللسنة المالية 2007 حتى تاريخه، كان له انعكاس على الحساب الختامي للسنة المالية 2005، وللسنة المالية 2006، وسيؤدي ذلك إلى تداخل السنوات المالية ببعضها، ويسبب الإرباك في الحسابات المالية للسلطة الوطنية.

6. لم يتم ديوان الرقابة المالية والإدارية حتى تاريخه، بتقديم التقرير السنوي الشامل المتعلق بإيرادات السلطة ونفقاتها إلى رئيس السلطة، والمجلس التشريعي، الذي كان من المفروض أن يقدم مع نهاية عام 2006، وفقا (للمادة 18) من قانون تنظيم الموازنة العامة.

كما لم يتضمن المشروع كشفا بأعداد موظفي القطاع العام (الأعداد الفعلية للموظفين) وتم الاكتفاء بجدول الاحداثات لعام 2007، ولم يبين مشروع القانون حجم التمويل الخارجي الفعلي عام 2006.

وإضافة لما تقدم هناك عدد من الإشكالات الفنية، كتلك المتعلقة بعدم واقعية التوقعات المتعلقة بالتمويل المتاح، سواء من حيث الإيرادات التي قدرت ب (1,200) مليون دولار وهو ما يفوق ما حقق عام 2005، وبرغم التراجع الملحوظ في الإيرادات الفعلية عام 2006، أو عدم واقعية حجم التمويل الخارجي الذي قدر (1.365) مليون دولار، وهو يتجاوز ما حصلت عليه السلطة في الفترة 2003-2005.

3. لم تلتزم الحكومة بأحكام (المادة 52) من قانون تنظيم الموازنة، والتي تقضي بوجود قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية، عن أداء الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية وتقديمها لكل من مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، لتمكين المجلس التشريعي من القيام بدوره الرقابي في المجال المالي.

ومن بداية عام 2006 وحتى تاريخه لم تقدم الحكومة، سوى بتقريرين عن الوضع المالي للسلطة يغطي الأول، النصف الأول من عام 2006 وذلك بتاريخ 29/8/2006 أي بعد مرور أكثر من شهرين على انقضاء موعد تقديم تقرير الربع الثاني للسنة المالية 2006، ويغطي التقرير الثاني، الربع الثالث والربع الرابع من السنة المالية 2006 وقدم بتاريخ 27/2/2007 أي بعد مرور نحو ثلاثة أشهر من موعد تقديم التقرير الربعي الرابع للسنة المالية 2006، ولم تقدم الحكومة بعد ذلك أية تقارير ربعية، أو نصف سنوية للمجلس التشريعي.

وقد علل القائم بأعمال وزير المالية الدكتور سمير أبو عيشة ذلك، بإضراب الموظفين واعتقال وزير المالية وتقلب ثلاثة وزراء مالية خلال فترة 40 يوما خلال عام 2006.

4. عدم وضوح آليات الصرف منذ 1/1 2007، وليس معلوما الأساس القانوني الذي تجري من خلاله عمليات الإنفاق والجباية، منذ ذلك التاريخ وحتى الآن.

إسرائيل بمعظم المعلومات المتعلقة بهذه الأموال. كما تسعى من جانب واحد إلى اقتطاع المبالغ المستحقة لها، جراء خدمات صحية وأمور المياه والكهرباء وهناك ضعف في دور الجانب الفلسطيني في الرقابة والتدقيق على هذه الأموال.

4. تراجع عمليات الإصلاح المالي الذي بدأتها السلطة الوطنية منذ عام 2003 ومن ابرز المظاهر في هذا المجال :  
 ■ تراجع مبدأ الشفافية وحق الإطلاع على البيانات المالية، من خلال توقف العمل بنشر التقارير الشهرية والربعية عن الوضع المالي للسلطة الوطنية على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الذي كان معمولاً به منذ عام 2003 وذلك لفترة طويلة خلال عام 2006 و2007.

■ تراجع العلاقة بين وزارة المالية، ولجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي، من خلال امتناع ممثلي الوزارة خاصة القائم بأعمال وزير المالية في الحكومة العاشرة بالاعتذار المتكرر عن حضور العديد من جلسات الاستماع، التي حددتها اللجنة لمناقشة المواضيع المالية معه بحجة الانشغال، والمواعيد المسبقة، رغم أهمية المواضيع المطروحة والأزمة المالية الحادة التي مرت بها السلطة الوطنية، وذلك بعد أن تم إقرار عرف، يتمثل في التواصل المستمر بين وزير المالية واللجنة.

5. استمرار سياسة التعيينات غير المبررة في المؤسسات العامة، وعلى كافة المستويات ودون مراعاة للاحتياجات الأساسية، بل على العكس تمت معظم التعيينات على أسس حزبية، ودون الالتزام بأحكام قانون الخدمة المدنية، خاصة تلك المتعلقة بالإعلان عن الوظائف، وإجراء المقابلات والامتحانات، وخضعت معظم التعيينات في المستويات العليا، لنظام المحاصصة بين الفصيلين الكبيرين فتح وحماس عبر ما يسمى بلجنة الشراكة أو المراسيم، يضاف إلى ذلك أن معظم هذه التعيينات تمت خارج نطاق الموازنة، فأخر جدول إحداثيات معتمد للوظائف كان في موازنة السنة المالية 2005 وتصريح المجلس التشريعي للحكومة بالصرف وفقاً لقاعدة 1/12 من موازنة 2005 حتى 31/12/2006 لا يعني ولا يشمل اعتماد إحداثيات وظيفية جديدة.

## سادساً: الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة الوطنية

يضاف إلى الانحرافات القانونية سابقة الذكر يمكن إجمال الإشكاليات التالية التي برزت في الأداء المالي للسلطة الوطنية:

1. غياب المعلومات المؤكدة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية خلال الفترة من عام 2006 وحتى تاريخه مما أدى إلى حدوث التضارب والتناقض في المعلومات المالية المتداولة وشكل عائقاً مهماً أمام المساءلة الحقيقية للحكومة من الجهات ذات العلاقة.

2. أدت المقاطعة المالية والحصار الاقتصادي الذي فرض على الحكومة الفلسطينية، وتقديم المنح والمساعدات عبر آليات جديدة ومتعددة، ودون تنسيق مع وزارة المالية إلى المس بالنظام المالي للسلطة الوطنية، وأدى إلى تعطيل حساب الخزانة الموحد، مما عطل أيضاً القدرة على التأكد من صحة وشمولية العمليات المالية، التي تمت باستثناء حصر الدفعات التي تم التبليغ عنها رسمياً، كما حال ذلك دون وجود حسابات نهائية لعمليات الإنفاق، نظراً لتعدد جهات الصرف (الحكومة، مكتب الرئيس، الآلية الدولية الموحدة، البنك الدولي، بنك التنمية الإسلامي)، ومس بقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها، كما حال دون إخضاع هذه المساعدات، لأي نوع من الرقابة الفلسطينية، فمعظم هذه المساعدات يخضع لإدارة خارجية، سواء من البنك الدولي أو الإدارة الموحدة للآلية الدولية المؤقتة للمساعدات.

2. تراجع دور المجلس التشريعي في مجال الرقابة المالية بشكل ملحوظ، نتيجة لغياب المعلومات الموثقة ولعدم ممارسته لدوره في إقرار مشروع قانون موازنة عام 2006، ومشروع قانون موازنة 2007، وعدم تقديم الحكومة للتقارير المالية الربعية كاملة وفي المواعيد المحددة عن أداء الإيرادات والنفقات للسلطة، وفقاً لأحكام القانون.

3. عدم الوضوح السائد فيما يتعلق بالأموال الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل (أموال المقاصدة) فليس هناك آلية لتحديد المبالغ بدقة، وتحكم

## التوصيات

قبل المجلس التشريعي على الأداء المالي خاصة أن الحساب الختامي يأتي متأخرا وتدخل المجلس التشريعي لا يمنع حدوث الخلل في ذلك الوقت. فهناك حاجة لرفع مستوى الزامية تنفيذ بنود الموازنة على اعتبار أنها أحكاما قانونية لا يجوز تجاوزها. مع الأخذ بالاعتبار ضعف المجلس التشريعي وعدم جاهزية ديوان الرقابة المالية والإدارية حتى اليوم. مما يرتب مسؤوليات على الأجهزة الأخرى القائمة لمنع حدوث التجاوزات والزام كل مراكز الإنفاق المالي بإجراءات عمل شفافة.

■ قيام وزارة المالية باعداد التقارير المالية الشهرية والربعية كافة. التي تحدد الإيرادات والنفقات الفعلية خلال الفترة السابقة. وبالتحديد تقرير الربع الأول والربع الثاني من عام 2007. وتقديمها الى المجلس التشريعي. ونشرها للجمهور وإخضاعها للمساءلة.

■ قيام وزارة المالية بتقديم الحساب الختامي للسنة المالية 2005 والاسراع في اعداد الحساب الختامي للسنة المالية 2006 وتقديمها الى المجلس التشريعي وفقا للاصول القانونية. الإسراع من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية في اعداد تقريره السنوي حول الاداء المالي للسلطة الوطنية للسنة المالية 2006 خاصة في مجالي الإيرادات والنفقات وتقديمه الى المجلس التشريعي وفقا للأصول القانونية. ونشره لإطلاع الجمهور ومساءلة المجتمع المدني.

■ على مجلس الوزراء العمل بشكل جدي لوقف الاختراقات المتكررة لاحكام قانون الخدمة المدنية. من خلال سياسة التوظيف على اسس المحاصصة الحزبية والفئوية دون مراعاة لعناصر الكفاءة والخبرة والأحقية أو الاحتياجات الحقيقية من الوظائف العامة.

■ العمل على ترميم النظام المالي للسلطة الوطنية. ومعالجة ما لحق بهذا النظام من إشكالات خلال الفترة الماضية. خاصة مجال توحيد الإيرادات والنفقات في اطار حساب الخزينة الموحد. وتشديد الرقابة الداخلية على ادارة المال العام. من قبل وحدة مالية محاسبية مختصة يرأسها موظف ذو صلاحيات بموجب

على الرغم من الصعوبات والعقبات التي واجهت الحكومات الفلسطينية. التي تشكلت خلال الفترة من بداية عام 2006. وحتى النصف الاول من عام 2007. الا ان ذلك لا يعطي المبرر لهذه الحكومات لتجاوز احكام القانون. وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بادرارة المال العام. فدورية أو سنوية تقديم مشروع قانون الموازنة العامة السنوية للمجلس التشريعي. يعد من اهم الاسس القانونية التي يجب الالتزام بها. على اعتبار ان ذلك يشكل العمود الفقري لاية عملية رقابية يمكن للمجلس التشريعي القيام بها على ادارة وجباية وتخصيص المال العام.

### التوصيات الأساسية في هذا المجال تتمثل في:

1. قيام وزارة المالية بتقديم المعلومات والتقارير الموثقة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية خلال الفترة الممتدة من بداية عام 2006 وحتى تاريخه وعرضها على المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية ونشرها للجمهور.
2. تصويب كل الانحرافات عن القانون. خاصة تلك المتعلقة بالشأن المالي (أحكام القانون الأساسي ذات العلاقة واحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية) وعلى وجه التحديد في المجالات التالية:

■ قيام وزارة المالية باعداد مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2008 وتقديمها الى المجلس التشريعي. وذلك بالنظر الى ان موعد اعداد هذه الموازنة قد استحق (توزيع بلاغ الموازنة على مراكز الصرف والبدء بتجميع موازنتها. ودراساتها تمهيدا لاعتمادها في مجلس الوزراء. وتقديمها إلى المجلس التشريعي في الاول من تشرين الثاني 2007) وإشراك مؤسسات المجتمع المدني في تحديد الأولويات في مشروع الموازنة.

■ قيام وزارة المالية بتطوير النظام المالي الذي تعمل بموجبه بطريقة لا تتيح للمسؤولين في المراكز المالية التحايل على بنود الموازنة بعد إقرارها. وعدم المراهنة على الرقابة اللاحقة من

## الهوامش

1. قانون تقديم الموازنة العامة للسنة المالية 2006.
2. محمد صلاح الدين. تقييم أداء الحكومة العاشرة في الشأن المالي. شؤون تنمية. العدد 33 ربيع 2007. ص 24.
3. خطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي الفلسطيني حول الوضع المالي للسلطة الوطنية بتاريخ 31/5/2006.
4. تقرير القائم بأعمال وزير المالية حول الوضع المالي للسلطة خلال النصف الأول من عام 2006. المجلس التشريعي الفلسطيني. رام الله. 29/8/2006.
5. محمد صلاح الدين. مصدر سابق. ص 25-26.
6. مشروع قانون موازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007. المجلس التشريعي الفلسطيني. 16/1/2007.
7. الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية للسنة المالية 2006. الصفحة الالكترونية لوزارة المالية.
8. الموازنة العامة للسنة المالية 2007. وزارة المالية. رام الله. 13/8/2007.
9. المفوضية الأوروبية. الآلية الدولية المؤقتة (الوحدة الإدارية) القدس. آب 2007.
10. الموازنة العامة للسنة المالية 2007. وزارة المالية. رام الله. 13/8/2007.
11. وزير المالية أمام المجلس التشريعي بتاريخ 31/5/2005. مصدر سابق.
12. تقرير القائم بأعمال وزير المالية حول الوضع المالي للسلطة خلال النصف الأول من عام 2006. المصدر السابق.
13. مشروع قانون موازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007. مصدر سابق.
14. محمد صلاح الدين. مصدر سابق. ص 27.
15. مشروع قانون موازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007. مصدر سابق.
16. المركز الفلسطيني للدراسات السياسية والمسحية. ورشة عمل حول الأداء المالي للحكومة العاشرة. رام الله. ص 12.
17. المصدر نفسه ص 13.
18. احمد مجدلاني. الأداء الاقتصادي للحكومة الفلسطينية العاشرة. معهد السياسات العامة. رام الله. 2007. ص 42-43.
19. الموازنة العامة للسنة المالية 2007. وزارة المالية. رام الله. 13/8/2007.
20. المركز الفلسطيني للدراسات السياسية والمسحية. مصدر سابق ص 10.
21. مقابلة شخصية مع السيد ناصر طهبوب المسؤول عن المقاصة مع الجانب الإسرائيلي. وزارة المالية. الثلاثاء. 7/8/2007.
22. احمد مجدلاني. مصدر سابق. ص 53.
23. المصدر نفسه. ص 53.
24. المنح والمساعدات الخارجية عام 2006. الصفحة الالكترونية لوزارة المالية.
25. وزارة المالية. تفاصيل التمويل الخارجي - المنح. رام الله. آب 2007.
26. احمد مجدلاني. مصدر سابق. ص 43.
27. المفوضية الأوروبية. تقرير حول إجمالي المساعدات الأوروبية المقدمة عبر الآلية الدولية المؤقتة. 20/7/2007.
28. مسودة تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007. المجلس التشريعي الفلسطيني.

القانون أو النظام تتيح له التدخل لوقف أية مخالفات مالية في أي مركز مالي ومتابعة خطوات الإصلاح التي تم تحديدها في الشأن المالي منذ عام 2003.

3. في مجال المنح والمساعدات الخارجية:

■ العمل على إقناع الجهات المانحة، بالتنسيق مع السلطة الوطنية. في كل ما تقدمه من منح ومساعدات سواء تلك المتعلقة بدعم الموازنة أو تلك المتعلقة بالمشاريع التطويرية. لتؤكد أنها تأتي في إطار رؤية وخطة تنمية فلسطينية معتمدة.

■ اشراك الجهات المانحة لمؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على هذه المساعدات وكيفية إدارتها. وذلك عبر لقاءات دورية بين الجانبين لضمان التزام هذه المساعدات بالاحتياجات الحقيقية للمجتمع الفلسطيني.

4. دفع المجتمع الدولي لممارسة الضغوط على الجانب الإسرائيلي، لإجباره على اطلاع الجانب الفلسطيني على كل ما يتصل بالأموال التي تقوم إسرائيل بجبايتها. نيابة عن الجانب الفلسطيني. وذلك بشكل دائم. وعبر آلية محددة. مثل التقارير الدورية التي توضح حجم هذه الأموال. والحسابات. ومصادر تحصيلها. ومواعيد تسليمها. والحسابات التي تودع فيها. والفوائد المستحقة عليها. وعدم اقتطاع أي جزء منها لتسديد أثمان الخدمات التي تقدم من إسرائيل الا بالاتفاق بين الجانبين على ذلك.

5. قيام المجلس التشريعي بتفعيل دوره الرقابي. خاصة في المجال المالي. وإنهاء حالة الشلل التي يمر بها. وحتى يتم ذلك يمكن العمل على تفعيل الأطر المرتبطة به مثل اللجان والكتل البرلمانية والنشاط الفردي للاعضاء.

## حق المجتمع في المساءلة حول إدارة المال العام

تفعيل مبادئ الشفافية وحق الاطلاع للجمهور ومؤسسات المجتمع المدني. فما يتعلق بإدارة المال العام. من قبل الجهات التنفيذية. والرقابية في السلطة الوطنية. من خلال نشر تقاريرها على صفحاتها الالكترونية. وفتح المجال للنقاش حولها بالتعاون بين الجانبين (المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني).



تنفذ أمان مشروع نزاهة ضمن اتفاقية تعاون مع مؤسسة كونراد أديناور  
وبدعم من الاتحاد الأوروبي.

إعداد: د. أحمد أبو دينة  
إشراف: د. عزمي الشعبيبي / المنسق العام لإئتلاف أمان

للاتصال والمراسلة:  
أمان

هاتف: 02-2974949, فاكس: 02-2974948

ص.ب 69647, القدس 95908

بريد الكتروني: nazaha@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

كونراد اديناور

هاتف: 2959947 فاكس: 2964816

الموقع الإلكتروني: www.kas.de