



واقع تنفيذ إستراتيجية إدارة المال العام تحليل الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2022-2017

سلسلة تقارير رقم 179



2020

AMAN
Transparency Palestine



«واقع تنفيذ إستراتيجية إدارة المال العام»

تحليل الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2022-2017

بعد 3 سنوات من تنفيذها وجملة مؤشرات عالمية مرتبطة بإدارة المال العام

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث مؤيد عفانة لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان، لإشرافهم ومراجعتهم وتحريرهم له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020. واقع تنفيذ إستراتيجية إدارة المال العام. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

ملخص تنفيذي

نظراً لأهمية الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، فقد تم البحث والتقصي حول مدى تطبيق تلك الإستراتيجية، والتعرف أيضاً على مدى تنفيذ وزارة المالية لجملة مؤشرات حول إدارة المال العام، وتمت مراجعة التقدم المنجز في تنفيذ خطة إستراتيجية إدارة المال العام بناء على النتائج والمؤشرات الخاصة بكل هدف في الإستراتيجية، حيث هدفت الدراسة الاستقصائية إلى فحص مدى واقع تنفيذ إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، بعد مضي 3 سنوات من إطلاقها، إضافة لتقييم جملة محاور مرتبطة بإدارة المال العام، للخروج بتوصيات عملية، تساهم في التنفيذ السليم لتلك الإستراتيجية في المرحلة القادمة.

وتم اعتماد منهجية علمية استقصائية، قائمة على مراجعة الأدبيات والخطط المختلفة المتعلقة بأجندة السياسات الوطنية 2017-2022، والخطة الإستراتيجية لإدارة المال العام 2017-2022، ومراجعة التقدم المنجز في تنفيذ الخطة الإستراتيجية، إضافة إلى تحليل وتقييم لستة محاور مرتبطة بإستراتيجية إدارة المال العام: (شفافية الموازنة العامة/ الإيرادات والنفقات/ النظام الضريبي/ الدين العام/ دورة إعداد الموازنة العامة/ المؤشرات العملية لإدارة المال العام)، كما تم نقاش الدراسة مع مجموعة من الخبراء والمختصين، حيث تمت الاستفادة من التغذية الراجعة منهم في إثرائها. وقد خرجت الدراسة بجملة استنتاجات، أهمها: توجد إشكالية من حيث المبدأ في مدى إنفاذ وزارة المالية، المنوط بها تنفيذ إستراتيجية المال العام، كونها لم تنفذ ما ورد في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 بالانفتاح على المجتمع المدني، والتي انبثقت منها إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، حيث لم تتعاون وزارة المالية في إعداد هذه الدراسة الاستقصائية، كذلك لم يتم تطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022 بشكل عام وفق المخطط؛ فبعد مضي 3 سنوات، كان التطبيق جزئياً، حيث إن أكثر من نصف الإجراءات الواردة في الإستراتيجية، 24 إجراء من أصل 43، أي ما نسبته (56%) من الإجراءات تم تنفيذها بشكل جزئي، ولم تستطع الدراسة الاستقصائية تحليل المعوقات «الداخلية والخارجية» التي أعاقَت إنفاذ إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، بسبب عدم تعاون وزارة المالية في تحديد تلك المعوقات وأسبابها، وعلى الرغم من أن الهدف الإستراتيجي الثاني لإستراتيجية إدارة المال العام تضمن الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملزمة بالمعايير الدولية، ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال، إلا أن مستوى الشفافية ما زال دون المأمول.

كما أن نتائج تدقيق الحساب الختامي للسنوات المعدّة ما زالت تحمل الرأي المتحفّظ، وعلى الرغم من أن الهدف الإستراتيجي الثالث لإستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، قد تضمن: تحصيل الإيرادات العامة بكفاءة وفعالية وعدالة، إلا أن التحليل الكمي للإيرادات العامة يلاحظ أنها في تناقص على مدار السنوات 2017-2019. كما أن الفجوة بين إجمالي صافي الإيرادات والنفقات ما زالت مرتفعة، بل ارتفعت بشكل دال إحصائياً في العام 2019. كما أن إطلاق الحكومة لخطط ترشيد النفقات لم يترجم بشكل دال من خلال أرقام الموازنة العامة للسنوات 2017-2019. كما أن النظام الضريبي الفلسطيني يتنافى ومفهوم العدالة الاجتماعية، كون مساهمة ضريبة الدخل محدودة جداً في الإيرادات الضريبية، ومساهمة ضريبة القيمة المضافة تفوقها بأكثر من 3 أضعاف، الأمر الذي لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة.

وعلى الرغم من كون تخفيض الدين العام من أهداف إستراتيجية إدارة المال العام، إلا أن البيانات الرقمية تشير إلى انخفاض الدين العام في العام 2017، ومن ثم ارتفاعه بشكل مطّرد، ليرتفع بشكل حاد من بداية العام 2019، ولغاية إعداد الدراسة. وعلى الرغم من أهمية دورة إعداد الموازنة العامة، إلا أن هناك خللاً يشوب تلك الدورة، خاصة مرحلتي الاعتماد والمتابعة، كون المجلس التشريعي معطلاً، والذي أناط به القانون اعتماد الموازنة، ونقاش الحساب الختامي، والتقرير المدقق. كما توجد جملة مؤشرات عالمية تتعلق بإدارة المال العام يوجد تنفيذ جزئي لها وغير مكتمل، وبحاجة إلى عمل من قبل وزارة المالية من أجل إنفاذ تلك المؤشرات.

وخلصت الدراسة إلى جملة توصيات، أهمها: ضرورة افتتاح وزارة المالية على المجتمع المدني والأكاديميين والباحثين إنفاذاً لأجندة السياسات الوطنية 2017-2022، خاصة فيما يتعلق بشفافية سياساتها وإجراءاتها، ومن ضمنها مدى إنفاذ إستراتيجية إدارة المال العام في الفترة 2017-2019، وما تشمله من أهداف وسياسات، وضرورة قيام وزارة المالية بتقييم علمي ودقيق لمدى إنفاذ وتطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022 وفق المخطط، خاصة مع انقضاء 3 سنوات من عمر الإستراتيجية، وضرورة أن تعمل وزارة المالية على ردم فجوة التخطيط بين إستراتيجية المال العام 2017-2022 في مرحلتها الأولى 2017-2019 وبين المرحلة الثانية، من خلال إنفاذ ما ورد في الخطة أو تعديلها، بما يضمن إنفاذ الأهداف الإستراتيجية والإجراءات ذات الصلة، وضرورة التزام وزارة المالية بالأحكام القانونية ذات الصلة المتعلقة بشفافية الموازنة العامة، ونشر وثائق الموازنة العامة في مواعيدها، إنفاذاً لما ورد في إستراتيجيتها بالشراكة المجتمعية، وكذلك الالتزام بتوصيات ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بإدارة المال العام، والواردة في التقرير المدقق للحسابات الختامية، وضرورة أن تعمل وزارة المالية على تعديلات في النظام الضريبي الفلسطيني بما يضمن العدالة الضريبية لكافة فئات المجتمع، وضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة الثغرات في الإيرادات، مثل التهرب الضريبي والتجنب الضريبي والتسرب المالي، وإنفاذ خطة واقعية لترشيد النفقات، وضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة قضايا الدين العام، خاصة في ظل الارتفاع الحاد به، خاصة أن ارتفاع الدين العام يعني وجود فوائد إضافية وزيادة عبء نفقات خدمة الدين في الموازنة العامة.

مقدمة

تشكل «أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022: المواطن أولاً» والإستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية، خطة التنمية الوطنية الرابعة التي تعدّها دولة فلسطين وتصدرها منذ العام 2008، والتي تأتي انسجاماً مع أهداف التنمية المستدامة 2030، ومع التزامات الحكومة الفلسطينية المختلفة، واستكمالاً للخطط والإستراتيجيات السابقة. وقد أعدت وزارة المالية الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022 التي جاءت منسجمة ومعايير الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) بهدف السعي نحو تحقيق إصلاح مُمنهج في إدارة المال العام، من خلال تقديم خطة إستراتيجية واقعية قابلة للتحقيق تهدف إلى تحقيق متطلبات ومعايير واستحقاقات تحسين إدارة المال العام وفقاً لتطلعات المواطن والجهات الرقابية الداخلية والخارجية.

مضمون الدراسة الاستقصائية

نظراً لأهمية الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، وبعد مضي 3 أعوام على إطلاقها، وجملة محاور ومؤشرات عالمية مرتبطة بإدارة المال، فقد تم البحث والتقصي حول مدى تطبيق تلك الإستراتيجية، والتعرف على أبرز المعوقات التي تواجه إصلاح إدارة المال العام، بما يضمن مراجعة التقدم المنجز في تنفيذ الخطة الإستراتيجية بناء على النتائج ومؤشراتها الخاصة بكل هدف في إستراتيجية إدارة المال العام، إضافة إلى تقييم جملة محاور ومؤشرات خاصة بإدارة المال العام.

هدف الدراسة الاستقصائية

فحص مدى واقع تنفيذ إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، بعد مضي 3 سنوات من إطلاقها، إضافة لتقييم جملة محاور مرتبطة بإدارة المال العام، للخروج بتوصيات عملية، تساهم في التنفيذ السليم لتلك الإستراتيجية في المرحلة القادمة.

منهجية إعداد الدراسة الاستقصائية

تم اعتماد منهجية علمية استقصائية، قائمة على المحاور التالية:

1. مراجعة الأدبيات والخطط المختلفة المتعلقة بأجندة السياسات الوطنية 2017-2022، والخطة الإستراتيجية لإدارة المال العام 2017-2022.
2. مراجعة التقدم المنجز في تنفيذ خطة الإستراتيجية بناء على النتائج ومؤشراتها الخاصة بكل هدف في إستراتيجية إدارة المال العام.
3. جمع المعلومات المتعلقة بالأهداف غير المنجزة.
4. تحليل وتقييم لستة محاور مرتبطة بإستراتيجية إدارة المال العام (شفافية الموازنة العامة/ الإيرادات والنفقات/ النظام الضريبي/ الدين العام/ دورة إعداد الموازنة العامة/ المؤشرات العالمية لإدارة المال العام).

5. تصميم أداة مساندة للدراسة «مقابلة»، اعتماداً على تحليل المعوقات، وبما يخدم الدراسة وأهدافها، وإثراءً للدراسة، وتنفيذها مع الجهات ذات الصلة.
6. إعداد استنتاجات وتوصيات عملية قابلة للتطبيق.
7. إعداد مسودة الدراسة.
8. عقد ورشة عمل بؤرية لأصحاب الصلة بموضوع الدراسة، من أجل نقاش المنهجية والاستنتاجات والتوصيات، والاستفادة من التغذية الراجعة منهم في إثراء الورقة الاستقصائية.
9. إعداد الصيغة النهائية لورقة العمل الاستقصائية.

الفصل الأول: أجندة السياسات الوطنية وإستراتيجية إدارة المال العام

أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً»، في نهاية العام 2016، كخطة وطنية تنموية رابعة، وهي تأتي استكمالات للخطط الوطنية التنموية الثلاث التي أطلقتها سابقاً السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي:

- خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010.
- خطة التنمية الوطنية 2011-2013 «إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة».
- خطة التنمية الوطنية 2014-2016 «بناء الدولة وتجسيد السيادة».

وقد سبقت ذلك عدة خطط أطلقتها السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها في العام 1994، مثل الخطة التنموية الثلاثية 1998-2000، وخطة التنمية الخمسية 1999-2003، وخطة إعادة الاستقرار للوضع الاقتصادي والاجتماعي 2004-2005.

في عام 2015، اعتمدت البلدان في العالم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة الـ 17 الخاصة بها، وفي 1 كانون الثاني/يناير 2016، بدأ العمل على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة الـ 17 لخطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي اعتمدها قادة العالم في أيلول/سبتمبر 2015 في قمة تاريخية للأمم المتحدة. وتستند أهداف التنمية المستدامة على نجاح الأهداف الإنمائية للألفية، للمضي قدماً للقضاء على الفقر بجميع أشكاله. وتعتبر الأهداف الجديدة فريدة من نوعها، من حيث إنها تدعو جميع البلدان، الفقيرة والغنية ومتوسطة الدخل، إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تعزيز الرخاء، والعمل في الوقت نفسه على حماية كوكب الأرض. وتدرك هذه الأهداف أن القضاء على الفقر يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع الإستراتيجيات التي تبني النمو الاقتصادي، باعتبار أن الإنسان هو هدف التنمية ومركز اهتمامها وأن العدالة تقتضي ألا يترك أحد متخلفاً عن الركب، وتتناول مجموعة من الاحتياجات الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وفرص العمل، وتتصدى في الوقت نفسه لمعالجة تغير المناخ وحماية البيئة¹. وقد عملت الدول المختلفة، ومن ضمنها فلسطين، على قيادة زمام العملية، من خلال وضع إطار وطني لتحقيق الأهداف الـ 17 الخاصة بالتنمية المستدامة 2030، وشكلت فلسطين الفريق الوطني للتنمية المستدامة، واللجنة التوجيهية لأهداف التنمية المستدامة، لمتابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030.

وقد تابع الائتلاف الأهداف بشكل عام، وبالتركيز على بعض الأهداف المتعلقة بإدارة المال العام ومكافحة الفساد، وبشكل خاص الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة، موضوع «السلام والعدل والمؤسسات القوية». واشتمل هذا الهدف على جملة مقاصد منها:

- تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.
- الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- إنشاء مؤسسات فعّالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
- كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية.
- تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة².

تتأغماً مع رؤيتها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، مع بداية العام 2017، وأطلقت عليها اسم «المواطن أولاً»، حيث ارتكزت أجندة السياسات الوطنية على محاور ثلاثة، هي: الطريق نحو الاستقلال، والإصلاح وتحسين جودة الخدمات، والتنمية المستدامة.³

وتضمنت أجندة السياسات الوطنية الرؤية الوطنية التي نصت على: فلسطين دولة عربية مستقلة ذات سيادة على الضفة الغربية وقطاع غزة تقام على حدود المنطقة التي احتلتها إسرائيل في حزيران عام 1967، وعاصمتها القدس الشرقية. وهي دولة ديمقراطية مستقرة تحترم حقوق الإنسان وتضمن لمواطنيها كافة حقوقاً وواجبات متساوية، ويعيش سكانها في بيئة آمنة في ظل سيادة القانون، وتعمل على ضمان المساواة بين الرجل والمرأة، وتضمن عالياً ثروتها الاجتماعية، وتماسك مجتمعهما وتضامنه، وتتميز بالثقافة العربية الفلسطينية، والقيم الإنسانية والتسامح الديني. وفلسطين دولة تقدمية تثن العلاقات الودية مع الدول الأخرى، وأعضاء المجتمع الدولي كافة. أما الحكومة الفلسطينية، فهي حكومة منفتحة وشفافة ومسؤولة تستجيب لحاجات مواطنيها، وتقدم لهم الخدمات الأساسية بنجاعة، وتوفر البيئة التي تتيح للقطاع الخاص مجال التطور والنمو. وتعتبر المصادر البشرية الفلسطينية، القوة المحركة للتنمية الوطنية. أما الاقتصاد الفلسطيني، فهو مفتوح على الاقتصادات الأخرى في أرجاء العالم كافة، ويسعى إلى إنتاج بضائع وخدمات منافسة تتميز بقيمة وجودة عالية. وعلى المدى الأبعد، فإن الاقتصاد الفلسطيني يطمح لأن يصبح اقتصاداً مبنياً على المعرفة.⁴

كما تضمنت أجندة السياسات الوطنية عشر أولويات وطنية، تسعى لتحقيقها، موزعة على محاور الخطة المختلفة، ومن ضمنها المحور الثاني: الإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة، الذي تضمن الأولوية الوطنية الخامسة «الحكومة الفعّالة»، التي اشتملت على السياسات الوطنية التاسعة والعاشرية، التي نصّت على: تعزيز المساءلة والشفافية، وكفاءة وفعالية إدارة المال العام.⁵

وتضمنت السياسة الوطنية التاسعة: «تعزيز المساءلة والشفافية» وجوب خضوع السلطة التنفيذية لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية، ووجوب خضوع المسؤولين العموميين للمساءلة أمام المواطنين عن عملهم على صعيد تنفيذ السياسات وتقديم الخدمات التي تستجيب لاحتياجات المجتمع بعمومه. وتعني الشفافية أن القرارات التي تتخذها الحكومة والإجراءات التي تتفّذها لا تبقى خلف الأبواب المغلقة، كما تعني تيسير قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات والامتناع عن حرمانهم من الاطلاع عليها.⁶

ومن أجل تنفيذ هذه السياسة، أقرت الحكومة في خطتها جملة التدخلات السياساتية التالية:

- مأسسة التزام المؤسسات الحكومية بمدونة السلوك الوظيفي، ومكافحة الفساد بكل أشكاله.
- تعزيز الشفافية في عمل الحكومة بما يشمل الحق في الوصول للمعلومات.
- تعزيز دور المؤسسات الرقابية المالية والإدارية.
- تعزيز الإدارة العامة المرتكزة على النتائج والأداء واستكمال عملية دمج التخطيط بالموازنة والتحول لموازنة البرامج.
- تنمية الموارد البشرية في قطاع الخدمة المدنية وإدارتها بفعالية.
- إدماج النوع الاجتماعي في سياسات الحكومة وبرامجها وموازناتها.⁷

أما السياسة الوطنية العاشرة «كفاءة وفعالية إدارة المال العام»، فقد اعتمدت التدخلات السياسية التالية:

- تعزيز إدارة المال العام وضمان الاستدامة المالية، مع التركيز على تطوير السياسة المالية الكلية، وإدارة الدين العام، وإدارة المشتريات.
- زيادة الإيرادات بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين آليات التحصيل، وحشد الدعم الخارجي، وترشيد النفقات.
- إصلاح نظام التقاعد لموظفي القطاع العام.
- إصلاح المؤسسات العامة وإعادة هيكلتها لتعزيز كفاءتها في تقديم الخدمات.
- إنشاء مؤسسات مزودي الخدمات العامة الأساسية، لا سيما خدمات المياه والكهرباء.⁸

ومن خلال مراجعة عامة للخطة الوطنية السابقة، نجد أنها تضمنت أيضاً محور إدارة المال العام، حيث تضمنت الخطة الوطنية «خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية» 2008-2010، محور «الإصلاح المالي» من خلال جملة قضايا، منها «تقليص حجم فاتورة الرواتب، والإقراض الصافي، وإصلاح إدارة الضرائب، وتسديد المتأخرات، ونظام التقاعد».⁹

أما خطة التنمية الوطنية 2011-2013 «إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة»، فقد تضمنت أهدافها الوطنية «تعزيز مبادئ وآليات الحكم الرشيد»، كما تبنت في خطتها «إدارة الموارد المالية» من خلال «تنفيذ السياسات والتدابير للحد من تزايد عبء فاتورة رواتب موظفي القطاع العام. وأهم هذه التدابير يكمن في تقوية وإنعاش اقتصادنا الوطني، ما ينتج آفاقاً أرحب لاستيعاب وظيفي أكبر في القطاع الخاص. كما أننا سنستمر في دمج إجراءات إعداد السياسات والخطط والموازنات باعتبارها مكونات هامة في الإستراتيجية التي ترمي إلى إخضاع الحكومة للمساءلة عن نفقاتها، بما فيها نفقات المشاريع التطويرية التي تمولها الدول المانحة، وإخضاع ذلك إلى إطار سياساتي وطني نابع من رؤية وأولويات فلسطينية. وسوف تواصل الحكومة البناء على الإنجازات التي تم تحقيقها في مجال تحديث الأنظمة والإجراءات التي تحكم عمليات الإنفاق والمحاسبة من أجل تعزيز التحسينات التي أدخلت على نظام المالية العامة، والارتقاء بشفافيته ومسؤوليته».¹⁰

كما تضمنت خطة التنمية الوطنية 2014-2016 «بناء الدولة وتجسيد السيادة» قطاع الحكم الرشيد وبناء المؤسسات، الذي تضمن هدفه الإستراتيجي الأول «كفاءة وفعالية وشفافية إدارة وتخصيص واستخدام المال العام قد تحسنت».¹¹ وأقرت تلك الخطة جملة تدخلات سياسية أهمها:

- إيجاد منظومة متكاملة لوضع السياسات والخطط وإعداد الموازنات.
- توحيد جميع دوائر الضريبة، وتطوير قدرات إدارة الضريبة.
- تطوير وتنمية الجمارك الفلسطينية.
- ترشيد النفقات العامة.
- اعتماد إدارة نقدية فعالة.
- تقليل الفاقد وتوفير مخزون احتياطي من الوقود.
- تكثيف الجهود لاستقطاب تمويل المانحين.
- الاستمرار في تحديث الإدارة العامة، وترشيح الدوائر الحكومية.
- تعزيز وتفعيل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

6 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 30

7 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 31

8 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 34

9 الخطة الوطنية «خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية» 2008-2010، صفحة 59

10 خطة التنمية الوطنية 2011-2013 «إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة»، صفحة 20

11 خطة التنمية الوطنية 2014-2016 «بناء الدولة وتجسيد السيادة»، صفحة 29.

- الاستمرار في تعزيز وتفعيل دور هيئة مكافحة الفساد .
- استكمال خطوات تحول سلطة النقد الفلسطينية إلى بنك مركزي.
- حث القطاع المصرفي على الاستمرار في ضخ الائتمان الموجه للنشاطات الاقتصادية وزيادته.
- توفير بيئة مناسبة لضمان الفاعلية والمنافسة والالتزام في الأسواق المالية.¹²

إطلاق الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022

أعدت وزارة المالية، وبالتعاون مع شركاء قطاع إدارة المال العام على المستويين المحلي والدولي، الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، التي جاءت منسجمة ومعايير الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) بهدف السعي نحو تحقيق إصلاح مُمنهج في إدارة المال العام، من خلال تقديم خطة إستراتيجية واقعية، قابلة للتحقيق، حيث تهدف الإستراتيجية إلى تحقيق متطلبات ومعايير واستحقاقات يتطلع المواطن والجهات الرقابية الداخلية والخارجية إليها في تحسين إدارة المال العام.

جاءت عملية إعداد هذه الإستراتيجية كجزء من الجهود الوطنية لإعداد الإستراتيجيات القطاعية لكافة القطاعات، لتتكامل مع أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، حيث كانت إستراتيجية إدارة المال العام إحدى الإستراتيجيات القطاعية المحورية التي تم إعدادها من قبل طواقم وزارة المالية والتخطيط بالتعاون مع فريق وطني من المؤسسات الفلسطينية الشريكة، بالإضافة إلى استشارة المؤسسات الدولية المختصة بإدارة المال العام، وتمت المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء في الجلسة رقم 161، بتاريخ 2017/7/8.

وتنقسم الإستراتيجية إلى ثمانية أقسام رئيسية وثلاثة ملاحق على النحو التالي: يقدم القسم الأول ملخصاً تنفيذياً، ويعرض القسم الثاني رؤية ورسالة هذه الإستراتيجية، ويعرض القسم الثالث لخلفية عامة عن القطاع، ومن الضروري الإشارة هنا إلى أن هذا القسم لن يركز على تفصيل الحالة الراهنة، حيث سيتم التطرق للواقع والحالة الراهنة بشكل اختصاصي مفصل في كل جزء من أجزاء القسم الثامن، وذلك لربط الواقع وإشكالاته بالحلول والاقتراحات العملية المرتبطة بجدول زمني لتنفيذها. ويشير القسم الرابع إلى الأولويات الوطنية والسياساتية كما وردت في أجندة السياسات الوطنية وعلاقتها بقطاع إدارة المال العام. ويصف القسم الخامس الأهداف الإستراتيجية الثلاثة المنوي استهدافها. ويورد القسم السادس الآليات الكفيلة بتحقيق الأهداف. ويأتي القسم السابع ليضع آلية لضمان متابعة وتنفيذ الإستراتيجية. يتبعها القسم الثامن، وهو جوهر الإستراتيجية، حيث يفصل الإجراءات المقترحة التي تدرج في إطار الإستراتيجية للأعوام 2017-2022، ويربط تلك الإجراءات بمؤشرات ومعايير مرتبطة بجدول زمني محدد. أما الملحق الأول، فيوجز النتائج التي توصل إليها تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية (Public Expenditure & Financial Accountability) للعامين 2007 و2013. يليه الملحقان الثاني والثالث، لإعطاء مزيد من التفاصيل حول الواقع المالي الحالي وجدول التنبؤات المستقبلية.¹³

رؤية ورسالة إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022

رؤية إدارة المال العام: «إدارة المال العام بكفاءة وفعالية ضمن أفضل إطار مالي واقتصادي متاح، وبما يتوافق مع أفضل المعايير الدولية المنظمة لإدارة المال العام، وصولاً إلى نظام مالي مستقر قادر على تمويل الخدمات العامة بالمستوى الذي يستحقه ويتطلع إليه الشعب الفلسطيني».

رسالة إستراتيجية إدارة المال العام: «نظام متكامل لإدارة المال العام منسجم قانونياً وتنظيمياً، يقوم على جمع الموارد العامة بكفاءة وعدالة، وإعداد موازنة عامة واقعية قائمة على البرامج متوسطة الأمد تتسجم مع أجندة السياسات الوطنية والإستراتيجيات القطاعية، يقابلها نظام إنفاق عام يعمل بناءً على هذه البرامج بكفاءة وفعالية وشفافية تتيح إمكانية المساءلة والرقابة العامة»¹⁴.

الأهداف الإستراتيجية لإدارة المال العام 2017-2022

- الهدف الإستراتيجي الأول: الالتزام بإنفاق المال العام بناءً على ما حددته الإستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد.
- الهدف الإستراتيجي الثاني: الالتزام بأنظمة محاسبية شفافية، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال.
- الهدف الإستراتيجي الثالث: الإيرادات العامة محصلة بكفاءة وفعالية وعدالة.

الآليات الكفيلة للوصول إلى الأهداف الإستراتيجية

- التغييرات التشريعية: سوف يستدعي إجراء العديد من الإصلاحات المقترحة إدخال تعديلات على القوانين الحالية أو طرح تشريعات جديدة ولوائح فرعية. وتأتي في مقدمة هذه التعديلات ضرورة توحيد الإطار التشريعي الذي يساند نظام إدارة المال العام وتحديثه. وقد ينطوي ذلك على تحضير مسودة قانون معدل للموازنة العامة، وإدخال تعديلات على عدة قوانين أخرى وتشريعات فرعية. وسوف يتم تحسين الإطار القانوني لديوان الرقابة المالية والإدارية ضماناً للامتثال مع معايير ومبادئ الإنتوساي.
- التغييرات في العمليات وثقافة الإدارة: يستدعي الانتقال من موازنة البنود القائمة على المدخلات إلى موازنة البرامج القائمة على التركيز على النتائج إلى إجراء تغييرات جذرية في عدد من المجالات، لا سيما في الإطار التنظيمي. وسوف يستدعي ذلك أيضاً إجراء ترتيبات جديدة تتصل بالمساءلة، التي سوف تتطلب بدورها تغييرات في ثقافة الإدارة، إذ إنه لن يستند تقييم المدراء على مقدار الأموال التي يتم إنفاقها، بقدر ما سوف يستند على النتائج، المخرجات والنواتج المرحلية، أو الأهداف المتصلة بالبرامج التي يتم تحقيقها.

ومن أجل تحقيق هذه النقلة النوعية، من المتوقع أن تستدعي الحاجة إعادة هندسة العمليات بصورة كبيرة في الوزارات، والدوائر، والوكالات. وعلى الرغم من أنه من غير المرجح أن تُجرى كل هذه التغييرات ضمن الإطار الزمني المشمول في هذه الإستراتيجية، فإنه يتوجب اتخاذ الخطوات الأولى صوب ذلك، وسوف تتدرج متابعة ذلك ضمن أطر الرقابة الداخلية.

- **تحسين نظام معلومات الإدارة المالية:** سوف يتم تحديث نظام معلومات الإدارة المالية (بيسان) لكي يكون بالإمكان الاستفادة الكاملة من كافة مزاياه، بما فيها الرقابة على الأموال، وضبط الالتزامات (التعهدات)، والشراء، وإدارة الأصول والخصوم. وسوف يتم توفير هذه القدرات لمستخدمي النظام. وسوف تؤدي زيادة قدرات النظام إلى توفير المزيد من المعلومات المالية الأكثر موثوقية للتخطيط وإعداد التقارير. وسوف يكون من شأن استخدام التوافق والتحويلات الإلكترونية أن يقلص حجم وزخم الوثائق والتأخير المرتبط بها بصورة كبيرة.
- **تحسين قدرات وإنتاجية الموظفين:** هناك حاجة ماسة لتحسين قدرات وإنتاجية الموظفين، وخصوصاً لدعم عجلة الإصلاحات المرغوبة استدامتها، ولهذا الغرض، يتوجب اعتماد آليات داعمة ومنسجمة مع كل هدف، وإجراء، ومؤشر، ومعياري في هذه الإستراتيجية، وأهم هذه الآليات:

1. تطوير القدرات من خلال مأسسة التدريب ضمن إستراتيجية المعهد الفلسطينية للمالية والضرائب.
2. إقرار آلية لمكافحة الأداء الاستثنائي.

الرقابة والمتابعة على تنفيذ الإستراتيجية

ستتم عمليات التنفيذ والمتابعة على مستويين إداريين: الأول يتمثل بالإشراف العام من خلال مجموعة الإدارة الإستراتيجية، والثاني بضرورة وجود لجنة فنية تدعم مجموعة الإدارة الإستراتيجية، وفيما يلي يمكن التطرق لأهم مهام ووظائف مجموعة الإدارة الإستراتيجية، حيث تشمل:

- التحقق من الرؤية العامة، والهدف، وخطة التنفيذ المتعلقة بالإستراتيجية القطاعية.
- متابعة تنفيذ خطط العمل، وإجراءاتها، ومؤشراتها من قياس الأثر والنجاح.
- تأمين الإرشاد العام للمستوى التنفيذي.
- حل ومتابعة القضايا العالقة التي قد تنشأ بين الأطراف ذوي العلاقة.
- تشجيع وتسهيل فتح باب الحوار السياساتي مع شركاء التنمية.
- مراجعة وإجازة برامج إدارة المال العام وخطط العمل السنوية.
- وضع وزير المالية والتخطيط في صورة التقدم الجاري تحقيقه بخصوص الإستراتيجية.
- استلام تقارير الإنجاز من اللجنة الفنية ومراجعتها.
- متابعة عمليات الإصلاح، واتخاذ إجراءات وقرارات استجابة للتقارير النصف سنوية والسنوية.
- اتخاذ قرارات حول قضايا مؤسسية، وهيكلية، وقانونية، واستثمارية، أو فكرية رئيسية متعلقة بالإستراتيجية.
- تنظيم مراجعات سنوية مشتركة لمناقشة التقدم المحرز على تنفيذ الإستراتيجية، وإجازة خطط العمل للسنة اللاحقة.
- اتخاذ أية إجراءات أخرى من شأنها دعم أهداف الإستراتيجية.¹⁵

الفصل الثاني : واقع تنفيذ الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022

بعد مضي 3 سنوات من إطلاق الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، تم تحليل واقع تنفيذ الإستراتيجية من خلال مراجعة الأهداف الإستراتيجية والسياسات والإجراءات التي وردت في الخطة على النحو التالي:

- **الهدف الإستراتيجي الأول:** الالتزام بإنفاق المال العام بناءً على ما حددته الإستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد.¹⁶

ويضم محورين:

- **المحور الأول:** الإنفاق العام مخطط، وموازنته معدة بصورة متكاملة تتسم بالفعالية والكفاءة. ويتضمن (12) إجراء يجب تنفيذها خلال فترة الإستراتيجية.

- **المحور الثاني:** الموازنة منفذة حسب ما خطط لها.

ويتضمن (8) إجراءات يجب تنفيذها خلال فترة الإستراتيجية.¹⁷

- **الهدف الإستراتيجي الثاني:** الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملتزمة بالمعايير الدولية ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال.

ويضم محورين:

- **المحور الأول:** المحاسبة والتقارير وشفافية البيانات.¹⁸

ويتضمن (7) إجراءات يجب تنفيذها خلال فترة الإستراتيجية.

- **المحور الثاني:** ضوابط تدقيق ورقابة داخلية وخارجية فعالة.¹⁹

ويتضمن (5) إجراءات يجب تنفيذها خلال فترة الإستراتيجية.

- **الهدف الإستراتيجي الثالث:** تحصيل الإيرادات العامة بكفاءة وفعالية وعدالة.²⁰

ويتضمن (11) إجراء يجب تنفيذها خلال فترة الإستراتيجية.

حيث تم تقييم واقع تنفيذ الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، من خلال مدى إنفاذ الأهداف الإستراتيجية عبر (43) إجراء مع مؤشراتها، التي تضمنتها تلك الأهداف، مع مراعاة أن العديد من الإجراءات والمؤشرات هي إجراءات فنية وإدارية، وتتطلب رأياً فنياً متخصصاً من العاملين في وزارة المالية الفلسطينية، لذا، وضمن المنهجية العلمية المتبعة، تم التوجه لوزارة المالية من أجل التعاون في إعداد هذه الدراسة الاستقصائية، ولكن للأسف لم يتم ذلك، رغم محاولات الباحث المتكررة، ومراسلات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» في هذا الشأن.

تمت مراسلة وزارة المالية بشكل رسمي من أجل التعاون في إعداد الدراسة الاستقصائية منذ شهر شباط 2020، وقد تمت مراجعة وزارة المالية عدة مرات بشكل شخصي أو عبر المراسلات، ولكن لغاية إعداد هذه الدراسة الاستقصائية، لم يتم التعاون من قبل وزارة المالية.

16 الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 15.

17 الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 29.

18 الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 36.

19 الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 46.

20 الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 53.

لذلك، تم اقتصار تقييم الإستراتيجية ومدى تنفيذها فقط من خلال مراجعة موقع وزارة المالية والأدبيات ذات الصلة، وتقييم ما صدر عن الوزارة، وتم اعتماد نظام الترميز بالألوان، حيث يشير اللون الأخضر إلى إنفاذ الإجراء وفق المخطط. أما اللون البرتقالي، فيشير إلى أن الإجراء تم بشكل جزئي أو ما زال قيد التنفيذ زمنياً. في حين أن اللون الأحمر يشير إلى أن الإجراء لم يتم تنفيذه «وفق ما توفر من معلومات للباحث». أما اللون الأزرق، فيشير إلى أن الإجراء فني أو إداري، وبحاجة إلى رأي من وزارة المالية، ولم يتم الحصول عليه. علماً أن عدم تعاون وزارة المالية أعاق منهجية الدراسة الاستقصائية التي تتضمن تحديد المعوقات إن كانت فنية أو إدارية أو سياسية أو تشريعية من أجل اجترح توصيات لتذليلها ومعالجتها.

وقد تم تحديد مدى التنفيذ والتميز بالألوان من خلال مراجعة المؤشرات الخاصة بكل إجراء والواردة في إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، وبسبب عدم تقديم المعطيات الرسمية من قبل وزارة المالية، تم اعتماد تقييم تقديري، علماً أن التقدير هو اجتهاد بناء على مدى إنفاذ المؤشرات وبه نسبة من الخطأ.

تم التنفيذ	تنفيذ جزئي	لم يتم التنفيذ	لا توجد معلومات
------------	------------	----------------	-----------------

الهدف الإستراتيجي الأول: الالتزام بإنفاق المال العام بناءً على ما حددته الإستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد				
المحور الأول: الإنفاق العام مخطط وموازنته معدة بصورة متكاملة تتسم بالفعالية والكفاءة				
الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
1.1	تحسين الإطار المالي المتوسط الأمد.	2017/1 2018/6		تم العمل به بشكل جزئي وإن كان بشكل نسبي، والمعيق هو صعوبة التوقعات في ظل الحالة الفلسطينية.
1.2	إعداد مسودة لتعديل قانون الموازنة العامة	2018/6 2021/12		لم يتم الأمر، ولم تنته الفترة المحددة لإنجازه، ولكن لا توجد لغاية إعداد هذا الدراسة أي مسودات لتعديل قانون الموازنة العامة.
1.3	مأسسة عملية تحضير الموازنة متوسطة الأمد بما يشمل عمليات المتابعة وإعداد التقارير.	2018/1 2022/6		تم العمل جزئياً، ولم تنته الفترة المخصصة بعد، ومن خلال مراجعة المؤشرات المتوفرة، فهناك تحقيق لبعض المؤشرات، في حين أن هناك العديد من المؤشرات قيد العمل أو لم تنفذ بعد
1.4	تطوير توقعات أكثر تفصيلاً حول الإنفاق المتوسط الأمد (تقديرات مستقبلية).	2019-2017 2022-2020 2022/6		تم العمل على الإجراء خاصة فيما يتعلق بالفترة المحددة 2019-2017، ويتوافر بلاغ الموازنة العامة للسنوات 2022-2020، مع تقديرات مستقبلية تفصيلية.
1.5	تطوير إجراءات واضحة ومحددة لمأسسة عملية دراسة وتقييم واختيار المشاريع التطويرية.	2022-2017		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.

الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
1.6	وضع آلية لمتابعة وتشجيع إجراء تعديلات هيكلية لتنفيذ الموازنة القائمة على أساس البرامج.	سنوياً		تم بشكل جزئي، ما زال مبنى الموازنة قائماً على موازنة البنود.
1.7	إجراء تعديلات على تصميم برامج الموازنة المتعلقة بوزارة المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية والإدارية.	2018/1 2021/12		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
1.8	توسيع ومأسسة المهام المتعلقة بتحليل المخاطر المالية.	2018/1 2019/12		يتم بشكل جزئي، ولم يتم تحقيق كافة المؤشرات المطلوبة، علماً أن الفترة الزمنية للإجراء لم تنتهِ بعد.
1.9	تحسين عمليات تخطيط الدين العام.	2018/1 2018/12		يتم بشكل جزئي، حيث لم يتم الالتزام بتنفيذ كافة المؤشرات المرتبطة رغم انتهاء فترة التنفيذ.
1.10	تفعيل لجنة دراسة المتأخرات ومتابعة اعتماد توصياتها.	2018/1 ويستمر		بشكل جزئي، حيث لم يتم الالتزام بالمعيار الوصفي، ولم تتحقق باقي المؤشرات.
1.11	إعداد دليل إجراءات حول كيفية تحويل ملكية الموجودات العامة أو إهلاكها بشكل سليم.	2019/1 2022/12		بشكل جزئي، ولا يوجد دليل إجراءات منشور، ولم تتحقق باقي المؤشرات رغم أن فترة التنفيذ لم تنتهِ بعد.
1.12	إعداد دليل إجراءات مفصل حول آلية وكيفية إجراء تعديلات على مخصصات الموازنة المقررة خلال العام وتطبيقه.	2019/1 2021/12		بشكل جزئي، حيث يوجد تحقيق لبعض المؤشرات، ولم تتحقق مؤشرات، ولا يوجد دليل إجراءات منشور، علماً أن فترة التنفيذ لم تنتهِ بعد.

المحور الثاني: الموازنة منفذة حسب ما خطط لها				
الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
1.13	استبدال نظام الرواتب المحوسب الحالي بنظام أحدث وأكثر فاعلية لمواجهة المتطلبات الحالية والمستقبلية.	2017/6 2021/12		تم التنفيذ بشكل جزئي، حيث تم تنفيذ بعض المؤشرات، في حين أن مؤشرات أخرى لم تنفذ بعد، رغم أن فترة التنفيذ لم تنته بعد.
1.14	إصدار تقارير سنوية وشهرية خاصة بفاتورة الرواتب مصنفة حسب القطاعات الحكومية المختلفة.	2017/1 وتستمر		تم التنفيذ بشكل جزئي، حيث توجد تقارير في الوزارة، ولكن لا توجد تقارير للمواطن - كما نصت المعايير - توضح التغيير في فاتورة الرواتب، وتفاصيل أخرى.
1.15	تفعيل لجنة الإدارة النقدية ومتابعة توصياتها.	2018/1 2018/6		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
1.16	تحسين عملية تخطيط النقدية اعتماداً على تنبؤات الإيرادات والإنفاق.	2017/1 ويستمر		يوجد تنفيذ للمؤشرات، ولكن غير منشور.
1.17	دمج أنظمة ضبط الالتزام في عمليات الإدارة النقدية.	2018/1 2020/12		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
1.18	إدخال قانون المشتريات العامة حيّز التشغيل الكامل، حيث سيؤدي ذلك بشكل أساسي إلى تحسين الرقابة على الالتزامات وزيادة القيمة المحققة مقابل المال المنفق.	2018/6 2020/12		تنفيذ جزئي، ولا تتوفر بيانات عن مدى تنفيذ باقي المؤشرات، علماً أن فترة التنفيذ لم تنته بعد.
1.19	توسيع نطاق المعلومات حول المشتريات التي تتم إتاحتها للعموم (Public Portal).	2019/6 2019/12		تنفيذ جزئي، حيث لم تنفذ كافة مؤشرات الإجراء، رغم انتهاء فترته الزمنية.
1.20	إنشاء نظام إداري مستقل يُعنى باستلام الشكاوى حول المشتريات.	2019/6 2019/12		لا يوجد نظام إداري مستقل وفقاً للمؤشرات المطروحة في الإستراتيجية.

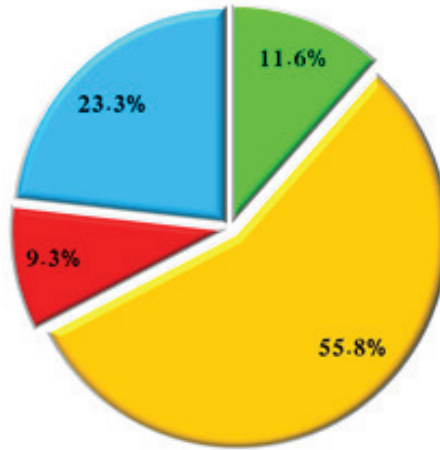
الهدف الإستراتيجي الثاني: الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال				
المحور الأول: المحاسبة والتقارير وشفافية البيانات				
الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
2.1	نشر مجموعة وثائق الموازنة الكاملة في مرحلة تسليم الموازنة.	2017/1 ويستمر		تنفيذ جزئي، حيث يتم نشر وثائق، ووثائق أخرى لا تنشر.
2.2	دمج معايير المحاسبية الدولية (IPSAS Cash basis) وتصنيفات معايير الإحصاءات المالية الحكومية في نظام تقارير/ تصنيفات برنامج بيسان.	2017/1 ويستمر		تنفيذ جزئي، حيث تم دمج المعايير، ولكن لم يتم تنفيذ باقي المؤشرات، مثل إعداد تقارير الحسابات الختامية بشكل سنوي ونشرها.
2.3	التأكد من تكامل البيانات المالية.	2019/1 2022/6		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم مدى التنفيذ في هذا الإجراء.
2.4	رصد عمليات الحكومة المركزية غير المسجلة في التقارير المالية (إن وجدت).	مستمر		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
2.5	زيادة شفافية العلاقات المالية العامة بين وزارة المالية وهيئات الحكم المحلي والبلديات.	2018/1 2020/12		تم التنفيذ بشكل كبير، وإن كان غير مكتمل لكافة المؤشرات المطلوبة في الإجراء.
2.6	تحسين عملية متابعة وشفافية تنفيذ الموازنة خلال سنة التنفيذ.	مستمر		تم تحقيق المؤشرات بنسبة كبيرة، ولكن غير مكتملة بشكل شمولي.
2.7	استحداث وحدة «ضبط الجودة» مدعومة بمساعدة فنية مستمرة على مدى متوسط (تابعة للمحاسب العام).	2018/1 2019/12		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.

المحور الثاني: ضوابط تدقيق ورقابة داخلية وخارجية فعّالة				
الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
2.8	تطوير أنظمة الرقابة المالية.	2018/1 2020/12		تم إعداد دليل إجراءات، ويتم العمل عليه، ولكن لم يتم العمل على كافة المؤشرات، علماً أن فترة التنفيذ لم تنته بعد.
2.9	توسيع وتفعيل صلاحيات وحدات التدقيق الداخلي.	2019/1 2020/12		تم التنفيذ بشكل جزئي، مع وجود ممانعة من الوزارات، علماً أن فترة التنفيذ لم تنته بعد.
2.10	يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمتابعة تطبيق كافة معايير الانتوساي وكافة المعايير التي تحكم عمليات الرقابة على القطاع العام.	2018/1 2022/6		يتم التنفيذ بشكل جزئي، حيث لم تنفذ كافة المؤشرات المرتبطة، علماً أن فترة التنفيذ لم تنته بعد.
2.11	التحقّق من فعالية الرقابة من خلال تطبيق كامل لعملية مراجعة النظير (Peer Review).	2019/6 2020/12		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
2.12	تعزيز الرقابة التي يضطلع بها المجتمع المدني من خلال إشراك المنظمات ذات العلاقة في الموازنة وتنفيذها.	مستمر		التنفيذ جزئي، ولم يتم تطبيق المؤشرات المرابطة، والرقابة تأخذ الطابع الشكلي.

الهدف الإستراتيجي الثالث: تحصيل الإيرادات العامة بكفاءة وفعالية وعدالة				
المحور الأول: المحاسبة والتقارير وشفافية البيانات				
الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
3.1	مأسسة عملية التوحيد والتنسيق المشترك بين دوائر الضريبة والمؤسسات المختلفة ذات العلاقة.	2018/1 مستمر		تم العمل على الإجراء، ولكن لم يتم تنفيذ كافة المؤشرات.
3.2	حوسبة كافة الأعمال والنشاطات الضريبية على نظام RMS.	2017/6 مستمر		تم العمل على إنفاذ المؤشرات المرتبطة.
3.3	توحيد عمليات العمل الميداني، وعمليات التقدير، والتدقيق والتقصي، وإدارة المخاطرة.	2019/1 2019/12		يتم العمل على إنفاذ المؤشرات المرتبطة.
3.4	مأسسة ودعم وحدة التحصيل الجبري.	2017/6 2018/12		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
3.5	تحسين إدارة القضايا الضريبية.	2018/1 2018/12		تم التنفيذ جزئياً، ولم يتم تحقيق كافة المؤشرات المرتبطة.
3.6	خلق بيئة تعاونية مع القطاع الخاص.	2019/1 2019/6		يوجد تنفيذ جزئي، ولا يشمل كافة المؤشرات.
3.7	إدارة وحدة التوعية الضريبية والعلاقات العامة والإرشاد الضريبي.	2018/1 2020/12		يوجد تنفيذ جزئي، ولم يتم تنفيذ كافة المؤشرات المرتبطة، علماً أن فترة تنفيذ الإجراء لم تنته بعد.
3.8	تفعيل العمل بالاتفاقيات المبرمة والتعاون مع الدول الإقليمية والدولية وتوقيع اتفاقيات جديدة.	2019/1 2021/12		لا تتوفر بيانات فنية من وزارة المالية لتقييم الإجراء.
3.9	دراسة أفق العلاقة مع الجانب الإسرائيلي والاستفادة من أية فرص وحلول ممكنة.	2019/1 2019/12		لا توجد مؤشرات تدل على إنفاذ الإجراء.

الرقم	الإجراء	فترة التنفيذ	مدى الإنجاز	ملاحظات
3.10	تعديل الإطار التشريعي والقانوني من أجل تحقيق وحدانية وتكامل في عملية إدارة جمع الإيرادات.	2018/6 2020/12		لا مؤشرات تدل على إنفاذ الإجراء.
3.11	مأسسة ودعم جهود الإدارة العامة للمنح والأرباح في الوصول إلى المعلومات الكافية في الوقت المناسب ودراسة القوانين المتعلقة بالإيرادات غير الضريبية الحالية بهدف مراجعتها وتحديثها.	2018/1 2019/12		تنفيذ جزئي، حيث لا يوجد تنفيذ لكافة المؤشرات.

شكل يلخص مدى إنفاذ المؤشرات الخاصة بكل إجراء والواردة في إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022



تم التنفيذ	تنفيذ جزئي	لم يتم التنفيذ	لا توجد معلومات
------------	------------	----------------	-----------------

الفصل الثالث: تحليل وتقييم محاور ومؤشرات مرتبطة بإدارة المال العام

أولاً: شفافية الموازنة العامة

تضمنت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة التي تشرف على متابعتها دولياً «شراكة الموازنات العالمية IBP» ضرورة إعداد موازنة المواطن بالتزامن مع إقرار واعتماد الموازنة العامة للدولة، كمعيار أساسي من معايير شفافية الموازنة العامة، حيث تعتبر موازنة المواطن إحدى الوثائق الثماني الهامة، التي تعتبر مؤشراً على شفافية الموازنة العامة، وهي:

- بلاغ ما قبل الموازنة.
- مقترح الموازنة العامة.
- الموازنة العامة المقررة.
- موازنة المواطن.
- التقارير الدورية الشهرية والربعية.
- التقرير نصف السنوي.
- التقرير السنوي «الحساب الختامي».
- التقرير المدقق.²¹

ومن خلال مراجعة تلك المؤشرات للسنوات الأخيرة، يلاحظ ما يلي:

الوثيقة	مستوى النشر	ملاحظات
بلاغ ما قبل الموازنة		تم النشر
مقترح الموازنة العامة		لم يتم النشر
الموازنة العامة المقررة		تم النشر
موازنة المواطن		تم نشر فيديو وليس كامل التفاصيل
التقارير الدورية الشهرية والربعية		تم النشر
التقرير نصف السنوي		لم يتم النشر
«التقرير السنوي» الحساب الختامي		تم نشر تقارير رقمية دون تفاصيل
التقرير المدقق		لم يتم النشر في الزمن المحدد

يلاحظ من الجدول السابق أن وزارة المالية نشرت وبشكل يتوافق مع المعايير الدولية (3) وثائق من أصل (8) وثائق أساسية، في حين لم تنشر (3) وثائق أخرى، ونشرت وثيقتين بشكل جزئي تبعاً للمعايير، وهما: موازنة المواطن، والتقرير السنوي «الحساب الختامي».

علماً أن هذه الوثائق الثماني هي الحد الأدنى من الوثائق الخاصة بالموازنة العامة الواجب نشرها تبعاً لمعايير شراكة الموازنات الدولية.

الحساب الختامي والتقرير المدقق

• الحساب الختامي

الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بياناً لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية.²²

• تقرير ديوان الرقابة المدقق

هو التقرير الذي يصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تدقيق الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتصدره وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون، حيث يتضمن التقرير: إبداء الرأي من قبل ديوان الرقابة على البيانات الواردة في الحساب الختامي وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الانتوساي ISSAI، ومعايير التدقيق الدولية).²³

نظراً لأهمية الحساب الختامي، فقد توالى التشريعات والقوانين التي تناولته وحددت أحكامه، مثل:

• القانون الأساسي الفلسطيني

نصت المادة رقم (62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على: «يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً²⁴ باباً».

• قانون الموازنة العامة

نصت المادة (66) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية: «على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما ترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية».²⁵

• قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية

نصت المادة رقم (34) من قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: «على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33)، تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي».²⁶

22 قانون رقم (7) لعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (1).

23 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.

24 القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (62).

25 قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (66).

26 قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، المادة رقم (34).

- النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 نصت المادة رقم (149) فقرة رقم (6) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على: «تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية».²⁷
- كما نصت المادة رقم (150) فقرة رقم (3) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على: «تعد الوزارة الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية متضمناً كافة البيانات التي تعكس إيراداتها ونفقاتها الفعلية للسنة المالية المنتهية».²⁸

• المعايير الدولية

نصت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، تبعاً لشراكة الموازنات العالمية IBP على أن الحساب الختامي يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد على عام من نهاية العام المالي، وكذلك نصت على أن التقرير المدقق يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد على 18 شهراً من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي.²⁹

ولغاية إعداد هذه الدراسة الاستقصائية، فإن ديوان الرقابة الإدارية والمالية أصدر التقرير المدقق للحساب الختامي المجمع للسنتين 2014-2015، الذي حمل الرأي المتحفظ.³⁰

وفي مقابلة مع أ. جفال جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، أشار إلى أن الديوان يعمل بشكل مستمر مع وزارة المالية على تحسين إدارة المال العام، وهناك سعي جيد في هذا المجال، ولكن الانتقال من الرأي المتحفظ بحاجة إلى وقت وعمل، خاصة في ظل تعقيد الواقع، وأثر الاحتلال في القضايا المتعلقة بالموازنة العامة، إضافة إلى قضايا فنية يتم العمل عليها لتحسين إدارة المال العام في الالتزام بالمعايير والامتثال وسد الفجوات على مستوى وزارة المالية ومراكز المسؤولية الأخرى، علماً أن ديوان الرقابة المالية والإدارية لم يصدر تقريراً خاصاً بإستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، وهو يعمل على ذلك.³¹

الاستنتاج

على الرغم من أن الهدف الإستراتيجي الثاني لإستراتيجية إدارة المال العام تضمن الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملزمة بالمعايير الدولية، ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال، إلا أن مستوى الشفافية ما زال دون المأمول، كما أن نتائج تدقيق الحساب الختامي للسنوات المدة ما زالت تحمل الرأي المتحفظ.

27 قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (149) فقرة رقم (6).

28 قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (150) فقرة رقم (3).

29 دليل تتبع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات 2013، IBP.

30 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2019، صفحة (21).

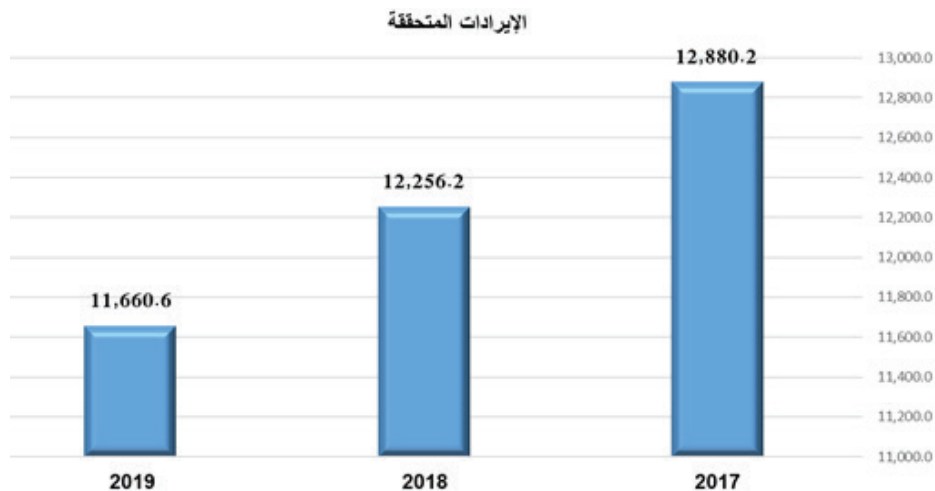
31 مقابلة حصرية مع أ. جفال جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ: 2020/11/9.

ثانياً: الإيرادات والنفقات

- من خلال مراجعة الموازنة العامة للسنوات السابقة وأيضاً تقارير الإنفاق الفعلي، يلاحظ ما يلي:
- في العام 2017، تم تنفيذ الموازنة الخاصة بالإيرادات بنسبة (93%)، حيث أقرت الموازنة العامة 2017 إجمالي صافي الإيرادات بـ (13821) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي صافي الإيرادات المتحقق (12880.2) مليون شيقل، وكانت الفجوة الكبرى في الإيرادات غير الضريبية (74%) من المقدّر.³²
 - في العام 2017، تم تنفيذ الموازنة الخاصة بالنفقات بنسبة (99%)، حيث أقرت الموازنة العامة 2017 إجمالي النفقات بـ (16147) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات المتحقق (15994.5) مليون شيقل، وكانت الفجوة الكبرى في بند السلع والخدمات (123%) من المقدّر.³³
 - في العام 2018، تم تنفيذ الموازنة الخاصة بالإيرادات بنسبة (90%)، حيث أقرت الموازنة العامة 2018 إجمالي صافي الإيرادات بـ (13,691) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي صافي الإيرادات المتحقق (12256.2) مليون شيقل، وكانت الفجوة الكبرى في إيرادات المقاصة (88%) من المقدّر.³⁴
 - في العام 2018، تم تنفيذ الموازنة الخاصة بالنفقات بنسبة (92%)، حيث أقرت الموازنة العامة 2018 إجمالي النفقات بـ (16179) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات المتحقق (14806.1) مليون شيقل، وكانت الفجوة الكبرى في بند صافي الإقراض (107%) من المقدّر.³⁵
 - في العام 2019، لم تقرر الموازنة العامة بسبب أزمة أموال المقاصة، ولكن بلغ إجمالي صافي الإيرادات (11660.6) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات المتحقق (16674) مليون شيقل.³⁶

ومن خلال تحليل الفجوات بين الإيرادات المتحققة والنفقات الفعلية على مدار السنوات الثلاث، يلاحظ ما يلي:

السنة	الإيرادات المتحققة	النفقات الفعلية	الفجوة
2017	12,880.2	15,994.5	-3,114.3
2018	12,256.2	14,806.1	-2,549.9
2019	11,660.6	16,674.0	-5,013.4



32 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون الثاني 2018.

33 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون الثاني 2018.

34 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 27 كانون الثاني 2019.

35 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 27 كانون الثاني 2019.

36 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 كانون الثاني 2020.

الاستنتاج

على الرغم من أن الهدف الإستراتيجي الثالث لإستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، قد تضمن: تحصيل الإيرادات العامة بكفاءة وفعالية وعدالة، إلا أن التحليل الكمي للإيرادات العامة يلاحظ أنها في تناقص على مدار السنوات 2017-2019، كما أن الفجوة بين إجمالي صافي الإيرادات والنفقات ما زالت مرتفعة، بل ارتفعت بشكل دال إحصائياً في العام 2019، كما أن إطلاق الحكومة لخطط ترشيد النفقات لم يترجم بشكل دال من خلال أرقام الموازنة العامة للسنوات 2017-2019.

ثالثاً: العدالة الضريبية

من خلال قراءة كمية لواقع النظام الضريبي الفلسطيني، نجد أنه توجد به ثغرات تتنافى ومفهوم العدالة الضريبية، فعلى سبيل المثال، تشكل ضريبة القيمة المضافة (VAT) ما نسبته 28.3% من الإيرادات الضريبية، وبمبلغ وصل في العام 2019 إلى (3.2) مليار شيقل³⁷، إن كان من خلال الإيرادات الضريبية المحلية أو عبر المقاصة، وهي ضريبة «عمياء»، تمس كافة الفئات في المجتمع دون تمييز، وتبلغ نسبتها (16%) من قيمة المبيعات، وهي مرتبطة بإسرائيل تبعاً لبروتوكول باريس الاقتصادي، والمرونة فيها فقط 2% عن نسبتها داخل إسرائيل، رغم الفارق الكبير في مستوى الدخل والمعيشة للمواطن الفلسطيني مع ذلك المستوى داخل إسرائيل، وتكمن إشكالية ضريبة القيمة المضافة أن الفقير مجبر على دفعها كونها على السلع والخدمات دون تمييز، وعلى السلع الأساسية مثل الطحين والسكر والحليب والزيت وغيرها، بمعنى أن الفقير مضطر لدفعها رغم أنها سلعة أساسية للحياة وليست كمالية أو للرفاهية، علماً أن العديد من الدول تعمل على تخفيض نسبة تلك الضريبة على السلع الأساسية كنوع من الدعم الحكومي غير المباشر للفقراء وذوي الدخل المحدود، للمساهمة في العدالة الاجتماعية.

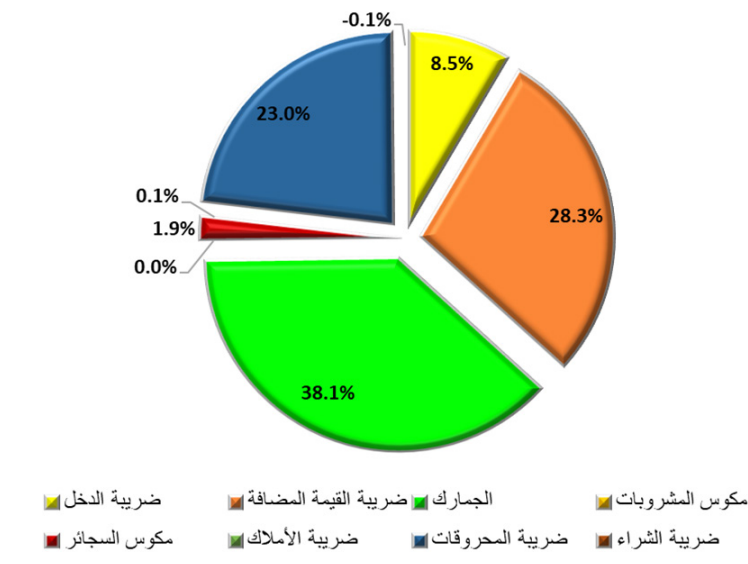
ومن الثغرات الأخرى في النظام الضريبي الفلسطيني، التي تتنافى ومفهوم العدالة الاجتماعية، ضريبة الدخل، التي رغم أهميتها الكبيرة في إعادة توزيع الثروة بين الأغنياء والفقراء، إلا أن مساهمتها في الإيرادات الضريبية عام 2019، لم تتجاوز (8.5%) فقط من إجمالي الإيرادات الضريبية، إن كان ذلك من خلال ضريبة الدخل المجبة محلياً أو عبر المقاصة، وبمبلغ (972) مليون شيقل³⁸ فقط، من أصل أكثر من (11) مليار شيقل قيمة الإيرادات الضريبية، وبمقارنة مع بعض الدول في المنطقة، نلاحظ أن نسبة إسهامات ضريبة الدخل في إجمالي الإيرادات الضريبية أعلى بكثير من فلسطين.

ومن خلال تحليل قانون ضريبة الدخل وتعديلاته، يلاحظ أن التعديلات عليه كانت لصالح الأغنياء وكبار المكلفين والشركات الكبيرة، من خلال ضغط الشرائح الضريبية إلى 3 شرائح فقط، (5%، 10%، 15%) في نسبة الضريبة من «الدخل الخاضع للضريبة»، وإبقاء شريحة الـ (20%) فقط للشركات الاحتكارية والاتصالات، رغم وجود مقترحات سابقة بإضافة شريحتين جديدتين (22.5%، 30%) للشركات العملاقة وذات الأرباح الكبيرة، إلا أن تلك المقترحات لم ترَ النور، وبالتالي، فإن ضغط الشرائح الضريبية في 3 فقط، حرم الموازنة العامة من إيرادات ضريبية كانت ستساهم في تقديم وتطوير الخدمات العامة من تعليم وصحة وحماية اجتماعية، التي تستفيد منها الفئات الأقل حظاً والأكثر تهميشاً في المجتمع، كما أنه لم يحقق فلسفة الضريبة بإعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الاجتماعية.

39 جدول يوضح طبيعة الإيرادات الضريبية ومصادرها في العام 2019 بالمليون شيقل

الضريبة	إيراد محلي	عبر المقاصة	المجموع	النسبة
ضريبة الدخل	747.1	225.5	972.6	%8.5
ضريبة القيمة المضافة	1,082.3	2,147.2	3,229.5	%28.3
الجمارك	664.1	3,686.4	4,350.5	%38.1
مكوس المشروبات	4.3	-	4.3	%0.0
مكوس السجائر	221.6	-	221.6	%1.9
ضريبة الأملاك	14.2	-	14.2	%0.1
ضريبة المحروقات	-	2,628.3	2,628.3	%23.0
ضريبة الشراء	-	-15.7	-15.7	%-0.1
المجموع	2,733.6	8,671.7	11,405.3	%100.0

شكل يوضح نسب الإيرادات الضريبية تبعاً لمصادرها في العام 2019



إضافة إلى ما تقدم، فإن هناك توجهات من وزارة المالية بتخفيض إضافي على ضريبة الدخل، الأمر الذي يعمّق من الفجوة في العدالة الضريبية.

الاستنتاج

النظام الضريبي الفلسطيني يتنافى ومفهوم العدالة الاجتماعية، كون مساهمة ضريبة الدخل محدودة جداً في الإيرادات الضريبية، ومساهمة ضريبة القيمة المضافة تفوقها بأكثر من 3 أضعاف، الأمر الذي لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمّق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة.

رابعاً: الدين العام

عرّف القانون الدين العام بأنه «الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية، غير المسدد والمترتب عليها دفعه تسديداً لالتزاماتها».⁴⁰

وينقسم الدين العام إلى:

الدين العام الخارجي: الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها من الدول والهيئات والمؤسسات الدولية الخارجية بمقتضى القانون.

الدين العام الداخلي: الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى.

وتبعاً لقانون الدين العام، المادة رقم (30) الرصيد القائم للدين العام، فقد نصت على: «لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات».⁴¹

ومن خلال مراجعة تقارير وزارة المالية، يلاحظ أن الدين العام بلغ مطلع العام 2017 (9,559.2) مليون شيقل، وانخفض مطلع العام 2018 إلى (8,849.7) مليون شيقل، وارتفع قليلاً مطلع العام 2019 إلى (8,916.1) مليون شيقل، وارتفع مع نهاية العام 2019 بشكل دال ليصل إلى (9,662.0) مليون شيقل.⁴² أما في العام 2020، ولغاية إعداد هذه الدراسة، فقد ارتفع الدين العام بشكل حاد، ليصل في 2020/9/30 إلى (11,921.4) مليون شيقل.⁴³

وعلى الرغم من كون الدين العام المعلن في تقارير وزارة المالية لم يتجاوز نسبة الـ 40% من الناتج المحلي الإجمالي، إلا أن جمع كافة ديون الحكومة، مثل الديون المستحقة لصندوق التقاعد والمعاشات، والصناديق الأخرى، وغيرها من الديون، يدق ناقوس الخطر حول مستويات الدين العام في فلسطين، وما يتبع ذلك من تداعيات اقتصادية.

40 قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، مادة رقم (1).

41 قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، مادة رقم (30).

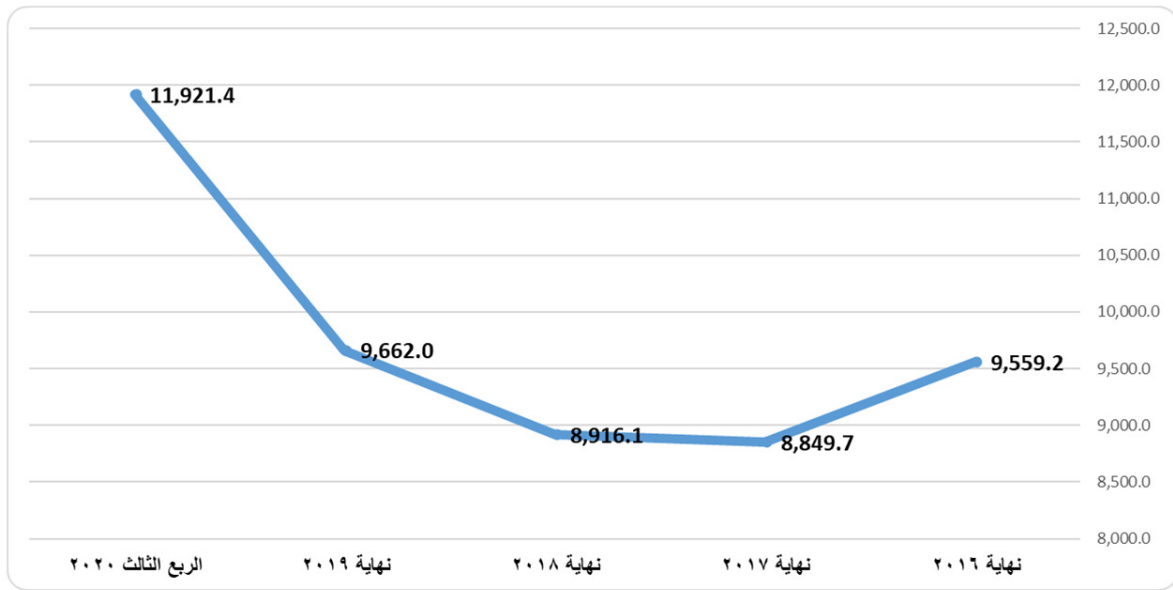
42 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون الثاني 2018.

43 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 27 كانون الثاني 2019.

44 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 كانون الثاني 2020.

45 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر أيلول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 9 تشرين الثاني 2020.

شكل يوضح مسار الدين العام في السنوات 2016-2020 بالمليون شيقل



الاستنتاج

على الرغم من كون تخفيض الدين العام من أهداف إستراتيجية إدارة المال العام، إلا أن البيانات الرقمية تشير إلى انخفاض الدين العام في العام 2017، ومن ثم ارتفاعه بشكل مطرد، ليرتفع بشكل حاد من بداية العام 2019، ولغاية إعداد هذه الدراسة.

خامساً: دورة إعداد الموازنة العامة

46

تمر دورة إعداد الموازنة العامة بأربع مراحل، وهي:

1. الإعداد - من خلال وزارة المالية ومجلس الوزراء.
2. الاعتماد - المجلس التشريعي والرئيس.
3. التنفيذ - الوزارات والمؤسسات الحكومية.
4. المتابعة - الجهات الرقابية.

من خلال مراجعة واقع دورة إعداد الموازنة العامة، يلاحظ أن مبدأ فصل السلطات، والمرحلة الثانية من مراحل إعدادها، وهي النقاش والاعتماد في المجلس التشريعي، غير قائمة بسبب تعطل المجلس التشريعي.

أما مرحلة المتابعة من قبل الجهات الرقابية، وعلى رأسها ديوان الرقابة المالية والإدارية، بها مشكلة مركبة، الأولى أن تدقيق ديوان الرقابة يتم على الحساب الختامي في سنوات سابقة، وهذا ما أشار إليه الديوان في تقريره المدقق على الحساب الختامي المجمع 2014-2015: «تأخر وزارة المالية في إصدار الحساب الختامي للعام 2014-2015، وحتى استلامها من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية في 4 شباط 2019⁴⁷، ما زاد من عدد وكم الأحداث اللاحقة المطلوب من الديوان مراجعتها تبعاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا، والثانية أنه لا توجد جهة مخولة بحكم القانون لمساءلة وزارة المالية تبعاً للتقرير المدقق الصادر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية بسبب تعطل المجلس التشريعي، حيث نصت المادة رقم (34) من قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: «على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33)، تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي»⁴⁸. كما نصت المادة رقم (62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على: «يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً»⁴⁹.

الاستنتاج

على الرغم من أهمية دورة إعداد الموازنة العامة، إلا أن هناك خللاً يشوب تلك الدورة، خاصة مرحلتي الاعتماد والمتابعة، كون المجلس التشريعي معطلاً، الذي أناط به القانون اعتماد الموازنة ونقاش الحساب الختامي، والتقرير المدقق، ومن هنا، يجب على وزارة المالية العمل بالحد الأدنى والمتمثل بإخضاع قانون الموازنة العامة لنقاش مجتمعي قبل إقرارها، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني والخبراء والأكاديميين في ذلك.

سادساً: مؤشرات عالمية في إدارة المال العام

المؤشر	مستوى الإنجاز	ملاحظات
مصادقية الموازنة (مقارنة الإنفاق الفعلي مع المخطط، مدى التجاوز في مكونات الإنفاق، رصد رصيد المتأخرات)		توجد فجوات بين الإنفاق الفعلي والمخطط، وإن كان بنسب محدودة، ويوجد رصد للمتأخرات.
إعداد الموازنة على أساس السياسات والتشريعات		الإعداد نسبي على أساس السياسات والتشريعات، ولا يوجد مجلس تشريعي لنقاش الموازنة ومواءمتها مع التشريعات.
التدقيق الخارجي من قبل الجهات الرقابية، ودور التشريعي في الرقابة على التقارير المالية السنوية (التقارير المدققة، الحساب الختامي)		الحساب الختامي لا يتم في الزمن المحدد المنصوص عليه قانوناً، وبالتالي، فإن التقارير المدققة لا تتم وفق الزمن القانوني.
إدارة الموازنات ضمن حدود واضحة وموثوقة ويمكن التنبؤ بها للسياسة المالية		توجد إدارة للموازنات، ولا توجد سياسة مالية واضحة ومتاحة الوصول.
مواءمة الموازنات بشكل وثيق مع الأولويات الإستراتيجية متوسطة المدى للحكومة		توجد مواءمة جزئية، وهذا واضح من خلال الـ ٤٣ إجراء التي تم شرحها وتفصيلها.
التأكد من أن وثائق وبيانات الموازنة مفتوحة وشفافة ويمكن الوصول إليها		شفافية بيانات الموازنة جزء منها متاح، وجزء منها غير منشور وغير متاح.
توفير نقاش شامل وتشاركي وواقعي حول خيارات الموازنة		لا يوجد نقاش شامل أو تشاركية حقيقية حول خيارات الموازنة، خاصة مع القطاع الأهلي ومؤسساته.
تقديم حساب شامل ودقيق وموثوق للمالية العامة		الحساب الختامي غير متاح بشكله المطلوب.
توزيع العبء الضريبي، ونظام الضريبة التصاعدي		العبء الضريبي غير موزع بشكل تصاعدي لتوفير العدالة الضريبية.
الإيرادات الكافية والتهرب الضريبي والتجنب الضريبي		الإيرادات غير كافية، ويوجد تهرب ضريبي وتجنب ضريبي رغم إجراءات وزارة المالية.
الإعفاءات الضريبية المدارة بشكل جيد		توجد إدارة للإعفاءات الضريبية، ولكنها دون المستوى المطلوب لتحقيق عدالة ضريبية.

الاستنتاج

توجد جملة مؤشرات عالمية تتعلق بإدارة المال العام، وعملياً، يوجد تنفيذ جزئي لها وغير مكتمل، وبحاجة إلى عمل من قبل وزارة المالية من أجل إنفاذ تلك المؤشرات، خاصة في مجالات شفافية الموازنة العامة والتشاركية في تنفيذها، إضافة إلى افتقاد النظام الضريبي لأسس العدالة الاجتماعية.

الفصل الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

توجد إشكالية من حيث المبدأ في مدى إنفاذ وزارة المالية، المنوط بها تنفيذ إستراتيجية المال العام، كونها لم تنفذ ما ورد في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 بالانفتاح على المجتمع المدني، التي انبثقت منها إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، حيث نصت الأجندة بشكل صريح وواضح على «وجوب خضوع السلطة التنفيذية لرقابة السلطتين التشريعية والقضائية، ووجوب خضوع المسؤولين العموميين للمساءلة أمام المواطنين عن عملهم على صعيد تنفيذ السياسات وتقديم الخدمات التي تستجيب لاحتياجات المجتمع بعمومه. وتعني الشفافية أن القرارات التي تتخذها الحكومة والإجراءات التي تنفذها لا تبقى خلف الأبواب المغلقة، كما تعني تيسير قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات والامتناع عن حرمانهم من الاطلاع عليها»، حيث لم تتعاون وزارة المالية في إعداد هذه الدراسة الاستقصائية.

لم يتم تطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022 بشكل عام وفق المخطط؛ فبعد مضي 3 سنوات، كان التطبيق جزئياً، حيث إن أكثر من نصف الإجراءات الواردة في الإستراتيجية، 24 إجراء من أصل 43، أي ما نسبته (56%) من الإجراءات تم تنفيذها بشكل جزئي، ومن خلال مراجعة تلك الإجراءات، يلاحظ أنه تم تنفيذ جزء من المؤشرات المرتبطة بالإجراء، وجزء لم يتم تنفيذه، وهذا الأمر يشير إلى أن التطبيق مجزوء وغير متكامل. انظر الجدول التالي:

عدد ونسبة الإجراءات المنبثقة عن إستراتيجية إدارة المال العام تبعاً لمدى تنفيذها

البند	الترميز	العدد	النسبة	ملاحظات
الإجراءات التي تم تنفيذها		5	11.6%	بشكل عام تم التنفيذ.
الإجراءات قيد التنفيذ		24	55.8%	تنفيذ جزئي أو لم تنته الفترة المحددة.
الإجراءات التي لم تنفذ		4	9.3%	لم يتم التنفيذ، أو البدء بالتنفيذ.
الإجراءات التي لا تتوافر بيانات فنية أو إدارية من وزارة المالية عنها		10	23.3%	بحاجة إلى بيانات وزارة المالية.
المجموع		43	100%	

- تم إنفاذ وتطبيق (5) إجراءات من أصل (43) وفق المخطط من إجراءات تطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، أي ما نسبته (12%) من تلك الإجراءات، علماً أن تطبيق تلك الإجراءات مكتمل بغالبية المؤشرات ذات الصلة وليس بنسبة 100% من تلك المؤشرات، ولم يتم إنفاذ وتطبيق (4) إجراءات من أصل (43) وفق المخطط من إجراءات تطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، أي ما نسبته (9%) من تلك الإجراءات، علماً أنه بسبب عدم تعاون وزارة المالية، لا يوجد تفسير لعدم تطبيق تلك الإجراءات، ويوجد عدد كبير من إجراءات تطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، لم يتم قياس مدى تحقيقها: (10) إجراءات من أصل (43)، أي ما نسبته (23%) من إجراءات تطبيق الإستراتيجية، كونها مرتبطة بإجراءات فنية وإدارية داخل الوزارة، وبحاجة إلى رأي من الوزارة أو دوائرها المختصة.
- لم تستطع الدراسة الاستقصائية تحليل المعوقات «الداخلية والخارجية» التي أعاقَت إنفاذ إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، بسبب عدم تعاون وزارة المالية في تحديد تلك المعوقات، وأسبابها.
- على الرغم من أن الهدف الإستراتيجي الثاني لإستراتيجية إدارة المال العام تضمن الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملتزمة بالمعايير الدولية، ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال، إلا أن مستوى الشفافية ما زال دون المأمول، كما أن نتائج تدقيق الحساب الختامي للسنوات المعدّة ما زالت تحمل الرأي المتحفّظ.
- على الرغم من أن الهدف الإستراتيجي الثالث لإستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، قد تضمن: تحصيل الإيرادات العامة بكفاءة وفعالية وعدالة، إلا أن التحليل الكمي للإيرادات العامة يلاحظ أنها في تناقص على مدار السنوات 2017-2019، كما أن الفجوة بين إجمالي صافي الإيرادات والنفقات ما زالت مرتفعة، بل ارتفعت بشكل دال إحصائياً في العام 2019، كما أن إطلاق الحكومة لخطط ترشيد النفقات لم يترجم بشكل دال من خلال أرقام الموازنة العامة للسنوات 2017-2019.
- النظام الضريبي الفلسطيني يتنافى ومفهوم العدالة الاجتماعية، كون مساهمة ضريبة الدخل محدودة جداً في الإيرادات الضريبية، ومساهمة ضريبة القيمة المضافة تفوقها بأكثر من 3 أضعاف، الأمر الذي لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة.
- على الرغم من كون تخفيض الدين العام من أهداف إستراتيجية إدارة المال العام، إلا أن البيانات الرقمية تشير إلى انخفاض الدين العام في العام 2017، ومن ثم ارتفاعه بشكل مطرد، ليرتفع بشكل حاد من بداية العام 2019 ولغاية إعداد هذه الدراسة الاستقصائية.
- على الرغم من أهمية دورة إعداد الموازنة العامة، إلا أن هناك خللاً يشوب تلك الدورة، خاصة مرحلتي الاعتماد والمتابعة، كون المجلس التشريعي معطلاً، والذي أناط به القانون اعتماد الموازنة ونقاش الحساب الختامي، والتقرير المدقق.

- توجد جملة مؤشرات عالمية تتعلق بإدارة المال العام، وعملياً، يوجد تنفيذ جزئي لها وغير مكتمل، وبحاجة إلى عمل من قبل وزارة المالية من أجل إنفاذ تلك المؤشرات، خاصة في مجالات شفافية الموازنة العامة والتشاركية في تنفيذها، إضافة إلى افتقاد النظام الضريبي لأسس العدالة الاجتماعية.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة انفتاح وزارة المالية على المجتمع المدني والأكاديميين والباحثين إنفاذاً لأجندة السياسات الوطنية 2017-2022، خاصة فيما يتعلق بشفافية سياساتها وإجراءاتها، ومن ضمنها مدى إنفاذ إستراتيجية إدارة المال العام في الفترة 2017-2019، وما تشمله من أهداف وسياسات.
- ضرورة قيام وزارة المالية بتقييم علمي ودقيق لمدى إنفاذ وتطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022 وفق المخطط، خاصة مع انقضاء 3 سنوات من عمر الإستراتيجية، بالاستفادة من نتائج هذه الدراسة الاستقصائية، خصوصاً مع إعداد الوزارة لإستراتيجية إدارة المال العام للسنوات 2021-2023، وتحديد فجوات التطبيق، والمعوقات التي واجهتها، كجزء من التحليل الإستراتيجي المطلوب لتقييم المرحلة السابقة من الإستراتيجية للبناء عليها في إعداد الإستراتيجية القادمة، ونشر تقرير مفصل حول مدى إنفاذ وتطبيق إستراتيجية إدارة المال العام 2017-2022 وفق المخطط، خلال السنوات التي مضت من زمن التنفيذ.
- ضرورة أن تعمل وزارة المالية على ردم فجوة التخطيط بين إستراتيجية المال العام 2017-2022 في مرحلتها الأولى 2017-2019 وبين المرحلة الثانية، من خلال إنفاذ ما ورد في الخطة أو تعديلها، بما يضمن إنفاذ الأهداف الإستراتيجية والإجراءات ذات الصلة.
- ضرورة التزام وزارة المالية بالأحكام القانونية ذات الصلة المتعلقة بشفافية الموازنة العامة، ونشر وثائق الموازنة العامة في مواعيدها، إنفاذاً لما ورد في إستراتيجيتها بالشراكة المجتمعية.
- ضرورة التزام وزارة المالية بتوصيات ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بإدارة المال العام، والواردة في التقرير المدقق للحسابات الختامية.
- ضرورة أن تعمل وزارة المالية على تعديلات في النظام الضريبي الفلسطيني بما يضمن العدالة الضريبية لكافة فئات المجتمع.
- ضرورة التزام وزارة المالية بتوصيات ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بإدارة المال العام، والواردة في التقرير المدقق للحسابات الختامية.
- ضرورة أن تعمل وزارة المالية على تعديلات في النظام الضريبي الفلسطيني بما يضمن العدالة الضريبية لكافة فئات المجتمع.
- ضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة الثغرات في الإيرادات، مثل التهرب الضريبي والتجنب الضريبي والتسرب المالي، وإنفاذ خطة واقعية لترشيد النفقات.
- ضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة قضايا الدين العام، خاصة في ظل الارتفاع الحاد به، خاصة أن ارتفاع الدين العام يعني وجود فوائد إضافية وزيادة عبء نفقات خدمة الدين في الموازنة العامة.

المراجع

- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022.
- الخطة الوطنية «خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية» 2008-2010.
- خطة التنمية الوطنية 2011-2013 «إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة».
- خطة التنمية الوطنية 2014-2016 «بناء الدولة وتجسيد السيادة».
- الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022.
- دليل تتبع مسح الموازنات العامة- إصدار شراكة الموازنات الدولية 2013، IBP.
- قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003.
- قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2019، صفحة (21).
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 24 كانون الثاني 2018.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 27 كانون الثاني 2019.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 28 كانون الثاني 2020.
- قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر أيلول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 9 تشرين الثاني 2020.
- الدليل الإرشادي لإعداد موازنة المواطن في وزارة المالية والتخطيط، إصدار مؤسسة مفتاح ووزارة المالية.

مقابلات شخصية

- مقابلة حصرية مع أ. جفال جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2020/11/9.

مواقع إلكترونية

- الموقع الإلكتروني الخاص بأهداف التنمية المستدامة 2030
www.un.org/sustainabledevelopment/ar/development-agenda
- أهداف التنمية المستدامة 2030، الهدف السادس عشر
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/peace-justice>

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد». يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب رام الله 339 القدس 69647

هاتف 022989506 / 022974949 - فاكس 022974948

غزة شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

تلفاكس 082884767 تلفاكس 082884766



/AmanCoalition

برنامج امان بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولكسمبورغ وهولندا \ UNDP