



# مسح ممارسات الشفافية والتشاركية في إدارة الموازنة العامة الفلسطينية

2018



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للدكتور نصر عبد الكريم لإعداد هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي- مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد، وفريق أمان الذي عمل على مراجعة التقرير وتحليله.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. مسح ممارسات الشفافية والتشاركية في إدارة الموازنة العامة الفلسطينية. رام الله- فلسطين.

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

## مقدمة

تنبثق أهمية الموازنة العامة من كونها تعبيراً شاملاً عن البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي الناظم لعمل الدولة، وتنبثق أهميتها من كونها الأداة الأساسية للسياسة المالية العامة التي لها انعكاسات وتداعيات مباشرة وغير مباشرة جوهرية على كافة النواحي المعيشية للمواطنين. ونظراً للأهمية المذكورة ولكون المواطنين المساهمين الأساسيين في إيرادات تلك الموازنة والمتأثرين في تلك السياسات وتجلياتها، فمن حق المواطن الاطلاع على والمشاركة في إعداد الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها. وتُعتبر الشفافية فيما يتصل بالموازنة في مراحلها المختلفة وضمان الوصول للمعلومات المالية العامة أحد أهم الشروط الضرورية المسبقة لتمكين المواطنين من المشاركة والتأثير على توجهات الموازنة في مراحلها الثلاث، وأيضاً لتعزيز مساءلة الحكومة عن حُسن إدارة المال العام.

اعتمدت منظمة شراكة الموازنة الدولية (IBP)، ثماني وثائق أساسية يجب أن تكون منشورة لتحقيق الشفافية في الموازنة العامة، وبدأت بتطبيق مسح الموازنة المفتوحة في العديد من الدول، حيث تم تطبيقه عام 2017 في 115 دولة.

يقوم مسح الموازنة المفتوحة على فحص مقارن بين الدول لمقدار الشفافية والمساءلة التي تمارسها الحكومات خلال دورة الموازنة، وذلك بالاستناد إلى ثلاثة أعمدة رئيسية تحقق المساءلة: شفافية وتوافر المعلومات، والمشاركة، والرقابة. وينقسم مسح الموازنة المفتوحة إلى 5 أقسام:

يبحث القسم الأول في مدى توافر الوثائق الثماني، (بيان ما قبل الموازنة، وملخص مقترح الموازنة، والموازنة المقررة، وموازنة المواطنين، ومجموعة التقارير خلال السنة، والمراجعة نصف السنوية، وتقرير نهاية السنة، وتقرير تدقيق الحسابات- الحساب الختامي). فيما يبحث القسم الثاني في مدى شمولية مقترح الموازنة. أما القسم الثالث، فيختص في مدى شمولية الوثائق الأخرى. ويركز القسم الرابع في دور الأجسام الرقابية والسلطة التشريعية في الرقابة على الموازنة في كافة مراحلها. أما القسم الخامس، فيركز على إشراك المواطنين في كافة مراحل الموازنة.

يتشكل مسح الموازنة العامة من 142 مؤشراً مختصاً لفحص مدى شفافية نظام الموازنة، موزعة على أربعة أقسام (القسم الثاني حتى الخامس). تفحص المؤشرات مدى وجود كافة الوثائق وشموليتها ونشرها للمواطنين، وتركز على المطبق فعلياً وليس على ما هو منصوص عليه في الأحكام القانونية.

إن الهدف من هذا التقرير هو تقييم منسوب ممارسات الشفافية والتشاركية في إدارة عملية الموازنة العامة الفلسطينية والرقابة على نتائج تنفيذها، في ضوء المعايير والمؤشرات في دليل إعداد مسح الموازنة المفتوحة المقترح من منظمة شراكة الموازنة الدولية، ثم تقديم التوصيات التي تسهم في تحسين وتطوير عمليات الموازنة الفلسطينية بمراحلها الأربع: إعداد الموازنة، وإقرار واعتماد الموازنة من السلطة التشريعية، وتنفيذ الموازنة، والرقابة على تنفيذ الموازنة. علماً أن العام المالي محل التقييم للموازنة هو 2018، ما لم يُشر إلى غير ذلك.

## منهجية إعداد التقرير

يأتي هذا المسح بالاعتماد على دليل إعداد مسح الموازنة المفتوحة المعتمد من مؤسسة شراكة الدولية للموازنة.

وتتلخص منهجية إعداد هذا التقرير في مراجعة معايير ومؤشرات دليل مسح الموازنة المفتوحة، ثم مقارنة هذه المعايير والمؤشرات الدولية بالتجربة التطبيقية – العملية للموازنة الفلسطينية بمراحلها الأربع. وقد تم وضع المعيار أو المؤشر أو السؤال كما هو في الدليل الدولي مع الإرشادات الخاصة بالمؤشر، وذلك بغرض توضيح المعنى المقصود للقارئ. واستندت عملية المراجعة والمقارنة إلى وثائق الموازنة للسلطة الوطنية الفلسطينية المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية والتخطيط الفلسطينية، وإلى الأدبيات المنشورة ذات الصلة، سواء من الفريق الأهلي لشفافية الموازنة أو من المؤسسات الدولية والمؤسسات البحثية المحلية. كما تجب الملاحظة أن بعض المؤشرات الـ 142 لا تنطبق على الحالة الفلسطينية، حيث تتضمن المؤشرات على أفضل الممارسات لضمان شفافية الموازنة.

## مراحل إعداد وإقرار الموازنة الفلسطينية

تمر عملية إعداد وإقرار الموازنة بعدة مراحل حسب ما ينص عليه قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لعام 1998، نلخصها على النحو التالي:

أولاً: تقوم وزارة المالية بإعداد تقرير حول الوضع المالي في الأول من أيار/ مايو.

ثانياً: يقوم مجلس الوزراء بإعداد السياسات المالية للسنة القادمة خلال حزيران/ يونيو.

ثالثاً: تقوم وزارة المالية بإعداد الإطار الاقتصادي الكلي للموازنة العامة خلال حزيران/ يونيو.

رابعاً: تقوم وزارة المالية بإصدار بلاغ الموازنة في الأول من تموز/ يوليو لكافة مراكز المسؤولية. ويتضمن بلاغ الموازنة: تعليمات وزارة المالية لعملية إعداد الموازنة، وتوزيع أسقف إعداد الموازنة على الوزارات/ المؤسسات العامة، وهذه الأسقف محددة من قبل مجلس الوزراء للوزارات/ المؤسسات العامة (خلال شهر آب/ أغسطس). وتقوم الوزارات والهيئات العامة بإعداد مشاريع موازنتها حسب السقف المحدد لها.

خامساً: تقوم وزارة المالية بدراسة مشاريع الموازنة لكافة الوزارات وتجميعها للوصول إلى مشروع موازنة السلطة الفلسطينية ككل، وتقديمها إلى مجلس الوزراء في النصف الأول من تشرين الأول/ أكتوبر.

سادساً: يقوم مجلس الوزراء بدراسة مشروع الموازنة خلال أسبوعين وعرضه على المجلس التشريعي في الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر.

سابعاً: تقوم لجنة الموازنة في المجلس التشريعي- بدراسة ومناقشة مشروع الموازنة ولمدة شهر، ثم يتم عقد جلسة خاصة يتم من خلالها اعتماد مشروع الموازنة وإصداره بصورة قانون.

ثامناً: اعتماد الرئيس لقانون الموازنة العامة.

الوثائق الرئيسية المنبثقة عن عملية الموازنة العامة الفلسطينية:

1. بلاغ الموازنة
2. ملخص مقترح الموازنة
3. موازنة المواطن
4. قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة
5. التقارير الدورية (الشهرية والربعية)
6. التقرير النصف سنوي للسنة المالية
7. تقرير نهاية العام
8. تقرير تدقيق الحساب الختامي

## تقييم عملية الموازنة العامة الفلسطينية

### في ضوء دليل إعداد مسح الموازنة المفتوحة: الممارسة الجيدة الدولية لإدارة الموازنة العامة

#### القسم 1: توافر الوثائق الرئيسية للموازنة العامة

يهدف هذا القسم إلى دراسة شفافية نظام الموازنة، بالتركيز بشكل أساسي على وثائق الموازنة الرئيسية التي ينبغي توفيرها للجمهور وفقاً للممارسة الجيدة الدولية، بالاستناد إلى مجموعة من المؤشرات حسب الآتي:

المؤشر: مدى توافر الوثائق الرئيسية للموازنة العامة وإتاحتها للجمهور خلال الإطار الزمني المحدد

الوثائق التي سيتم تناولها ضمن هذا المؤشر تشمل البيان التمهيدي للموازنة، ومقترح الموازنة للسلطة التنفيذية (EBP)، ووثائق الموازنة الداعمة لمقترح الموازنة، وموازنة المواطنين، والموازنة المقررة والمعتمدة من السلطة التشريعية، والتقارير السنوية، والمراجعة نصف السنوية، وتقرير نهاية العام، وتقرير المراجعة<sup>1</sup>.

البيان التمهيدي للموازنة (PBS): البيان التمهيدي للموازنة يمثل خطط السياسة الاقتصادية والمالية للسلطة التنفيذية لعام الموازنة القادم، وهو يساعد على تشجيع النقاش على الموازنة قبل تقديم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية الأكثر تفصيلاً. ويعكس البيان التمهيدي للموازنة أوج مرحلة التخطيط لعملية وضع الموازنة، حيث تربط السلطة التنفيذية على نطاق واسع أهداف سياساتها مع الموارد المتاحة في الإطار المالي للموازنة، أي إجمالي النفقات والإيرادات والذين العام، لعام الموازنة القادم، وتحدد هذه العملية المحددات اللازمة لمقترح الموازنة قبل أن يتم اتخاذ قرارات التمويل المفصلة للبرنامج، ومن خلال وضع المحددات الواسعة للموازنة، يمكن أن يساعد البيان على خلق التوقعات المناسبة لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية. كما يمكن أن يقترن البيان التمهيدي للموازنة بإطار عمل نفقات متوسط المدى، بهدف الربط بين السياسات والتخطيط ووضع الموازنة على مدار فترة تشتمل على عدة أعوام.

توصي أفضل الممارسات بأن يحتوي البيان التمهيدي للموازنة على توقعات الاقتصاد الكلي التي تقوم عليها سياسات وأولويات الإيرادات والنفقات الرئيسية التي توجه تطوير التقديرات التفصيلية للموازنة التالية، وتوقعات الإيرادات والنفقات متعددة الأعوام.

تتطلب منهجية مسح الموازنة العامة أن يكون البيان التمهيدي للموازنة متاحاً للجمهور قبل شهر من تقديم مقترح الموازنة الخاص بالسلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية. أما المتاح على المستوى الفلسطيني، فهو بلاغ الموازنة، ويتم إنتاجه من قبل وزارة المالية والتخطيط ومجلس الوزراء، وتوزيعه على مختلف مراكز المسؤولية لأغراض داخلية، لكن لا يتم نشره للجمهور ومنظمات المجتمع المدني قبل أن يتم تقديمه للسلطة التشريعية.

هل يتم نشر البيان التمهيدي للموازنة إلى المواطنين؟ بينما كان يعتقد في البداية أن موازنة المواطنين نسخة مبسطة لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الموازنة المقررة، تتطور الممارسة الجيدة وتقتصر أن تصدر موازنات المواطنين لكل من وثائق الموازنة الرئيسية خلال كل مرحلة من المراحل الأربع لدورة الموازنة. ويمكن أن يستخدم ذلك لإبلاغ المواطنين بحالة الإدارة المالية العامة أثناء دورة الموازنة بشكل كامل. بينما من المسلم به أنه قد يكون من غير المعقول أن نتوقع أن يتم إخراج موازنة المواطنين لكل واحدة من تلك الوثائق الرئيسية، يبدو مقبولاً أن نتوقع أنه وفقاً للممارسة الجيدة، تطرح السلطة التنفيذية موازنة المواطنين لكل مرحلة من المراحل الأربع لعملية وضع الموازنة لتمكين المواطنين من معرفة ما يجري، من حيث الإدارة المالية العامة، في جميع مراحل دورة الموازنة بأكملها، وعليه، فإن

<sup>1</sup> يتم تعريف وثائق الموازنة المتاحة للجمهور بأنها وثائق يتم نشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالجهة العامة المخولة بإصدار الوثيقة خلال الإطار الزمني المحدد، بحيث يمكن الحصول عليها بالمجان من قبل جميع المواطنين.

الممارسة الجيدة الدولية للموازنة العامة تتطلب أن تصدر "موازنات المواطنين" لكل من وثائق الموازنة الرئيسية في كل مرحلة من المراحل الأربع لدورة الموازنة (الإعداد، والاعتماد، والتنفيذ، والمتابعة والرقابة).

مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية (EBP) والوثائق الداعمة له: مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية هو البيان الأكبر للحكومة حول القضايا المالية لعام الموازنة الذي يوشك أن يبدأ. وتحتوي هذه الوثيقة على تفاصيل الإيرادات والنفقات وتقدير الديون وافتراسات الاقتصاد الكلي وبيانات الموازنة التاريخية ومتعددة الأعوام؛ ومعلومات السياسة العامة. ويعد مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وثيقة من بين أهم وثائق السياسات التي تصدرها الدولة كل عام، حيث إن الدول تترجم العديد من أهداف السياسات الخاصة بها إلى إجراءات من خلال الموازنة. ويمكن أن تختلف طبيعة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى: فأحياناً تكون وثيقة واحدة، وأحياناً تكون عبارة عن مجموعة وثائق متعددة. ومن الضروري أن يتسم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية بالشفافية، لأن المقترحات الخاصة بها تحدد العائدات (الضرائب التي يدفعها المواطنون)، والنفقات (كيفية توزيع الموارد الحكومية بين المواطنين)، والديون (مقدار التكلفة الحكومية التي تتحملها الأجيال الحالية أو المستقبلية). ولإتاحة الفرصة لإجراء مناقشات عامة وتشريعية مبنية على اطلاع حول الموازنة، فإن أفضل الممارسات تدعو السلطة التنفيذية إلى توفير تفسير كامل للضرائب وخطط الإنفاق والاقتراض قبل إقرارها.

المادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة لعام 1998، تنص على أن مشروع قانون الموازنة العامة يتضمن:

1. جدولاً يوضح بإيجاز إعادة تقدير الإيرادات والنفقات لآخر سنتين تسبقان سنة الموازنة حسب الأبواب والفصول وفق التبويب المعتمد.
2. جدولاً يوضح بإيجاز الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العامة.
3. جدولاً يوضح ما للسلطة الوطنية وما عليها من ديون أو قروض قصيرة أو طويلة الأجل داخلية أو خارجية والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها.
4. جدولاً يوضح مساهمات السلطة الوطنية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية.
5. وصفاً موجزاً لبرامج السلطة الوطنية وخططها وأهدافها للسنة المالية المقبلة ضمن بيان الموازنة الذي يقدمه الوزير.

متى يتم تقديم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية حتى يتم البت فيه؟ وفقاً لأحكام المادة (1/3) من قانون تنظيم الموازنة العامة لعام 1998، يجب تقديم مشروع الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي لمناقشته واعتماده وإقراره في بداية شهر تشرين الثاني/نوفمبر. تبدأ السنة المالية في فلسطين مطلع كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول من نفس العام، ويجب إصدار قانون الموازنة في 2018/1/1.

عرضت وزارة المالية والتخطيط مشروع موازنة العام 2018 على الوزراء في اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 6 شباط 2018، كذلك تم عرض مشروع الموازنة على ممثلي بعض الكتل البرلمانية في الضفة الغربية في المجلس التشريعي في منتصف شهر شباط 2018. ولاحقاً، اطلع عليه بعض رجال الأعمال من القطاع الخاص وممثلي الدول المانحة. وصدر قانون الموازنة العامة للعام المالي 2018 في 4 آذار من نفس العام، ولم تتح الفرصة الكافية لإطلاع مؤسسات المجتمع المدني، خاصة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، الذي يضم معظم المؤسسات الأهلية المتخصصة قطاعياً ذات العلاقة بالموازنة، عليه، مع أن الحكومة في أجندة السياسات الوطنية 2022/2017 تؤكد على تعزيز الشفافية، والانفتاح أكثر على المواطنين وتمكينهم من الوصول للمعلومات. وتؤكد الحكومة أنها

تطلع المجتمع المدني وتحرص على إشراكه في عمليات التخطيط والموازنة، لكن ذلك إن حدث في بعض الحالات، فإن المشاركة تكون شكلية وانتقائية لبعض المؤسسات الأهلية.

كذلك لم يتم تقديم مشروع الموازنة العامة 2017 في بداية شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2016 إلى المجلس التشريعي وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، حيث تم تقديمه في شهر كانون الثاني 2017، وتم عرضه في لقاء جمع عدداً من ممثلي القطاع الخاص والقطاع الأهلي، لكنه لم يحقق النهج التشاركي في إعداد الموازنة العامة. وبالتالي، تفتضي عملية تعزيز شفافية الموازنة العامة مشاركة فاعلة من قبل جميع مؤسسات المجتمع المدني والتزام الحكومة الفعلي بالنهج التشاركي في عمليات التخطيط والموازنة، خاصة في ظل تعطل دور المجلس التشريعي.

خلاصة ما تقدم أن الحكومة في أغلب الأحيان لا تلتزم بالمواعيد القانونية لتقديم مقترح الموازنة العامة، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لعام 1998، الذي ينص على أن الحكومة يجب أن تقدم مشروع الموازنة للمجلس التشريعي لإقراره واعتماده في مطلع تشرين الثاني من العام المعني، أي قبل شهرين من بداية العام المالي في فلسطين، وهو 1/1 من العام.

وأتاح القانون للحكومة تأخير تقديم مقترح الموازنة حتى 31 آذار، وهو ما يعني أن الوحدات الإدارية (الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة) ستعمل لفترة ثلاثة أشهر -أي حوالي ربع السنة المالية- بنفس نمط الموازنة السابقة المنتهية، حيث تنص المادة (4) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 على أنه "إذا لم يبتسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، تكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: لماذا تتأخر الحكومة في إجراءات تقديم الموازنة من أجل إقرارها واعتمادها؟ ولماذا تتأخر لفترة طويلة نسبياً (حوالي ربع فترة السنة المالية)؟ هل هناك أسباب منطقية، أو جدوى اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لمثل هذا التأخير؟

متى يتاح مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية للجمهور، وهل هناك "إصدار للمواطنين" من مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية؟ تتطلب منهجية مسح الموازنة المفتوحة لاعتبار أن مقترح (مشروع) الموازنة للسلطة التنفيذية متاح للجمهور، بينما لا تزال السلطة التشريعية تبت فيه وقبل الموافقة عليه (إقراره). لا يتم إصدار مقترح (مشروع) الموازنة العامة الفلسطينية للسلطة التنفيذية للجمهور.

الموازنة المقررة: وهي الموازنة المعتمدة من قبل السلطة التشريعية (المجلس التشريعي المعطل حالياً)، وذلك بعد مناقشة مشروع الموازنة للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء). وتعد الموازنة المعتمدة نقطة الانطلاق لمراقبة تنفيذ الموازنة العامة من حيث الإيرادات والنفقات والبرامج والسياسات.

متى يتم اعتماد الموازنة المقررة (إقرارها من قبل السلطة التشريعية)؟ تتطلب منهجية مسح الموازنة العامة المفتوحة أن تكون الموازنة المقررة متاحة للجمهور بعد اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية بثلاثة أشهر، ولا تعتبر الموازنة المقررة قد تم إصدارها للجماهير بعد أكثر من ثلاثة أشهر من إقرارها. تتاح الموازنة المقررة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية والتخطيط ضمن الإطار الزمني المقبول، ولكن في وقت متأخر بسبب عدم إقرارها في الموعد المحدد قانوناً، وهو الأول من كانون الثاني للعام المقصود.

هل هناك "إصدار للمواطنين" من الموازنة المقررة؟

موازنة المواطنين (CB): هي تمثيل غير فني لوثيقة الموازنة، يتم تصميمها ونشرها لتكون مفهومة من شريحة كبيرة من السكان، حيث تتم كتابتها بلغة سهلة لمساعدة المواطنين غير المتخصصين على فهم المعلومات الرئيسية حول الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة. ويجب نشرها ضمن الإطار الزمني المحدد في منهجية مسح الموازنة المفتوحة، وبحيث يتاح لجميع المواطنين الحصول عليها مجاناً.

كان الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة الفلسطينية قد تقدم قبيل إقرار موازنة 2011 بمقترح لوزير المالية بتبني وإصدار "موازنة المواطن". وقد وافق الوزير في حينه وأصدر تعليماته لإدارة الموازنة العامة بالتعاون مع الفريق الأهلي، وتم إصدار "موازنة المواطن" لأول مرة في فلسطين في عام 2011 وتلاها العام 2012، وتم تطويرها لتصبح دليل المواطن في العام 2013. لكن لم يستمر إصدار موازنة المواطن في العام 2014، ولا في العام 2015، وقام الفريق الأهلي بمبادرة، حيث أعد موازنة المواطن لعام 2016.

فيما يخص موازنة العام 2017، لم يتم إصدار "موازنة المواطن" حتى تاريخ تقديم مشروع قانون الموازنة للمجلس التشريعي في كانون الثاني من نفس العام. وقد أصابت الحكومة (أو وزارة المالية والتخطيط) بعد ضغط الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة عندما قامت بإصدار "موازنة المواطن" ونشرها مع الموازنة المقررة لعام 2018 على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية والتخطيط. لكن ما هي حالة إتاحة موازنة المواطنين للجمهور؟ تتم إتاحتها بنسخة إلكترونية فقط ونشرها على الموقع الخاص بوزارة المالية والتخطيط، وليس بنسخة مطبوعة موزعة على المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات التربية والتعليم. يعني ذلك أن المواطن الذي لا يمتلك وسائل التواصل الإلكتروني، لا يمكنه الوصول إلى موقع الوزارة للاطلاع على موازنة المواطن المنشورة على صفحتها الإلكترونية. "موازنة المواطنين" من الموازنة المقررة هي الوحيدة من بين "إصدارات المواطنين" التي يتم إنتاجها ونشرها، حيث لا يتم إصدار غيرها، فلا توجد "إصدارات للمواطنين" من التقارير الدورية التي توضح بشكل مبسط ومفهوم للمواطنين غير المتخصصين الأرقام الصماء التي تصدرها التقارير الدورية الشهرية والربعية المتاحة على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية والتخطيط، ولا يوجد "إصدار للمواطنين" من المراجعة نصف السنوية. هذا إن كانت الأخيرة متاحة للجمهور! أيضاً لا توجد "إصدارات للمواطنين" من تقرير نهاية السنة، ومن تقرير المراجعة.

التقارير الدورية (IYRS): وهي تقارير يتم إصدارها خلال العام أثناء تنفيذ الموازنة. والغرض منها هو إظهار مدى تقدم السلطة التنفيذية في تنفيذ الموازنة. وعادة تبين النفقات الفعلية حسب الوحدات الإدارية (الوزارات أو الوحدات أو الهيئات) لضمان أن تخضع للمساءلة عن إنفاقها. في بعض الدول، تكون المعلومات موحدة في تقرير موحد يصدر عادة عن وزارة المالية. تتطلب منهجية مسح الموازنة العامة المفتوحة أن يكون التقرير الدوري متاحاً للجمهور، وفي وقت لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد نهاية فترة التقارير المحددة.

يسجل للسلطة التنفيذية الفلسطينية (وزارة المالية والتخطيط) أنها تقوم بنشر التقارير الدورية الشهرية والربعية على الموقع الإلكتروني للوزارة، لكن هذه التقارير يؤخذ عليها أنها أرقام صماء غير مرفقة بشروحات وتوضيحات من وزارة المالية، بحيث تكون سهلة الفهم على المواطنين غير المتخصصين.

المراجعة نصف السنوية (MYR): توفر المراجعة نصف السنوية إيضاحاً تفصيلياً لحالة الموازنة بعد مرور ستة أشهر من عام الموازنة. ومن أجل ضمان أن يجري تنفيذ البرامج بفعالية، ولتحديد أي مشاكل ناشئة، من الضروري أن تقوم الحكومة بإجراء مراجعة نصف سنوية شاملة لتنفيذ الموازنة بعد مرور ستة أشهر تقريباً من عام الموازنة. ويجب أن توفر المراجعة نصف السنوية تقديرات محدّثة للنفقات والإيرادات والدين العام، بما يعكس تأثير التجربة الفعلية حتى تاريخه، والتوقعات التي تتم مراجعتها للعام المالي بأكمله. وينبغي أن تعكس التقديرات المنقحة في المراجعة نصف السنوية التغيرات الاقتصادية والفنية بالإضافة إلى مقترحات السياسة الجديدة، بما في ذلك إعادة تخصيص الأموال بين الوحدات الإدارية وإيضاح شامل لأي تعديلات للتقدير، ويجب أن يتم تحديد المشكلات مثل زيادة التكلفة بسبب التضخم أو أي أحداث غير متوقعة، وأن يتم اقتراح التدابير المناسبة.

يهدف طرح المراجعة نصف السنوية وإتاحتها للجمهور إلى تعزيز المساءلة والإدارة السليمة. وفي هذا الصدد، هناك عدة احتمالات تقوم بها الحكومات هي:

- إنتاج المراجعة نصف السنوية وإتاحتها عبر الإنترنت للجمهور في وقت متأخر جداً (يتم النشر بعد الإطار الزمني المقبول).
- يتم إنتاجها وإتاحتها بنسخة مطبوعة أو نسخة إلكترونية فقط (غير متاحة عبر الإنترنت).
- يتم إنتاجها للاستخدام الداخلي فقط.

- لم يتم إنتاجها على الإطلاق.

تتطلب منهجية مسح الموازنة المفتوحة أن تتاح هذه المراجعة للجمهور في وقت لا يتجاوز ثلاثة أشهر من منتصف العام المالي (أي بعد ثلاثة أشهر من منتصف العام). ويجب نشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالجهة العامة المخولة، بحيث تتاح لجميع المواطنين ويكون باستطاعتهم الحصول عليها ببسر ومجاناً.

على المستوى الفلسطيني، لا يتم إصدار المراجعة نصف السنوية للجماهير، ويكتفى بإصدار ونشر أرقام صماء في تقارير شهرية وربعية تجميعية للأرقام الشهرية على الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة المالية والتخطيط.

تقرير نهاية السنة (YER): هو وثيقة محاسبية رئيسية تقوم بإعدادها وإصدارها السلطة التنفيذية (أو وزارة المالية)، وفيه ينعكس أداء الحكومة في تنفيذ الموازنة خلال العام المالي بأكمله. وينبغي لتقرير نهاية السنة أن يغطي جميع البنود الرئيسية المدرجة في الموازنة، وتوضيح الفروق بين تقديرات الموازنة والنتائج الفعلية للنفقات والإيرادات والدين العام، وافتراسات وتوقعات الاقتصاد الكلي. كما يجب أن يتضمن التقرير مراجعة معلومات الأداء غير المالية. ويمكن أن يشتمل التقرير على بيان مالي.

تتطلب منهجية مسح الموازنة العامة المفتوحة أن يكون تقرير نهاية السنة متاحاً للجمهور، ويجب أن يتاح للجمهور في وقت لا يتجاوز سنة من نهاية العام المالي المعني. وإذا لم يتم إصدار تقرير نهاية السنة للجمهور خلال عام واحد بعد نهاية العام المالي المعني أو أن يصدر بعد أكثر من عام من نهاية عام الموازنة، فيعتبر وكأنه لم يصدر ولم يُتاح للجمهور.

التقارير السنوية المنشورة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية والتخطيط هي للسنوات من 2011 - 2017، لكن هذه التقارير لا ترتقي إلى مستوى تقرير نهاية السنة المشار إليه أعلاه. إذ إنها مجرد أرقام صماء تمثل إحصاءات مالية للحكومة، وهي متاحة باللغة العربية في بعض السنوات (2011، و2015، و2017) وذلك عن السنة المالية المنتهية في 31 كانون الأول من العام المعني. بينما في أعوام 2013، و2014، و2016، هي متاحة باللغة الإنجليزية فقط. أما تقرير نهاية السنة المالية لعام 2012، فهو منشور على صفحة وزارة المالية، لكنه غير قابل للقراءة. أي أن تقارير نهاية السنة وفقاً لمنهجية مسح الموازنة المفتوحة لا تعد متاحة للجمهور بأي شكل كان، سواء بنسخة مطبوعة، أو نسخة إلكترونية منشورة عبر الإنترنت.

تقرير المراجعة (AR): في نهاية كل عام مالي، يقوم جهاز الرقابة الأعلى بإجراء مراجعة سنوية للحسابات الختامية. وتقرير المراجعة هو وثيقة تصدر عن جهاز الرقابة الأعلى، ويقوم بتقييم شرعية وقانونية الإدارة المالية والمحاسبة الحكومية المتعلقة بالامتثال أو بالأداء.

تتطلب منهجية مسح الموازنة المفتوحة أن يتم نشر تقرير المراجعة وإتاحته للجمهور في وقت لا يتجاوز 18 شهراً بعد نهاية العام المالي المعني. يشار إلى أنه حسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ينبغي أن يكمل جهاز الرقابة الأعلى هذه المراجعات في غضون ستة أشهر بعد نهاية عام الموازنة للوحدات الإدارية.

متى يتاح تقرير المراجعة للجمهور؟ ثمة خيارات مطروحة في هذا المجال حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة وهي:

- بعد ستة أشهر أو أقل من نهاية عام الموازنة.
- بعد 12 شهراً أو أقل، وبما لا يقل عن ستة أشهر، من نهاية عام الموازنة.
- بعد أكثر من 12 شهراً، وخلال 18 شهراً من نهاية عام الموازنة.
- لا يتم إصداره للجماهير، أو يتم إصداره بعد أكثر من 18 شهراً من نهاية عام الموازنة.

هناك تقرير لديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني حول التدقيق على الحساب الختامي عن السنة المالية 2009 فقط، وهو موجود على الموقع الخاص بوزارة المالية والتخطيط الفلسطينية. وهو يعد آخر تقرير موجود على موقع الوزارة، لكن هذا التقرير غير متاح للجمهور لأنه غير قابل للقراءة.

تؤكد المصادر الرسمية التأخر في إصدار تقارير المراجعة للسنوات 2012 - 2016. وآخر تقرير لديوان الرقابة المالية والإدارية صدر لعام 2017، ولم يتم نشره حتى تاريخ إعداد هذا المسح.

وفقاً لمنهجية مسح الموازنة المفتوحة، فإنه على الرغم من إصدار الحكومة لتقرير المراجعة، لكن إذا لم يتح للجمهور، يعتبر وكأنه لم يصدر. وبهذه الحالة ينطبق الخيار الأخير على الحالة الفلسطينية، وهو لا يتم إصداره للجمهور.

أسئلة عامة (GQ): حول القوانين والممارسات الحكومية المتعلقة بأمور الشفافية وقدرة المواطنين على الوصول إلى الموازنة والمعلومات المتعلقة بالموازنة.

أ. شح المواقع الإلكترونية التي تنشر بيانات الموازنة العامة

هل هناك موقع ويب إلكتروني أو أكثر لنشر المعلومات المالية الحكومية؟ يوجد موقع إلكتروني واحد فقط لوزارة المالية والتخطيط الفلسطينية.

بيانات المالية العامة المنشورة لعدد من السنوات السابقة هي عبارة عن خلاصات وأرقام صماء لا تحتوي على إصدارات للمواطنين. ولا يوجد على موقع الوزارة بيان ما قبل الموازنة، وموازنة المواطنين، والتقارير الدورية لسنوات سابقة. لكن يمكن تنزيل ملفات الإيرادات وملفات النفقات للعام المالي الحالي. كذلك لا تستخدم المعلومات المصورة/ الرسوم البيانية لتبسيط الوصول إلى هذه البيانات والتحليلات على الموقع. باستثناء استخدام بسيط للرسوم البيانية، في موازنة المواطنين لعام 2018 لدرجة يمكن إهماله.

هل يمكن من خلال هذه المواقع/ البوابات تنزيل بيانات الإيرادات والنفقات للعام المالي الحالي كملف موحد أو مجموعة من الملفات؟ وهل يمكن من خلال هذه المواقع/ البوابات تنزيل بيانات الإيرادات والنفقات لعدة سنوات بتنسيق ثابت؟ وهل تستخدم المعلومات المصورة/ الرسوم البيانية أو أي أدوات أخرى مشابهة لتبسيط الوصول إلى البيانات والتحليلات على هذه المواقع/ البوابات؟

يمكن من خلال هذه المواقع/ البوابات الموجودة على صفحة الويب لوزارة المالية والتخطيط، تنزيل بيانات الإيرادات والنفقات للعام المالي الحالي كملف موحد أو مجموعة من الملفات. كما يمكن من خلال هذه المواقع/ البوابات تنزيل بيانات الإيرادات والنفقات لعدة سنوات بتنسيق ثابت، لكن هذه البيانات هي مجرد خلاصات للموازنة العامة، أي أنها بيانات غير تفصيلية تقي بالغرض. ولا تستخدم المعلومات المصورة/ الرسوم البيانية أو أي أدوات أخرى مشابهة لتبسيط الوصول إلى البيانات والتحليلات على هذه المواقع.

ب. عدم وجود قوانين إضافية تختص بالوصول إلى المعلومات، وتختص بشفافية الحكومة، ومشاركة المواطنين في عمليات الموازنة العامة

هل هناك قوانين إضافية لتنظيم (1) الوصول إلى المعلومات؛ أو (2) شفافية الحكومة؛ أو (3) مشاركة المواطنين في عمليات الموازنة؟ هناك قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، وتحوّل هيئة الكسب غير المشروع إلى هيئة مكافحة الفساد، وذلك بعد مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع وإصداره بتاريخ 2010/6/20. كما صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في عام 2004.

لكن لا توجد قوانين تخص (1) الوصول إلى المعلومات، (2) شفافية الموازنة الحكومية، (3) مشاركة المواطنين في عمليات الموازنة، ومثال على ذلك "قانون الحق في الحصول على المعلومات".

## القسم 2: شمولية مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية

يهدف هذا القسم إلى تقييم محتويات مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، حيث يحظى مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية بالمزيد من الاهتمام من السلطة التشريعية ووسائل الإعلام والجمهور، بشكل أكبر من أي وثيقة موازنة أخرى تصدرها السلطة التنفيذية. فهذا المستوى العالي من الاهتمام يتطلب أن يتم توفير مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وأية وثائق أخرى للموازنة على نطاق واسع، وتوفير المعلومات الواضحة والشاملة.

يعد مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية من أهم وثائق السياسات التي تصدرها الدولة كل عام، حيث تقوم الدول من خلاله بترجمة العديد من السياسات الخاصة بها إلى إجراءات من خلال الموازنة، ومن الضروري أن يتسم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية بالشفافية، لأن المقترحات الخاصة بها تحدد العائدات (الضرائب التي يدفعها المواطنون) والنفقات (كيفية توزيع الموارد الحكومية بين المواطنين) والديون (مقدار التكلفة الحكومية التي تتحملها الأجيال الحالية أو المستقبلية)، وإتاحة الفرصة لإجراء مناقشات عامة وتشريعية مبنية على اطلاع على الموازنة، فإن أفضل الممارسات الجيدة تدعو السلطة التنفيذية إلى توفير تفسير كامل للضرائب وخطط الإنفاق والاقتراض قبل إقرارها.

تصنيف النفقات العامة في مقترح الموازنة: هل يتم حسب التصنيف الإداري أم الوظيفي أم الاقتصادي؟ وهل يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية النفقات حسب البرامج المفردة لعام الموازنة؟ وهل يقدم مقترح الموازنة تقديرات للنفقات لفترة متعددة الأعوام (لعامين على الأقل بعد عام الموازنة).

هناك ثلاثة أنواع من تصنيف النفقات العامة: 1. على أساس الوحدة الإدارية: يعني من ينفق الأموال. 2. التصنيف الوظيفي: يعني لأي الأغراض يتم إنفاق الأموال، مثل التعليم والصحة. 3. التصنيف الاقتصادي: يعني حسب طبيعة النفقات من حيث كونها نفقات جارية مثل الإنفاق على الأجور والرواتب أو نفقات رأسمالية مثل الإنفاق على المشاريع الرأسمالية والتطويرية أو نفقات تحويلية مثل نفقات الإعانات الاجتماعية.

على عكس التصنيف حسب الوحدة الإدارية، الذي يميل إلى أن يكون فريداً لكل دولة، تم وضع وتوحيد التصنيفات الوظيفية والاقتصادية لموازنات الحكومات من جانب المؤسسات الدولية، وذلك لتسهيل المقارنات الدولية من خلال الالتزام بهذه المعايير للتصنيف الدولي. ويتيح تقديم النفقات حسب الوحدة الإدارية إخضاع الوحدة للمساءلة عن إنفاقها وكيفية استخدامها للأموال التي خصصت لها.

وضعت وزارة المالية والتخطيط موازنة 2018 بالاستناد إلى نظام التصنيف المستخدم لتنفيذ موازنة الحكومة المركزية الفلسطينية، والتقارير المتعلقة بها إلى التصنيفات الإدارية والاقتصادية باستخدام معايير الإحصاءات المالية الحكومية (GFS). وهذا يشير إلى تحسن في عملية التخطيط وإعداد الموازنة العامة الفلسطينية، حيث يلاحظ أن موازنة العام 2018 تقدم بحسب التصنيف الإداري للنفقات على مستوى مراكز المسؤولية، وتعرض البيانات على مستوى مراكز المسؤولية بصورة تصنيف اقتصادي: رواتب وأجور، واستخدامات السلع والخدمات (نفقات تشغيلية)، ومساهمات اجتماعية، ونفقات رأسمالية. كذلك تعرض الموازنة العامة للنفقات حسب التصنيف الوظيفي (أي حسب وظائف الحكومة أو غرض البرنامج أو القطاع أو الهدف الذي ستستخدم الأموال من أجله: التعليم، والصحة، والزراعة، والأمن.. الخ).

إذا كان مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو أي وثائق داعمة للموازنة، يقدم النفقات لعام الموازنة حسب التصنيف الاقتصادي، فيجب أن يكون هذا التصنيف متوافقاً مع المعايير الدولية، أي مع الإحصاءات المالية الحكومية (GFS) لصندوق النقد الدولي (IMF) لعام 2001. كذلك يجب أن يكون التصنيف الإداري والوظيفي للنفقات حسب المعايير الدولية. لكن يلاحظ أن التصنيف الاقتصادي للموازنة الفلسطينية، سواء المقترحة (مشروع الموازنة)، أو المقررة، لا يرتقي إلى مستوى التصنيف الاقتصادي الدولي من حيث الشمول والتفصيل للمحتويات، فمثلاً تظهر النفقات والإيرادات كارقام إجمالية دون تفصيلها إلى مكوناتها الفرعية. لكن يلاحظ أن التقارير الشهرية والربعية لعام 2018 (شهر كانون الثاني- شهر أيار) تتسجم مع معايير الإحصاءات المالية الحكومية (GFS) وتتصف بالشمول والتفصيل، سواء في جانب النفقات، أو في جانب الإيرادات، ما يعد نقطة إيجابية للموازنة العامة الفلسطينية من حيث التزام إعدادها بالمعايير الدولية المتعلقة بمسح الموازنة المفتوحة، والصادرة عن صندوق النقد الدولي.

لتقييم أداء الموازنة العامة من حيث العائدات (المنافع) والتكاليف، يلزم أن تكون "موازنة برامج"، بحيث يمكن تقييم أداء كل برنامج، وهنا تسجل إيجابية للحكومة الفلسطينية أنها اعتمدت موازنة البرامج، حيث يتم تقديم النفقات حسب البرامج لكل وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة. والمقصود بالبرنامج مستوى أقل من مستوى الوحدة الإدارية (الوزارة، والمؤسسة العامة)، مثلاً، يمكن تقسيم موازنة وزارة الصحة إلى برامج متعددة، مثل برنامج الرعاية الصحية الأولية، وبرنامج الرعاية الثانوية، وبرنامج الصحة النفسية، وبرنامج الإدارة والحوكمة. لكن ما يتم عرضه على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية والتخطيط من تقارير (شهرية، وربعية، وسنوية) مجرد تقارير بأرقام صماء، وغير مرتبطة بالأهداف والبرنامج المعني (انظر مثلاً تقرير شهر أيار لموازنة 2018، وهو آخر تقرير منشور حتى تاريخه)، كذلك فإن مقترح الموازنة لا يقدم تقديرات للنفقات لفترة متعددة الأعوام (لعمامين على الأقل بعد عام الموازنة) حسب التصنيف الإداري، أو الاقتصادي، أو الوظيفي. إذ حسب منهجية إعداد الموازنة المفتوحة، يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة له تقديرات النفقات حسب تصنيفات النفقات الثلاثة لعمامين على الأقل بعد عام الموازنة.

تقسيم الإيرادات في الموازنة العامة: إن الهدف هنا هو تقييم درجة تصنيف الإيرادات في الموازنة حسب الفئة، مثل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، كذلك تقييم درجة تصنيف المصادر المفردة للإيرادات الضريبية مثل ضرائب الدخل الشخصي والتجاري والضرائب على السلع والخدمات مثل ضريبة القيمة المضافة. كذلك تقييم درجة تصنيف المصادر المفردة للإيرادات غير الضريبية مثل المنح والمساعدات، ودخل الملكية ومبيعات السلع والخدمات التي تنتجها الحكومة. وتبعاً لمنهجية مسح الموازنة العامة المفتوحة، يجب أن يقدم مقترح الموازنة أو الوثائق الداعمة للموازنة كل المصادر المفردة للإيرادات الضريبية وغير الضريبية.

تقسّم الإيرادات في الموازنة العامة إلى إيرادات ضريبية، وإيرادات غير ضريبية. والضرائب هي تحويلات إجبارية من الأشخاص الاعتباريين والأشخاص الطبيعيين إلى خزينة الدولة، وتتجم عن ممارسة الحكومة لسلطتها السيادية. وأكبر مصادر الإيرادات الضريبية في بعض الدول (المتقدمة) هي الضرائب المفروضة على الدخل الشخصي والتجاري، أي الضرائب المباشرة على الدخل، إضافة إلى الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلع والخدمات مثل ضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة.

بالنظر إلى القرار بقانون بشأن الموازنة العامة الفلسطينية لسنة 2018، يلاحظ أن المادة رقم (1) التي تبين تقديرات الإيرادات ونفقات الموازنة عن السنة المالية المنتهية بتاريخ 2018/12/31 تظهر فقط الأرقام الإجمالية للإيرادات والنفقات. كذلك في خلاصة قانون موازنة الأساس للسنة المالية 2018، وخلاصات الموازونات السابقة، أيضاً، تظهر فقط الأرقام الإجمالية للإيرادات والنفقات. أي أنه لا يوجد تفصيل للإيرادات الضريبية حسب مصادرها المفردة. في أحسن الحالات، يبين الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2018 الإيرادات الضريبية، والإيرادات غير الضريبية كأرقام إجمالية دون تفصيلها إلى مصادرها المفردة. لكن تظهر المصادر المفردة للإيرادات الضريبية المباشرة وغير المباشرة، كذلك المصادر المفردة للإيرادات غير الضريبية في التقارير الشهرية، والربعية فقط (انظر تقارير أشهر كانون الثاني- أيار 2018 مثلاً). أما مشروع الموازنة، والموازنة المقررة والمعتمدة، فلا تبين فيهما الإيرادات الضريبية وغير الضريبية مفصلة حسب مصادرها المفردة.

يلاحظ أن دخل الملكية ومبيعات السلع والخدمات التي تنتجها الحكومة في قانون الموازنة للعام 2018 المنشور على صفحة وزارة المالية والتخطيط غير متاحة حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة، كما لا تظهر هذه الإيرادات في التقارير الشهرية والربعية.

هناك الاستبيان السنوي لإحصاءات مالية الحكومة (جداول إحصائية) لعام 2017. وهو الوثيقة الوحيدة التي تظهر نفقات وإيرادات القطاع العام، وتظهر فيها أرقام صماء غير مفهومة، ومنها دخل الملكية والمبيعات في القطاع الحكومي، إضافة إلى الأصول والخصوم لهذا القطاع، لكن هذا الاستبيان يعد حالة استثنائية، لا تظهر في الأعمام المالية الأخرى.

كذلك لا توجد تقديرات للإيرادات الضريبية وغير الضريبية لفترة متعددة الأعوام (عامان على الأقل بعد عام الموازنة)، وفق منهجية مسح الموازنة المفتوحة، ولا يقدم تقديرات لكل مصادر الإيرادات لفترة متعددة الأعوام. ربما يعود ذلك إلى وضع خاص، وهو سيطرة حالة عدم اليقين وعدم الاستقرار

السياسي والاقتصادي في فلسطين بسبب الاحتلال الإسرائيلي وممارساته المضادة لنمو وتطور الاقتصاد الفلسطيني التي تمنع مثل هذه التقديرات ليس لفترة متعددة الأعوام بل للسنة المالية الواحدة، إذ يكفي أن تقوم إسرائيل، كما اعتادت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة، بحجز أموال المقاصة لتؤدي إلى أزمة فورية في المالية العامة الفلسطينية.

تقديرات الدين العام: وفقاً لمنهجية مسح الموازنة المفتوحة، يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو أي وثائق داعمة للموازنة ثلاثة تقديرات رئيسية تتعلق بالاقتراض والدين الحكومي، ويجب تضمينها في الموازنة، وهي:

- مقدار صافي الاقتراض الجديد المطلوب أثناء عام الموازنة.
- إجمالي أعباء الديون الملقاة على عاتق الحكومة المركزية عند نهاية عام الموازنة.
- مدفوعات الفوائد على الديون المعلقة لعام الموازنة.

كما يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، أو أي وثائق داعمة للموازنة، المعلومات الأساسية المتعلقة بتكوين الدين الإجمالي المعلق عند نهاية عام الموازنة. وتشتمل المعلومات الأساسية المتعلقة بتكوين الدين الحكومي في نهاية عام الموازنة -التي يجب أن تظهر في مقترح الموازنة- على:

- معدلات الفائدة على الدين العام.
- ملف تعريف الاستحقاق للدين.
- هل الدين محلي أم خارجي؟

ويشير ملف الاستحقاق إلى تاريخ الدفع النهائي للقروض، الواجب دفعه مع الفائدة. ويشتمل الدين الحكومي من حيث المدة على قروض (ديون) قصيرة، وبعيدة المدى، وتعطي هذه المعلومات مؤشراً حول قدرة الدولة (أو الاقتصاد) على خدمة الدين المتراكم.

يقدم قانون الموازنة الفلسطينية للسنة المالية 2018 في ملحق الموازنة، تقديرات إجمالية للدين العام المحلي والخارجي للسنوات 2020/2017: أقساط وفوائد متوقعة بالعملات الثلاث: الشيفل والدينار والدولار الأمريكي، إضافة إلى عملة اليورو، لكن تقدم هذه الأرقام دون تحليل مالي.

الدين العام هو المبالغ المالية المتراكمة التي تقترضها الحكومة. ويقسم حسب مصدره إلى: الدين المحلي عندما تقترض الحكومة من المقيمين فيها؛ فمن الممكن أن تقترض الحكومة من الأفراد ومن البنوك والشركات الموجودة داخل الدولة. وقد تقترض الحكومة من مصادر خارجية، أي من مصادر مقيمة خارج الدولة، مثل البنوك التجارية، والحكومات الأجنبية، أو مؤسسات التمويل الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ويسمى الدين الخارجي. يشير صافي الاقتراض الجديد إلى المبالغ المالية الإضافية المطلوبة أثناء عام الموازنة، واللازمة لتمويل نفقات الموازنة التي تتجاوز الإيرادات المتاحة. يضاف صافي الاقتراض الجديد إلى الديون التراكمية. وهو يختلف عن إجمالي الاقتراض (الدين) الملقى على عاتق الحكومة في نهاية عام الموازنة. ويشتمل كذلك على القروض اللازمة لسداد الديون الحالية التي تصبح مستحقة السداد أثناء عام الموازنة.

الدين العام الخارجي معظمه من مؤسسات التمويل الدولية أو الحكومات الأجنبية غير الهادفة إلى الربح، وهو بفائدة ضئيلة جداً 1%، ولفترة طويلة، مثل القروض من البنك الدولي، وبنك الاستثمار الأوروبي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. أما الدين المحلي، فيظهر للسنوات 2020/2017 وبيبين أقساط الفائدة الشهرية، والمدفوعات الأساسية والرصيد (في نهاية كل شهر) على جميع القروض المحلية بالعملات الثلاث (الشيفل والدينار الأردني والدولار الأمريكي).

في الموازنة الفلسطينية، تظهر الأقساط والفائدة سواء للدين المحلي أو الخارجي كأرقام صماء غير مفهومة، وأسعار الفائدة على الدين المحلي غير موجودة، حيث إن هناك مبالغ للفوائد بالأرقام المطلقة. كذلك لا تظهر معدلات الفائدة من حيث كونها معدلات ثابتة أو متغيرة. كما أن مصادر الديون (الاقتراض) المحلي والدين الإجمالي المعلق حتى نهاية عام الموازنة غير مبينة. وليس هناك تحليل للمخاطر التي قد تظهر مع الدين العام، خصوصاً ذلك الدين من المصادر الخاصة مثل البنوك التجارية.

توقعات الاقتصاد الكلي التي تقوم عليها توقعات الموازنة وتحليل الحساسية: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها كل المعلومات الأساسية المتعلقة بتطلعات الاقتصاد الكلي التي تركز على إيرادات الموازنة وتقديرات النفقات، حيث يستفسر عما إذا كانت المعلومات "الأساسية" المتعلقة بالافتراضات الاقتصادية قد تم تقديمها أم لا، هذه المكونات الأساسية تشتمل على نقاش للتطلعات الاقتصادية بالإضافة إلى تقديرات لما يلي:

- مستوى إجمالي الناتج المحلي (GDP).
- نمو إجمالي الناتج المحلي (GDP) الحقيقي.
- معدلات الفائدة.

في حين أن معلومات الاقتصاد الكلي الأساسية يجب أن تكون سمة قياسية/ أو نمطية في مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، يمكن أن تختلف أهمية بعض أنواع افتراضات الاقتصاد الكلي من دولة إلى دولة أخرى. على سبيل المثال، تتأثر بعض تقديرات الموازنة بشكل خاص بالتغيرات التي تحدث في سعر النفط والسلع الأخرى. إضافة إلى هذه العناصر الأساسية، توفر بعض الحكومات كذلك معلومات إضافية فيما يتعلق بالتطلعات الاقتصادية، بما في ذلك، على سبيل المثال: معدلات الفائدة قصيرة المدى وبعيدة المدى، ومعدل التوظيف والبطالة، ومُخفض إجمالي الناتج المحلي، وسعر النفط والسلع الأخرى، والحساب الجاري، ومعدل الصرف، وتكوين نمو الناتج المحلي الإجمالي.

يظهر قانون الموازنة لعام 2018 العناصر الأساسية لتوقعات الاقتصاد الكلي مثل معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ومعدلات التضخم، ومعدلات البطالة، ومؤشرات الاستثمار والادخار، والقطاع المالي والقطاع الخارجي، والمالية العامة. لكن لا تتضمن توقعات حول مؤشرات أساسية إضافية مثل مكونات نمو إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، ومعدلات التوظيف، ومعدلات الفائدة، وأسعار بعض السلع الإستراتيجية ذات التأثير على بنود الإيرادات والنفقات، مثل أسعار النفط، وأسعار بعض المواد الغذائية المستوردة.

من ناحية تحليل الحساسية، الذي يظهر التأثير على الموازنة (الإيرادات والنفقات) نتيجة التغيرات المحتملة في بعض افتراضات الاقتصاد الكلي. مثلاً، ماذا يحدث للإيرادات إذا كان نمو الناتج المحلي الإجمالي بصورة أبطأ أو أقل من ذلك المفترض في مقترح الموازنة؟ كيف ستأثر النفقات إذا كان التضخم أعلى مما هو متوقع؟ وما هو الأثر على النفقات إذا ارتفعت الأسعار العالمية للنفط أو لبعض المواد الغذائية الرئيسية المستوردة؟ أو أثر احتجاز إسرائيل لأموال المقاصة على الإيرادات والنفقات؟ يجب على مقترح الموازنة أن يقدم المعلومات الأساسية المتعلقة بتحليل الحساسية. يعرض قانون الموازنة لعام 2018 توقعات لتطور البنود الرئيسية للنفقات والإيرادات، وذلك بناء على البيانات التاريخية الفعلية للإيرادات والنفقات في العام السابق (أي العام 2017) للموازنة الحالية (موازنة 2018).

يبين تحليل الحساسية التأثير المترتب على الموازنة نتيجة التغيرات المحتملة في بعض افتراضات أو توقعات الاقتصاد الكلي.

تقدم الموازنة الفلسطينية تقديرات سرديّة وكمية للأثر المتوقع لسياسات النفقات وسياسات الإيرادات الجديدة وانعكاساتها على موازنة العام المعني (موازنة العام 2018)، حيث تتوقع الموازنة نموّاً اقتصادياً بنسبة 2.73% في الضفة الغربية دون قطاع غزة، تترتب عليه زيادة متوقعة في صافي

الإيرادات بنسبة 7% في العام 2018 مقارنة بالعام 2017. وتتوقع زيادة في الإيرادات الضريبية المحلية بنسبة 7.4% بسبب إصلاح قطاع التبغ، مقارنة بعام 2017. كما تتوقع زيادة إيرادات المقاصة بنسبة 5% بسبب جهود الحكومة المستمرة في هذا المجال. وتتوقع زيادة الدخل من ضريبة الشركات بنسبة 50% بسبب تعديلات الشرائح الضريبية للشركات.

في جانب النفقات، تتوقع الموازنة أن جميع بنود النفقات ستزداد باستثناء بند صافي الإقراض، والمتوقع أن ينخفض في العام 2018 بنسبة 6.2% (من 960 مليون شيقل في عام 2017 إلى 900 مليون شيقل في عام 2018). رغم أن الموازنة في مواقع أخرى تشير إلى تخفيض صافي الإقراض بنسبة 20%<sup>2</sup>.

تتوقع الموازنة انخفاض العجز المالي الجاري بنسبة 14.1%. لكن لا تقدم الموازنة توقعات من حيث أثر انخفاض بنود الإيرادات على الموازنة، مثلاً انخفاض التخصيمات الضريبية بسبب التهرب الضريبي، أو بسبب احتجاز حكومة إسرائيل لأموال المقاصة، كما لا تقدم الموازنة سيناريوهات ثلاثة (متفائل، متشائم، الأكثر احتمالاً) لتوقعات الاقتصاد الكلي، وأثرها على النفقات والإيرادات.

تتعلق سلامة التقديرات بدرجة تحديث البيانات ذات الصلة ومدى دقتها، بحيث تعكس النفقات والإيرادات الفعلية التي تستخدم في عملية التقدير، حيث إن العام السابق للموازنة (BY-1) يكون قد انتهى للتو، وبالتالي، عادة لا تعكس بيانات ذلك العام النفقات والإيرادات الفعلية. لذلك، توصي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) بتوفير البيانات التي تغطي عامين على الأقل قبل عام الموازنة، بالإضافة إلى توقعات عامين بعد عام الموازنة من أجل تقييم اتجاهات الموازنة بشكل كامل. مقترح الموازنة للسلطة الفلسطينية (أو وزارة المالية والتخطيط) يقدم نفقات العام السابق، ولأكثر من عام قبل عام الموازنة الحالي، لكن بصورة أرقام إجمالية حسب التصنيف الاقتصادي للنفقات، وليس حسب موازنة البرامج، وذلك كما هو منشور على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية والتخطيط. كما يقدم مقترح الموازنة الإيرادات حسب الفئة (مثل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية) للعام الذي يسبق عام الموازنة (BY-1)، كما يقدمها كأرقام إجمالية، أي ليس حسب مصادرها المفردة (أي مثلاً حسب ضريبة القيمة المضافة، أو الجمارك، أو ضريبة الدخل.. إلخ). وربما تقدم لأغراض داخلية في وزارة المالية والتخطيط، لكنها غير منشورة على الموقع الإلكتروني للوزارة. كما يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها:

- تقديرات النفقات للعام السابق لعام الموازنة (BY-1) حسب أي من تصنيفات النفقات الثلاثة: التصنيف الإداري أو الاقتصادي أو الوظيفي.
- النفقات حسب البرامج الفردية، بما يمثل كل النفقات للعام السابق لعام الموازنة.
- تحديث تقديرات النفقات للعام السابق لعام الموازنة (BY-1) عن المستويات الأصلية المقررة، وأن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو أي وثائق داعمة للموازنة النفقات للبرامج المفردة لأكثر من عام قبل عام الموازنة BY-2 (يجب أن تفي الدولة بمعايير الممارسات الجيدة بما يجعل أرقام عامين قبل الموازنة-BY) (2) تعكس النتائج الفعلية.
- أن يقدم المصادر المفردة للإيرادات للعام الذي يسبق عام الموازنة، والإيرادات حسب الفئة مثل الإيرادات الضريبية أو غير الضريبية للعام الذي يسبق عام الموازنة (BY-1)، وتحديث تقديرات الإيرادات الأصلية للعام السابق لعام الموازنة (BY-1) لتعكس الإيرادات الفعلية التي تم تحصيلها.

في أغلب الحالات، يمكن إتاحة البيانات الفعلية فقط قبل نحو عامين قبل عام الموازنة لأن العام السابق للموازنة غالباً ما لا يكون قد انتهى عندما يتم وضع مسودة مقترح الموازنة. وبالتالي، تقوم

<sup>2</sup> يفسر ذلك لأن الحكومة تحصل مبالغ مباشرة من هيئات محلية وهي مسجلة على صافي الإقراض وتخصم من الإيرادات، وبالتالي لا تظهر النتيجة الحقيقية لصافي الإقراض.

الحكومة بتحديث بيانات النفقات الخاصة بها لعامين قبل عام الموازنة لتكون التعديلات واقعية لما حصل انفاقه فعلا، وهذا الامر يعكس ممارسات إدارية ومالية جيدة.

- أن تشتمل المعلومات الأساسية على إجمالي الدين في نهاية العام السابق لعام الموازنة (BY-1) ومقدار صافي الإقراض اللازم أثناء العام السابق لعام الموازنة (BY-1) ومدفوعات الفوائد على الدين، ومعدلات الفوائد على صكوك الدين، وملف تعريف استحقاق الديون، وهل الدين محلي أم خارجي؟
- أن تبين أحدث عام يتم تقديمه تعكس كل الإيرادات الخاصة به النتائج الفعلية. والخيارات يمكن أن تكون:
  - a. عامان قبل عام الموازنة (BY-2).
  - b. ثلاثة أعوام قبل عام الموازنة (BY-3).
  - c. لم يتم تقديم بيانات فعلية لكل الإيرادات في الموازنة أو في الوثائق الداعمة للموازنة.

فيما يتعلق بالموازنة الفلسطينية، عادة تقدم بيانات فعلية للنفقات والإيرادات لعامين قبل عام الموازنة الحالي. على سبيل المثال، قدمت موازنة العام 2018 بيانات فعلية للنفقات والإيرادات عن عامي 2016 و2017 ونسب التغيير التي حدثت بينهما. لكن تقدمها كأرقام إجمالية غير مفصلة حسب مصادرها المفردة. كما أنها لا تقدم تقديرات للنفقات والإيرادات لعامين بعد عام الموازنة.

- أن تقدم المعلومات حول الاقتراض والدين الحكوميين، بما في ذلك تكوين الدين للعام الذي يسبق عام الموازنة (BY-1).
- أن تبين أحدث عام يتم تقديمه وتعكس كل أرقام الديون الخاصة به النتائج الفعلية، والخيارات:
  - a. عامان قبل عام الموازنة (BY-2).
  - b. ثلاثة أعوام قبل عام الموازنة (BY-3).
  - c. لم يتم تقديم بيانات فعلية لكل الإيرادات في الموازنة أو في الوثائق الداعمة للموازنة.

الأموال خارج الموازنة: في أغلب الدول، تشارك الحكومات في بعض أنشطة الموازنة غير المضمنة في موازنة الحكومة المركزية. ويمكن أن تتراوح تلك الأنشطة، التي يطلق عليها اسم الأموال خارج الموازنة، في الحجم والنطاق. على سبيل المثال، تقوم الدول بإعداد برامج تتعلق بالمعاشات والضمان الاجتماعي كأموال خارج الموازنة، حيث يتم تسجيل الإيرادات المحصلة والإعانات المدفوعة في صندوق منفصل خارج الموازنة. ويوجد مثال آخر على استخدام الأموال من خارج الموازنة في الدول التي تعتمد على الموارد الهيدروكربونية/ المعدنية، حيث يتم توجيه الإيرادات من إنتاج وبيع تلك الموارد من خلال أنظمة خارج الموازنة السنوية. وفي بعض الحالات، يخدم الفصل الناجم من الصندوق من خارج الموازنة غرضًا سياسيًا مشروعًا، وتوثق التمويلات وأنشطة هذه الأموال توثيقًا جيدًا. ومع ذلك ففي حالات أخرى يتم استخدام هذه البنية للتعطيم، ولا يُعرف إلا القليل أو لا شيء عن تمويلات الصندوق وأنشطتها.

وفقاً لمنهجية الموازنة المفتوحة، يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها كل المعلومات الأساسية المتعلقة بالأموال خارج الموازنة، بالإضافة إلى بعض المعلومات الإضافية التي تتجاوز العناصر الأساسية.

ومن الضروري الإفصاح بالكامل عن جميع الأنشطة الحكومية التي قد يكون لها تأثير على الموازنة -في عام الموازنة الحالي أو في أعوام الموازنة المقبلة- إلى السلطة التشريعية والجمهور في وثائق الموازنة. في بعض الدول، على سبيل المثال، تطلع كيانات من خارج الحكومة المركزية مثل الشركات العامة، بالأنشطة المالية التي يمكن أن تؤثر على الموازنات الحالية والمستقبلية. وبالمثل، أحياناً لا يتم حصر الأنشطة التي يمكن أن يكون لها أثر كبير على الموازنة، مثل دفع المتأخرات والالتزامات المحتملة، على نحو سليم بالأساليب العادية لعرض الإنفاق والإيرادات والدين العام.

لا توجد معلومات مؤكدة حول تقديم الموازنة، أو في الوثائق الداعمة لها معلومات حول الأموال خارج الموازنة، فالبيانات المالية المنشورة على صفحة الويب لوزارة المالية والتخطيط لا تظهر هذه الأموال في موازنات السلطة الفلسطينية، ربما لأنها غير موجودة، أو أن هناك تعتيماً على الأموال خارج الموازنة لخدمة غرض سياسي مشروع مثلاً.

تشمل المعلومات الأساسية بهذه الأموال بيان الغرض أو السبب وراء السياسة للأموال خارج الموازنة. وتعد إتاحة المعلومات المتعلقة بالأموال خارج الموازنة ضرورية للفهم الشامل للوضع المالي الفعلي للحكومة. وبالإضافة إلى المعلومات الأساسية، يفضل كذلك تضمين معلومات أخرى حول الأموال خارج الموازنة. وتشتمل هذه المعلومات على نقاش حول المخاطر المقترنة بالأموال خارج الموازنة، والنفقات المصنفة حسب الوحدة الاقتصادية أو الوظيفية أو الإدارية، والقواعد والإجراءات التي تحكم العمليات والإدارات الخاصة بالأموال خارج الموازنة. لذلك يجب أن يقدم مقترح الموازنة كل المعلومات الأساسية المتعلقة بأموال الموازنة والأموال خارج الموازنة.

معلومات تفصيلية حول التأثير المالي للسياسات على المجموعات: يدعو صندوق النقد الدولي الحكومات لتوفير معلومات تفصيلية حول التأثير المالي للسياسات على المجموعات المختلفة حسب الدخل أو النوع أو المناطق السكانية. وبنفس الطريقة تدعم الأمم المتحدة الموازنات التي تستجيب للنوع الاجتماعي من أجل الترويج للمساواة بين الجنسين وتعزيز حقوق المرأة.

بخصوص العروض البديلة، يمكن أن يغطي العرض البديل كل النفقات أو جزءاً فقط من النفقات. على سبيل المثال، يمكن أن يظهر كيفية توزيع كل نفقات البرنامج وفقاً للمناطق الجغرافية، أو يمكن أن يظهر توزيع نفقات محددة (مثل موازنة الصحة، أو موازنة الزراعة) بين المناطق المختلفة. وبنفس الطريقة إذا كانت الدولة تقدم تقديرات للسياسات التي تهدف إلى تحقيق الفائدة للسكان الأكثر حرماناً.

يشار في الجزء الأول من بلاغ الموازنة الفلسطينية: إعداد موازنة 2018-2020 المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية والتخطيط إلى أنه "تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء لعام 2009 بخصوص دمج النوع الاجتماعي في عملية إعداد الموازنة، هناك مساعٍ حثيثة لإعداد موازنة برامج مستجيبة للنوع الاجتماعي، حيث تسعى دولة فلسطين إلى تقديم الخدمات العامة لجميع المواطنين، بالتالي يجب على مجموعات إدارة التخطيط والموازنة مراعاة متطلبات السياسات والتخطيط والموازنة التي تضمن تقديم الخدمات العامة للمرأة الفلسطينية والفئات المهمشة بشكل خاص". ويشار أيضاً إلى "أن المفهوم الشامل والعلمي للموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي هو: إستراتيجية تأخذ منظور النوع الاجتماعي بعين الاعتبار عند صياغة السياسات الوطنية، وعند رصد المخصصات المالية من قبل الجهات الحكومية، وبما يضمن فعالية الإنفاق المبني على أساس النوع الاجتماعي، وأداة تضمن وصول الفئات المهمشة إلى خدمات المؤسسات الحكومية وفقاً لاحتياجاتهم، وبما يعكس التخطيط الأمثل لاستغلال الموارد العامة لتلبية احتياجات وآمال أفراد المجتمع بعدالة.

يلاحظ في موازنة العام 2018 أن وزارة شؤون المرأة، هي الوحيدة من بين مراكز المسؤولية التي تطرح برنامج "حماية وتمكين المرأة من الوصول إلى المساواة". ويسعى هذا البرنامج إلى "تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية الخاصة بتمكين النساء وحمايتهن من خلال عملية تطوير وإدماج قضايا النوع الاجتماعي في الخطط والسياسات والموازنات في القطاع الحكومي، إضافة إلى عملية الوعي والتثقيف التي تستهدف فئات المجتمع المؤثرة. ويتوقع بعد تنفيذ هذا البرنامج أن تنخفض معدلات العنف، ويزيد الوعي المجتمعي بأهمية مشاركة المرأة، وأن يصبح قادرين على تحديد الفجوات الأساسية في مواقع صنع القرار وزيادة نسبة النساء فيها".

وبلغت موازنة وزارة شؤون المرأة حوالي 6.8 مليون شيقل، وهو ما يعادل نحو 0.041% من إجمالي موازنة العام 2018، البالغة حوالي 16559 مليون شيقل (وزارة المالية والتخطيط، كشف أبعاد موازنة الأساس للعام 2018، الموقع الإلكتروني). لكن في مواقع أخرى، يشار إلى أن النفقات العامة وصافي الإقراض تبلغ 18089 مليون شيقل. وبهذا، إن موازنة وزارة شؤون المرأة -لماذا لا تسمى وزارة تنمية المرأة أسوة بوزارة التنمية الاجتماعية- تنخفض إلى حوالي 0.037% من إجمالي موازنة العام 2018.

ويشار في هدف 3: مأسسة وإدماج قضايا النوع الاقتصادي والاجتماعية والسياسية في الخطط والبرامج والسياسات والموازنات، إلى المخرجات، ومنها: مخرج 1: إستراتيجية لمأسسة وإدماج قضايا النوع الاجتماعي في خمس وزارات: (وزارة التربية والتعليم، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الزراعة، ووزارة العمل، ووزارة العدل). مخرج 2: موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي في خمس وزارات: (وزارة التربية والتعليم، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الزراعة، ووزارة العمل، ووزارة العدل).

اللافت للنظر أن أيّاً من الوزارات الخمس المذكورة، ليس في إستراتيجيتها، ولا في موازنتها ما له علاقة بهدف 3 لوزارة شؤون المرأة المشار إليه!

لكن تبقى مسألة توزيع الموازنة حسب المناطق الجغرافية بين شطري الوطن (المحافظات الجنوبية والمحافظات الشمالية) تمثل نقطة الارتكاز للسياسة المالية والموازنة العامة الفلسطينية، وهو الأمر الذي لم يتحقق فعلياً بسبب الانقسام الداخلي.

الأصول التي تمتلكها الحكومة: تمتلك الحكومات أصولاً مالية مثل النقد أو السندات أو الأسهم. يجب أن تشمل المعلومات الأساسية المتعلقة بهذه الأصول: قائمة بالأصول المالية، وتقديرات بقيمتها. بعض الحكومات توفر موازنات تظهر قيمة هذه الأصول. كذلك تمتلك الحكومات أصولاً غير مالية مثل الأراضي والمباني والمعدات. لكن يمكن أن يشكل تقدير قيمة الأصول غير المالية الحكومية مشكلة خاصة في الحالات التي لا يكون الأصل فيها محلاً للتبادل في السوق (مثل الآثار Ruins الحكومية). وفي هذه الحالة، يكون مقبولاً تقديم معلومات موجزة في وثائق الموازنة. وفقاً لدليل إعداد الموازنة المفتوحة، يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة له كل المعلومات الأساسية المتعلقة بكل الأصول المالية والأصول غير المالية التي تمتلكها الحكومة، وهي لا تظهر في الموازنة العامة الفلسطينية، لكن تظهر قائمة بالأصول المالية، والأصول غير المالية وثيقة مالية، تسمى الاستبيان السنوي لإحصاءات مالية الحكومة (جداول إحصائية) لعام 2017. وهي الوثيقة الوحيدة المنشورة على صفحة الويب لوزارة المالية والتخطيط، وللعام 2017 فقط! وبأرقام صماء.

متأخرات الإنفاق لعام الموازنة: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها التقديرات التي تغطي كل متأخرات الإنفاق، بالإضافة إلى نقاش سردي لمناقشة المتأخرات في نفس الوقت لعام الموازنة على الأقل. وبالرغم من أن هذا الالتزام يعادل الاقتراض، إلا أنه غالباً لا يتم تسجيله في الموازنة، ما يجعل من الصعب إجراء تقييم للوضع المالي للحكومة بالكامل. وعلاوة على ذلك، يؤثر الالتزام بتسديد هذه الديون على قدرة الحكومة على تحمل تكاليف الأنشطة الأخرى.

تنشأ متأخرات الإنفاق عندما تلتزم الحكومة بإنفاق الأموال، لكنها لا تدفع لسبب أو لآخر المبلغ عند استحقاقه، ويعادل هذا الالتزام الاقتراض. وتظهر المتأخرات في الموازنات الفلسطينية العامة، وتعتبر مشكلة التأخير في تسديد مستحقات القطاع الخاص، لا سيما للمقاولين وموردي السلع والخدمات، من المشاكل العالقة، والبنود شبه الدائمة أصبحت تظهر في الموازنة الفلسطينية. يضاف إلى ذلك التأخر في تسديد مساهمات الحكومة في صندوق المعاشات والتقاعد. ورغم أن موازنة العام 2018 أشارت إلى ضرورة وضع جدول زمني لتسديد المتأخرات، لكن الحكومة أو وزارة المالية والتخطيط لم ترفق أو ربما لم تقم بإعداد الجدول الزمني لتسديد المستحقات.

الالتزامات المحتملة، مثل ضمانات القروض الحكومية أو برامج الضمان: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة له كل المعلومات الأساسية المتعلقة بالالتزامات المحتملة، بالإضافة إلى بعض المعلومات

الإضافية التي تتجاوز العناصر الأساسية لعام الموازنة على الأقل. وتشتمل المعلومات الأساسية المتعلقة بهذه الالتزامات ما يلي:

\* بيان الغرض أو السبب المنطقي للسياسة وراء كل التزام محتمل.

\* الضمانات أو الالتزامات الجديدة المحتملة لعام الموازنة.

\* المبلغ الإجمالي لالتزامات الضمانات في نهاية عام الموازنة.

يتم التعرف على هذه الالتزامات المحتملة بأسلوب المحاسبة النقدية فقط عندما يقع الحدث الطارئ ويتم السداد. إن المثال لهذه الالتزامات هو حالة القروض التي تضمنها الحكومة المركزية، والتي يمكن أن تشمل القروض للبنوك المملوكة للدولة وغيرها من المؤسسات التجارية المملوكة للدولة أو التقسيمات الإدارية الحكومية أو المؤسسات الخاصة. وبموجب هذه الضمانات، سوف تدفع الحكومة إذا قصر المقترض. وبالتالي، فإن تقييم احتمال حدوث الطوارئ هو مسألة أساسية لإجراء تقديرات كمية لهذه الالتزامات.

وفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "حيثما يكون عملياً، ينبغي الإفصاح عن المبلغ الإجمالي للالتزامات العرضية وتصنيفها حسب الفئة الرئيسية التي تعكس طبيعتها، وينبغي الإفصاح عن المعلومات التاريخية حول التقصير لكل فئة حيثما يكون ذلك متاحاً. وفي الحالات التي لا يمكن فيها تحديد الالتزامات العرضية كمياً، ينبغي سردها ووصفها".

توفر بعض الحكومات كذلك معلومات إضافية فيما يتعلق بالالتزامات المحتملة، بما في ذلك على سبيل المثال: المعدلات الافتراضية التاريخية لكل برنامج، والمعدلات الافتراضية المحتملة في المستقبل، والحد الأقصى للضمان المصرح به من خلال القانون، وأي تمويل خاص مقترن بالضمان. على سبيل المثال، هل يتم فرض الرسوم أم لا، وهل توجد أموال احتياطية لغرض دفع الضمانات أم لا، وما إلى ذلك، ومدة كل ضمان، وتقدير للأهمية المالية والمخاطر المحتملة المقترنة بالضمانات. وهنا لا تظهر الالتزامات المحتملة مثل ضمانات القروض الحكومية في مقترح الموازنة الفلسطينية.

الالتزامات المستقبلية للحكومة واستدامة التمويل الخاص بها على المدى البعيد: تدعو ممارسات الإدارة المالية العامة الجيدة إلى أن تشتمل الموازنة على تحليلات الاستدامة المالية. توصي مسودة قانون الشفافية المالية لعام 2013 الصادرة عن صندوق النقد الدولي بأن تقوم الحكومات بشكل دوري بنشر التقييمات المتوقعة للتمويل العام على المدى البعيد. وتعد الالتزامات المستقبلية عنصراً هاماً على وجه الخصوص عند تقييم استدامة التمويل العام على المدى البعيد. وتعد الالتزامات المستقبلية نتيجة للالتزامات الحكومية التي تكون، على عكس الالتزامات المحتملة، مؤكدة الوقوع في وقت محدد في المستقبل، وتؤدي بذلك إلى جلب نفقات. ويتكون المثال النموذجي من التزامات الحكومة بدفع إعانات المعاش أو تغطية تكاليف الرعاية الصحية للمتقاعدين في المستقبل. وفي إطار نظام المحاسبة النقدية، يتم الاعتراف فقط بالمدفوعات الجارية المرتبطة بهذه الالتزامات في الموازنة. مطلوب بيان منفصل لحصر التأثير المستقبلي على الموازنة لهذه الالتزامات.

ويجب أن تشمل هذه المكونات الأساسية للالتزامات المستقبلية للحكومة على ما يلي:

\* التوقعات التي تغطي فترة لا تقل عن 10 أعوام.

\* افتراضات الاقتصاد الكلي وإحصاءات السكان المستخدمة لتقديم التوقعات.

\* مناقشة تدور حول التداعيات المالية والمخاطر التي يتم تمييزها من خلال التوقعات.

كذلك قد توفر بعض الحكومات معلومات إضافية فيما يتعلق باستدامة التمويل الخاص بها، بما في ذلك، على سبيل المثال: التوقعات التي تغطي 20 أو 30 عاماً، والسيناريوهات المتعددة التي تحتوي على مجموعات مختلفة من الافتراضات، والافتراضات المتعلقة بالعوامل الأخرى (مثل نفاذ الموارد الطبيعية) التي تتجاوز بيانات الاقتصاد الكلي وبيانات الإحصاء السكاني الأساسية، والتقديم التفصيلي للبرامج الخاصة التي لها آفاق زمنية بعيدة المدى، مثل تعاقدات

الخدمة المدنية. ويجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها كل المعلومات الأساسية المتعلقة بالالتزامات المستقبلية واستدامة تمويل الحكومة على المدى البعيد، بالإضافة إلى بعض المعلومات الإضافية التي تتجاوز العناصر الأساسية.

تقديرات لمصادر مساعدات المانحين، سواء المالية أو العينية: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها التقديرات التي تغطي كل مساعدات المانحين، بالإضافة إلى نقاش سردي لمناقشة المساعدات في نفس الوقت لعام الموازنة على الأقل. وتعتبر هذه المساعدات إيراداً غير ضريبي، ويجب تحديد مصادر هذه المساعدة بشكل صريح. من حيث المساعدة العينية، الاهتمام في المقام الأول لتوفير السلع ولا سيما تلك التي توجد لها سوق من شأنها أن تسمح للبضائع الواردة كمساعدة عينية أن تباع وتتحول بالتالي إلى نقد بدلاً من المعونة المتمثلة في المستشارين من الدول المانحة التي توفر المساعدة الفنية. في هذه العلاقة، تظهر في الموازنة الفلسطينية المساعدات المالية في صورة تقديرات للمنح لدعم الموازنة الجارية، وتقديرات للمنح والمساعدات لدعم الموازنة التطويرية. لكن لا تظهر المنح والمساعدات العينية خاصة المعونة المتمثلة في المستشارين من الدول المانحة التي توفر المساعدة الفنية، في الموازنة صراحة. ربما تتم ترجمتها بصورة نقدية، لكنها لا تظهر في الموازنة بصورة منفصلة.

معلومات حول النفقات الضريبية لعام الموازنة: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة له كل المعلومات الأساسية المتعلقة بالنفقات الضريبية، بالإضافة إلى بعض المعلومات الإضافية التي تتجاوز العناصر الأساسية لعام الموازنة على الأقل. والمكونات الأساسية للنفقات الضريبية هي:

\* بيان الغرض أو السبب المنطقي وراء السياسة.

\* قائمة بالمستفيدين المستهدفين.

\* تقدير للإيرادات الناجمة.

تنشأ النفقات الضريبية نتيجة لاستثناءات أو تفضيلات أخرى في القانون الضريبي الخاص بكيانات محددة أو أفراد أو أنشطة. وغالباً ما يكون للتفضيلات الضريبية نفس التأثير على السياسة العامة، مثل الإعانات أو المخصصات أو السلع أو الخدمات المباشرة. على سبيل المثال، يمكن أن يكون لتشجيع شركة ما على الدخول في المزيد من البحوث من خلال تخفيضات ضريبية خاصة نفس تأثير إعانة تلك الشركة بشكل مباشر من خلال جانب النفقات في الموازنة، حيث إن تلك الإعانة لا تزال تمثل تكلفة فيما يتعلق بالإيرادات الناجمة. ومع ذلك، من المحتمل أن تتلقى بنود الإنفاق التي تتطلب إقراراً سنوياً مزيداً من التدقيق عن التخفيضات الضريبية التي تشكل سمة دائمة للقانون الضريبي. وتوفر بعض الحكومات كذلك معلومات إضافية فيما يتعلق بالنفقات الضريبية، بما في ذلك، على سبيل المثال: المستفيدون المستهدفون حسب القطاع وفئة الدخل (التأثير الموزع)، وبيان افتراضات التقدير، بما في ذلك تعريف المعيار الذي يتم قياس الإيرادات الناجمة وفقاً له، ونقاش النفقات الضريبية كجزء من النقاش العام للنفقات لمناطق البرامج التي تتلقى كلا نوعي الدعم الحكومي. الموازنة الفلسطينية، سواء مشروع الموازنة للسلطة التنفيذية، أو الموازنة المقررة والمعتمدة من المجلس التشريعي، لا تقدم المعلومات الأساسية حول النفقات الضريبية وفقاً للمفهوم الدولي المشار إليه.

تقديرات للإيرادات المخصصة: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها التقديرات التي تغطي كل الإيرادات المخصصة، بالإضافة إلى نقاش سردي لمناقشة التخصيصات في نفس الوقت لعام الموازنة على الأقل. الإيرادات المخصصة تعد بمثابة الإيرادات التي قد يتم استخدامها فقط لغرض محدد. على سبيل المثال، الإيرادات من الضرائب المفروضة على الوقود التي يمكن استخدامها لبناء الطرق فقط. وهذه المعلومات تكون مهمة في تحديد أي الإيرادات متوفرة لتمويل النفقات العامة للحكومة وأي الإيرادات محتجزة لأغراض معينة. في الموازنة الفلسطينية، لا يتم تقديم تقديرات للإيرادات المخصصة، إضافة إلى ما تحصله الحكومة كأمانات لدى أطراف أخرى مثل الهيئات المحلية كضرائب الأملاك مثلاً.

معلومات حول كيفية ارتباط الموازنة المقترحة بأهداف السياسة الحكومية في عام الموازنة: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها التقديرات الخاصة بكيفية ارتباط الموازنة (المقترحات الجديدة والسياسات الحالية) بأهداف السياسات الحكومية لعام الموازنة أو لفترة متعددة الأعوام تتجاوز عام الموازنة (على الأقل عامان بعد عام الموازنة)، بالإضافة إلى نقاش سردي لكيفية عكس أهداف السياسات هذه في الموازنة، فالموازنة هي وثيقة السياسة الرئيسية للسلطة التنفيذية وذروة التخطيط للسلطة التنفيذية وعمليات وضع الموازنة. وينبغي بالتالي أن تتضمن وصفاً واضحاً للرباط بين أهداف السياسة والموازنة، أي تنطوي على تفسير واضح لكيفية انعكاس أهداف سياسة الحكومة في خيارات موازنتها. في بعض الدول، تجهز الدولة خطط الإستراتيجيات/ خطط التنمية. وتشتمل تلك الخطط على كل السياسات التي تخطط الحكومة لتنفيذها لعام الموازنة، كما أنها في الكثير من الأحوال تغطي منظوراً متعدد الأعوام. وفي بعض الحالات، لا تتفق هذه الخطط مع وثائق الموازنة، وربما تكون منفصلة تماماً عن مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية. وبالتالي، فإن السؤال يستقصر عما إذا كانت خطط السياسات الحكومية "تتم ترجمتها" إلى أرقام للإيرادات والنفقات في وثائق الموازنة الفعلية أم لا.

وينبغي أن تفصح الموازنة ليس فقط عن مبلغ الأموال التي يجري تخصيصها لبرنامج، ولكن أيضاً المعلومات الأخرى اللازمة لتحليل تلك النفقات. وتستخدم البيانات غير المالية وأهداف الأداء المقترنة بمقترحات الموازنة لتقييم نجاح سياسة ما. على سبيل المثال، حتى عندما يتم إنفاق الأموال المخصصة وفقاً للخطة، يبقى السؤال "هل حققت السياسة الأهداف التي كانت تهدف إلى تحقيقها؟". ويمكن أن تشتمل البيانات غير المالية على المعلومات المتعلقة بما يلي:

\* المدخلات: تشير إلى الموارد المحددة لتحقيق النتائج. على سبيل المثال، في مجال التعليم، أن تشتمل البيانات غير المالية المتعلقة بالمدخلات على مجموعة من الكتب التي يتم توفيرها لكل مدرسة أو المواد المطلوب استخدامها لبناء أو تجديد مدرسة.

\* المخرجات: تشير إلى المنتجات والخدمات التي يتم توفيرها كنتيجة للمدخلات. على سبيل المثال، عدد التلاميذ الذين يتم تعليمهم كل عام، أو عدد الأطفال الذين يتلقون اللقاحات، أو عدد المستفيدين من برنامج للضمان الاجتماعي.

\* النتائج: تشير إلى التأثيرات المستهدفة أو أهداف السياسات التي تم تحقيقها على سبيل المثال، زيادة في معدلات معرفة القراءة والكتابة بين الأطفال الأقل من 10 أعوام، أو تقليل معدلات الوفيات بين الأمهات.

بالإضافة إلى ذلك، يجب على الحكومات التي تضع أهداف الأداء استخدام البيانات غير المالية للمخرجات والنتائج لتحديد هل تم الوفاء بهذه الأهداف أم لا.

في الموازنة الفلسطينية، لا يتم تقديم التقديرات التي توضح كيفية ارتباط الموازنة المقترحة بكل أهداف السياسات الحكومية لفترة متعددة الأعوام، بالإضافة إلى نقاش سردي. عادة تكون الموازنة معزولة عن خطط التنمية الوطنية رغم بعض المحاولات.

حديثاً تم إدماج وزارة التخطيط بوزارة المالية لتصبح وزارة المالية والتخطيط. هناك محاولات جرت فيها للربط بين خطة التنمية الوطنية مع الموازنة العامة الفلسطينية، منها محاولة الربط بين خطة الإصلاح والتنمية للفترة 2008 - 2010 مع الموازنة العامة، كذلك جرت محاولة في الخطة الوطنية للفترة 2014 - 2016. حيث يشار في (الخطة الوطنية 2016/2014: 25) إلى أنه "لعل التغيير الرئيس الذي طرأ على المنهجية السابقة يكمن في إعداد خطة التنمية الوطنية وتم في سياق تطوير موازنة البرامج والأداء وتنفيذها في الوزارات والمؤسسات الحكومية جميعها، وهو ما أتاح الفرصة لدمج إجراءات إعداد الخطط وتحضير الموازنات على نحو أوثق من ذي قبل، وبالتالي تعميق الترابط والتكامل بين الخطة الوطنية وعمليات إعداد الموازنات، إذ يمكن من خلال ذلك استقرار الإيرادات المتوقعة على المدى المتوسط، وتخصيص الموارد لمختلف القطاعات وفق أولويات السياسة الوطنية بشكل أكثر واقعية".

رغم أن هناك الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام للفترة 2017 - 2022، التي أعدتها وزارة المالية والتخطيط بالتعاون مع فريق وطني من المؤسسات الشريكة، بالإضافة إلى استشارة المؤسسات الدولية المختصة بإدارة المال العام، وتمت المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء في الجلسة رقم 161 المنعقدة بتاريخ 2017/7/18، إلا أن

موازنة العام 2018، هي موازنة برامج، لكنها غير مرتبطة بخطة وطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لأنه ببساطة لا توجد خطة وطنية للتنمية متوسطة الأجل!

تقديرات للسياسات (المقترحات الجديدة والسياسات الحالية) التي تهدف إلى توفير الفائدة للفئات الأكثر حرماناً في الدولة في عام الموازنة على الأقل: يجب أن يقدم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الوثائق الداعمة لها التقديرات التي تغطي كل السياسات التي تهدف إلى توفير الفائدة للفئات الأكثر حرماناً، بالإضافة إلى نقاش سردي لهذه السياسات لعام الموازنة على الأقل. والسؤال هنا يتركز عما إذا كانت الموازنة تسلط الضوء على السياسات، سواء الجديدة أو القائمة، والتي تعود بالنفع على أفقر شرائح المجتمع بهدف تقييم تلك البرامج التي تعالج الاحتياجات الفورية للفقراء مباشرة، مثلما يحدث من خلال برامج المساعدة النقدية أو توفير السكن، وليس بشكل غير مباشر. إن هذه المعلومات ذات أهمية خاصة لأولئك الذين يسعون إلى تعزيز التزام الحكومة بحقوق مكافحة الفقر.

الموازنة الفلسطينية 2018 ليس لها هدف مكافحة الفقر بين الفئات المهمشة أو الأكثر حرماناً. هناك سياسات عامة في جانب الإيرادات وفي جانب النفقات، وهناك سياسة لإيجاد فرص عمل جديدة من خلال تخصيص مبلغ 30 مليون شيقل كدعم للمشاريع الصغرى بالشراكة مع وزارة العمل والمؤسسات المصرفية، لكن دون توضيح لحجم فرص العمل والقطاعات الاقتصادية والإجراءات والبرامج والسياسات اللازمة لتحقيق هذه السياسة العامة- الهدف، ويشار في موازنة العام 2018 في جانب السياسة العامة لقطاع النفقات إلى دعم صمود المواطنين في القدس من خلال رزمة مشاريع جديدة في قطاع التربية بمبلغ 113 مليون شيقل. ودعم المناطق المهمشة والمناطق المهمشة المصنفة (ج) عبر التعاون والشراكة مع وزارة الحكم المحلي. لكن هذه السياسات العامة، وهي صحيحة، لا ترتقي إلى مستوى الخطة التي تحدد الأهداف والإجراءات والبرامج والمشاريع والجدول الزمني والموارد المادية والمالية اللازمة لتحقيق هذه السياسات العامة-الأهداف.

وبالتالي، من المؤكد أن الموازنة لا توجد فيها إشارة إلى أهداف اقتصادية أو أهداف اجتماعية سوى ضبط النفقات وزيادة تحصيل الإيرادات، أي أن هدف الموازنة الفلسطينية هو هدف مالي بحت، يتلخص في كيفية تحصيل إيرادات لتمويل النفقات العامة. بينما الموازنات وأدوات السياسة المالية مثل النفقات والضرائب والقروض باتت منذ إصدار "جون مينارد كينز" لمؤلفه في عام 1936 "النظرية العامة في الاستخدام والفائدة والنقد"، من طبيعة اقتصادية واجتماعية إلى جانب أغراضها المالية.

الجدول الزمني المتعلق بتكوين مقترح الموازنة: وهو الوثيقة التي تحدد الجداول الزمنية لقيام الكيانات الحكومية بتقديم الوثائق، مثل الوزارات أو الحكومات الفرعية في الدولة إلى وزارة المالية أو أي وكالة حكومية مركزية مسؤولة عن الأمور الخاصة بتنسيق تكوين الموازنة. الجدول الزمني الداخلي مهم بشكل خاص لإدارة السلطة التنفيذية لعملية إعداد الموازنة، وأيضاً يجب أن تقوم السلطة التنفيذية بتجهيز جدول زمني بتكوين الموازنة وإصداره للجماهير، وبالتالي يكون المجتمع المدني على دراية وعلم بالخطوات المتنوعة التي تتضمنها عملية تكوين الموازنة، والمشاركة عندما تظهر فرص المشاركة مع السلطة التنفيذية. ويجب أن تقوم السلطة التنفيذية بتجهيز جدول زمني مفصل للموازنة وإصداره للجماهير.

لكن لا يتم إصدار جدول زمني للجماهير، فبلاغ الموازنة- الجزء الثاني، الملحق (ث)- جلسات الاستماع، يحدد جدول جلسات الاستماع لمشروع موازنة العام 2018، ويحدد اسم الوزارة/ المؤسسة، والتاريخ والساعة واليوم لحضور الجلسة في مقر وزارة المالية والتخطيط. مع التأكيد على حضور رئيس ونائب رئيس مجموعة إدارة التخطيط والموازنة، بالإضافة إلى مدراء البرامج ومدير التخطيط والمدير المالي في الوزارة/ المؤسسة المعنية لحضور جلسة الاستماع. لكن دون إبلاغ المجتمع المدني ذي الصلة بجلسات الاستماع للمشاركة. كما أن الجدول الزمني الخاص بجلسات الاستماع غير منشور للجمهور، وبالتالي لا علم لمنظمات المجتمع الأهلي بالجدول الزمني لجلسات الاستماع التي تحدها وتعدها وزارة المالية والتخطيط.

القسم 3: شمولية وثائق الموازنة الرئيسية الأخرى: القسم الثالث مقسم إلى سبع فئات فرعية، حيث يطرح مجموعة من الأسئلة لكل وثيقة من وثائق الموازنة.

أولاً: البيان التمهيدي للموازنة: يشار إليه في بعض الأحيان باسم التقرير التمهيدي للموازنة، ويمثل خطط السياسة الاقتصادية والمالية للسلطة التنفيذية لعام الموازنة القادم. وتوصي أفضل الممارسات بأن يشتمل البيان التمهيدي للموازنة على ما يلي: توقعات الاقتصاد الكلي التي تقوم الموازنة عليها، سياسات وأولويات الإيرادات والنفقات الرئيسية التي توجه تطوير التقديرات التفصيلية للموازنة التالية، وتوقعات الإيرادات والنفقات متعددة الأعوام. على المستوى الفلسطيني لا توجد وثيقة للموازنة تحمل اسم البيان التمهيدي للموازنة، الذي يجب أن يتضمن ما يلي:

1- معلومات حول توقعات الاقتصاد الكلي تقوم عليها توقعات الموازنة.

2- معلومات حول سياسات وأولويات الإنفاق للحكومة.

3- معلومات حول سياسات وأولويات الإيرادات الحكومية.

4- ثلاثة تقديرات فيما يتعلق بالاقتراض والدين الحكوميين.

5- تقديرات لإجمالي النفقات لفترة متعددة الأعوام.

ثانياً: الموازنة المقررة: بعد مناقشة الموازنة المقترحة للسلطة التنفيذية، تقوم السلطة التشريعية عادة بإقرار شكل ما من أشكال الموازنة أو الاعتمادات المالية، وغالبًا ما يطلق على ذلك اسم الموازنة المقررة، أو المعتمدة. وتوفر الموازنة المقررة الحد الأدنى من المعلومات لأي تحليلات يتم تنفيذها أثناء العام المالي. وبمعنى آخر، تعد بمثابة نقطة الانطلاق لمراقبة مرحلة التنفيذ للموازنة. وتزايد أهمية الموازنة المقررة عندما تختلف عن مقترح الموازنة بشكل كبير. وتسمح الموازنة المقررة للشخص بمقارنة ما تم اقتراحه من خلال السلطة التنفيذية بما قامت السلطة التشريعية بتمريره في شكل قانون. ولا اعتبارها متوفرة للجمهور حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة، فلا بد من طرح الموازنة المقررة للعامة في غضون ثلاثة أشهر من اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية. لكن إذا كان القانون الفلسطيني يسمح بتأخير إقرار واعتماد الموازنة لمدة ثلاثة أشهر من بداية العام المالي، فمعنى ذلك أن يتأخر إصدار الموازنة حتى منتصف السنة! أبرز ما يجب أن تتضمن الموازنة المقررة ما يلي:

1- تقديرات للنفقات حسب أي من تصنيفات النفقات الثلاثة.

2- تقديرات النفقات حسب البرامج.

3- تقديرات الإيرادات حسب الفئة.

4- تقديم المصادر المفردة للإيرادات.

5- تقديم التقديرات الثلاثة المتعلقة بالاقتراض والدين الحكوميين.

ثالثاً: موازنة المواطنين: تتعلق المسألة هنا بالممارسات الجيدة بشأن صياغة ونشر موازنة المواطنين. يمكن لهذا النوع من طرق العرض الشهيبة لمعلومات الموازنة، أن يتخذ أشكالاً كثيرة، ولكن سمته المميزة هي أنه يتم تصميمه ليصل ويكون مفهوماً من جانب شريحة كبيرة من السكان قدر الإمكان. موازنة المواطنين عبارة عن ملخص مبسط للموازنة، تم تصميمه لتسهيل النقاش. ويتم تشجيع الحكومات بشدة على إصدار مثل هذه التقارير. يعمل إنتاج الحكومة لموازنة المواطنين على إضفاء الطابع المؤسسي على التزام الحكومة بتقديم سياساتها بطريقة يمكن فهمها والوصول إليها من قبل الجماهير. ولكي يتم اعتبار موازنة المواطنين متوفرة للجمهور حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة، فلا بد من طرح تلك الموازنة في نفس وقت تقديم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الموازنة المقررة.

محتويات موازنة المواطنين: يجب أن تشتمل موازنة المواطنين على المعلومات الأساسية التالية:

- إجمالي النفقات وإجمالي الإيرادات.
- مبادرات السياسات الرئيسية في الموازنة.
- توقعات الاقتصاد الكلي التي تعتمد عليها الموازنة.
- معلومات الاتصال للمتابعة من خلال المواطنين.

وزارة المالية والتخطيط الفلسطينية قدمت "موازنة المواطنين" المتعلقة بموازنة العام 2018، وتشتمل على جميع المكونات المشار إليها في منهجية مسح الموازنة الدولية المفتوحة باستثناء السياسات الرئيسية في الموازنة، وهي سياسات الإنفاق العام، والسياسة الضريبية. وحسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة، يتعين على السلطة التنفيذية التشاور مع الجمهور بشأن محتوى وعرض موازنة المواطنين، وهو ما لا يحدث.

ويجب أن تكون آليات التشاور شائعة الاستخدام بين الجماهير، ويمكن أن تشتمل هذه الآليات على مجموعات التركيز والشبكات الاجتماعية والخطوط الساخنة والاجتماعات في الجامعات أو الأماكن الأخرى التي يجتمع فيها الناس لمناقشة القضايا العامة، ثم استخدام التعليقات للجماهير من أجل تحسين الطريقة التي تدار بها الموازنة والموارد العامة.

نشر موازنة المواطنين للجمهور: كيف يتم نشر موازنة المواطنين للجمهور؟ يجب أن تتم إتاحة موازنة المواطنين لمجموعة مختلفة من المواطنين، وبالتالي قد لا تكون الإصدارات الورقية أو نشر الوثيقة على الإنترنت كافية، حيث إنه للوصول إلى أكبر عدد ممكن من السكان، يجب أن تستخدم السلطة التنفيذية ثلاثة أنواع مختلفة أو أكثر من أدوات ووسائل الإيداع للوصول إلى أولئك الذين قد لا يمكنهم الوصول إلى وثائق أو معلومات الموازنة إذا لم يتم استخدام تلك الوسائل. وقد يتم النشر على المستوى المحلي، بحيث تكون التغطية جغرافية وحسب مجموعات السكان (مثلاً النساء وكبار السن وذوو الدخل المنخفض والمناطق الحضرية والريفية). هذا يعني أن نشر موازنة المواطن على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية والتخطيط الفلسطينية فقط ليس كافياً حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة.

وضع آليات لتحديد متطلبات الجماهير فيما يتعلق بمعلومات الموازنة قبل نشر موازنة المواطنين: قد يختلف ما يرغب العامة في التعرف عليه عن تلك المعلومات التي تقوم السلطة التنفيذية بتضمينها في الوثائق الفنية التي تمثل مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية أو الموازنة المقررة، ولهذا السبب يتعين على السلطة التنفيذية التشاور مع الجمهور بشأن محتوى وعرض موازنة المواطنين. في فلسطين، لا يتم التشاور مع المواطنين فيما يتعلق بمحتوى وطريقة عرض موازنة المواطنين. يجب أن تكون السلطة التنفيذية قد قامت بوضع آليات للتشاور مع الجماهير، ويجب أن يكون من السهل الوصول إلى تلك الآليات، كما يجب أن تكون شائعة الاستخدام بين الجماهير. ويمكن أن تشتمل مثل هذه الآليات على مجموعات التركيز والشبكات الاجتماعية وعمليات المسح والخطوط الساخنة والاجتماعات/ الأحداث في الجامعات أو الأماكن الأخرى التي يجتمع فيها الناس لمناقشة القضايا العامة. في الدول التي يتم فيها إنتاج ونشر موازنات المواطنين بشكل متسق، قد يكفي للحكومة توفير معلومات الاتصال وفرص توفير التعليقات للجماهير، ثم استخدام تلك التعليقات بعد ذلك من أجل تحسين الطريقة التي تدار بها الموارد العامة. السلطة التنفيذية (أو وزارة المالية والتخطيط) الفلسطينية لا تقوم بوضع آليات لتحديد متطلبات الجماهير فيما يتعلق بمعلومات الموازنة قبل نشر موازنة المواطنين.

نشر إصدارات المواطنين: من وثائق الموازنة أثناء عملية وضع الموازنة: يجب أن يتم نشر إصدار واحد على الأقل من إصدارات المواطنين المتعلقة بالموازنة لكل مرحلة من مراحل عملية الموازنة: إعداد الموازنة، وإقرارها، وتنفيذها، والرقابة عليها، بحيث يكون الإجمالي أربع وثائق من موازنة المواطنين على الأقل على مدار العملية برمتها. بينما كان يعتقد في البداية أن موازنة المواطنين نسخة مبسطة لمقترح (مشروع) الموازنة للسلطة التنفيذية أو للموازنة المقررة، وتتطور الممارسة الجيدة بحيث تصدر موازنات المواطنين لكل من وثائق الموازنة الرئيسية خلال كل مرحلة من المراحل الأربع لدورة الموازنة، وذلك لإبلاغ المواطنين بحالة الإدارة المالية العامة أثناء دورة الموازنة بشكل كامل، وبحيث يكون الإجمالي أربع وثائق موازنة للمواطنين على الأقل على مدار كامل العملية. لكن في الحالة الفلسطينية،

يتم نشر "موازنة المواطنين" لمرحلة واحدة فقط من المراحل الأربع، وهي "موازنة المواطنين" لعام 2018، كنسخة مبسطة من الموازنة المقررة، والمنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية والتخطيط.

رابعاً: التقارير الدورية: هي تقارير يتم إصدارها خلال العام أثناء تنفيذ الموازنة، وتهدف إلى إظهار تقدم السلطة التنفيذية في تنفيذ الموازنة، حيث تظهر في العادة النفقات الفعلية حسب الوحدات الإدارية (الوزارات أو الإدارات أو الهيئات)، لضمان أن تخضع للمساءلة عن إنفاقها، وفي بعض الدول، تصدر الوحدات الإدارية التقارير بشكل فردي، بينما في دول أخرى، تكون المعلومات موحدة في تقرير واحد، تصدره عادة وزارة الخزانة. ويتم قبول التقارير الفردية أو التقرير الموحد للإجابة عن هذه الأسئلة.

التقارير الدورية (الشهرية والربعية)	البيان
1. توجد تقارير دورية شهرية وربعية تعرض بيانات مالية حسب التصنيف الاقتصادي والإداري (مراكز المسؤولية) تقدمها كأرقام صماء.	1. تقديم النفقات الفعلية حسب أي من تصنيفات النفقات الثلاثة: التصنيف الإداري والاقتصادي والوظيفي.
2. رغم أن وزارة المالية والتخطيط تعتمد منذ سنوات موازنة البرامج، إلا أن التقارير الدورية (الشهرية والربعية) لعام الموازنة 2018 لا تقدم النفقات الفعلية للبرامج المفردة، حيث تقدم هذه التقارير النفقات الفعلية حسب التصنيف الاقتصادي والإداري فقط.	2. تقديم النفقات الفعلية للبرامج المفردة.
3. تقدم التقارير الربعية مقارنة النفقات الفعلية مع تلك المقدره في الموازنة، لكن ليس مع العام الماضي لنفس الفترة. مثال ذلك تقرير الفترة كانون الثاني- أيار للعام المالي 2018. أما التقارير الربعية المتاحة والمنشور على صفحة الويب لوزارة المالية والتخطيط، فهناك تقرير الربع الثالث لعام 2015 فقط. وفي هذا التقرير، تتم المقارنة بين هذا الربع، ونظيره من العام 2014. لكن لا توجد تقارير ربعية لسنوات أخرى، وهو ما يجعل هذه المقارنة وهذه التقارير المنشورة على الأقل ناقصة من حيث نشر وثائق الموازنة والمقارنات.	3. مقارنة النفقات الفعلية للعام حتى تاريخه مع التقديرات الأصلية لتلك الفترة اعتماداً على الموازنة المقررة (أو نفس الفترة في العام الماضي).
4. التقارير الشهرية والربعية تقدم الإيرادات الفعلية حسب الفئة، مثل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية. ويتم عرض المصادر الضريبية وغير الضريبية للإيرادات بشكل منفصل.	4. تقدم التقارير الدورية الإيرادات الفعلية حسب الفئة: مثل الإيرادات الضريبية أو الإيرادات غير الضريبية.
5. تقدم التقارير الشهرية والربعية تجميعات للمصادر المفردة للإيرادات.	5. تقدم التقارير الدورية تجميعات للمصادر المفردة للإيرادات: مثل الضرائب على الدخل وضريبة القيمة المضافة.
6. تقارن التقارير الربعية الإيرادات الفعلية لعام الموازنة مع التقديرات في الموازنة من حيث نسبة المتحقق منها فعلياً. لكن لا توجد مقارنات مع العام الماضي من نفس الفترة.	6. تقارن التقارير الدورية الإيرادات الفعلية للعام حتى تاريخه مع التقديرات الأصلية لتلك الفترة اعتماداً على الموازنة المقررة (أو نفس الفترة في العام الماضي).
7. لا توجد تقديرات فيما يتعلق بالاقتراض والدين الحكوميين الفعليين: مقدار صافي الاقتراض الجديد، وإجمالي الدين المعلق، ومدفوعات الفائدة في التقارير الربعية للعام	7. تقدم التقارير الدورية ثلاثة تقديرات فيما يتعلق بالاقتراض والدين الحكوميين الفعليين:

المالي 2018، ولا في غيره من الأعوام. وذلك حسب التصنيف الدولي. كل ما تقدمه التقارير الربعية هو أرقام فعلية حول حجم الدين العام المحلي والخارجي حتى تاريخه.

مقدار صافي الاقتراض الجديد، وإجمالي الدين المعلق، ومدفوعات الفائدة.

8. التقارير الربعية تقدم حجم الدين العام المحلي والخارجي الفعلي حتى تاريخه فقط. (تقرير كانون الثاني- أيار، 2018 مثلاً).

8. تقدم التقارير الدورية المعلومات المتعلقة بتكوين إجمالي الدين الفعلي المعلق. وتشمل هذه المكونات الأساسية: معدلات الفائدة على الدين، وملف تعريف الاستحقاق للدين، وهل الدين محلي أم خارجي؟

خامساً: المراجعة نصف السنوية: المراجعة نصف السنوية توفر أيضاً تفصيلاً لحالة الموازنة بعد مرور ستة أشهر من عام الموازنة. ومن أجل ضمان أنه يجري تنفيذ البرامج بفعالية ولتحديد أي مشاكل ناشئة، من الضروري أن تقوم الحكومة بإجراء مراجعة شاملة لتنفيذ الموازنة بعد مرور ستة أشهر من عام الموازنة. ويجب أن ترمي هذه المراجعة إلى تقييم حالة الاقتصاد مقارنةً بتوقعات الاقتصاد الكلي المبدئية وتحديث التوقعات الاقتصادية لباقي العام. وبنفس الطريقة، يجب أن توفر المراجعة نصف السنوية تقديرات محدثة للنفقات والإيرادات والدين العام، بما يعكس تأثير التجربة الفعلية حتى تاريخه والتوقعات التي تتم مراجعتها للعام المالي بأكمله. وينبغي أن تعكس التقديرات المنقحة في المراجعة نصف السنوية التغييرات الاقتصادية والفنية، بالإضافة إلى مقترحات السياسة الجديدة، بما في ذلك إعادة تخصيص الأموال بين الوحدات الإدارية وإيضاح شامل لأي تعديلات للتقدير. ويجب أن يتم تحديد المشكلات مثل زيادة التكلفة بسبب التضخم أو أي أحداث غير متوقعة، ويجب أن يتم اقتراح التدابير المضادة المناسبة. ويهدف طرح المراجعة نصف السنوية للجمهور، إلى تعزيز المساءلة والإدارة السليمة.

رغم وجود تقارير شهرية وربعية منشورة على الموقع الإلكتروني للوزارة، لكن لا توجد تقارير نصف سنوية منشورة للجمهور (مع أنه يمكن جمع تقريرين ربعيين ليشكلا تقريراً نصف سنوي، لكن لا يوجد تقرير نصف سنوي يحمل هذا الاسم)، التي ينبغي أن تتضمن تقديرات محدثة لتوقعات الاقتصاد الكلي، وكذلك تقديرات محدثة للنفقات والإيرادات لعام الموازنة الحالي، بالإضافة إلى شرح كل الفروقات بين التوقعات التي تم تقديمها في مقترح الموازنة أو في الموازنة المقررة والتقديرات المحدثة، مع نقاش سردي وشرح للتحديث. ولا يوجد توزيع للنفقات حسب البرامج المفردة. كما لا توجد تقديرات محدثة للاقتراض والدين الحكوميين، بما في ذلك تكوين الدين لعام الموازنة الحالي، الذي يبين التقديرات الرئيسية للاقتراض والدين العام، وهي: مقدار صافي الاقتراض الجديد المطلوب أثناء عام الموازنة، وإجمالي أعباء الديون الملقاة على عاتق الحكومة المركزية عند نهاية عام الموازنة، ومدفوعات الفوائد على الديون المعلقة لعام الموازنة.

تشتمل المعلومات الأساسية المتعلقة بتكوين الدين الحكومي على ما يلي: معدلات الفائدة على الدين، وملف تعريف الاستحقاق للدين، وهل الدين محلي أم خارجي؟ ويجب أن تشتمل المراجعة نصف السنوية على تقديرات محدثة للاقتراض والدين العام، بما في ذلك تكوين الدين، بالإضافة إلى شرح كل الفروق بين التقديرات المبدئية التي يتم تقديمها في مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، (أو الموازنة المقررة) والتقديرات المحدثة. ويجب أن يشتمل الشرح على الأقل على تقديرات لكل الفروق، ويفضل أن يتم توفير نقاش سردي، إلا أنه لا يكون مطلوباً في حالة تقديم تقديرات لكل الفروق.

سادساً: تقرير نهاية العام: يعد تقرير نهاية العام وثيقة محاسبة رئيسية. في كثير من الدول، تصدر السلطة التنفيذية تقريراً واحداً لنهاية العام يوحد المعلومات المتعلقة بتحصيل الإيرادات والدين والنفقات للوحدات الإدارية. وفي الدول الأخرى، تصدر الوحدات الإدارية الفردية تقاريرها الخاصة بها لنهاية العام. وبالمثل، قد تكون تقارير نهاية العام وثائق قائمة بذاتها أو قد تُدرج في وثائق أكبر، مثل مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية. وشكل هذا التقرير هو أقل أهمية من مضمونه، وينبغي للتقارير أن تغطي جميع البنود الرئيسية المدرجة في الموازنة، موضحة الفروق بين التقديرات

الأصلية (كما تم تعديلها من جانب السلطة التشريعية خلال العام) والنتائج الفعلية للنفقات والإيرادات والدين واقتراضات الاقتصاد الكلي. وينبغي أن تقوم هذه التقارير أيضاً بمراجعة معلومات الأداء غير المالية وغير ذلك من جهات السياسة العامة. كما يمكن أن تشمل على بيان مالي كذلك.

تستفسر العديد من الأسئلة المتعلقة بتقرير نهاية العام عما إذا كان قد تم تقديم معلومات لمقارنة النتائج الفعلية للعام المالي مع التقديرات الأصلية. وفي بعض الأحيان، تشير التقديرات الأصلية إلى المستويات المقررة، وفي حالات أخرى، يمكن أن تكون تلك التقديرات هي التقديرات التي يتم تقديمها في مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية. ولا يعتبره متوفرًا للجمهور حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة، فلا بد من طرح تقرير نهاية العام بما لا يتجاوز عامًا واحدًا بعد نهاية العام المالي المعني.

ولا يتوفر تقرير منشور حول نهاية العام يتعلق بالعام المالي 2017. وبطبيعة الحال، ولا عن العام المالي الحالي 2018، لأنه لم ينته بعد، والموازنة لا تزال قيد التنفيذ. وبالتالي، من غير الممكن تقييم العناصر التي يتضمنها تقرير نهاية العام. تجدر الإشارة إلى أن المتاح هو الاستبيان السنوي لإحصاءات مالية الحكومة- جداول إحصائية: الضفة الغربية وقطاع غزة للعام المالي 2017، علماً بأن الاستبيان السنوي لإحصاءات مالية الحكومة متاح على صفحة الويب لوزارة المالية والتخطيط هو للسنوات 2010 - 2017. وما هو متاح باللغة العربية هو لأعوام 2011، و2015، و2017 فقط. بينما للسنوات الباقية المذكورة متوفر باللغة الإنجليزية، مع ملاحظة أن الاستبيان للعام المالي 2012 متاح على الصفحة لكنه مغلق.

ويجب أن يتضمن تقرير نهاية العام ما يلي:

- عرض تقديرات الفروق بين المستويات المقررة والنتائج الفعلية لكل النفقات، بالإضافة إلى نقاش سردي.
- تقديرات النفقات حسب تصنيفات النفقات الثلاثة: حسب التصنيف الإداري والاقتصادي والوظيفي.
- تقديرات النفقات للبرامج المفردة.
- عرض تقديرات الفروق بين المستويات المقررة والنتائج الفعلية لكل الإيرادات، بالإضافة إلى نقاش سردي.
- تقديرات الإيرادات حسب الفئة، مثل الإيرادات الضريبية أو الإيرادات غير الضريبية.
- تقديم المصادر المفردة للإيرادات الضريبية وغير الضريبية.
- الفروق بين التقديرات الأصلية للاقتراض والدين الحكوميين، بما في ذلك تكوين الدين، للعام المالي والنتائج الفعلية لهذا العام بالإضافة إلى نقاش سردي.
- الفروق بين توقعات الاقتصاد الكلي الأصلية للعام المالي والنتائج الفعلية لهذا العام بالإضافة إلى نقاش سردي.
- الفروق بين التقديرات الأصلية للبيانات غير المالية المتعلقة بالمدخلات والنتائج الفعلية، بالإضافة إلى نقاش سردي.
- الفروق بين التقديرات الأصلية للبيانات غير المالية المتعلقة بالنتائج والنتائج الفعلية، بالإضافة إلى نقاش سردي.
- الفروق بين مستوى الأموال المقررة للسياسات (المقترحات الجديدة والسياسات الحالية) التي تهدف إلى توفير الفائدة للفئات الأكثر حرماناً والنتائج الفعلية للعام، مصحوبة بنقاش سردي.
- الفروق بين التقديرات الأصلية للأموال خارج الموازنة والنتائج الفعلية للعام، بالإضافة إلى نقاش سردي.

رغم أن الاستبيان المنشور لوزارة المالية والتخطيط الفلسطينية يعرض النفقات حسب التصنيف الاقتصادي للنفقات، أي حسب البنود/ الموضوعات التي يتم إنفاق الأموال عليها: مثل الأجور والرواتب، ونفقات رأسمالية، واستخدام السلع والخدمات (نفقات التشغيل)، كذلك حسب التصنيف الوظيفي للنفقات، أي مثل الصحة، والتعليم، والزراعة. لكن الاستبيان المتاح (وهو بمثابة بيان محاسبي بالعمليات الحكومية) لا يعرض الفروق بين النفقات المقررة في الموازنة المقررة (التقديرات) والنتائج الفعلية، وهو لا يعرض البيانات التقديرية في الموازنة المقررة، ولا توجد مقارنات بين المستويات المقررة في الموازنة والنتائج الفعلية للنفقات. ولا يعرض النفقات (وهي فعلية) حسب البرامج المفردة، والتي تم تقديرها حسب مراكز المسؤولية في الموازنة المقررة. والاستبيان (التقرير المحاسبي لنهاية العام المالي 2017) لا يقدم مقارنة، ولا يعرض الفروق بين المستويات المقررة (التقديرية) والنتائج الفعلية للإيرادات.

نعم، الاستبيان يقدم الإيرادات الفعلية حسب الفئة (مثل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية)، كذلك حسب المصادر المفردة للإيرادات، مثل ضرائب الدخل والأرباح (ويقسمها إلى مدفوعة من الأفراد، ومدفوعة من الشركات)، والضرائب على الرواتب والقوى العاملة، والضرائب على الممتلكات، والضرائب على السلع والخدمات (منها ضريبة القيمة المضافة، والمكوس)، والضرائب على التجارة والمعاملات الدولية. لكنه، أي التقرير (الاستبيان) المحاسبي لا يعرض الفروقات بين التقديرات الأصلية للاقتراض والدين الحكومي والتكوين الإجمالي للدين المعلق في نهاية العام من ناحية والنتائج الفعلية لنفس العام المالي من ناحية أخرى، حيث إنه لا يعرض التقديرات الأصلية (المقدرة في الموازنة المقررة). ولا يعرض الفروق بين توقعات الاقتصاد الكلي والنتائج الفعلية للعام المالي المعني، 2017. إن ما يعرضه التقرير هو أرقام صماء تخص العام المالي 2017 دون مقارنات مع تلك المستويات في الموازنة المقررة. باختصار، إنه لا يرقى إلى مستوى تقرير نهاية العام وفقاً لمنهجية مسح الموازنة المفتوحة.

سابعاً: تقرير المراجعة: يهدف تقرير المراجعة، الذي يصدر عن جهاز الرقابة الأعلى (SAI) في دولة ما، إلى تقييم شرعية وقانونية الإدارة المالية والمحاسبة للحكومة. ويلعب جهاز الرقابة الأعلى دوراً هاماً في محاسبة السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية والجمهور في دوره الرقابي. لإشراف السلطة التنفيذية على الأموال العامة، يؤدي جهاز الرقابة الأعلى في كثير من الدول المراجعات المالية أو المتعلقة بالامتثال أو المتعلقة بالأداء. وتشتمل بعض الأسماء التي يعرف بها جهاز الرقابة الأعلى على ما يلي: المراجع العام أو مراقب النفقات أو المراقب العام أو مفتش الدولة. وأحياناً ما تعرف أجهزة الرقابة العليا ذات الهياكل "الكلية" بمجالس المراجعة أو محاكم أو غرف الحسابات أو لجان المراجعة.

في نهاية كل عام مالي، يقوم جهاز الرقابة الأعلى بإجراء مراجعة سنوية للحسابات الختامية. وتعرف هذه المراجعات في بعض الأحيان باسم "التصديق على حسابات"، التي توضح أنه ينبغي نشر تقرير المراجعة السنوي وتوفيره للجمهور. وحسب أفضل الممارسات لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، ينبغي أن يكمل جهاز الرقابة الأعلى هذه المراجعات في غضون ستة أشهر بعد نهاية عام الموازنة للإدارية (أي الوزارات أو الإدارات أو الهيئات).

ولا اعتباره متوفرًا للجمهور حسب منهجية مسح الموازنة المفتوحة، فلا بد من طرح تقرير المراجعة بما لا يتجاوز 18 شهراً بعد نهاية العام المالي المعني. وفقاً لمعايير مسح الموازنة المفتوحة، تعتبر الإجابة لكل الأسئلة المتعلقة بتقرير المراجعة هي "لم يتم جهاز الرقابة الأعلى (SAI) بتنفيذ أي نوع من أنواع المراجعات الثلاثة (مراجعات الامتثال، أو المراجعات المالية، أو مراجعات الأداء)، ولم يتم إتاحتها للجمهور. وهو ينطبق على الحالة الفلسطينية، حيث لا يتوفر أي تقرير مراجعة منشور للجمهور.

يجب أن يتضمن تقرير المراجعة ما يلي:

- تنفيذ كل أنواع المراجعات (مراجعات الامتثال، أو المراجعات المالية، أو مراجعات الأداء) مع إتاحتها للجمهور، وهي:

- المراجعات المالية: وتهدف إلى تقرير دقة المعلومات المالية للكيان (أي خلوها من الأخطاء أو الاحتيال) مع تقديمها بما يتوافق مع إطار عمل التقارير المالية والتنظيم الساري.
- مراجعات الامتثال: التي تنتظر في المدى الذي تم الالتزام من خلاله باللوائح والإجراءات ذات الصلة.

• مراجعة الأداء: التي تقيم ما إذا كانت الأنشطة تلتزم بمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية. وتعد المراجعات المالية ومراجعات الامتثال أكثر شيوعاً من مراجعات الأداء، التي غالباً لا تحدث إلا بعد الاتفاق على إطار عمل للأداء. في بعض الدول، تحدد مسؤوليات جهاز الرقابة الأعلى نوع المراجعة التي يمكن أن يقوم بها.

- مراجعة كل النفقات في نطاق مسؤولية جهاز الرقابة الأعلى.

- مراجعة كل الأموال خارج الموازنة في نطاق مسؤولية جهاز الرقابة الأعلى.

- ملخص تنفيذي واحد أو أكثر لتلخيص محتويات التقرير لجعل تقرير المراجعة سهل الوصول لوسائل الإعلام والجمهور.

ويجب أن تصدر السلطة التنفيذية تقريراً للجمهور حول الخطوات التي تم اتخاذها للتعامل مع نتائج المراجعة، أي عما إذا كانت السلطة التنفيذية توفر للجمهور تقريراً بشأن الخطوات التي اتخذتها للتعامل مع توصيات المراجعة لجهاز الرقابة الأعلى. والغرض من المراجعة هو التحقق من أنه تم تنفيذ الموازنة بطريقة تتفق مع القانون الحالي، وجعل الحكومة مسؤولة عن هذا التنفيذ، وكذلك عن تحسينه في المستقبل. ويعتمد مدى تحقيق المراجعات لهذا الغرض الأخير على ما إذا كانت هناك متابعة كافية وفي الوقت المناسب بشأن توصيات جهاز الرقابة الأعلى والناבעة من مراجعاته.

- يصدر جهاز الرقابة الأعلى أو السلطة التشريعية للجمهور تقريراً لنتائج الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية للتعامل مع توصيات المراجعة، أي أن جهاز الرقابة الأعلى أو السلطة التشريعية يقوم بمتابعة الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية للتعامل مع توصيات المراجعة. وبعد مناقشة نتائج وتوصيات المراجعة والتحقق منها من خلال السلطة التشريعية، يطلب من السلطة التنفيذية بشكل طبيعي اتخاذ إجراءات محددة للتعامل مع نتائج المراجعة. ولأغراض المحاسبة، يلزم أن يتم إبلاغ الجماهير بحالة تلك الإجراءات، والخطوات التي اتخذتها السلطة التنفيذية للتعامل مع توصيات المراجعة. وبالإضافة إلى التقارير التي تصدرها السلطة التنفيذية عن الإجراءات التي تتوصل إليها، فإن المسؤولية تقع على عاتق جهاز الرقابة الأعلى والسلطة التشريعية، كونهما المؤسستين الإشرافيتين الرئيسيتين، للاستمرار في إبلاغ الجماهير بالتقارير من خلال تتبع مدى تقدم السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالتعامل مع توصيات المراجعة.

#### القسم 4: دور وفعالية مؤسسات الرقابة في عملية الموازنة

يتضمن هذا القسم إعطاء دور رقابي للمؤسسات المستقلة (IFIs) على عمليات الموازنة. كذلك دور السلطة التشريعية واللجان القطاعية المتخصصة بالسلطة التشريعية، ودور جهاز الرقابة الأعلى. المؤسسات المالية المستقلة هي هيئات مستقلة تقوم عادة بتقديم التقارير إما إلى السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، التي تقوم بتحليل السياسة المالية والأداء المالي. وتعد مكاتب الموازنة البرلمانية والمجالس المالية أمثلة شائعة على المؤسسات المالية المستقلة. إن الهدف من هذا القسم هو تقييم ما إذا كان الهيكل المؤسسي لنظام الموازنة يشتمل على فحوصات وتوازنات فعالة لضمان التكاملية والمساءلة في استخدام الموارد.

مؤسسة مالية مستقلة (IFI) تقوم بعمل تحليلات الموازنة لعملية تكوين و/ أو اعتماد الموازنة: عملياً، هناك صورتان أساسيتان للمؤسسات المالية المستقلة:

أ. مكاتب الموازنة البرلمانية، ومثال ذلك مكتب الموازنة الخاص بالكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية، ومركز الدراسات المالية العامة في المكسيك.

ب. المجالس المالية، مثل مكتب مسؤولية الموازنة في المملكة المتحدة، ومجلس السياسة المالية السويدي.

يجب أن تكون هناك مؤسسة مالية مستقلة، ويجب أن تستمد استقلاليتها من خلال القانون. علاوة على ذلك، يجب أن يكون لديها طاقم عمل وموارد كافية، بما في ذلك التمويل، لتنفيذ مهامها.

لا تتوفر مثل هذه المؤسسة في فلسطين. المؤسسة المالية المستقلة لها دور في تقديم توقعات الاقتصاد الكلي، أي نمو GDP، والتضخم، ومعدلات الفائدة، وما إلى ذلك، و/ أو التوقعات المالية والإيرادات والنفقات والعجز والديون، وإذا كان الأمر كذلك، فما نوع هذا الدور؟ تعد توقعات الاقتصاد الكلي و/ أو التوقعات المالية مهمة رئيسية نموذجية في المؤسسات المالية المستقلة، تقدم بعض المؤسسات المالية المستقلة توقعات للاقتصاد الكلي، بينما يقدم آخرون توقعاً مالياً كاملاً، يتطلب ضمناً توقعاً للاقتصاد الكلي. في بعض الحالات، تعكس التوقعات المالية استمرار سياسات الموازنة الحالية. مثل هذه التوقعات يمكن استخدامها من قبل السلطة التشريعية أو الإعلام أو الجمهور لتقييم التوقعات في موازنة السلطة التنفيذية، التي تعكس مقترحات السياسة الحكومية. ويجب أن تكون هناك مؤسسات مالية مستقلة تقوم بنشر توقعات اقتصادها الكلي وتوقعاتها المالية. وقد تشتمل توقعات الاقتصاد الكلي على مؤشرات تتعلق بمخرجات الاقتصاد والنمو الاقتصادي والتضخم وسوق العمل، وغيرها. وقد تشتمل التوقعات المالية على تقديرات الإيرادات والنفقات ورصيد الموازنة والدين العام. كذلك تقوم هذه المؤسسات بنشر التكاليف الخاصة بمقترحات السياسة الجديدة، لتقييم تأثيرها على الموازنة، وما هو مدى مشاركة رئيس فريق العمل أو كبير فريق العمل في المؤسسة المالية المستقلة وشهادته في جلسات الاستماع في اللجان الخاصة بالسلطة التشريعية خلال الـ 12 شهراً الماضية؟

يختص السؤال بالتفاعل بين جهتين رقابيتين هامتين، ويعمل على تقييم مدى تكرار المدخلات عالية المستوى التي تقوم بها المؤسسة المالية المستقلة لعمل اللجان التشريعية. وتتفاعل جميع المؤسسات المالية المستقلة مع السلطة التشريعية. ويعمل هذا السؤال على تقييم هذا الجانب من خلال مدى مشاركة رئيس فريق العمل أو كبير فريق العمل في المؤسسة المالية المستقلة وشهادته في جلسات الاستماع الخاصة بلجان السلطة التشريعية. والهدف هو تقييم مدى مشاركة عضو فريق العمل المعني الخاص بالمؤسسة المالية المستقلة في اجتماع لجنة تشريعية، ليس فقط الحضور، وإنما مشاركة فعالة، مقارنة بموقف المتفرج السلبي الذي يبدي رأيه فقط حين يتم سؤاله.

الرقابة التشريعية لتنفيذ الموازنات: المقصود هنا هو تقييم ما إذا قامت لجنة الموازنة بفحص التنفيذ وعدد مرات الفحص للموازنة خلال فترة تنفيذ الموازنة (أي العام المالي) الذي تم فيه اعتمادها، وما إذا نتج عن ذلك تقرير رسمي بالنتائج والتوصيات. لا ينطبق هذا السؤال على المراجعة اللاحقة للتنفيذ التي تتبع انتهاء عام الموازنة كجزء من مرحلة المراجعة، والتي يتم تقييمها بشكل منفصل. ولا ينطبق على مراجعة السلطة التشريعية للموازنة التي قد تحدث كجزء من عملية النظر في موازنة تكميلية خلال العام. ستتأثر المراقبة الدورية من خلال السلطة التشريعية بعدد التقارير الدورية التي تنشرها السلطة التنفيذية. يجب أن تكون اللجنة قامت بفحص التنفيذ الدوري للموازنة المقررة على الأقل ثلاث مرات خلال عام الموازنة المعني ونشرت التقارير بالنتائج والتوصيات.

لم تقم لجنة الموازنة بفحص التنفيذ الدوري. والسبب تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني بسبب الانقسام الداخلي. ويتعلق الأمر هنا بالرقابة التشريعية لتنفيذ الموازنة. ويجب أن تكون اللجنة قامت بفحص التنفيذ الدوري للموازنة المقررة على الأقل ثلاث مرات خلال عام الموازنة المعني ونشرت التقارير بالنتائج والتوصيات.

ومنذ تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، يقوم الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة بمراجعة دورية نصفية وسنوية للموازنة العامة، ويتم تقديم هذه المراجعة في مؤتمرات سنوية، وترفع نتائج المراجعة إلى الجهات ذات العلاقة، وهذه المراجعة تأتي من دور الفريق الأهلي بالرقابة على أداء الحكومة، المكون من مجموعة من المؤسسات الأهلية. ويقوم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" كسكرتاريا للفريق. وهذه المراجعة تهدف لإشغال الفراغ الذي سببه تعطل التشريعي لسنوات، وغياب الرقابة والمساءلة على أداء الحكومة التنفيذية.

اعتماد من السلطة التشريعية قبل نقل الأموال بين الوحدات الإدارية: المقصود هنا هو فيما إذا كانت السلطة التنفيذية تسعى للحصول على الاعتماد من السلطة التشريعية قبل نقل الأموال بين الوحدات الإدارية أم لا، وهل يعد ذلك مطلوباً من الناحية القانونية أم لا؟ في بعض الدول، للسلطة التنفيذية الصلاحية قانوناً لضبط مستويات التمويل لاعتمادات محددة أثناء تنفيذ الموازنة. يفحص هذا السؤال قوانين تحويل الأموال بين الوحدات الإدارية (الوزارات أو الأقسام أو الوكالات). إن الشروط التي بموجبها قد تمارس السلطة التنفيذية سلطاتها التقديرية في تحويل الأموال ينبغي أن تكون محددة بوضوح في اللوائح أو القوانين المتوفرة للجمهور. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا يكون مقدار الأموال المسموح للسلطة التنفيذية تحويلها بين الوحدات الإدارية مبالغاً فيه للدرجة التي تضعف مساءلة السلطة التنفيذية بالنسبة للسلطة التشريعية. ويلزم على السلطة التنفيذية بموجب القانون أو اللوائح الحصول على الاعتماد المسبق من السلطة التشريعية قبل نقل الأموال بين الوحدات الإدارية.

لا يوجد نص صريح في قانون الموازنة العامة لعام 2018 يلزم السلطة التنفيذية لتعود إلى السلطة التشريعية لأخذ موافقتها على التحويلات المالية بين الوحدات الإدارية الداخلة في الموازنة.

إنفاق الإيرادات الفائضة: إذا كانت السلطة التنفيذية يجب أن تحصل على الاعتماد من السلطة التشريعية قبل إنفاق الإيرادات الزائدة (أي الأموال التي تزيد عما هو متوقع إذا تم تحصيل إيراد إضافي غير متوقع خلال العام، والتي يمكن أن تصبح متاحة أثناء فترة تنفيذ الموازنة)، وهل يعد ذلك مطلوباً من الناحية القانونية أم لا؟ تتطلب الممارسة الجيدة اعتماد السلطة التشريعية للتغيرات الحاصلة في الإيرادات أو النفقات في الموازنة المقررة. مثلاً إذا تم تحصيل إيراد إضافي غير متوقع خلال العام، ولم يحتسب في الموازنة المقررة، ينبغي أن يكون هناك إجراء عملي لضمان اعتماد السلطة التشريعية. على سبيل المثال، إذا تم تحصيل إيراد إضافي غير متوقع خلال العام، والذي غالباً ما يحدث في الدول التي تعتمد على النفط/ المعادن، ولم يحتسب في الموازنة المقررة، ينبغي أن يكون هناك إجراء عملي لضمان اعتماد السلطة التشريعية لهذه الأموال "الجديدة". وإذا لم تكن هذه المتطلبات معمولاً بها، فقد تقلل السلطة التنفيذية عمداً الإيرادات في الموازنة المقترحة التي تقدمها إلى السلطة التشريعية، من أجل الحصول على موارد إضافية للإنفاق حسب تقدير السلطة التنفيذية، دون وجود رقابة من السلطة التشريعية. لا يوجد نص قانوني، يلزم السلطة التنفيذية (وزارة المالية والتخطيط) الفلسطينية بموجب القانون أو اللوائح، بالحصول على الاعتماد من السلطة التشريعية قبل إنفاق الإيرادات الزائدة.

الحصول على اعتماد من السلطة التشريعية قبل تقليل الإنفاق إلى مستويات أقل: يفحص السؤال إذا كانت السلطة التنفيذية تسعى للحصول على اعتماد من السلطة التشريعية قبل تقليل النفقات لأقل من المستويات المذكورة في الموازنة المقررة كرد فعل للقصور في الإيرادات أم لا، وهل يلزمها فعل ذلك بمقتضى القانون أم لا؟ وتتطلب الممارسة الجيدة اعتماد السلطة التشريعية للتغيرات الحادثة في الإيرادات أو النفقات فيما يتعلق بالموازنة المقررة. على سبيل المثال، إذا تم جمع إيرادات أقل بخلاف المتوقع خلال العام، يجب على السلطة التشريعية اعتماد أو رفض أي تخفيضات مقترحة في النفقات التي تم تنفيذها كنتيجة لذلك. إذا لم يتم العمل بهذه المتطلبات، يمكن للسلطة التنفيذية أن تغير تكوين الموازنة إلى حد كبير في السلطة التقديرية الخاصة بها، دون رقابة من السلطة التشريعية. وهنا أيضاً لا يوجد نص يلزم السلطة التنفيذية الفلسطينية بموجب القانون أو اللوائح بالحصول على الاعتماد من السلطة التشريعية قبل تقليل الإنفاق لأقل من المستويات المقررة.

فحص تقرير المراجعة على الموازنة السنوية من قبل اللجنة الخاصة بالسلطة التشريعية: يتعلق السؤال بالرقابة اللاحقة بعد تنفيذ الموازنة. ويبحث ما إذا كانت اللجنة قامت بفحص تقرير المراجعة حول الموازنة السنوية المقدم من قبل جهاز الرقابة الأعلى أم لا، وإذا نتج عن ذلك تقرير رسمي بالنتائج والتوصيات أم لا. الموضوع الأساسي هو متى تحديداً قامت السلطة التشريعية بمراجعة التقرير بعد إصداره من جهاز الرقابة الأعلى. لا ينطبق هذا السؤال على الفحص التشريعي الخاص بالتنفيذ الدوري الخاص بالموازنة المقررة خلال فترة تنفيذ الموازنة المعنية، الذي يتم تقييمه بشكل منفصل. وأيضاً، يستفسر السؤال تحديداً عن التقرير السنوي الخاص بجهاز الرقابة الأعلى، وليس عن تقارير المراجعة الأخرى التي ربما يقدمها جهاز الرقابة الأعلى. يجب أن تكون اللجنة التشريعية قامت بفحص تقرير المراجعة السنوي خلال ثلاثة أشهر من إصداره من قبل جهاز الرقابة الأعلى، ثم أصدرت تقريراً بالنتائج والتوصيات. لكن تقرير المراجعة غير متاح، وبالتالي، فمن باب أولى أن فحص تقرير المراجعة هو غير متاح أيضاً في فلسطين، حيث تأخر جهاز الرقابة الأعلى بإصدار الحسابات الختامية للسنوات 2012 - 2016.

تعيين وإقالة رئيس جهاز الرقابة الأعلى: يركز هذا السؤال من ناحية على ما إذا كان يجب على السلطة التشريعية أو السلطة القضائية تعيين أو اعتماد تعيين رئيس جهاز الرقابة الأعلى كوسيلة لضمان استقلالية جهاز الرقابة الأعلى عن السلطة التنفيذية أم لا. وبالرغم من ذلك، إذا تم تنفيذ هذا التعيين بطريقة أخرى لا تضمن استقلالية رئيس جهاز الرقابة الأعلى، يجب النظر في هذه الطريقة أيضاً. يجب على السلطة التشريعية أو السلطة القضائية تعيين (أو إعادة تعيين) رئيس جهاز الرقابة الأعلى، أو اعتماد توصيات السلطة التنفيذية كطريقة تضمن استقلالها أو استقلاليتها عن السلطة التنفيذية. (يجب وصف كيفية تعيين رئيس جهاز الرقابة الأعلى). وفقاً للقرار بقانون رقم (18) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 الموقع من رئيس دولة فلسطين، الذي صدر في مدينة رام الله 2017/08/31 م، تعدل المادة (4) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

1. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ومصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.

2. يعين نائب رئيس الديوان بقرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء.

3. يعين موظفو الديوان وفقاً لقانون الخدمة المدنية.

4. يخضع موظفو الديوان العاملون في الوظائف الرقابية لقانون الخدمة المدنية إلى حين صدور لائحة إدارية عن مجلس الوزراء بشأنهم، بناء على تنسيب رئيس الديوان.

من ناحية أخرى، يركز على الطريقة التي تتم بها إقالة رئيس أو الأعضاء الكبار لجهاز الرقابة الأعلى من المنصب. بموجب أفضل الممارسات، لا يجوز إقالة رئيس جهاز الرقابة الأعلى إلا من خلال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أو أن السلطة التشريعية أو السلطة القضائية يجب أن تمنح الموافقة النهائية قبل أن تتم الإقالة. على سبيل المثال، يمكن أن تمنح السلطة التشريعية أو السلطة القضائية الموافقة النهائية بعد إجراء عملية خارجية محددة، مثل الإجراءات الجنائية. ففي حين أن السلطة التنفيذية يمكن أن تقوم بعمل الإجراءات الجنائية، فإن الموافقة النهائية للسلطة القضائية - أو لأحد القضاة - تعد ضرورية لإصدار حكم بوجود مخالفة تقضي بإقالة الرئيس من منصبه في رئاسة جهاز الرقابة الأعلى.

وبموجب مادة رقم (7)، تعدل المادة (14) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

يعفى رئيس الديوان من منصبه، وتنتهي خدمته بأحد الأسباب الآتية:

1. الرقابة.
2. انتهاء مدته القانونية.
3. الاستقالة وموافقة رئيس الدولة.
4. العزل بمصادقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون.
5. فقدان الأهلية القانونية.
6. إدانته بحكم قضائي قطعي بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة من المحاكم المختصة.

يلاحظ أن تعيين رئيس جهاز الرقابة الأعلى أو عزله بمصادقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، لا معنى له في ظل تعطل أو غياب المجلس التشريعي، حيث يبقى تعيين أو إقالة رئيس جهاز الرقابة الأعلى رهناً، أو بتصرف السلطة التنفيذية، وتحديداً رئيس الدولة، ومجلس الوزراء.

تحديد موازنة جهاز الرقابة الأعلى: لضمان موضوعية مراجعات الموازنات الحكومية، هناك مكون مهم آخر من مكونات استقلالية جهاز الرقابة الأعلى، وهو مدى تقرير موازنة جهاز الرقابة الأعلى من خلال كيان بخلاف السلطة التنفيذية، وما إذا كان جهاز الرقابة الأعلى لديه الموارد الكافية لإتمام السلطات الموكلة إليه. وبهذه العلاقة ثمة خيارات عديدة هي:

- يحدد جهاز الرقابة الأعلى موازنته الخاصة (أي يقدمها إلى السلطة التنفيذية، التي تقبلها مع بعض التعديلات أو من دون، أو يقدمها مباشرة إلى السلطة التشريعية) أو يتم تحديد موازنة جهاز الرقابة الأعلى من خلال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية (أو هيئة أخرى مستقلة)، ويكون مستوى التمويل متنسفاً بشكل كبير مع الموارد التي يحتاجها جهاز الرقابة الأعلى من أجل تنفيذ المهام الموكلة إليه.
- يتم تحديد موازنة جهاز الرقابة الأعلى من خلال السلطة التنفيذية، ويكون مستوى التمويل متنسفاً بشكل كبير مع الموارد التي يحتاج إليها جهاز الرقابة الأعلى من أجل تنفيذ المهام الموكلة إليه.
- يتم تحديد موازنة جهاز الرقابة الأعلى من خلال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية (أو أي كيان مستقل آخر)، إلا أن مستوى التمويل لا يكون متنسفاً مع الموارد التي يحتاج إليها جهاز الرقابة الأعلى من أجل تنفيذ المهام الموكلة إليه.
- يتم تحديد موازنة جهاز الرقابة الأعلى من خلال السلطة التنفيذية، ولا يكون مستوى التمويل متنسفاً مع الموارد التي يحتاج إليها جهاز الرقابة الأعلى من أجل تنفيذ المهام الموكلة إليه.

وفقاً للقرار بقانون رقم (18) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 الموقع من رئيس دولة فلسطين، الذي صدر في مدينة رام الله 2017/08/31 م، وفقاً لمادة (3)، تعدل المادة (2) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

1. ديوان الرقابة المالية والإدارية هو جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين.
2. يتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها.
3. تكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة.
4. يمارس الديوان اختصاصه بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والمعايير الدولية على النحو الآتي:

أ. رقابة الامتثال.

ب. الرقابة المالية.

ج. رقابة الأداء.

السلطة التقديرية لتنفيذ المراجعات التي يرغب فيها جهاز الرقابة الأعلى: يتعلق الأمر بنطاق سلطات جهاز الرقابة الأعلى لتقصي الحقائق وفق ما يحدده القانون عن أنواع المراجعات الثلاثة: المراجعات المالية أو مراجعات الالتزام أو مراجعات الأداء التي يقوم جهاز الرقابة الأعلى بتنفيذها. ويستفسر السؤال عما إذا كان جهاز الرقابة الأعلى مقيداً من الناحية القانونية -ليس فقط بسبب نقص القدرات أو عدم كفاية الموازنة- عن تنفيذ أي شكل من أشكال المراجعة أو تقصي الحقائق فيما يتعلق بالمخالفات في أي برنامج أو نشاط. ولقيام جهاز الرقابة الأعلى بالمهام الموكلة إليه على النحو المطلوب، يجب أن يمتلك جهاز الرقابة الأعلى كامل السلطة التقديرية لتقرير المراجعات التي يرغب في تنفيذها.

مراجعة عمليات جهاز الرقابة الأعلى من قبل وكالة مستقلة: المقصود هنا تقييم ما إذا خضعت عمليات المراجعة الخاصة بجهاز الرقابة الأعلى للمراجعة من خلال وكالة مستقلة أم لا، ولأي مدى. وقد يكون الأخير نظيراً لجهاز الرقابة الأعلى أو منظمة دولية أو مؤسسة أكاديمية تتمتع بالخبرة المطلوبة، أو وكالة محلية مستقلة تتمتع بضمان الجودة وتعمل في مجال التقارير المالية. بموجب أفضل الممارسات، يجب أن تقوم وكالة مستقلة بإجراء ونشر مراجعة لعمليات المراجعة الخاصة بجهاز الرقابة الأعلى على أساس سنوي. على المستوى الفلسطيني، لم تتم مراجعة عمليات المراجعة الخاصة بجهاز الرقابة الأعلى من وكالة مستقلة، ولا من خلال وحدة داخل جهاز الرقابة الأعلى.

مشاركة رئيس فريق العمل في جهاز الرقابة الأعلى في جلسات الاستماع في اللجان الخاصة بالسلطة التشريعية خلال الـ 12 شهراً الماضية:

يختص السؤال بالتفاعل بين جهتين رقابيتين هامتين، ويعمل على تقييم مدى المدخلات عالية المستوى التي يقوم بها جهاز الرقابة الأعلى لعمل اللجان التشريعية. تتفاعل العديد من أجهزة الرقابة العليا مع السلطة التشريعية بطريقة ما، ولكن تختلف طبيعة تركيز هذا التفاعل، ومدى مشاركة رئيس فريق العمل أو كبير فريق العمل في المؤسسة المالية المستقلة وشهادته في جلسات الاستماع الخاصة بلجان السلطة التشريعية. والهدف هو تقييم مدى مشاركة ممثل جهاز الرقابة العليا المعني في اجتماع لجنة تشريعية، ليس فقط بالحضور، وإنما بمشاركة فعالة. ويمكن أن تكون الخيارات كما يلي:

\* كثيراً (أي خمس مرات أو أكثر).

\* أحياناً (أي ثلاث مرات أو أكثر، ولكن أقل من خمس مرات).

\* نادراً (أي مرة أو مرتين).

\* مطلقاً.

في الحالة الفلسطينية، تكون الإجابة الأخيرة مناسبة، وذلك بسبب تعطل المجلس التشريعي ليس خلال الـ 12 شهراً الماضية، وإنما خلال الـ 12 سنة الماضية بسبب الانقسام الداخلي.

## قسم 5: مشاركة الجمهور في عملية وضع الموازنة:

إن إشراك الجمهور هو تكملة ضرورية لشفافية الموازنة. وتوفير الوصول إلى معلومات الموازنة ليس سوى خطوة أولى، ويجب أن يرافقها من جانب جميع المؤسسات ذات الصلة (السلطة التنفيذية والتشريعية وجهاز الرقابة الأعلى) توفير الفرص للجمهور للاشتراك في كل مرحلة من المراحل الأربع لعملية وضع الموازنة. وهذا القسم يتعلق بالممارسات الجيدة لإشراك الجمهور في عمليات وضع الموازنة.

آليات مشاركة الجماهير في تكوين الموازنة:

الممارسات الجيدة تتطلب أن تستخدم السلطة التنفيذية آليات مشاركة مفتوحة تشرك الجماهير في تكوين الموازنة السنوية. ويعني ذلك أن مشاركة الجماهير تمارس فعليًا، حيث تتفاعل منظمات المجتمع المدني و/ أو الأفراد من الجماهير ومسؤولي الحكومة، ولديهم الفرصة للتعبير عن آرائهم، وهو ما يعتبر حوارًا شعبيًا بينهم (أي منتديات للمناقشة عبر الإنترنت وشخصية).

كما يجب أن تكون الآلية مفتوحة لأي منظمة مجتمع مدني والمواطنين ومسؤولي الحكومة. وتشتمل الأمثلة على مقابلات الجمهور والتبادلات النقاشية المعتمدة عبر الإنترنت/ أو أفراد من الجمهور يرفعون بالمشاركة من خلال حوار شعبي بين المواطنين ومسؤولي الحكومة، أو تشتمل بعض أمثلة الآليات على الخطوط الساخنة، وإعلانات الفيسبوك، واجتماع واحد مع منظمة غير حكومية، حيث يوجد بها تسجيل عام. وقد لا يتم تأسيس هذه الآليات، أو تحدث فقط لأغراض محددة، أو بشكل غير منظم.

على سبيل المثال: الفئات المحاذية والمتضررة من جدار الضم والتوسع الاستيطاني، والفئات المهمشة من النساء والسكان في حالة الفقر المدقع، والمزارعون المتضررون بسبب الكوارث الطبيعية أو سياسات إغراق السوق بالبيضات الإسرائيلية المنافسة، والمتضررون من مقاطعة العمل ومنتجات المستوطنات، للتشاور حول آليات العمل للتغلب على المشكلات الناجمة عنها، وانعكاساتها في السياسة المالية والموازنة العامة.

على المستوى الفلسطيني، لا تستخدم السلطة التنفيذية آليات مشاركة مفتوحة يمكن للأفراد من الجماهير والمسؤولين الحكوميين من خلالها تبادل الآراء حول تنفيذ الموازنة. وإذا كانت السلطة التنفيذية لا تستخدم آليات المشاركة الشعبية خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، فمعنى ذلك الإخلال بمبدأ من مبادئ المبادرة العالمية لشفافية الموازنة.

حصول الحكومة على المدخلات من القطاعات المعرضة للخطر وغير الممثلة من الشعب في تنفيذ الموازنة السنوية: يفحص هذا السؤال جهود السلطة التنفيذية للوصول إلى المواطنين من المجموعات المعرضة للخطر و/ أو غير الممثلة في العمليات القومية، والتأكيد هنا على جهودات الحكومة القومية للحصول على المدخلات من الأفراد من العامة والمعرضين للخطر و/ أو غير الممثلين في العمليات القومية خلال تنفيذ الموازنة السنوية.

السلطة التنفيذية (أو وزارة المالية والتخطيط) الفلسطينية لا تستخدم آليات مشاركة شعبية خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، ولا تتخذ خطوات ملموسة لتضمين الأفراد المعرضين للخطر/ غير الممثلين أو المنظمات التي تمثلهم، في آليات المشاركة.

العناصر الرئيسية التي تعمل السلطة التنفيذية على تغطيتها بالمشاركة مع المواطنين خلال مرحلة تنفيذ الموازنة السنوية:

\* التغييرات في ظروف الاقتصاد الكلي.

\* توصيل الخدمات العامة.

\* تجميع الإيرادات.

\* تنفيذ الإنفاق المجتمعي.

\* تغييرات في مستويات العجز والدين العام.

\* تنفيذ مشروعات الاستثمار العام.

وقد تكون مشاركة السلطة التنفيذية مع الجمهور تغطي عناصر أخرى. السلطة التنفيذية (وزارة المالية والتخطيط) الفلسطينية لا تستخدم آليات المشاركة الشعبية خلال مرحلة تنفيذ الموازنة، وبالتالي لا تشارك السلطة مع المواطنين في تغطية أي من العناصر الرئيسية المذكورة.

تقديم السلطة التنفيذية معلومات مسبقة شاملة حول عملية المشاركة، بحيث يمكن للجماهير المشاركة بشكل غير رسمي:

تتعلق هذه المسألة بمبدأ "الانفتاح" في المبادرة العالمية للشفافية المالية، وتناقش ما إذا كانت السلطة التنفيذية تقدم المعلومات ذات الصلة عن عملية المشاركة قبل حدوث مشاركة الجماهير حتى تساعد المواطنين على المشاركة بشكل فعال، وما إذا تم توضيح "قواعد" مشاركة العامة مسبقاً وبالتفصيل، حتى يتمكن الأفراد الراغبون في المشاركة من معرفة الكيفية، ومتى يمكنهم ذلك، وما هو المتوقع إدخاله، ومتى ولمن، وما إلى ذلك. وهل يتم تقديم معلومات شاملة في الوقت المناسب قبل مشاركة المواطنين في كل من مرحلتَي تكوين وتنفيذ الموازنة؟

يجب أن تشمل المعلومات الشاملة على ثلاثة على الأقل من العناصر التالية:

1. الغرض 2. المجال 3. القيود 4. المخرجات المقررة 5. العملية والإطار الزمني.

السلطة التنفيذية الفلسطينية لا تقوم باستخدام آليات المشاركة الجماهيرية خلال مرحلة تكوين الموازنة، أو تنفيذها، أو الرقابة على تنفيذها. وتعتبر هذه الآليات للمشاركة غريبة بالنسبة لوزارة المالية والتخطيط، والجماهير.

هل تقدم السلطة التنفيذية المعلومات للجماهير عن كيفية استخدام مدخلات المواطنين في تكوين الموازنة السنوية؟

يفحص هذا السؤال مدى تقديم السلطة التنفيذية للمعلومات إلى المواطنين عن كيفية تلقي مدخلات الجماهير، التي تستخدم في تكوين الموازنة السنوية، وكيف/ لماذا. والمقصود بالتسجيل الخطي وثيقة تنتج وتصدر من خلال وزارة المالية التي تعد إجراءات المشاركة وتشمل الوثيقة الخطية على:

\* المدخلات، أي مستند خطي يتم تلقيه من الجمهور.

\* تقرير مفصل عن كيفية استخدام المدخلات أو عدم استخدامها (يجب أن يشمل مثل هذا التقرير على أي المعلومات التي تم استخدامها وأيها لم يستخدم، ولماذا، وكيف).

السلطة التنفيذية (وزارة المالية والتخطيط الفلسطينية) لا تستخدم آليات المشاركة الشعبية خلال مرحلة تكوين الموازنة، وبالتالي لا تقدم المعلومات للجماهير عن كيفية استخدام مدخلات المواطنين في تكوين الموازنة السنوية.

هل تقدم السلطة التنفيذية المعلومات للجماهير عن كيفية استخدام مدخلات المواطنين للمساعدة في مراقبة تنفيذ الموازنة السنوية؟

لا تقدم السلطة التنفيذية تسجيلاً خطياً يحتوي على كل من قائمة المدخلات التي يتم تلقيها من الجمهور وتقرير تفصيلي عن كيفية استخدام المدخلات في المساعدة لمراقبة الموازنة السنوية.

تضمن آليات المشاركة في الجدول الزمني لتكوين مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية:

يشير "الجدول الزمني" إلى وثيقة تحدد مواعيد التقديم من الكيانات الحكومية الأخرى، مثل الوزارات أو الحكومات الفرعية في الدولة إلى وزارة المالية. وهل تقوم السلطة التنفيذية المحلية بتأسيس مجموعة واضحة من الإرشادات التي تمكن المواطنين والعاملين المدنيين من فهم متى تستخدم آليات المشاركة حتى يمكن تضمين مدخلات المواطنين في الموازنة السنوية، حيث يجب إتاحة الجدول الزمني للجمهور قبل بدء عملية إعداد الموازنة، أو إذا لم تؤسس السلطة التنفيذية مجموعة واضحة من الإرشادات لتمكن المواطنين والعاملين المدنيين من فهم متى تستخدم آليات المشاركة حتى يتم تضمين مدخلات المواطنين في الموازنة السنوية، أو إذا لم تستخدم السلطة التنفيذية آليات المشاركة خلال مرحلة تكوين الموازنة تنفيذها، أو أنه لا ينطبق كما في الحالة الفلسطينية.

السلطة التشريعية وإتاحة آليات مشاركة للجماهير في تكوين الموازنة السنوية:

تشتمل تلك الآليات على المداولات خلال مرحلة ما قبل الموازنة (أي عندما تكون السلطة التنفيذية في مرحلة تكوين مسودة الموازنة)، ومناقشات الموازنة بعد جدولتها إلى البرلمان وقبل اعتمادها. ويمكن أن تتضمن المشاركة عددًا من القضايا المختلفة، مثل الإيرادات، وتحديد السياسة، وتخطيط الاقتصاد الكلي.

مشاركة السلطة التشريعية مع المواطنين خلال المداولات التشريعية حول الموازنة السنوية:

تتناول مختلف الآليات المستخدمة من قبل السلطة التشريعية لتعزيز المشاركة العامة خلال المداولات التشريعية حول الموازنة السنوية. وتسعى السلطة التشريعية للحصول على المدخلات حول العناصر الرئيسية التالية:

\* قضايا الاقتصاد الكلي.

\* توقعات الإيرادات، والسياسات والإدارة.

\* سياسات الإنفاق الاجتماعي.

\* مستويات العجز والدين العام.

\* مشروعات الاستثمار العامة.

\* خدمات عامة.

أو إذا كانت السلطة التشريعية لا تستخدم آليات المشاركة الشعبية خلال مداولاتها حول الموازنة السنوية، وذلك كما في الحالة الفلسطينية نتيجة لتعطل المجلس التشريعي.

تقديم السلطة التشريعية المعلومات إلى الجماهير عن كيفية استخدام مدخلات المواطنين خلال المداولات التشريعية حول الموازنة السنوية:

تتطلب الممارسات الجيدة للموازنة المفتوحة عندما توفر السلطة التشريعية وثيقة خطية تشتمل على:

\* المدخلات التي تم تلقيها من العامة (أي النص المكتوب).

\* تقرير مفصل عن كيفية استخدام المدخلات أو عدم استخدامها (يجب أن يشمل مثل هذا التقرير على أي المعلومات تم استخدامها وأنها لم يستخدم، ولماذا، وكيف).

أو إذا كانت السلطة التشريعية لا تستخدم آليات المشاركة الشعبية خلال مداولاتها حول الموازنة السنوية، وذلك كما في الحالة الفلسطينية بسبب تعطل المجلس التشريعي.

قيام السلطة التشريعية بعقد جلسات استماع للعامة و/ أو استخدام آليات مشاركة أخرى يمكن للعامة من خلالها تقديم المدخلات خلال المداولات التشريعية حول تقرير المراجعة:

من الأدوار الدستورية الرئيسية للتشريع في أغلب الدول الإشراف على إدارة الحكومة للموارد العامة. في حين أن جهاز الرقابة الأعلى (SAI) يكون مسؤولاً عن فحص حسابات الحكومة ونشر نتائج المراجعات الخاصة بها، فإنه لأغراض المحاسبة، من الضروري أن تقوم السلطة التشريعية بمراجعة ونقد تلك التقارير، والتحقق مما إذا كانت السلطة التشريعية تتخذ الإجراءات التصحيحية المناسبة اعتمادًا على توصيات جهاز الرقابة الأعلى.

إن عقد جلسات استماع للعامة لمراجعة نتائج المراجعة يتيح للجمهور تعلم المزيد حول كيفية إدارة الحكومة لمواردها لسنوات الموازنة التي انتهت، وتتطلب المحاسبة في حالة سوء الإدارة والمخالفات. وبالتالي، فإن مراجعة ومناقشة تلك التقارير بشكل عام تعدان من بين المسؤوليات الرئيسية للتشريع. ويجب أن تعقد السلطة التشريعية القومية جلسات

استماع، حيث يسمح للمواطنين بالشهادة، أو أن السلطة التشريعية لا تستخدم آليات المشاركة الشعبية خلال مداولاتها حول تقرير المراجعة، وهو ما ينطبق على الحالة الفلسطينية لنفس السبب المشار إليه آنفاً.

جهاز الرقابة الأعلى (SAI) وتوفير آليات رسمية يمكن أن تقترح الجماهير من خلالها قضايا/ موضوعات لتضمينها في برنامج المراجعة الخاص به:

الممارسة الجيدة تتطلب أن يحتفظ جهاز الرقابة الأعلى بآليات رسمية يمكن للعمامة من خلالها اقتراح القضايا/ الموضوعات لتضمينها في برنامج المراجعة. لكن ذلك لا ينطبق على الحالة الفلسطينية.

هل يوفر جهاز الرقابة الأعلى (SAI) معلومات للعمامة حول كيفية استخدام المدخلات الخاصة بالمواطنين لتحديد برنامج المراجعة الخاص به؟

الممارسة الجيدة هي عندما يوفر جهاز الرقابة الأعلى وثيقة خطة. ويقصد بـ "التسجيل المكتوب" هنا وثيقة تم إنتاجها وإصدارها من قبل جهاز الرقابة الأعلى، وتتضمن:

\* المدخلات التي تم تلقيها من الجمهور.

\* تقريراً مفصلاً عن كيفية استخدام المدخلات أو عدم استخدامها (يجب أن يشمل مثل هذا التقرير على أي المعلومات التي تم استخدامها، وأيهما لم يستخدم، ولماذا، وكيف).

هل يوفر جهاز الرقابة الأعلى آليات رسمية يمكن أن تساهم الجماهير من خلالها في تحقيقات المراجعة (كمستجيبين أو شهود، أو ما إلى ذلك)؟

الممارسة الجيدة لعمليات الموازنة المفتوحة تتطلب أن يوفر جهاز الرقابة الأعلى آليات رسمية يمكن للجماهير المساهمة في تحقيقات المراجعة من خلالها. لكن لا ينطبق ذلك في الحالة الفلسطينية لنفس السبب المشار إليه، والمتعلق بتعطل المجلس التشريعي.

## التوصيات

1. تكييف أو مطابقة مسميات وثنائق الموازنة العامة الفلسطينية بما يقابلها من مسميات في دليل إعداد مسح الموازنة المفتوحة الدولي، وذلك بغرض تسهيل عملية المقارنة على المستوى الدولي لشفافية نظام الموازنة العامة.

2. التزام وزارة المالية والتخطيط، والحكومة (مجلس الوزراء ورئيس الدولة) بتقديم وثنائق الموازنة العامة طبقاً للأوقات والمواعيد المحددة لها في القانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة رقم 7 لسنة 1998، والالتزام وزارة المالية والتخطيط بتقديم المسوّغات لأي تأخير.

3. إتاحة الفرصة لإجراء نقاشات عامة وتشريعية مبنية على اطلاع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني على مشروع الموازنة، وذلك عملاً بأن أفضل الممارسات تدعو السلطة التنفيذية إلى إشراك المواطنين وتقديم تفسير كامل للضرائب وخطط الإنفاق والاقتراض قبل إقرارها. ويتطلب ذلك إنتاج وثنائق الموازنة وإتاحتها للجمهور من خلال نشرها ضمن الإطار الزمني المحدد عبر الوسائل المختلفة، وحصول جميع المواطنين عليها مجاناً. وتعد عملية إشراك الجمهور تكملة ضرورية لشفافية الموازنة. وتوفير الوصول إلى معلومات الموازنة ليس سوى خطوة أولى، ويجب أن يرافقها من جانب جميع المؤسسات ذات الصلة (السلطة التنفيذية والتشريعية وجهاز الرقابة الأعلى) توفير الفرص للجمهور للاشتراك في كل مرحلة من المراحل الأربع لعملية وضع الموازنة.

4. تحسين تصنيفات الإيرادات والنفقات وتقديرات الدين العام من خلال تفصيلها وتقديمها حسب مصادرها المفردة، والإفصاح عن الأموال خارج الموازنة، وعن الأصول المالية وغير المالية التي تمتلكها الحكومة، وإجراء التحديث

المستمر عليها في سياق عملية تنفيذ الموازنة، وذلك لتحسين شمولية محتوى الموازنة، والوثائق الداعمة لها، والسير قدماً في تطبيق موازنة البرامج والأداء، التي تبنتها، أو أعلنت عن تبنيها، وزارة المالية عام 2010.

5. وفقاً للممارسة الجيدة، على السلطة التنفيذية (أو وزارة المالية والتخطيط) أن تطرح موازنة المواطنين لكل مرحلة من المراحل الأربع لدورة الموازنة، وذلك لتمكين المواطنين من معرفة ما يجري من حيث الإدارة المالية العامة في جميع مراحل دورة الموازنة العامة بأكملها، ونشر التقارير الدورية، وإتاحتها بتنسيق مقروء، وليس كأرقام صماء غير مفهومة للمواطنين غير المتخصصين. كذلك عدم التأخر في إصدار ونشر الحسابات الختامية، حيث ما زالت الحسابات الختامية (تقرير المراجعة) لسنوات الفترة 2012 - 2017 غير صادرة حتى هذا التاريخ.

6. توفر المراجعة نصف السنوية أيضاً تفصيلاً لحالة الموازنة بعد مرور ستة أشهر من عام الموازنة. ومن أجل ضمان أنه يجري تنفيذ البرامج بفعالية ولتحديد أي مشاكل ناشئة، فمن الضروري أن تقوم الحكومة بإجراء مراجعة نصف سنوية شاملة لتنفيذ الموازنة بعد مرور ستة أشهر من عام الموازنة. ويجب أن ترمي هذه المراجعة إلى تقييم حالة الاقتصاد مقارنةً بتوقعات الاقتصاد الكلي المبدئية وتحديث التوقعات الاقتصادية لباقي العام. كما أنه يجب أن توفر المراجعة نصف السنوية تقديرات محدثة للنفقات والإيرادات والدين العام، بما يعكس تأثير التجربة الفعلية.

7. إصدار ونشر تقرير نهاية السنة، وهو وثيقة محاسبية رئيسية تخرجها السلطة التنفيذية بعد انتهاء العام المالي، والتي تقرر أنشطة الحكومة المالية بشكل مكثف وأداءها في تنفيذ الموازنة خلال العام المالي بأكمله، وينبغي للتقرير أن يغطي جميع البنود الرئيسية المدرجة في الموازنة، موضحاً الفروق بين التقديرات الأصلية، والنتائج الفعلية للنفقات والإيرادات والدين العام وافتراضات الاقتصاد الكلي، وأيضاً مراجعة معلومات الأداء غير المالية.

8. تفتقد شفافية نظام الموازنة العامة والرقابة البرلمانية عليها، لمعظم معايير ومؤشرات منهجية الموازنة العامة المفتوحة الدولية، في ظل غياب وتعطل دور وأعمال المجلس التشريعي الفلسطيني، وبالتالي ضرورة الإسراع في إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية تشمل المحافظات الشمالية والجنوبية معاً.

9. لضمان استقلاليته، واستقلالية جهاز الرقابة الأعلى برمته (ديوان الرقابة المالية والإدارية)، لا يجوز تعيين أو إقالة رئيس جهاز الرقابة الأعلى، إلا من خلال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أو أن السلطة التشريعية أو السلطة القضائية يجب أن تمنح الموافقة النهائية. كذلك تحديد موازنة جهاز الرقابة الأعلى من خلال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، بحيث يكون مستوى التمويل متنسفاً بشكل كبير مع الموارد التي يحتاجها جهاز الرقابة الأعلى من أجل تنفيذ المهام الموكلة إليه، وذلك لضمان موضوعية مراجعات الموازنات الحكومية.

10. أن تقوم وكالة مستقلة بإجراء ونشر مراجعة لعمليات المراجعة الخاصة بجهاز الرقابة الأعلى على أساس سنوي، وقد تكون منظمة دولية أو مؤسسة أكاديمية تتمتع بالخبرة المطلوبة، أو وكالة محلية مستقلة تتمتع بضمان الجودة وتعمل في مجال التقارير المالية.



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: 2989506 - 02-2974949

فاكس: 02-2974948

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

تلفاكس: 08-2884767 - 08-288476680

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org