

تقرير رصدي

«سياسات إدارة المال العام واستراتيجيات الإصلاح والخطط الوطنية لتنفيذها 2017-2022»

سلسلة تقارير رقم 227



2022



تقرير رصدي

«سياسات إدارة المال العام واستراتيجيات الإصلاح والخطط الوطنية لتنفيذها 2017-2022»

آب 2022

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للأستاذ الباحث مؤيد عفانة لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
2022. تقرير رصدي: سياسات إدارة المال العام واستراتيجيات الإصلاح والخطط الوطنية لتنفيذها -2017
2022. رام الله - فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

5	مقدمة
6	الفصل الأول: استعراض عام للخطط الوطنية والسياسات العامة واستراتيجيات إدارة المال العام وأجندة الإصلاح خلال الفترة 2017-2022
8	الفصل الثاني: واقع تنفيذ الخطط الوطنية العامة واستراتيجيات إدارة المال العام وأجندة الإصلاح المالي
12	أولاً: تقييم تفصيلي لمحاور رئيسية في سياسات المال العام
12	المحور الأول: صافي الإقراض
14	المحور الثاني: الرواتب والأجور
14	المحور الثالث: التحويلات الطبية
14	المحور الرابع: الدين العام
16	المحور الخامس: النظام الضريبي في فلسطين والعدالة الضريبية
17	المحور السادس: شفافية الموازنة العامة
19	ثانياً: تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية المدققة للحساب الختامي
21	الفصل الثالث: الاستنتاجات والتوصيات
21	أولاً: الاستنتاجات
23	ثانياً: التوصيات
25	المصادر والمراجع

◀ مقدمة:

أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، وبالتزامن معها تم إطلاق استراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، والتي تضمنت عدة محاور وأولويات وطنية لتحسين وتطوير إدارة المال العام، وتعزيز الحوكمة في إدارته، وبعد استلام الحكومة الثامنة عشرة مهامها، تم إطلاق الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 "الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال"، وكذلك استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023، كما اعتمدت الحكومة الفلسطينية أجندة الإصلاح في العام 2022، والتي تضمنت خمس أولويات منها "إصلاح المال العام"، وتم تحديد عدة سياسات للعمل عليها من أجل إدارة أكثر كفاءة للمال العام، ومن أجل ترشيد النفقات وتعظيم الإيرادات.

هدف التقرير:

يهدف التقرير إلى رصد ومتابعة ومراجعة تنفيذ الخطط الوطنية العامة واستراتيجيات إدارة المال العام وخطة الإصلاح الحكومي للمال العام خلال الفترة 2017-2022، والخروج بتوصيات عملية لتعزيز وتفعيل حوكمة إدارة المال العام، والمساهمة في إنجاح الإصلاح المالي.

منهجية إعداد التقرير:

تم اعتماد المنهج العلمي التحليلي في إعداد هذا التقرير من خلال تحليل الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام وخطط الإصلاح المالي منذ العام 2017 ولغاية العام 2022، وفحص مدى تحقيق رؤى وأهداف وسياسات تلك الخطط، وما ورد في خطط الإصلاح المالي، والاستعانة بتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ذات الصلة، وخاصة التقارير المدققة للحسابات الختامية، إضافة إلى الدراسات ذات الصلة، والخروج باستنتاجات ونتائج حول مدى تحقق مؤشرات الإنجاز، والتحديات التي تواجه تحقيقها، وتوصيات عملية علمية.

الوثائق التي تمت دراستها وتحليلها:

- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً».
- استراتيجية إدارة المال العام 2017-2022.
- الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 «الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال».
- استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023.
- أجندة الإصلاح الحكومي 2022.
- بيان الموازنة العامة 2022.
- تقارير الإنفاق الفعلي للموازنة العامة 2017-2022.
- تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ذات الصلة، وخاصة التقرير المدقق للحساب الختامي للسنوات 2018-2019.
- التقارير ذات الصلة، وخاصة تقارير الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.

محاور التقرير:

- عرض مقارنة ما بين كافة سياسات الإصلاح الواردة في الخطط الوطنية، واستراتيجيات إدارة المال العام، وأجندة الإصلاح، مع السياسات المطبقة في الواقع الفعلي.
 - تحليل السياسات ومدى شموليتها وقدرتها على تحقيق الإصلاح في إدارة المال العام.
 - تحديد الثغرات في السياسات المعلنة، وتحديد التحديات والأسباب التي تحول دون الالتزام وتطبيق السياسات، وخاصة في سياسات أجندة الإصلاح المالي، بالتركيز على ستة محاور رئيسية في سياسات الإصلاح المالي:
1. صافي الإقراض.
 2. الرواتب والأجور.
 3. التحويلات الطبية.
 4. الدين العام.
 5. العدالة الضريبية.
 6. شفافية الموازنة العامة.
- التوصيات اللازمة لإصلاح إدارة المال العام.

◀ الفصل الأول:

استعراض عام للخطط الوطنية والسياسات العامة واستراتيجيات إدارة المال العام وأجندة الإصلاح خلال الفترة من 2017 - 2022

أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية عدّة خطط وطنية تنموية منذ نشوئها، وهي:

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

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

أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

تتأغماً مع رؤيتها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، مع بداية العام 2017، وأطلقت عليها اسم «المواطن أولاً»، حيث ارتكزت أجندة السياسات الوطنية على محاور ثلاثة هي: الطريق نحو الاستقلال، والإصلاح وتحسين جودة الخدمات، والتنمية المستدامة¹.

الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال):

ومع قدوم الحكومة الثامنة عشرة تم إطلاق «الخطة الوطنية للتنمية» تحت عنوان «الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال»، وأطلق عليها اسم «السياسات العامة»، والتي تضمنت محاور ثلاثة هي: إنهاء الاحتلال، والتميز في خدمة الناس، والتنمية المستدامة².

حيث تضمنت السياسة الوطنية الثانية عشرة: «كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة» المجالات التي تركز عليها الحكومة وتمثل بإدارة الاقتصاد الكلي، والسياسة المالية، وإدارة الدين العام، والمشتريات³.

الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022:

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

الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023:⁴

بدأت عملية إعداد هذه الاستراتيجية كجزء من عملية تحديث لكافة الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية 2017-2022، وتبنت الاستراتيجية رؤية نصّت على أن «المال العام يدار بكفاءة وفعالية ضمن أفضل إطار مالي واقتصادي متاح وبما يتوافق مع المعايير الدولية المنظمة لإدارة المال العام، وصولاً إلى نظام مالي مستقر قادر على التأثير بشكل إيجابي في الاقتصاد، وقادر على تمويل الخدمات العامة بالمستوى الذي يستحقه ويتطلع إليه الشعب الفلسطيني».

1 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 5. <https://t.ly/Rte8>

2 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 9. <https://t.ly/oxWj>

3 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 69.

4 انظر/ي الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023. <https://t.ly/2RQA>

أجندة الإصلاح الحكومي 2022 (REFORM AGENDA):

في العام 2022، أطلقت الحكومة الفلسطينية أجندة الإصلاح الحكومي⁵، وتم تقديمها للماثين في شهر أيار 2022، واشتملت على خمسة محاور، و(21) خطوة إصلاحية تشمل المجالات الحكومية كافة. وهي:

- الإصلاحات الإدارية.
- إصلاحات المالية العامة.
- الإصلاحات الاقتصادية.
- الإصلاحات الاجتماعية.
- إصلاحات الأمن والنظام العام⁶.

موازنة العام 2022:

تم إقرار الموازنة العامة 2022، بتاريخ 2022/3/31⁷، وقد أعلن مجلس الوزراء عن حزمة إصلاحية للمال العام من خلال تعزيز الإيرادات، وترشيد النفقات خاصة في ثلاث قضايا هي الرواتب وأشبه الرواتب، وصافي الإقراض، والتحويلات الطيبة.

لمزيد من التفاصيل حول الخطط والاستراتيجيات وأهدافها وسياساتها، يمكن مراجعة الملحق التفصيلي المرفق.

5 لا توجد نسخة باللغة العربية من أجندة الإصلاح الحكومي 2022، وإنما هي متوفرة باللغة الإنجليزية، لذا تم الاعتماد عليها في إعداد هذا التقرير.
6 REFORM AGENDA - Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust- May 2022
7 قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022، بخصوص الموازنة العامة 2022، والصادر بتاريخ: 2022/3/31.

الفصل الثاني:

واقع تنفيذ الخطط الوطنية العامة واستراتيجيات إدارة المال العام وأجندة الإصلاح المالي

بعد مضي (6) سنوات على إطلاق أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، والاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، وبعد أكثر من عام ونصف على إطلاق الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 "الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال"، وكذلك استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023، وإطلاق أجندة الإصلاح في العام 2022 التي تضمنت خمسة مجالات إصلاحية منها إصلاح المال العام، تم في هذا التقرير رصد وتحليل سياسات إدارة المال العام بناء على الخطط الوطنية والاستراتيجيات ذات الصلة وأجندة الإصلاح، وسيتم التركيز على أبرز السياسات دون تحليل شامل لكافة الأهداف والسياسات والإجراءات الواردة في الخطط والاستراتيجيات، مع تخصيص المحاور التالية:

- صافي الإقراض.
- الرواتب والأجور.
- التحويلات الطبية.
- الدين العام.
- العدالة الضريبية.
- شفافية الموازنة العامة.

بالإضافة إلى نظرة عامة حول نتائج التقرير المدقق لديوان الرقابة المالية والإدارية للحساب الختامي للعامين 2018-2019.

مصفوفة السياسات والإجراءات الخاصة بإدارة المال العام ومدى التنفيذ

الهدف/السياسة	الإجراء	الخطة/الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
كفاءة وفعالية إدارة المال العام.	تعزيز إدارة المال العام وضمان الاستدامة المالية.	أجندة السياسات الوطنية 2017-2022.	المالية العام تمرّ بأزمة مستمرة منذ سنوات عدة، تعمقت نهاية العام 2021، ما جعلها لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها لموظفي القطاع العام أو مقابل خدمات القطاع الخاص، وهناك تراكم في المتأخرات.
	حشد الدعم الخارجي.	الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023.	الدعم الخارجي في تراجع حاد، ولم يتجاوز في موازنة العام 2022 مبلغ (1.8) مليار شيكل، في حين بلغ في العام 2010 مبلغ (7,269) مليار شيكل ⁸ .
	ترشيد النفقات.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022.	تم إطلاق عدة خطط لترشيد النفقات، ولكن المنجز في المحاور الرئيسية للترشيد محدود جداً خاصة في قضايا (صافي الإقراض، وفاتورة الرواتب وأشباه الرواتب، والتحويلات الطبية).
	إنشاء مؤسسات مزوّدي الخدمات العامة الأساسية لا سيّما خدمات المياه والكهرباء.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام	تم إنشاء الشركة الوطنية للكهرباء، ولكن ما زال عدد من الهيئات المحلية يتعاقد مباشرة مع الشركات الإسرائيلية. لم يتم إنشاء الشركة الوطنية للمياه.

الهدف/السياسة	الإجراء	الخطة/الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
إدارة الدين العام.	ضبط الدين العام وإدارته بطريقة كفؤة، وتخفيضه.	أجندة السياسات الوطنية 2017-2022. الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	البيانات الكمية تشير إلى عدم إنفاذ هذه السياسات، حيث ارتفع الدين العام من (9,559.2) مليون شيكل بداية العام 2017 ⁹ إلى (11,657.6) مليون شيكل ¹⁰ بداية العام 2022، أي أنه ارتفع بنسبه 22%.
تحسين الإطار المالي متوسط الأمد.	الإنفاق العام مخطط وموازنته معدة بصورة متكاملة تتسم بالفعالية والكفاءة.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	تمّ العمل به، ويتمّ حالياً إعداد بلاغ الموازنة العامة لمدة 3 سنوات «إطار متوسط»، والمعيق في التنفيذ هو صعوبة التوقعات في ظلّ الحالة الفلسطينية.
تحديث التشريعات الخاصة بالمال العام.	إعداد مسودة لتعديل قانون الموازنة العامة.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	لم يتم الأمر، رغم وروده في الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، وتكراره في الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.
زيادة الإيرادات.	التركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين آليات التحصيل للرسوم والضرائب المختلفة.	أجندة السياسات الوطنية 2017-2022. الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	عملياً يوجد ارتفاع دالّ في الإيرادات الحكومية خلال الأعوام الأخيرة، فعلى سبيل المثال، بلغ إجمالي صافي الإيرادات في النصف الأول من العام 2021 (6,789) مليون شيكل ¹¹ ، في حين بلغ في النصف الأول من العام 2022 ما مجموعه (7,978.1) مليون شيكل ¹² ، أي بزيادة نسبتها 17.5%.
الموازنة منفذة حسب ما خطط لها.	تنفيذ الموازنة وفق المخطط.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022.	توجد إشكاليات في تنفيذ الموازنة وفق المخطط، وتوجد فجوات ما بين الإنفاق المقدّر والإنفاق الفعلي، مثال ذلك برنامج المساعدات النقدية.
الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملتزمة بالمعايير الدولية، وتعزيز المساءلة والشفافية، وتعزيز الشفافية في عمل الحكومة بما يشمل الحق في الوصول للمعلومات.	نشر مجموعة وثائق الموازنة الكاملة في مرحلة تسليم الموازنة. تعزيز الرقابة التي يضطلع بها المجتمع المدني من خلال إشراك المنظمات ذات العلاقة في الموازنة وتنفيذها.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	لا يتمّ نشر كافة الوثائق المطلوبة، وإنما نشر مجزأً. لا توجد مؤسسة لمشاركة المجتمع المدني في دورة إعداد الموازنة بمراحلها الأربع المختلفة.

9 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثان 2018.
10 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.
11 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 25 تموز 2021.
12 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 تموز 2022.

الهدف/السياسة	الإجراء	الخطة/الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
حوسبة كافة الأعمال والنشاطات الضريبية على نظام RMS.		الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022.	يتمّ العمل على ذلك في وزارة المالية والدوائر الضريبية.
استراتيجيات قطاعية، وعبر قطاعية، مقرة حسب الأدلة الإرشادية، ومرتبطة بشكل مباشر مالياً بشجرة برامج الموازنة.	إعداد استراتيجيات قطاعية وعبر قطاعية. إعداد برامج الموازنة المرتبطة بالاستراتيجيات مع المغلفات المالية.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	تمّ إعداد الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية للفترة الزمنية 2021-2023.
العمل على تحديث وتطوير القوانين والتشريعات للعمل على تعديل النسب والشرائح الضريبية على كافة القطاعات الاقتصادية.	إصلاح النظام الضريبي، بما في ذلك القوانين والسياسات والإجراءات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	تمّ إعداد مشروع قانون ضريبة قيمة مضافة، ولكن لم يعتمد بعد. تمّ إعداد مشروع قانون جمارك، ولكن لم يُعتمد بعد.
	تعزيز قضايا العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي.		ما زال هناك خلل يشوب النظام الضريبي الفلسطيني من منظور العدالة الاجتماعية.
	الحدّ من ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي		يتمّ العمل على ذلك، إلّا أنّ النتائج ما زالت دون المأمول.
إصلاح نظام الإيرادات الحكومية.	فحص رسوم الخدمة وإعادة هيكلتها.	أجندة الإصلاح 2022.	تمّ العمل على تعديلات على الرسوم، ولكن دون حوار مجتمعي أو حوار مع النقابات والاتحادات.
	تعديل عمليات تدقيق الموازنة العامة وإدارة مشاريع التنمية والتدفقات النقدية.		تمّ إنشاء الإدارة العامة لإدارة أداء الموازنة العامة، ومن المتوقع أن تصدر تقاريرها العام الحالي.

الهدف/السياسة	الإجراء	الخطة/الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
إصلاح نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي.	إعداد فحص شامل للقطاع الصحي من خلال الإحصائيات الموثوقة، التي تُستخدم كأساس لإصلاح النظام الصحي على الصعيدين المالي والإداري.	أجندة الإصلاح 2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	ما زال غير منجز.
	تطوير نظام محوسب ومستدام للتحويلات الطبية، إلى جانب تأمين صحي ملزم وشامل.		ما زال غير منجز.
	إنشاء وتشغيل نظام تأمين صحي ملزم وشامل ومستدام مالياً وإدارياً.		ما زال غير منجز.
	العمل بشكل تدريجي على الحد من التحويلات الطبية إلى المستشفيات خارج النظام الصحي الحكومي.		تمّ العمل على تخفيض الموازنة المخصصة، دون توفير البدائل والحفاظ على حقّ المواطن في العلاج.
	تدقيق ومتابعة المرضى المحوّلين من خلال وحدة متخصصة.		يتمّ العمل عليه.
تعزيز الأنظمة الحكومية للحد من صافي الإقراض.	تفعيل الوحدة الخاصة لمتابعة صافي الإقراض لدى الجهات ذات العلاقة والقضاء على مشكلة صافي الإقراض.	أجندة الإصلاح 2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021	تمّ إنشاء الوحدة، ولكن البيانات الكمية لا تشير إلى ضبط صافي الإقراض، حيث قدّر صافي الإقراض في العام 2022 بمبلغ (957) مليون شيكل، وخلال نصف العام 2022، تمّ إنفاق مبلغ (633.1) مليون شيكل لئند صافي الإقراض ¹³ .
	تفعيل آلية اشتراط وصول الهيئات المحلية إلى المشاريع بالتزامها بدفع فواتير المياه والكهرباء المستحقة.		ما زال الأثر المالي على صافي الإقراض غير ظاهر، بل إنّ الأرقام تشير إلى تصاعده.
	إعطاء دور أكبر للبلديات القادرة في تحصيل بعض الرسوم والضرائب المستحقة، بما في ذلك ضريبة الأملاك.		تمّ منح البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك، تبعاً لقرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25.
إصلاح قطاع المياه والكهرباء.	فحص الجوانب القانونية والمالية ووضع إجراءات مراقبة قطاع المياه بما في ذلك كافة المرافق والمكونات.	أجندة الإصلاح 2022.	لا توجد نتائج محددة.
	تشغيل شركة المياه الوطنية.		لم يتم العمل بها.
	إقامة مشاريع توليد الطاقة الشمسية في جميع المحافظات لتوفير الطاقة وتقليل التلوث البيئي.		توجد مشاريع، ولكن لا توجد حزم تحفيزية للمواطنين.

أولاً: تقييم تفصيلي لمحاوَر رئيسية في سياسات المال العام

أظهرت البيانات التي حصل عليها الباحث من تقارير الإنجاز السنوية أنّ عدد معاملات سلطة التراخيص في العام 2021م بلغ (196,121) معاملة مقارنة بما مجموعه (116,800) معاملة في العام 2020م مصنفة كما يظهر في الشكلين أدناه:

المحور الأول: صافي الإقراض:

وهو المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزوّدة للكهرباء والمياه وخدمات الصرف الصحي للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية، وغيرها من البنود. كما عرّفت وزارة المالية صافي الإقراض بأنه: يشمل صافي الإقراض المباشر المدفوع من وزارة المالية وصافي الإقراض المخصوم من إيرادات المقاصة.

وصافي الإقراض Net Lending هو الاصطلاح المتداول منذ استحداث حساب الخزينة الموحد في عام 2002 للدلالة على المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزوّدة للكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية¹⁴.

على الرغم من أنّ كل الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام، وخطط الإصلاح الحكومية تناولت هذا البند وبشكل مكثف بهدف كبح جماحه وتخفيضه، خاصة من عام 2017 ولغاية إعداد هذا التقرير (2022)، وتمّ إدراجه كبنء مستقل في خطة الإصلاح الحكومي 2022، إلا أنّ البيانات الكمية تشير إلى عدم نجاح تلك السياسات والجهود، فهو في تزايد مستمر سواء على صعيد الموازنة المقدّرة له، أو المبلغ الفعلي المتحقق. وتبعاً لبيانات سلطة النقد الفلسطينية، فقد بلغ إجمالي الإنفاق الفعلي على بند صافي الإقراض منذ العام 2003 ولغاية العام 2021 (5,689.7) مليون دولار، بمتوسط (300) مليون دولار سنوياً.

ومن خلال مراجعة بيانات الإنفاق الفعلي لصافي الإقراض خلال الأعوام 2017-2021، يُلاحظ أنّه في ارتفاع مستمر، عكس كل السياسات الحكومية الخاصة بإدارة المال العام¹⁵. كما أنّه في ارتفاع على صعيد الموازنة المقدّرة، ففي الوقت الذي قدّر فيه بمبلغ (229) مليون دولار في العام 2021¹⁶، تمّ تقديره بمبلغ (295) مليون دولار أي ما يوازي (957) مليون شيكل في موازنة العام 2022¹⁷.

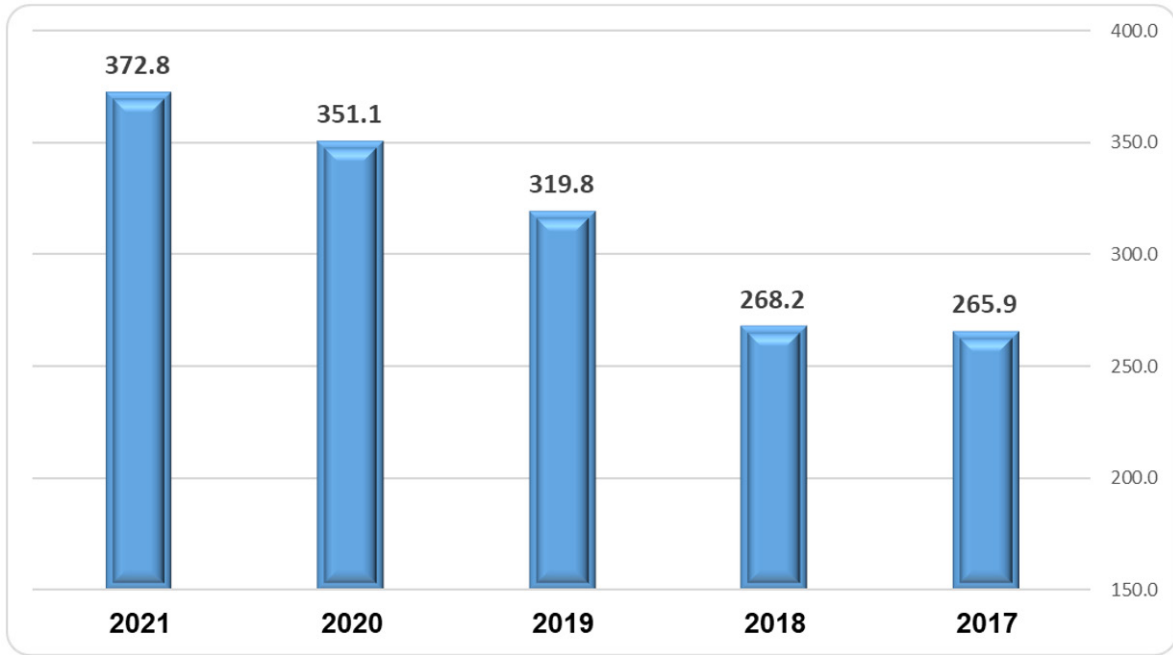
14 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة ومدر المال العام، رام الله - فلسطين، 2017.

15 الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996-2022، سلطة النقد الفلسطينية 2022.

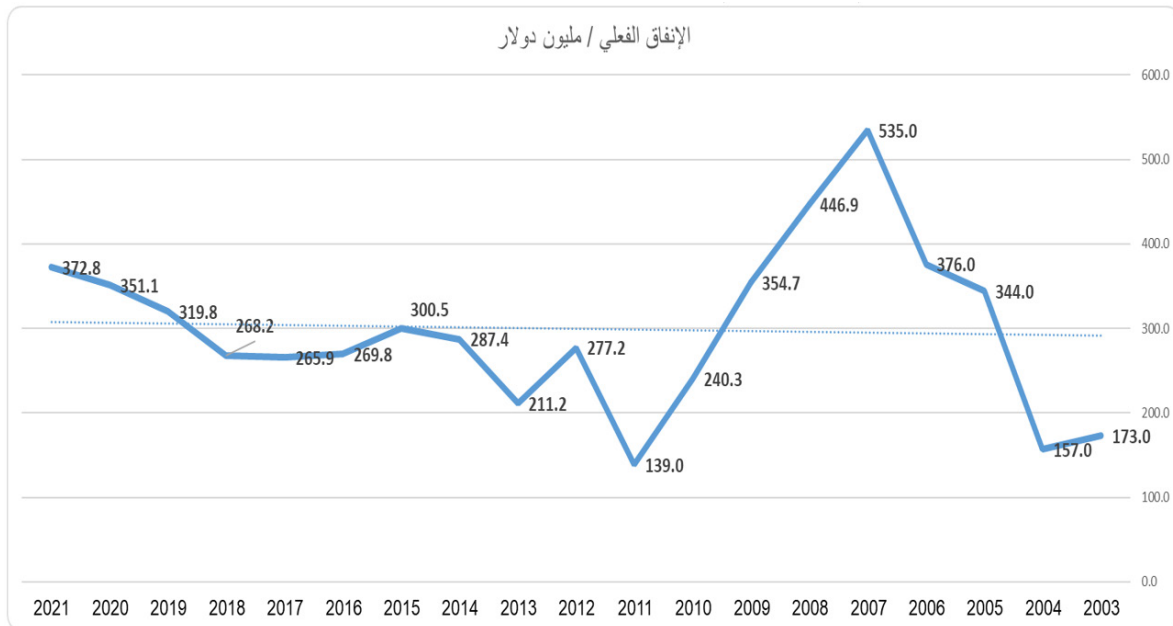
16 قرار بقانون رقم (12) لسنة 2021 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021، الصادر بتاريخ 2021/3/31.

17 قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022، الصادر بتاريخ 2022/3/31.

الإنفاق الفعلي على بند صافي الإقراض خلال السنوات 2021-2017 (مليون دولار)



شكل يوضح الإنفاق الفعلي على صافي الإقراض خلال الفترة من (2003-2021¹⁸) (مليون دولار)



18 الإيرادات والتفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996-2022، سلطة النقد الفلسطينية، 2022.

المحور الثاني: الرواتب والأجور:

تضمنت استراتيجيات إدارة المال العام، وخطط الإصلاح الحكومي ترشيد النفقات من خلال ضبط الرواتب والأجور وأشبه الرواتب، التي تستنزف حوالي معظم الإيرادات المحلية، وقد بلغت قيمة فاتورة الرواتب بما يشمل المساهمات الاجتماعية في العام 2021 (8,121) مليون شيكل¹⁹، عدا عن تكلفة أشباه الرواتب، في حين قُدرت قيمة الرواتب والأجور في موازنة العام 2022، بمبلغ (8,272) مليون شيكل²⁰.

وقد أعلنت الحكومة الفلسطينية في مشروع الموازنة العامة 2022 عن خطتها لمعالجة ملف الرواتب والأجور عن طريق إصلاح تضخم الكادر الوظيفي وإعادة النظر في قانون الخدمة المدنية²¹. ومن شهر تشرين الثاني من عام 2021، ولغاية إعداد هذا التقرير، تعتمد الحكومة دفع 80% من الرواتب والأجور لموظفي القطاع العام، ونسبة من المستحقات التراكمية، وهذا الأمر لا يحل المشكلة المالية، ولا يشكل سياسة لإدارة وضبط فاتورة الرواتب بمنهجية علمية وأسس واضحة، وإنما يدفع الأزمة للأمام.

توجد ضرورة لإعادة ضبط فاتورة الرواتب على أساس علمي، وبما يضمن عدم المساس بحقوق الموظفين في القطاع الحكومي، ومن خلال تحديث قانون الخدمة المدنية خاصة بعد التعديلات المتعددة عليه، وجسر الفجوات ما بين رواتب الفئات العليا والدنيا في المؤسسات المدنية والأمنية، وتصويب أوضاع أشباه الرواتب، خاصة الموظفين خارج التشكيلات الإدارية المعتمدة، وغير الملتزمين بعمل محدد. فمعالجة الأزمة من خلال الاقتطاع من رواتب الموظفين لا يشكل حلاً للأزمة المالية وإنما هو تصدير لها للمستقبل، كون مستحقات الموظفين المتراكمة هي ذم لدى الحكومة وسيتم دفعها بكل الأحوال.

المحور الثالث: التحويلات الطبية:

تستنزف التحويلات الطبية الموازنة العامة بحوالي مليار شيكل سنوياً، وتبعاً للتقرير الإحصائي السنوي الصادر عن وزارة الصحة الفلسطينية للعام 2021، فقد بلغت تكلفة شراء الخدمة من خارج وزارة الصحة (974,782,080) شيكل²².

وعلى الرغم من أن الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام وخطة الإصلاح الحكومي تناولت هذه القضية بشكل تفصيلي، وتم في العام 2022، تخفيض الموازنة المخصصة للتحويلات الطبية من (850) مليون شيكل في العام 2021، إلى (500) مليون شيكل في العام 2022، إلا أن هذا الإجراء لا يحل المشكلة، بل ربما يؤثر على حق المواطن في الرعاية الصحية، وخاصة الفئات الفقيرة والمهمشة، حيث يجب أن يبدأ الحل من خلال نظام تأمين صحي شامل وإلزامي، قادر على توطين الخدمة الصحية، والمساهمة في تغطية تكلفة الخدمات الصحية في فلسطين.

المحور الرابع: الدين العام:

الدين العام: هو الرصيد القائم غير المسدد للالتزامات المالية الحكومية، المترتب على الحكومة دفعه تسديداً لالتزاماتها. وينقسم إلى:

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

الدين العام الداخلي: وهو الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى²³.

19 تقرير الإنفاق الفعلي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 2 شباط 2022.

20 قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022، بخصوص الموازنة العامة 2022، الصادر بتاريخ: 2022/3/31.

21 مشروع الموازنة العامة 2022، الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني.

22 التقرير الإحصائي السنوي لوزارة الصحة 2021، إصدار 2022.

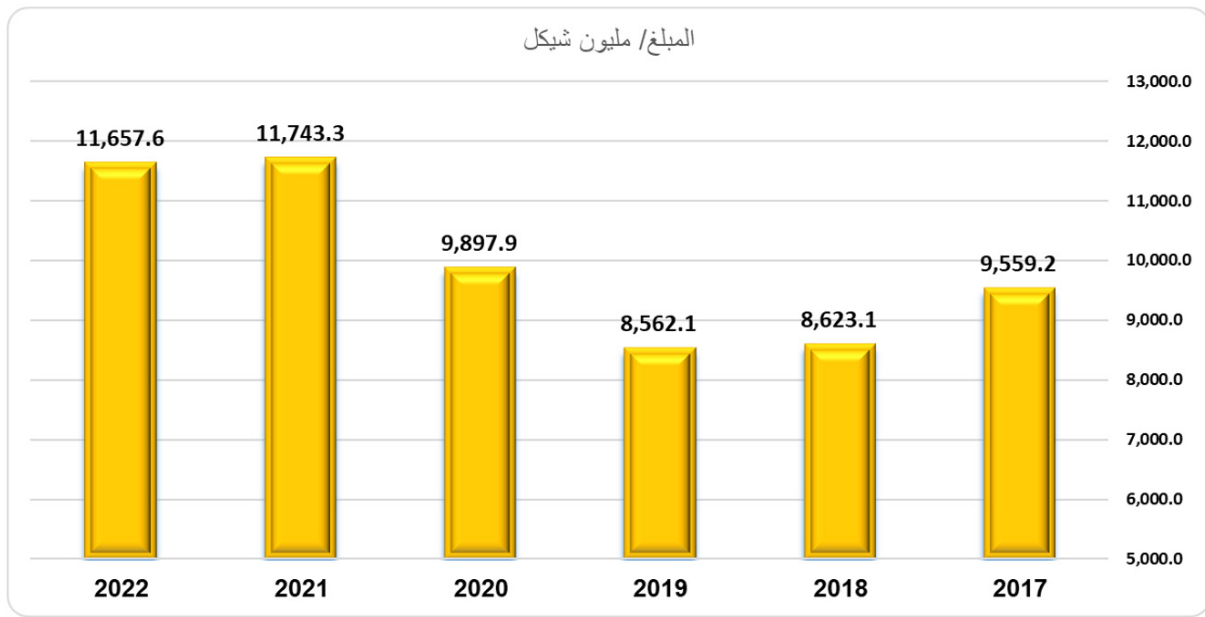
23 قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، مادة رقم (1).

وتبعاً لقانون الدَّيْن العام، فقد نصت المادة رقم (30) المتعلقة بالرصيد القائم للدَّيْن العام، على أنه «لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدَّيْن العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات»²⁴.

ومن خلال مراجعة تقارير وزارة المالية، يُلاحظ أن الدَّيْن العام بلغ مطلع العام 2017 (9,559.2) مليون شيكل²⁵، وانخفض مطلع العام 2018 إلى (8,623.1) مليون شيكل²⁶، فيما بلغ مطلع العام 2019 (8,562.1) مليون شيكل²⁷، وارتفع مع بداية العام 2020 بشكل دالٍ ليصل إلى (9,897.9) مليون شيكل²⁸، أمّا في بداية العام 2021، فقد ارتفع الدين العام بشكل حاد، ليصل إلى (11,743.3) مليون شيكل²⁹. ومع بداية العام 2022، بلغ الدَّيْن العام ما مجموعه (11,657.57) مليون شيكل³⁰.

على الرغم من كون الدَّيْن العام المُعلن في تقارير وزارة المالية لم يتجاوز نسبة الـ 40% من الناتج المحلي الإجمالي، إلّا أنّ جمع كافة ديون الحكومة مثل الديون المستحقة لصندوق التقاعد والمعاشات، والصناديق الأخرى، وغيرها من الديون، يدقُّ ناقوس الخطر حول مستويات الدَّيْن العام في فلسطين، وما يتبع ذلك من تداعيات اقتصادية، كما أنّ حجم الدَّيْن العام يشير إلى وجود إشكالية في السياسات الحكومية الواردة في الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام وأجندة الإصلاح تجاه ضبط وتخفيض الدَّيْن العام.

شكل يوضح مسار الدَّيْن العام في السنوات 2017-2022 (بالمليون شيكل)



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

25 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 24 كانون ثان 2018.

26 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2018، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 27 كانون ثان 2019.

27 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2019، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 26 كانون ثان 2020.

28 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 14 شباط 2021.

29 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 2 شباط 2022.

30 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 28 تموز 2022.

المحور الخامس: النظام الضريبي في فلسطين والعدالة الضريبية

يتألف النظام الضريبي الفلسطيني من نوعين من الضرائب من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، حيث تشمل الضرائب المباشرة كلاً من ضريبة الدخل (ضريبة الدخل الشخصي، وضريبة الدخل للشركات) وضريبة الأملاك، في هذا السياق، يقع العبء الضريبي دوماً على شخص أو كيان معين، ولا يمكن تحويله من قبل دافع الضريبة لأي شخص آخر.

في حين يتم فرض الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، والإنتاج والأنشطة التجارية مثل ضريبة القيمة المضافة، وضريبة المشتريات/الإنتاج، وضريبة المحروقات، ورسوم الجمارك والمكوس، وهي ضرائب يتحمل المستهلك النهائي التكاليف الإجمالية لها³¹.

من خلال قراءة كمية لواقع النظام الضريبي الفلسطيني، نجد أنه توجد به ثغرات تتنافى ومفهوم العدالة الضريبية، فعلى سبيل المثال تشكل ضريبة القيمة المضافة (VAT) ما نسبته 25.7% من الإيرادات الضريبية، وبمبلغ وصل في العام 2021 إلى (3.2) مليار شيكل³²، إن كان من خلال الإيرادات الضريبية المحلية أو عبر المقاصة، وهي ضريبة «عمياء»، تمس كافة الفئات في المجتمع دون تمييز وتبلغ نسبتها (16%) من قيمة المبيعات، وهي مرتبطة بإسرائيل تبعاً لبروتوكول باريس الاقتصادي، ونسبة المرونة فيها فقط 2% عن نسبتها داخل إسرائيل، رغم الفارق الكبير في مستوى الدخل والمعيشة، وتكمن إشكالية ضريبة القيمة المضافة في أن الفقير مجبر على دفعها كونها على السلع والخدمات دون تمييز، وعلى السلع الأساسية مثل الطحين والسكر والحليب والزيت وغيرها، بمعنى أن الفقير مضطر لدفعها رغم كونها سلعة أساسية للحياة وليست كمالية أو للرفاهية.

ومن الثغرات الأخرى في النظام الضريبي الفلسطيني التي تتنافى ومفهوم العدالة الاجتماعية، ضريبة الدخل، فعلى الرغم من أهميتها الكبيرة في إعادة توزيع الثروة بين الأغنياء والفقراء، إلا أن مساهمتها في الإيرادات الضريبية عام 2021، لم تتجاوز (7.8%) فقط من إجمالي الإيرادات الضريبية، سواء من خلال ضريبة الدخل التي تتم جبايتها محلياً أو عبر المقاصة، وبمبلغ (982.4) مليون شيكل³³ فقط، من حوالي (12.5) مليار شيكل تشكل قيمة الإيرادات الضريبية، وبمقارنته مع بعض الدول في المنطقة، نلاحظ أن نسبة إسهامات ضريبة الدخل في إجمالي الإيرادات الضريبية أعلى بكثير من فلسطين.

جدول يوضح طبيعة الإيرادات الضريبية ومصادرها في العام 2021 بالمليون شيكل³⁴

النسبة	المجموع	عبر المقاصة	إيراد محلي	الضريبة
7.83%	982.4	260.0	722.4	ضريبة الدخل
25.70%	3,225.6	2,026.2	1,199.4	ضريبة القيمة المضافة
43.18%	5,419.4	4,483.0	936.4	الجمارك
0.04%	4.9	-	4.9	مكوس المشروبات
2.73%	343.2	-	343.2	مكوس السجائر
0.12%	15.1	-	15.1	ضريبة الأملاك
20.54%	2,577.9	2,577.9	-	ضريبة المحروقات
-0.15%	-18.4	-18.4	-	ضريبة الشراء
100.00%	12,550.1	9,328.7	3,221.4	المجموع

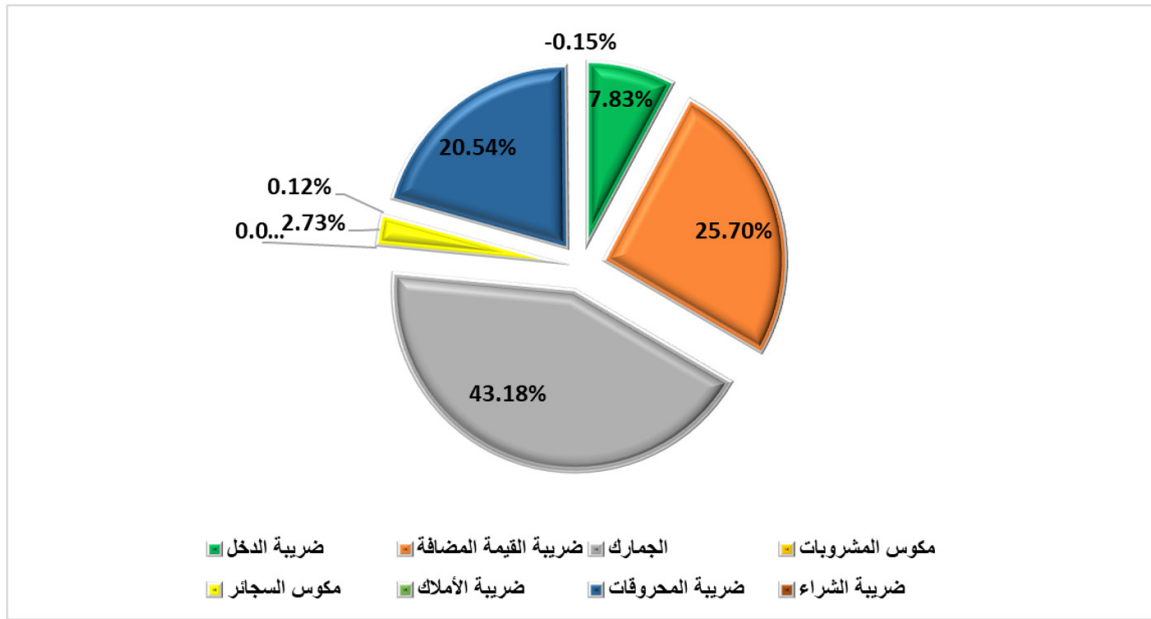
31 مؤشر العدالة الضريبية، من إصدارات مؤسسة مفتاح، 2018.

32 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2019، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 28 كانون ثان 2020.

33 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 2 شباط 2022.

34 تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 2 شباط 2022.

شكل يوضح نسب الإيرادات الضريبية تبعاً لمصادرها في العام 2021



في ضوء العرض السابق، يُلاحظ أنّ الضرائب غير المباشرة تشكّل الغالبية العظمى من الإيرادات الضريبية في فلسطين، وهي ضرائب يتحملها المستهلك أو المستخدم النهائي، وتتناهى مع مبدأ العدالة الضريبية، وقد أعدت وزارة المالية الفلسطينية مشروع قانون ضريبة قيمة مضافة، يتضمن مبادئ العدالة الاجتماعية، ولكن لم يتم إقراره واعتماده لغاية الآن. وبالتالي فإنّ النظام الضريبي القائم لا يسهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمّق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة. كما أنّ قانون ضريبة الدخل المعتمد حالياً غير مستجيب لقضايا العدالة الضريبية، كونه يضغط شرائح المكلفين في 3 شرائح فقط، ويعتمد للشركات نسبة موحدة تصل 15% باستثناء الشركات الاحتكارية التي تصل نسبة ضريبتها إلى 20%.³⁵

المحور السادس: شفافية الموازنة العامة:

تضمنت الخطط الوطنية العامة، واستراتيجيات إدارة المال العام 2022-2017، والالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملزمة بالمعايير الدولية، وتعزيز المساءلة والشفافية، وتعزيز الشفافية في عمل الحكومة بما يشمل الحق في الوصول للمعلومات.

كما تضمنت القوانين الفلسطينية وعلى رأسها القانون الأساسي الفلسطيني، وقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998م، والقوانين ذات الصلة نصوصاً واضحة بضرورة إصدار ونشر وثائق الموازنة العامة، فعلى سبيل المثال نصّ قانون الموازنة العامة في المادة (38) على أن «ينشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور»³⁶.

35 قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل، وتعديلاته.
36 قانون رقم (7) لسنة 1998م، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (38).

- كما تضمنت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة جملة وثائق يجب نشرها من قبل الحكومات، تمثل الحد الأدنى من الوثائق المطلوبة وهي:
- بلاغ ما قبل الموازنة.
 - مقترح الموازنة العامة.
 - الموازنة العامة المقررة.
 - موازنة المواطن.
 - التقارير الدورية الشهرية والربعية.
 - التقرير نصف السنوي.
 - التقرير السنوي «الحساب الختامي».
 - التقرير المدقق³⁷.

ومن خلال مراجعة تلك المؤشرات للسنوات 2017-2022 يُلاحظ ما يلي:

ملاحظات	مستوى النشر	الوثيقة
تمّ النشر.		بلاغ ما قبل الموازنة
لم يتم النشر.		مقترح الموازنة العامة
تمّ النشر بدون أبعاد الموازنة العامة		الموازنة العامة المقررة
تمّ النشر.		موازنة المواطن
تمّ النشر.		التقارير الدورية الشهرية والربعية
لم يتم النشر.		التقرير نصف السنوي
تمّ نشر تقارير رقمية دون تفاصيل.		التقرير السنوي "الحساب الختامي"
تمّ النشر، ولكن لغاية العام 2019.		التقرير المدقق

يُلاحظ من الجدول أعلاه أنّ وزارة المالية نشرت وبشكل يتوافق مع المعايير الدولية وثيقتين من أصل (8) وثائق أساسية، في حين لم تنشر وثيقتين أخريين، ونشرت (3) وثائق بشكل جزئي تبعاً للمعايير، وهذا يتنافى مع السياسات المعلنة في الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام بالشفافية والنشر فيما يتعلق بالموازنة العامة وإدارة المال العام.

ثانياً: تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية المدققة للحساب الختامي

الحساب الختامي والتقرير المدقق:

– الحساب الختامي:

الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بياناً لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية³⁸.

– تقرير ديوان الرقابة المدقق:

هو التقرير الذي يصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تدقيق الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي تصدره وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون. حيث يتضمن التقرير إبداء الرأي من قبل ديوان الرقابة على البيانات الواردة في الحساب الختامي وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الإنتوساي ISSAI، ومعايير التدقيق الدولية)³⁹.

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

– القانون الأساسي الفلسطيني:

نصّت المادة (62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل على أنّه «يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً»⁴⁰.

– قانون الموازنة العامة:

جاء في نصّ المادة (66) من القانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، أنّه «على أساس الحسابات التمهيدية المعدّة بموجب المادة (65) تعدّ الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية»⁴¹.

– قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية:

نصّت المادة رقم (34) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، أنّه «على أساس الحسابات التمهيدية المعدّة بموجب المادة (33) تعدّ وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي»⁴².

– النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005.

نصّت المادة (149) فقرة (6) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على أن «تعدّ الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية»⁴³. كما نصّت المادة (150) فقرة (3) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على أن «تعدّ الوزارة الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية متضمناً كافة البيانات التي تعكس إيراداتها ونفقاتها الفعلية للسنة المالية المنتهية»⁴⁴.

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

39 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.

40 القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل، 2003، مادة رقم (62).

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

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

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

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

- المعايير الدولية:

نصت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، تبعاً لشراكة الموازنات العالمية IBP على أن الحساب الختامي يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن عام من نهاية العام المالي، وكذلك نصت على أن التقرير المدقق يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن 18 شهراً من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي⁴⁵. وقد أصدر ديوان الرقابة المالية والإدارية التقرير المدقق للحساب الختامي المجمع للعامين 2018-2019، والذي حمل الرأي «المتحفّظ»⁴⁶.

ومن خلال مراجعة التقرير، يلاحظ أن الرأي المتحفّظ تمّ بناؤه على جملة ملاحظات، حيث جاء في نصّ التقرير:

«لقد التزمنا بمسؤولياتنا الأخلاقية الأخرى وفقاً لهذه المتطلبات، نعتقد بأن أدلة التدقيق الثبوتية التي حصلنا عليها كافية وملائمة، وتوفر أساساً لرأينا المتحفّظ، حيث إنّ هذه التحفّظات مرفقة بهذا التقرير.»

كما أشار التقرير إلى أن البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية للسنوات 2018-2019م، هي من مسؤولية الحكومة الحالية (الثامنة عشرة)، موضحاً أن ديوان الرقابة المالية والإدارية يتحفّظ على امتثال وزارة المالية لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS)، ومعيار الأساس النقدي المحاسبي (IPSAS-Cash Basis) في الحسابات الختامية للسنوات 2018-2019.⁴⁷

حيث أشار التقرير إلى النقاط التالية:

- محدودية الموارد المالية في فلسطين، وعدم توقّر السيولة.
- ارتفاع الاقتراض البنكي.
- اتساع الفجوة التمويلية نتيجة انخفاض المنح والمساعدات.
- ارتفاع قيمة المبالغ المخصومة من المقاصة.
- تجاوز الفترة الزمنية في إصدار الحساب الختامي التجميعي.
- تحفّظات على إيرادات الضرائب المحلية.
- تحفّظات على إيرادات المقاصة.
- تحفّظات على الإيرادات المتحصلة من ضريبة الأملاك وأملاك الغائبين.
- تحفّظات على إيرادات المؤسسات العامة.
- تحفّظات على رسوم التراخيص.
- تحفّظات على المقبوضات المحجوزة.
- تحفّظات على البيانات الخاصة بالمنح والمساعدات.
- تحفّظات على الإيضاحات المتعلقة بالدين العام.
- تحفّظات على الرواتب والأجور.
- تحفّظات على النفقات غير الأجور.
- تحفّظات على الإقراض.
- تحفّظات على مدى الامتثال للقوانين والأنظمة.

إنّ الرأي «المتحفّظ» ونتائج التقرير المدقق للحساب الختامي للأعوام 2018-2019، يشير إلى وجود إشكاليات تواجه إدارة المال العام في فلسطين، والسياسات ذات الصلة، وهو بحاجة إلى معالجة، خاصة أن ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يمتلك الأدوات القانونية لمساءلة وزارة المالية أو مراكز المسؤولية المختلفة عن الانحرافات في الحساب الختامي، وهو يعمل تبعاً للأحكام القانونية على تزويد المجلس التشريعي بالتقرير المدقق لممارسة المجلس دوره القانوني في الرقابة والمساءلة على المال العام، وهذه النتيجة تؤكد من جديد على أهمية وجود مجلس تشريعي منتخب من أجل تفعيل المساءلة الرسمية في فلسطين.

45 دليل تتبّع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات 2013. IBP.
46 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، صفحة (20).
47 التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، صفحة (29).

◀ الفصل الثالث: الاستنتاجات والتوصيات:

أولاً: الاستنتاجات

- توجد إشكاليات وتحديات تواجه تطبيق سياسات إدارة المال العام في فلسطين تبعاً لما ورد في الخطط الوطنية والاستراتيجيات القطاعية لإدارة المال العام، مقسمة على عدة مجالات:

• **المجال الأول «الفجوة المالية»:** حيث توجد فجوة مالية كبيرة غير قابلة للردم ما بين الإيرادات والنفقات، الأمر الذي يخلق أزمة مالية متصلة، ويراكم من آثارها، تبعاً لتراكم المتأخرات وترحيل الالتزامات للأمام، وعدم إنفاذ السياسات والبرامج المخططة.

• **المجال الثاني «تحكم إسرائيل في إيرادات المقاصة»:** تشكل إيرادات المقاصة حوالي ثلثي الإيرادات العامة، وهي خاضعة للابتزاز الإسرائيلي من خلال حجز واستقطاع تلك الأموال أو جزء منها تحت مسميات وأسباب متنوعة، ما يحرم الخزينة العامة من إيراداتها.

• **المجال الثالث «تراجع الدعم الخارجي»:** انخفض الدعم الخارجي للموازنة العامة بشكل كبير، إن كان للخزينة العامة أو للنفقات التطويرية، ما أدى إلى تعثر في تنفيذ المشاريع والبرامج المعتمدة عليه، مثل برنامج المساعدات النقدية، والمشاريع التطويرية للوزارات ومراكز المسؤولية المختلفة.

• **المجال الرابع «النفقات المرتفعة»:** تبعاً لوجود خلل بنيوي في الموازنة العامة، فإن مبنى النفقات في ارتفاع مستمر، خاصة أن الرواتب والأجور تستحوذ على حصة الأسد من الموازنة العامة، فعلى الرغم من الارتفاع في الإيرادات إلّا أن ذلك لم يسهم في حل الأزمة المالية بحكم وجود ارتفاع في النفقات أيضاً.

• **المجال الخامس «التهرب والتسرب والتهريب الضريبي»:** حيث يهدر هذا البند مئات الملايين من الإيرادات الضريبية سنوياً، ما يشكل خسارة من إيرادات الخزينة العامة.

• **المجال السادس «صافي الاقراض»:** هذا البند الذي يجب ألا يكون في الموازنة العامة، يستنزفها بحوالي مليار شيكل سنوياً، وهو بحاجة إلى ضبط وحل، بتوفر الإرادة السياسية لذلك.

• **المجال السابع «التحويلات الطبية»:** حيث تستنزف هذه التحويلات الموازنة العامة بحوالي مليار شيكل سنوياً، وهي بحاجة إلى حل من خلال رافعة إصلاح نظام التأمين الصحي باتجاه إقرار نظام تأمين صحي شامل وإلزامي وتكافلي، حيث عملت الحكومة على تخفيض الموازنة المقدرة للتحويلات الطبية في العام 2022، ولكن هذا الإجراء لا يعالج المشكلة، بل ربما يؤثر على حق المواطن في الخدمة الصحية.

• **المجال الثامن «الحوكمة والإدارة الرشيدة»:** تبعاً لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن هناك هدراً للمال العام، يمكن تلافيه وتوفيره من خلال الحوكمة والإدارة الرشيدة.

• **المجال التاسع «التخطيط والواقع»:** حيث توجد فجوات عميقة ما بين الخطط والواقع، ما يعيق تنفيذ السياسات وتحقيق الأهداف الواردة في خطط إدارة المال العام.

● **المجال العاشر «العدالة الضريبية»:** إذ يتتافى النظام الضريبي الفلسطيني مع مبادئ العدالة الضريبية كونه يركز على الضرائب غير المباشرة، وهو بحاجة إلى تصويب من خلال مشروع قانوني ضريبة القيمة المضافة والجمارك، وتعديلات في قانون ضريبة الدخل، كون مساهمة ضريبة الدخل محدودة جداً في الإيرادات الضريبية، ومساهمة ضريبة القيمة المضافة تفوقها بأكثر من 3 أضعاف، الأمر الذي لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة.

- يوجد إنجاز لبعض السياسات والأهداف الواردة في استراتيجيات إدارة المال العام مثل زيادة الإيرادات من خلال تحسين الجباية، والموازنات متوسطة الأمد، وإعداد مشاريع قوانين لضريبة القيمة المضافة والجمارك وغيرها، ولكن توجد ضرورة لتكامل المخرجات والمنجزات من أجل تحقيق الرؤية والأهداف الاستراتيجية.

- على الرغم من أن استراتيجيات إدارة المال العام تضمنت الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، وشاملة، وملتزمة بالمعايير الدولية، إلا أن مستوى الشفافية ما زال دون المأمول، وما زال نشر وثائق الموازنة محدوداً ولا يستجيب للمعايير الدولية.

- نتائج تدقيق الحساب الختامي للسنوات المعدّة ما زالت تحمل الرأي المتحفّظ، وهذا يتنافى مع التوجهات الإصلاحية الواردة في استراتيجيات إدارة المال العام.

- صافي الإقراض ما زال يستنزف الموازنة العامة بحوالي مليار شيكل سنوياً، ومن الواضح أن سياسات تخفيضه لم تنجح رغم ورودها في كافة الخطط والاستراتيجيات وأجندات الإصلاح، وبحاجة إلى خطوات ثورية.

- على الرغم من أن تخفيض الدين العام هو واحد من أهداف استراتيجية إدارة المال العام، إلا أن البيانات الرقمية تشير إلى ارتفاع الدين العام.

- عملت الحكومة على صرف نسبة 80% من رواتب الموظفين العموميين ونسبة من المتأخرات التراكمية، في مواجهة الأزمة المالية، ولكن هذا الإجراء لا يحلّ الأزمة، بل يرحّلها للأمام، ويراكم من الاحتقان المجتمعي.

- على الرغم من الرأي المتحفّظ لديوان الرقابة المالية والإدارية على الحساب الختامي المجمع 2018-2019، إلا أن الديوان لا يملك الأدوات القانونية لمساءلة وزارة المالية أو مراكز المسؤولية ذات الصلة، الأمر الذي يؤكد من جديد أهمية وجود المجلس التشريعي.

ثانياً: التوصيات

- إجراء الانتخابات العامة لإعادة الاعتبار للسلطة التشريعية، وذلك بتحديد موعد جديد للانتخابات العامة «التشريعية والرئاسية» في آجال قريبة تتيح المجال لمشاركة واسعة للمواطنين فيها، من أجل استعادة دور المجلس التشريعي في أعمال الرقابة الرسمية على أعمال الحكومة وتفعيل دورها في المساءلة على إدارة المال العام.
- ضرورة افتتاح وزارة المالية على المجتمع المدني والأكاديميين والباحثين بما ينسجم مع الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام، خاصة فيما يتعلق بشفافية سياساتها وإجراءاتها، ومن ضمنها أجندة الإصلاح الحكومي، وما تشمله من أهداف وسياسات.
- ضرورة قيام وزارة المالية بتقييم علمي ودقيق لمدى إنفاذ وتطبيق استراتيجيات إدارة المال العام وفق المخطط، خاصة مع البدء بالإعداد للاستراتيجية الجديدة 2024-2026، بالاستفادة من نتائج هذا التقرير، وتحديد فجوات التطبيق، والمعوقات التي واجهتها، كجزء من التحليل الاستراتيجي المطلوب لتقييم المرحلة السابقة من الاستراتيجية للبناء عليها في إعداد الاستراتيجية القادمة، ونشر تقرير مفصل حول مدى تطبيق استراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، و2021-2023 وفق المخطط، خلال السنوات التي مضت من زمن التنفيذ.
- ضرورة التزام وزارة المالية بتوصيات ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بإدارة المال العام، الواردة في التقرير المدقق للحسابات الختامية، خاصة في ظل الحاجة للحوكمة والإدارة الرشيدة لمحاولة التغلب على الأزمة المالية.
- ضرورة العمل على تطبيق محاور الإصلاح للمال العام بشكل علمي ومنهجي يضمن نتائج ملموسة، وخاصة على بند صافي الإقراض، من خلال خطوات وإجراءات جوهرية مثل إيجاد حلول لديون البلديات وشركات التوزيع، وصيغة توافقية لخدمات الكهرباء للمخيمات.
- ضرورة العمل على ضبط فاتورة الرواتب من خلال تنقية الفاتورة، وإيجاد حلول للموظفين غير المدرجين على التشكيلات الإدارية، وجسر الفجوة بين رواتب الفئات العليا والدنيا، وإقرار قانون محدث للخدمة المدنية، يتضمن مبادئ العدالة.
- ضرورة إجراء وزارة المالية تعديلات في النظام الضريبي الفلسطيني بما يضمن العدالة الضريبية لكافة فئات المجتمع، والإسراع في إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة والتعديلات على قانون ضريبة الدخل بحيث تكون مستجيبة لمبادئ العدالة الضريبية.
- ضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة الثغرات في الإيرادات مثل التهرب الضريبي والتجنب الضريبي والتسرب المالي، وتبني خطة واقعية لترشيد النفقات.
- ضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة قضايا الدَّين العام، في ظلَّ الارتفاع الحادِّ فيه، خاصة وأنَّ ارتفاع الدَّين العام يعني وجود فوائد إضافية وزيادة لعبء نفقات خدمة الدَّين في الموازنة العامة.
- ضرورة معالجة قضية التحويلات الطبية من خلال منهجية علمية تحافظ على حقِّ المواطن في الخدمة الصحية، ومن خلال رافعة نظام التأمين الصحي الشامل.

المصادر والمراجع: ◀

«مرتبة حسب ورودها في التقرير»

- أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 «المواطن أولاً».
- الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال).
- الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022.
- الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.
- أجندة الإصلاح الحكومي 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). واقع المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة 2010-2019. رام الله-فلسطين. 2020.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 24 كانون ثان 2018.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 2 شباط 2022.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2021، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 25 تموز 2021.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية، بتاريخ: 28 تموز 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام. رام الله-فلسطين. 2017.
- الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996-2022، سلطة النقد الفلسطينية 2022.
- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2021م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021، الصادر بتاريخ 2021/3/31.
- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022، الصادر بتاريخ 2022/3/31.
- مشروع الموازنة العامة 2022، الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
- مؤشر العدالة الضريبية، من إصدارات مؤسسة مفتاح 2018.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل، وتعديلاته.
- قانون رقم (7) لسنة 1998م، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (38).
- دليل تتبع مسح الموازنات العامة، إصدار شراكة الموازنات الدولية 2013، IBP.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (62).
- قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (66).
- قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، المادة رقم (34).
- قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (149) فقرة رقم (6).
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، صفحة (20).

مواقع إلكترونية:

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

الخطط الوطنية والسياسات العامة واستراتيجيات إدارة المال العام وأجندة الإصلاح خلال الفترة من 2017 وحتى 2022

- أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية عدّة خطط وطنية تنموية منذ نشوئها، وهي:
- خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 .
- خطة التنمية الوطنية 2011-2013 «إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة».
- خطة التنمية الوطنية 2014-2016 «بناء الدولة وتجسيد السيادة».

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

في عام 2015، اعتمدت البلدان في العالم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة الـ 17 الخاصة بها⁴⁸.

وقد عملت الدول المختلفة ومن ضمنها فلسطين على قيادة زمام العملية، من خلال وضع إطار وطني لتحقيق الأهداف الـ 17 الخاصة بالتنمية المستدامة 2030، وشكلت فلسطين الفريق الوطني للتنمية المستدامة، واللجنة التوجيهية لأهداف التنمية المستدامة، لمتابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030.

وقد تضمن الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة موضوع «السلام والعدل والمؤسسات القوية»، واشتمل هذا الهدف على جملة مقاصد منها:

- تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.
- الحدّ بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- إنشاء مؤسسات فعّالة وشفّافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
- كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريّات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية.
- تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة⁴⁹.

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

أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

تتأغماً مع رؤيتها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، مع بداية العام 2017، وأطلقت عليها اسم «المواطن أولاً»، حيث ارتكزت أجندة السياسات الوطنية على ثلاثة محاور هي الطريق نحو الاستقلال، والإصلاح وتحسين جودة الخدمات، والتنمية المستدامة⁵⁰.

وتضمنت أجندة السياسات الوطنية الرؤية الوطنية التي نصّت على أن «فلسطين دولة عربية مستقلة ذات سيادة على الضفة الغربية وقطاع غزة تُقام على حدود المنطقة التي احتلتها إسرائيل في حزيران العام 1967، وعاصمتها القدس الشرقية. وهي دولة ديمقراطية مستقرة تحترم حقوق الإنسان وتضمن لمواطنيها كافة حقوقاً وواجبات متساوية، ويعيش سكانها في بيئة آمنة في ظل سيادة القانون، وتعمل على ضمان المساواة بين الرجل والمرأة، وتتمنّ عالياً ثروتها الاجتماعية، وتماسك مجتمعا وتضامنه، وتتميز بالثقافة العربية الفلسطينية، والقيم الإنسانية والتسامح الديني. وفلسطين دولة تقدمية تتمنّ العلاقات الودية مع الدول الأخرى، وأعضاء المجتمع الدولي كافة. أما الحكومة الفلسطينية، فهي حكومة منفتحة وشفافة ومسؤولة تستجيب لحاجات مواطنيها، وتقدم لهم الخدمات الأساسية بنجاعة، وتوفّر البيئة التي تتيح للقطاع الخاص مجال التطور والنمو. وتعتبر المصادر البشرية الفلسطينية، القوة المحركة للتنمية الوطنية. أما الاقتصاد الفلسطيني، فهو مفتوح على الاقتصادات الأخرى في أرجاء العالم كافة، ويسعى إلى إنتاج بضائع وخدمات منافسة تتميز بقيمة وجودة عالية. وعلى المدى الأبعد، فإنّ الاقتصاد الفلسطيني يطمح لأن يصبح اقتصاداً مبنياً على المعرفة»⁵¹.

كما تضمنت أجندة السياسات الوطنية عشر أولويات وطنية، تسعى لتحقيقها، موزعة على محاور الخطة المختلفة، ومن ضمنها المحور الثاني الذي يتعلق بالإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة، والذي تضمّن الأولوية الوطنية الخامسة «الحكومة الفعّالة»، التي اشتملت على السياسات الوطنية التاسعة والعاشرية والتي نصّت على تعزيز المساءلة والشفافية، وكفاءة وفعالية إدارة المال العام⁵².

واعتمدت السياسة الوطنية العاشرية «كفاءة وفعالية إدارة المال العام» التدخلات السياساتية التالية:

- تعزيز إدارة المال العام وضمان الاستدامة المالية، مع التركيز على تطوير السياسة المالية الكلية، وإدارة الدين العام، وإدارة المشتريات.
- زيادة الإيرادات بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسن آليات التحصيل، وحشد الدعم الخارجي، وترشيد النفقات.
- إصلاح نظام التقاعد لموظفي القطاع العام.
- إصلاح المؤسسات العامة وإعادة هيكلتها لتعزيز كفاءتها في تقديم الخدمات.
- إنشاء مؤسسات مزوّدي الخدمات العامة الأساسية لا سيّما خدمات المياه والكهرباء⁵³.

الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال):

ومع قدوم الحكومة الثامنة عشرة تمّ إطلاق «الخطة الوطنية للتنمية» تحت عنوان (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، التي تضمنت ثلاثة محاور هي إنهاء الاحتلال، والتميّز في خدمة الناس، والتنمية المستدامة⁵⁴. وتضمنت أجندة السياسات الوطنية الرؤية الوطنية التي نصّت على أن «إنهاء الاحتلال طريق نضالي طويل وليس له إطار زمني واضح، إلّا أنّنا ومنذ إعلان الاستقلال في عام 1988، وإصدار القانون الأساسي المعدّل للعام 2003، ولغاية إعداد «الخطة الوطنية للتنمية: الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال» قد حددنا وجهتنا النهائية، بشكل واضح لا لبس فيه، وهي تحقيق هدفنا الأسمى في الحرية والاستقلال»⁵⁵.

50 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 5.

51 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 16.

52 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 26.

53 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 34.

54 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 9.

55 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 29.

كما تضمنت الخطة الوطنية للتنمية عشر أولويات وطنية، تسعى لتحقيقها، موزعة على محاور الخطة المختلفة، ومن ضمنها المحور الثاني وهو التميّز في خدمة الناس، الذي تضمّن الأولوية الوطنية الرابعة «الحكومة في خدمة المواطن»، التي اشتملت على السياسات الوطنية السابعة والثامنة والتاسعة ونصّت على تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن، والارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطن، وإصلاح وتطوير قطاع الأراضي⁵⁶.

أما الأولوية الوطنية الخامسة «الحكومة الفعّالة والبعيدة عن البيروقراطية» فقد اشتملت على السياسات الوطنية العاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة التي نصّت على تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد، وتعزيز كفاءة المؤسسات العامة، وكفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة⁵⁷. حيث تضمنت السياسة الوطنية الثانية عشرة «كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة» المجالات التي تركّز عليها الحكومة إدارة الاقتصاد الكلي، والسياسة المالية، وإدارة الدّين العام، والمشتريات⁵⁸.

وتطرقت السياسة الوطنية الثانية عشرة إلى القضايا التي تواجه إدارة المال العام مثل الإيرادات وضبط النفقات والتقليل من المتأخرات، ونظام التقاعد العام، وتقليص نسبة المتأخرات، ومشكلة صافي الإقراض، وتشكيل المؤسسات العامة.

السياسة الوطنية العامة الثانية عشرة:

كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة من خلال التدخلات السياساتية التالية:

- تعزيز إدارة المال العام وضمان الاستدامة المالية، مع التركيز على تطوير السياسة المالية الكلية، وإدارة الدّين العام وترشيد النفقات.
- تعزيز نظام الشراء العام بما يضمن الشفافية والمساءلة.
- زيادة الإيرادات بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين آليات التحصيل، وحشد الدعم الخارجي.
- إصلاح نظام التقاعد لموظفي القطاع العام.
- إنشاء مؤسسات مزوّدي الخدمات الإقليمية للمياه والكهرباء.
- تحسين وترشيد إدارة المرافق العامة وتأهيلها⁵⁹.

الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022

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

أما رؤية إدارة المال العام 2017-2022، فقد نصت على: «إدارة المال العام بكفاءة وفعالية ضمن أفضل إطار مالي واقتصادي متاح وبما يتوافق مع أفضل المعايير الدولية المنظمة لإدارة المال العام، وصولاً إلى نظام مالي مستقر قادر على تمويل الخدمات العامة بالمستوى الذي يستحقه ويتطلع إليه الشعب الفلسطيني»، ونصّت الرسالة على بناء «نظام متكامل لإدارة المال العام منسجم قانونياً وتنظيمياً، يقوم على جمع الموارد العامة بكفاءة وعدالة، وإعداد موازنة عامة واقعية قائمة على البرامج متوسطة الأمد تتسجم مع أجندة السياسات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية، يقابلها نظام إنفاق عام يعمل بناءً على هذه البرامج بكفاءة وفعالية وشفافية تتيح إمكانية المساءلة والرقابة العامة»⁶⁰.

56 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقد نحو الاستقلال)، صفحة 52.

57 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقد نحو الاستقلال)، صفحة 52.

58 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقد نحو الاستقلال)، صفحة 69.

59 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقد نحو الاستقلال)، صفحة 70.

60 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 9.

الأهداف الاستراتيجية لإدارة المال العام 2017-2022

- الهدف الاستراتيجي الأول: الالتزام بإنفاق المال العام بناءً على ما حدّدته الاستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد.
- الهدف الاستراتيجي الثاني: الالتزام بأنظمة محاسبية شفافية، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية ومتّصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعّال.
- الهدف الاستراتيجي الثالث: الإيرادات العامة محصّلة بكفاءة وفعاليّة وعدالة.

الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023

بدأت عملية إعداد هذه الاستراتيجية كجزء من عملية تحديث لكافة الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية 2017-2022، وتبنّت الاستراتيجية رؤية نصّت على أن «المال العام يدار بكفاءة وفعالية ضمن أفضل إطار مالي واقتصادي متاح وبما يتوافق مع المعايير الدولية المنظمة لإدارة المال العام، وصولاً إلى نظام مالي مستقر قادر على التأثير بشكل إيجابي في الاقتصاد، وقادر على تمويل الخدمات العامة بالمستوى الذي يستحقه ويتطلع إليه الشعب الفلسطيني». أمّا رسالتها فقد نصّت على بناء «نظام متكامل لإدارة المال العام منسجم قانونياً وتنظيمياً، يقوم على جمع الموارد العامة بكفاءة وعدالة. وإعداد موازنة عامة واقعية قائمة على البرامج متوسطة الأمد تتسجم مع أجندة السياسات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية، وتطبيق نظام إنفاق عام يعمل بناءً على هذه البرامج بكفاءة وفعالية وشفافية تتيح إمكانية المساءلة والرقابة العامة»⁶¹.

الأهداف الاستراتيجية لإدارة المال العام 2021-2023

- الهدف الاستراتيجي الأول: تخطيط وإنفاق المال العام بناءً على ما حدّدته الاستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد.
- الهدف الاستراتيجي الثاني: إدارة المال العام مبنية على منظومة محاسبية شفافة، وشاملة، وملتزمة بالمعايير الدولية ومتصلة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعّال.
- الهدف الاستراتيجي الثالث: الإيرادات العامة محصّلة بكفاءة وفعالية وعدالة⁶².

أجندة الإصلاح الحكومي 2022 (REFORM AGENDA):

- في العام 2022، أطلقت الحكومة الفلسطينية أجندة الإصلاح الحكومي⁶³، وتمّ تقديمها للمانحين في شهر أيار 2022، واشتملت على خمسة محاور وإحدى وعشرين خطوة إصلاحية تشمل المجالات الحكومية كافة، وهي:
- الإصلاحات الإدارية.
 - إصلاحات المالية العامة.
 - الإصلاحات الاقتصادية.
 - الإصلاحات الاجتماعية.
 - إصلاحات الأمن والنظام العام⁶⁴.

61 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (22).

62 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (24).

63 لا توجد نسخة باللغة العربية من أجندة الإصلاح الحكومي 2022، وهي متوفرة باللغة الإنجليزية، لذا تمّ الاعتماد عليها في إعداد هذا التقرير.

64 REFORM AGENDA - Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust- May 2022 64

حيث أشارت أجندة الإصلاح إلى أنّ الحكومة ستعمل في مجال إصلاح المالية العامة على تحسين العدالة والشفافية وكفاءة تحصيل الإيرادات وحماية الخدمات الحيوية مثل الصحة والتعليم وتطوير البنية التحتية ودعم الفقراء. وسيتم إدخال إصلاحات عاجلة على فاتورة الأجور والإحالات الطبية وصافي الإقراض وتحصيل الإيرادات هذا العام لتحقيق الاستقرار في الأزمة المالية والتخفيف من تراكم متأخرات الأجور غير المسددة والمزايا النقدية وفواتير القطاع الخاص. وعلى المدى الطويل، ستقوم الحكومة بإصلاح التأمين الطبي وتمويل الحكومة المحلية لتحسين الخدمات العامة. وسنعمل مع الشركاء لتوجيه الدعم إلى أولويات التنمية الاقتصادية وتحسين التعاون لمكافحة غسل الأموال وتمويل الأنشطة غير المشروعة.

وتضمنت خطة إصلاح المالية العامة الأولويات التالية:

- إصلاح نظام الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق.
- إصلاح نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي.
- تعزيز الأنظمة الحكومية للحد من صافي الإقراض.
- تحسين فعالية هيئات الحكم المحلي.
- إصلاح قطاع المياه والكهرباء.
- وضع نظام لمكافحة غسل الأموال والجرائم المالية.
- تعظيم تأثير المساعدات الدولية⁶⁵.

أولاً: إصلاح نظام الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- إصلاح النظام الضريبي، بما في ذلك القوانين والسياسات والإجراءات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- فحص رسوم الخدمة وإعادة هيكلتها.
- تعديل عمليات تدقيق الموازنة العامة وإدارة مشاريع التنمية والتدفقات النقدية ووضع آليات محددة بوضوح للصراف.

النتيجة المتوقعة: زيادة الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق بشكل مستدير، وضمان القدرة على الوفاء بالالتزامات، مع مراعاة الوضع الاقتصادي، وتمكين المواطنين من المثابرة في مواجهة الاحتلال.

ثانياً: إصلاح نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- إعداد فحص شامل للقطاع الصحي من خلال الإحصائيات الموثوقة، التي تُستخدم كأساس لإصلاح النظام الصحي على الصعيد المالي والإداري.
- تطوير نظام محوسب ومستدام للتحويلات الطبية، إلى جانب تأمين صحي ملزم وشامل.
- إنشاء وتشغيل نظام تأمين صحي ملزم وشامل ومستدام مالياً وإدارياً.
- العمل بشكل تدريجي على الحد من التحويلات الطبية إلى المستشفيات خارج النظام الصحي الحكومي.
- تدقيق ومتابعة المرضى المحوّلين من خلال وحدة متخصصة.
- استقدام أخصائيين للعمل في المستشفيات الحكومية وتوفير بدائل للتحويلات.
- إنشاء لجنة مشتركة بين وزارة المالية ووزارة الصحة لمراقبة نفقات التحويلات الطبية في إطار الموازنة المعتمدة.
- تطوير حملة إعلامية وتوعوية حول مفهوم التأمين الصحي الحكومي لتشجيع الناس على الاشتراك في التأمين الصحي.

النتيجة المتوقعة: وضع اللمسات الأخيرة على اللوائح المتعلقة بالتحويلات الطبية والتأمين الصحي لتحقيق نهج الحكومة وتلبية احتياجات الفلسطينيين على أساس عادل من قبل طاقم طبي مؤهل بالشراكة مع القطاع الخاص.

ثالثاً: تعزيز الأنظمة الحكومية للحد من صافي الإقراض

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- تفعيل الوحدة الخاصة بمتابعة صافي الإقراض لدى الجهات ذات العلاقة والقضاء على مشكلة صافي الإقراض.
 - تفعيل آلية اشتراط وصول الهيئات المحلية إلى المشاريع بالتزامها بدفع فواتير المياه والكهرباء المستحقة.
 - تعزيز الأداء القانوني والإداري والتدقيق المالي لوحدات الحكم المحلي.
 - التأكد من أن صندوق تطوير وإقراض البلديات (MDLF) يعمل على تحقيق الهدف الذي أنشئ من أجله، وهو تقديم قروض للبلديات حتى تشارك في عملية التنمية على أساس مستدام.
 - إعطاء دور أكبر للبلديات القادرة في تحصيل بعض الرسوم والضرائب المستحقة، بما في ذلك ضريبة الأملاك.
- النتيجة المتوقعة: حل مشكلة ديون المياه والكهرباء، وضمان حصول الهيئات المحلية على كامل الاستحقاقات من الخزينة العامة وفقاً للقانون؛ وزيادة تحصيل الرسوم من خلال وحدات الحكم المحلي؛ إلى جانب القضاء على قضايا صافي الإقراض المتراكم.

رابعاً: تحسين فعالية هيئات الحكم المحلي

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- وضع لائحة إدارية ومالية موحدة ليتم اعتمادها لجميع الهيئات المحلية.
 - إعادة النظر في معايير دعم هيئات الحكم المحلي من قبل صندوق تطوير وإقراض البلديات.
 - استكمال المخطط المكاني الوطني ومخططات تقسيم المناطق للتجمعات السكنية مع الحفاظ على المساحات الخضراء.
 - توضيح علاقة العمل بين مكونات قطاع الحكم المحلي (وزارة الحكم المحلي، واتحاد الهيئات المحلية، وصندوق تطوير وإقراض البلديات)، مع التركيز على مهام التنمية.
 - تعزيز مرافق البنية التحتية لوحدات الحكم المحلي وتوفير تدريب إلزامي لبناء القدرات لموظفي الوحدة المحلية.
 - تعزيز التنمية الاقتصادية المحلية وبناء شراكات مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.
- النتيجة المتوقعة: وحدات الحكم المحلي منتخبة وفعالة، وتوفر استجابة مستدامة للمواطنين، وملتزمة بالقوانين واللوائح، وتساهم في توسيع نطاق التنمية المحلية، ومساءلة المجتمع، والبناء المنظم، والمساحات الخضراء.

خامساً: إصلاح قطاع المياه والكهرباء

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- فحص الجوانب القانونية والمالية ووضع إجراءات مراقبة قطاع المياه بما في ذلك كافة المرافق والمكونات.
- تشغيل شركة المياه الوطنية.
- إنشاء مرافق المياه الإقليمية.
- إقامة مشاريع توليد الطاقة الشمسية في جميع المحافظات لتوفير الطاقة وتقليل التلوث البيئي.
- تحسين إمدادات الطاقة عن طريق تركيب شبكة موثوقة ودقيقة، ما يتيح شراء الطاقة من منتجين محليين وإقليميين مستقلين، باستخدام مصادر الطاقة التقليدية والبديلة.
- توفير بنية تحتية مناسبة لمنع الفاقد.

النتيجة المتوقعة: قطاع مياه وكهرباء محكوم وصديق للبيئة، تنتج عنه وفورات مالية.

سادساً: وضع نظام لمكافحة غسل الأموال والجرائم المالية

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- تعزيز قدرات وموارد التحقيقات والملاحقات والتقاضى في الجرائم المالية.
 - تعزيز التعاون المحلي بين الجهات المختصة فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال والجرائم المالية.
 - بدء تعاون دولي بين الهيئات الفلسطينية المختصة والنظراء الدوليين لمكافحة غسل الأموال والجرائم المالية.
- النتيجة المتوقعة: فلسطين خالية من أية جرائم مالية، والحفاظ على النظام المصرفي متيناً وشفافاً كما ينبغي.

سابعاً: تعظيم تأثير المساعدات الدولية

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- وضع إطار عمل للمساعدة في إضفاء الطابع المؤسسي على العمل بين الشركاء والحكومة بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.
- إصدار تقارير منتظمة لرصد فعالية وتأثير المساعدات.
- تفعيل نظام إدارة معلومات المساعدات (AIMS) لجميع مشاريع المساعدة.
- تعزيز تنفيذ شروط ومسؤوليات اجتماعات تنسيق المساعدات المحلية.

النتيجة المتوقعة: يتم توجيه المساعدات الدولية واستخدامها بما يتماشى مع أولويات التنمية في فلسطين لضمان التنفيذ الكامل لخطة تنمية فلسطين (PDP)؛ وخلق الانسجام بين المنظمات غير الحكومية؛ وبرامج دعم القطاع الخاص والحكومة⁶⁶.

موازنة العام 2022

تمّ إقرار الموازنة العامة للعام 2022، بتاريخ 2022/3/31⁶⁷، وقد أعلن مجلس الوزراء عن حزمة إصلاحية للمال العام من خلال تعزيز الإيرادات، وترشيد النفقات خاصة في قضايا ثلاث وهي الرواتب وأشباه الرواتب، وصافي الإقراض، والتحويلات الطيبة.



الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة؛ ائتلاف عددٍ من المنظمات الأهلية الفلسطينية التي عملت على تنسيق جهودها الرامية لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في إدارة المال العام وبشكل خاص الموازنة العامة. ويتبنى الفريق منهج عمل يقوم على الشراكة الفاعلة مع جميع المعنيين في مجال إدارة المال العام بمن فيهم وزارة المالية والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة في عملية التخطيط؛ لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- تعزيز الشفافية من حيث نشر المعلومات الخاصة بالسياسة المالية والإنفاق الحكومي والإيرادات العامة، وتعزيز موقع ترتيب فلسطين على المؤشر الدولي لشفافية الموازنة.
- تعزيز نظم المساءلة حول النفقات والإيرادات العامة.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات المالية للسلطة الفلسطينية وتحديد أولويات الإنفاق والتطوير والخطط الوطنية القطاعية بما يخدم مصالح المواطن الفلسطيني ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
- رفع وعي المواطن الفلسطيني بأحكام قانون الموازنة السنوي وطرق المشاركة في وضع السياسات المالية والرقابة عليها لتمكينه من المساءلة حولها.
- تقديم توصيات لمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة بإدارة المال العام بهدف تحسين إدارة المال العام؛ وذلك من خلال عملية التحليل الدوري للموازنة العامة والإجراءات المالية المتخذة من قبل وزارة المالية التي يقوم بها الفريق الأهلي.

تم تأسيس الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة عام 2011، ويضم في عضويته عدداً من المنظمات الأهلية القطاعية وهي: ائتلاف أمان (السكرتاريا التنفيذية للفريق الأهلي)، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم، مركز العمل التنموي - معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيات، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر (جامعة بيرزيت)، مركز دراسات التنمية IDS، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، مؤسسة قادر للتنمية الاجتماعية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مؤسسة مساواة، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بنیان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية - بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.