

واقع النفقات التحويلية في الموازنة العامة



ورقة عمل استقصائية "تشخيصية"



ورقة عمل استقصائية "تشخيصية" حول:

"واقع النفقات التحويلية في الموازنة العامة"

شباط 2018



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل
للباحث الاستاذ مؤيد عفانة لإعداد هذه الورقة
وللدكتور عزمي الشعبي على الإشراف العام عليها

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. " واقع النفقات التحويلية في الموازنة العامة" – ورقة استقصائية. رام الله- فلسطين.

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

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 على 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.

تشكل النفقات التحويلية بندا أساسيا من بنود النفقات العامة في مبنى الموازنة العامة في فلسطين، وتبعاً لقانون الموازنة العامة 2017، وأبعاد موازنة العام 2017 فقد بلغت النفقات التحويلية المقدرة (4,549)¹ مليون شيكل، من (16,837) مليون شيكل إجمالي النفقات العامة، أي ما نسبته (27%). وتشمل الموازنة المخصصة للنفقات التحويلية -تبعاً لمبنى الموازنة العامة في فلسطين- المساهمات الاجتماعية، وهي مساهمة الحكومة للهيئة العامة للتأمين والمعاشات (للمتقاعدين)²، وقدرت في موازنة العامة 2017، بمبلغ (767,810,000)³ شيكل، وهي خارج نطاق بحث هذه الورقة الاستقصائية، لأنها محددة ومعلومة التفاصيل، في حين أنه تم رصد مبلغ (3,780,783,000)⁴ شيكل كنفقات تحويلية تتوزع على 18 مركز مسؤولية رئيسي وفرعي. (وزارات، هيئات، سلطات...)، وتشكل بدورها نسبة (22.5%) من إجمالي النفقات العامة.

النفقات التحويلية:

عرفت وزارة "المالية والتخطيط" النفقات التحويلية بأنها "النفقات التي تدفعها الحكومة لشرائح مختلفة في المجتمع من خلال مؤسسة عامة ويستفيد منها طرف ثالث (مثل دفعات لمساعدة الفقراء، وأهالي الشهداء)⁵"

وتبعاً لتقرير الإنفاق الفعلي للعام 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ 2018/1/24، فقد بلغت النفقات التحويلية المُنقَعة فعلياً (3,559,400,000)⁶ شيكل، أي ما نسبته (94%) من المقدّر، وما نسبته (22.3%) من إجمالي النفقات المُتحققة في العام 2017.

هدف الورقة الاستقصائية:

تشخيص واقع النفقات التحويلية في الموازنة العامة، واستقصاء مراكز المسؤولية التي تشمل على النفقات التحويلية، بالإضافة الى بيانات مقارنة للنفقات التحويلية المقدرة والمنقعة فعلياً في السنوات الثلاث الأخيرة، من أجل تحديد مجالات يمكن العمل على ترشيد النفقات فيها.

منهجية الورقة الاستقصائية:

تم اعتماد منهجية علمية استقصائية، قائمة على المحاور التالية:

1. مراجعة الأدبيات ووثائق الموازنة العامة وتقاريرها لإعداد مقدمة مفاهيمية حول النفقات التحويلية.
2. تحديد مراكز المسؤولية التي تتضمن نفقات تحويلية مع قيمة تلك النفقات المخصصة، وطبيعة تلك المخصصات "أوجه الإنفاق".
3. مقارنة النفقات التحويلية المقدرة مع الفعلية، في الموازنة العامة 2017.
4. اعداد سلسلة زمنية مقارنة للنفقات التحويلية لآخر ثلاث سنوات، لقياس وتشخيص:
 - عدد مراكز المسؤولية التي تتضمن نفقات تحويلية.
 - مدى الزيادة او النقصان الموازنة المقدرة والمتحققة للنفقات التحويلية.
 - مقارنة النفقات التحويلية المقدرة مع الفعلية.
5. إعداد استخلاصات وتوصيات حول النفقات التحويلية

¹ قرار بقانون رقم (3) للعام 2017، بشأن الموازنة العامة 2017، الصادر بتاريخ: 2017/2/15.

² موازنة المواطن 2016، من إصدارات وزارة المالية والتخطيط - فلسطين 2016.

³ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017.

⁴ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017.

⁵ موازنة المواطن 2016، من إصدارات وزارة المالية والتخطيط - فلسطين 2016.

⁶ تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24.

مراكز المسؤولية التي تتضمن نفقات تحويلية:

من خلال مراجعة كتاب الموازنة العامة 2017، والتقرير الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية والتخطيط لشهر كانون أول 2017، فإن النفقات التحويلية المقررة والفعلية كانت موزعة على 18 مركز مسؤولية، موزعة على القطاعات الأربعة على النحو الآتي:

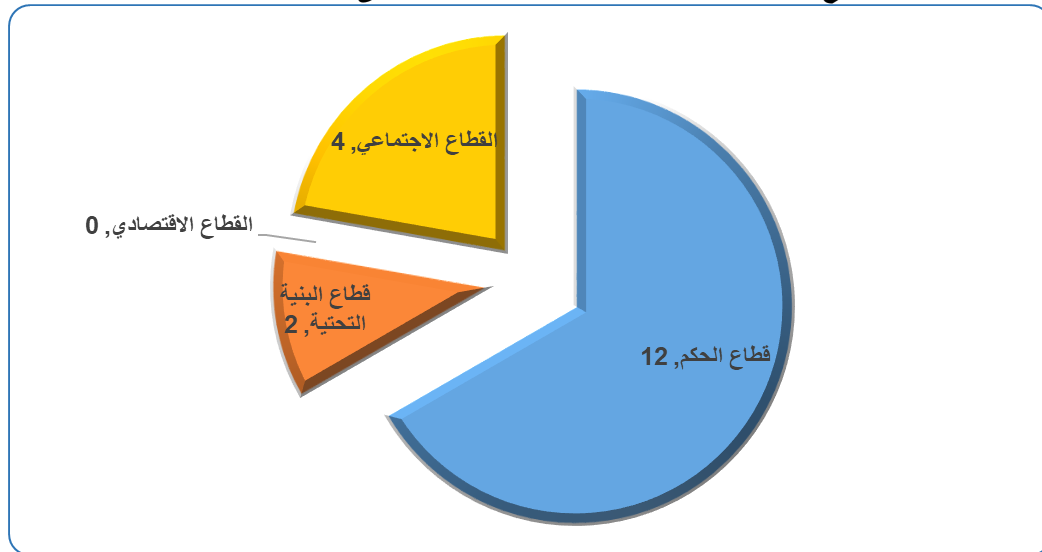
جدول رقم (1)

توزيع مراكز المسؤولية التي تتضمن نفقات تحويلية على القطاعات الأربعة⁷

قطاع الحكم	قطاع البنية التحتية	قطاع الاقتصادي	قطاع الاجتماعي
12	2	0	4

شكل رقم (1)

توزيع مراكز المسؤولية التي تتضمن نفقات تحويلية على القطاعات الأربعة



⁷ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 23-25

جدول رقم (2)

جدول مقارن للنفقات التحويلية المقدرة والفعلية لمراكز المسؤولية المختلفة في موازنة العام 2017، وأوجه الصرف لتلك النفقات

الرقم	مركز المسؤولية	النفقات التحويلية المقدرة/ بالشيك ⁸	النفقات التحويلية المتحققة/ بالشيك ⁹	نسبة الفعلي من المقدر	أوجه الصرف
1	المتقاعدون	1,030,000,000	1,273,444,000	123.6%	مستحقات المتقاعدين "المنافع الاجتماعية" ¹⁰
2	وزارة التنمية الاجتماعية	756,380,000	1,173,073,000 ¹¹	81.3%	تشمل رواتب اسر الشهداء والجرحى ¹² ، وكذلك التحويلات النقدية للأسر الفقيرة ¹³ ، كذلك محمل عليها تفريغات تعويضات لتعيينات "تفريغات" عام 2005 بقيمة (1,500) شيكل لعدد (11,850)، وبتكلفة سنوية تصل الى (213,300,000) شيكل.
3	مؤسسة رعاية أسر الشهداء	686,773,000			
4	منظمة التحرير-الصندوق القومي	685,365,000	630,612,000	92.0%	وتشمل نفقات تحويلية لمؤسسات منظمة التحرير، مخصصات الأسرى، مؤسسة ياسر عرفات، المجلس الأعلى للإبداع والتميز، اللجنة الرئاسية العليا لمتابعة شؤون الكنائس في فلسطين ¹⁴ .
5	وزارة الحكم المحلي	145,000,000	134,276,000	92.6%	تشمل منح للهيئات المحلية ¹⁵ .
6	وزارة التربية والتعليم العالي	120,000,000	85,516,000	71.3%	لمؤسسات التعليم العالي ¹⁶ .
7	النفقات العامة	75,000,000	26,465,000	35.3%	تغطية كافة النفقات التي لم تؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد الموازنة ¹⁷

⁸ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 23-25

⁹ التقرير الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ: 2018/12/24، جدول 5 ب.

¹⁰ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 766

¹¹ في تقارير وزارة المالية والتخطيط الدورية، يتم دمج النفقات الفعلية لكل من وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية اسر الشهداء.

¹² كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 622

¹³ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 383

¹⁴ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 646

¹⁵ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 315

¹⁶ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 139

¹⁷ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 780

8	وزارة المالية والتخطيط	68,000,000	43,054,000	63.3%	مخصصة لبرنامج ضبط و إدارة الإنفاق العام ¹⁸ .
9	الاحتياطات المالية	55,000,000	11,297,000	20.5%	النققات التي تطراً خلال السنة المالية ¹⁹ ، ويتم الإنفاق وفق الحالات الطارئة، ويوجد نص قانوني لها.
10	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	55,000,000	35,156,000	63.9%	مخصصة لبند الإعانات في برنامج إدارة مصادر الطاقة التقليدية ²⁰ .
11	وزارة شؤون القدس	25,000,000	19,799,000	79.2%	مخصصة لبرنامج دعم الصمود الجغرافي والإنساني والمقدسيين ²¹
12	المجلس التشريعي	20,000,000	12,382,000	61.9%	مكافآت ورواتب أعضاء "نواب" المجلس التشريعي الفلسطيني ضمن برنامج التمثيل والتشريع والرقابة ²²
13	السفارات	15,965,000	12,921,000	80.9%	مخصصة لبرنامج التمثيل الدبلوماسي بالخارج (منافع اجتماعية) ²³
14	وزارة الصحة	15,300,000	0	0.0%	تم تقديرها للمنافع الاجتماعية ²⁴ .
15	المؤسسات غير الحكومية- مركزية	14,000,000	23,913,000	170.8%	تحويلات للمؤسسات غير الحكومية العاملة في فلسطين، ضمن برنامج دعم المؤسسات غير الحكومية ²⁵
16	هيئة مكافحة الفساد	10,000,000		0.0%	تم تخصيصها لبرنامج رفع قدرات هيئة مكافحة الفساد ²⁶ يتم دمج نفقاتها في تقرير الإنفاق مع نفقات المؤسسات غير الحكومية
17	هيئة مقاومة الجدار والاستيطان	3,600,000		0.0%	مخصصة لبرنامج الحفاظ على الأرض و الممتلكات والثروات الطبيعية الفلسطينية ²⁷ يتم دمج نفقاتها في تقرير الإنفاق مع نفقات منظمة التحرير التحويلية.

¹⁸ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 217
¹⁹ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 577
²⁰ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 715
²¹ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 921
²² كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 738
²³ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 541
²⁴ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 245
²⁵ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 682
²⁶ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 798
²⁷ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 929

18	الهيئة المستقلة لحقوق الانسان	400,000		0.0%	لم يتم التحويل لها، علما بأنه تم حذف المخصص لها في موازنة 2018
	المجموع	3,780,783,000	3,481,908,000²⁸	92.1%	

²⁸ يوجد تباين في المبلغ الإجمالي للنفقات التحويلية المتحققة ما بين المرصود في تقرير الانفاق الفعلي للبنود الأساسية للموازنة العامة جدول رقم (1) والمجموع التراكمي للنفقات التحويلية في مراكز المسؤولية المختلفة المرصودة في الجدول (5ب)، وهذا مؤشر على ان الانفاق للنفقات التحويلية يتم أيضا خارج مراكز المسؤولية، المصدر التقرير الشهري التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط بتاريخ: 2018/12/24.

يظهر من الجدول رقم (2) السابق ما يلي:

1. يوجد 18 مركز مسؤولية تتضمن نفقات تحويلية مُقرّة، وموجودة في قطاعات (الحكم، البنية التحتية، القطاع الاجتماعي)
2. أعلى إنفاق فعلي للنفقات التحويلية لبند "المتقاعدون"، وبلغ (1,273,444,000) شيكل، وهو أعلى أيضا من المقدّر، حيث بلغ الإنفاق المتحقّق مقارنة بالمقدّر 123.6%.
3. النفقات التحويلية الفعلية المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية والتجمع الوطني لأسر الشهداء، كان بالمركز الثاني من حيث الانفاق (1,173,073,000) شيكل، وإن كان الإنفاق المتحقّق أقل من المقدّر وبلغ نسبة 81.3% من المقدّر.
4. عمليا (3) مراكز مسؤولية استحوذت على (88.4%) من الإنفاق الفعلي للنفقات التحويلية، وهي (المتقاعدون، وزارة التنمية الاجتماعية والتجمع الوطني لأسر الشهداء، ومؤسسات منظمة التحرير الصندوق القومي الفلسطيني)، وبلغت النفقات التحويلية المتحققة الخاصة بها (3,077,129,000) شيكل.
5. يوجد مركزي مسؤولية، تم تخصيص نفقات تحويلية لها في الموازنة العامة 2017، وعمليا لم يتم أي صرف فعلي للنفقات التحويلية فيها وهي (وزارة الصحة، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان).
6. توجد انحرافات دالة احصائيا في النفقات التحويلية المتحققة مقارنة بالمقدرة، حيث يوجد تطرف في الصرف / عدم الصرف، ففي الوقت الذي كانت فيه النفقات التحويلية لوزارة الصحة 0% من المقدّر، بلغت للمؤسسات غير الحكومية- مركزية 170% من المقدّر، علما بأنه تم دمج للنفقات التحويلية لهيئة مكافحة الفساد، وهيئة مقاومة الجدار والاستيطان مع هذا المركز.
7. توجد نفقات تحويلية منفقة فعليا على مراكز مسؤولية عامّة وغير محددة النفقات، مثل الاحتياطات المالية، والنفقات العامة، والتي بلغت النفقات التحويلية المتحققة فيها مبلغ (11,297,000) شيكل و (26,465,000) على التوالي.
8. توجد مراكز مسؤولية مشلولة ومعطلة منذ سنوات طويلة، كالمجلس التشريعي الفلسطيني، ومع ذلك فقد بلغت النفقات التحويلية الخاصة به والمتحققة (12,382,000) شيكل، وهي رواتب أعضاء المجلس التشريعي (النواب)
9. قدرت النفقات التحويلية الخاصة للمؤسسات غير الحكومية – مركزية بمبلغ (14,000,000) شيكل، وهو مبلغ مرتفع نسبيا، ومع ذلك فإن النفقات التحويلية المتحققة بلغت أعلى من ذلك بكثير وبنسب دالة احصائيا، حيث بلغت (23,913,000) شيكل.
10. يوجد (14) مركز مسؤولية رئيس وفرعي، تم عمليا صرف نفقات تحويلية لها، وقسم منها مجال عملها خارج سياق تعريف وزارة المالية والتخطيط لمفهوم النفقات التحويلية.

تحليل السلسلة الزمنية للنفقات التحويلية (2015-2017):

جدول رقم (3)

مراكز المسؤولية التي تتضمن نفقات تحويلية في السنوات الثلاث 2017-2016-2015

الرقم	2015 ²⁹	2016 ³⁰	2017 ³¹
1	المتقاعدون	المتقاعدون	المتقاعدون
2	وزارة التنمية الاجتماعية	وزارة التنمية الاجتماعية	وزارة التنمية الاجتماعية
3	مؤسسة رعاية أسر الشهداء	مؤسسة رعاية أسر الشهداء	مؤسسة رعاية أسر الشهداء
4	منظمة التحرير-الصندوق القومي	منظمة التحرير-الصندوق القومي	منظمة التحرير-الصندوق القومي
5	وزارة الحكم المحلي	وزارة الحكم المحلي	وزارة الحكم المحلي
6	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم العالي
7	النفقات العامة	النفقات العامة	النفقات العامة
8	وزارة المالية	وزارة المالية والتخطيط	وزارة المالية والتخطيط
9	الاحتياطات المالية	الاحتياطات المالية	الاحتياطات المالية
10	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية
11	وزارة شؤون القدس	وزارة شؤون القدس	وزارة شؤون القدس
12	المجلس التشريعي	المجلس التشريعي	المجلس التشريعي
13	السفارات	السفارات	السفارات
14	وزارة الصحة	وزارة الصحة	وزارة الصحة
15	المؤسسات غير الحكومية-مركزية	المؤسسات غير الحكومية-مركزية	المؤسسات غير الحكومية-مركزية
16	هيئة مكافحة الفساد	هيئة مكافحة الفساد	هيئة مكافحة الفساد
17	هيئة مقاومة الجدار والاستيطان	هيئة مقاومة الجدار والاستيطان	هيئة مقاومة الجدار والاستيطان
18	الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان	الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان	الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان
19	هيئة شؤون الأسرى	-	-
20	مجلس الوزراء	-	-

يظهر من الجدول رقم (3) السابق ما يلي:

1. مراكز المسؤولية التي تتضمن النفقات التحويلية شبه ثابتة في الأعوام الثلاثة الأخيرة 2017-2016-2015.
2. مركزي مسؤولية كانا ضمن مراكز المسؤولية التي تضمن نفقات تحويلية في موازنة العام 2015، ولم تتضمنه موازنات العام 2016 والعام 2017، وهما "مجلس الوزراء" و"هيئة شؤون الأسرى".
3. في السنوات 2017-2016، تم دمج مركز مسؤولية هيئة شؤون الأسرى مع مركز مسؤولية مؤسسات منظمة التحرير - الصندوق القومي.

²⁹ قرار بقانون رقم (9) للعام 2015 بشأن الموازنة العامة 2015 - كشف ابعاد الموازنة 2015.

³⁰ كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2016، صفحة: 22-24.

³¹ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 23-25.

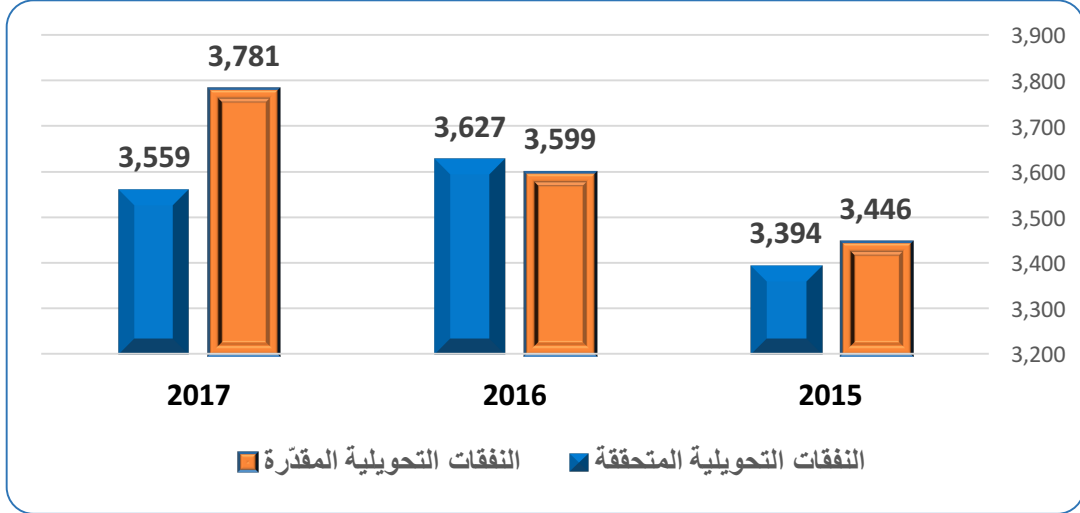
جدول رقم (4)

الموازنة المقدرة للنفقات التحويلية والانفاق المتحقق للسنوات 2017-2016-2015

السنة	النفقات التحويلية المقدرة / بالشيكل	النفقات التحويلية المتحققة / بالشيكل	نسبة المتحقق من المقدر
2015	3,446,000,000	3,393,800,000	98.49%
2016	3,598,700,000	3,626,500,000	100.77%
2017	3,781,000,000	3,559,400,000	94.14%

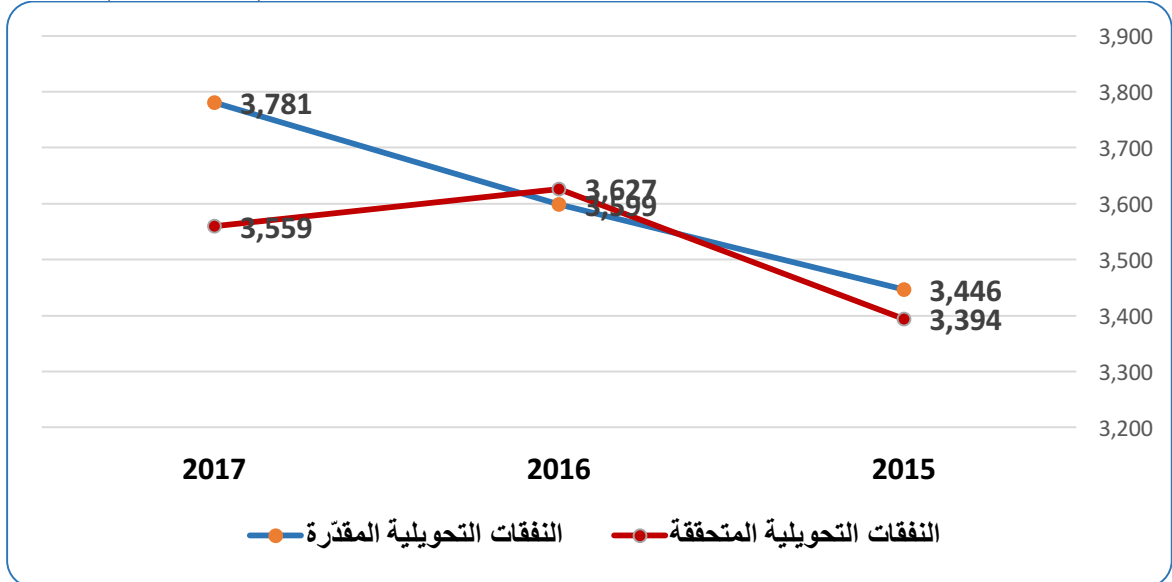
شكل رقم (2)

شكل مقارنة للنفقات التحويلية المقدرة والمتحققة للسنوات 2017-2016-2015 (بالمليون شيكل)



شكل رقم (3)

شكل مقارنة للنفقات التحويلية المقدرة والمتحققة للسنوات 2017-2016-2015 (بالمليون شيكل)



يظهر من الجدول رقم (4) والشكلين (2+3) السابقة ما يلي:

1. النفقات التحويلية المقدرة في ارتفاع مستمر في الموازنات المقدرة للأعوام 2015-2017-2016.

2. النفقات التحويلية المتحققة كانت متقاربة مع النفقات التحويلية المقدرة في الأعوام 2015-2016-2017، مع انخفاض طفيف في العام 2015، وانخفاض آخر في العام 2017، وكانت أعلى قليلاً في العام 2016.

3. النفقات التحويلية المتحققة في العام 2016 كانت الأعلى مقارنة بالأعوام 2015 و2017، على الرغم من أن الموازنة المقدرة للعام 2017 للنفقات التحويلية أكبر منها للعام 2016.

جدول رقم (5)
الموازنة المقدرة للنفقات التحويلية والانفاق المتحقق للسنوات 2015-2016-2017 (لكل مركز مسؤولية)

الرقم	مركز المسؤولية	موازنة 2015 ³²	الانفاق الفعلي 2015 ³³	موازنة 2016 ³⁴	الانفاق الفعلي 2016 ³⁵	موازنة 2017 ³⁶	الانفاق الفعلي 2017 ³⁷
1	المتقاعدون	1,000,000,000	1,084,742,000	1,000,000,000	1,029,564,000	1,030,000,000	1,273,444,000
2	وزارة التنمية الاجتماعية	775,286,000	1,364,655,000 ³⁸	767,533,000	1,530,212,000	756,380,000	1,173,073,000
3	مؤسسة رعاية اسر الشهداء	612,497,000		660,000,000		686,773,000	
4	منظمة التحرير-الصندوق القومي	533820000	543,162,000	620,304,000	624,423,000	685,365,000	630,612,000
5	وزارة الحكم المحلي	123,000,000	86,061,000	130,000,000	109,187,000	145,000,000	134,276,000
6	وزارة التربية والتعليم	120,000,000	24,944,000	120,000,000	24,586,000	120,000,000	85,516,000
7	النفقات العامة	26,000,000	6,692,000	28,000,000	33,027,000	75,000,000	26,465,000
8	وزارة المالية	42,500,000	152,703,000	60,000,000	79,367,000	68,000,000	43,054,000
9	الاحتياطات المالية	55,000,000	26,655,000	55,000,000	9,924,000	55,000,000	11,297,000
10	سلطة الطاقة والموارد الطبيعية	55,000,000	0	55,000,000	14,000,000	55,000,000	35,156,000
11	وزارة شؤون القدس	22,000,000	14,304,000	25,000,000	11,999,000	25,000,000	19,799,000
12	المجلس التشريعي	21,000,000	15,325,000	21,000,000	15,246,000	20,000,000	12,382,000
13	السفارات	14,500,000	13,849,000	15,500,000	14,232,000	15,965,000	12,921,000
14	وزارة الصحة	15,284,000	0	15,300,000	0	15,300,000	0

³² قرار بقانون رقم (9) للعام 2015 بشأن الموازنة العامة 2015- كشف ابعاد الموازنة 2015..

³³ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2016/1/17.

³⁴ كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2016، صفحة: 22-24.

³⁵ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2017/3/23.

³⁶ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017، صفحة: 23-25.

³⁷ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24.

³⁸ تبعا لتقرير الانفاق الفعلي الصادر عن وزارة المالية والتخطيط يتم دمج النفقات التحويلية لكل من وزارة التنمية الاجتماعية، ومؤسسة رعاية اسر الشهداء معا.

15	المؤسسات غير الحكومية- مركزية	13,700,000	15,545,000	12,050,000	16,384,000	14,000,000	23,913,000
16	هيئة مكافحة الفساد	9,000,000	³⁹ 0	10,000,000	0	10,000,000	0
17	هيئة مقاومة الجدار والاستيطان	3,600,000	⁴⁰ 0	3,600,000	0	3,600,000	0
18	الهيئة المستقلة لحقوق الانسان	400,000	0	400,000	0	400,000	0
19	هيئة شؤون الاسرى	⁴¹ 0	22,518,000	⁴² 0	0	0	0
20	مجلس الوزراء	3,600,000	1,654,000	0	0	0	0
	المجموع	3,446,187,000	3,372,809,000	3,598,687,000	3,512,151,000	3,780,783,000	3,481,908,000

³⁹ تبعا لتقرير الانفاق الفعلي الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، يتم دمج الانفاق الفعلي للنفقات التحويلية لهيئة مكافحة الفساد مع مركز مسؤولية المؤسسات غير الحكومية.

⁴⁰ تبعا لتقرير الانفاق الفعلي الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، يتم دمج الانفاق الفعلي للنفقات التحويلية لهيئة مقاومة الجدار والاستيطان مع مركز مسؤولية المؤسسات غير الحكومية.

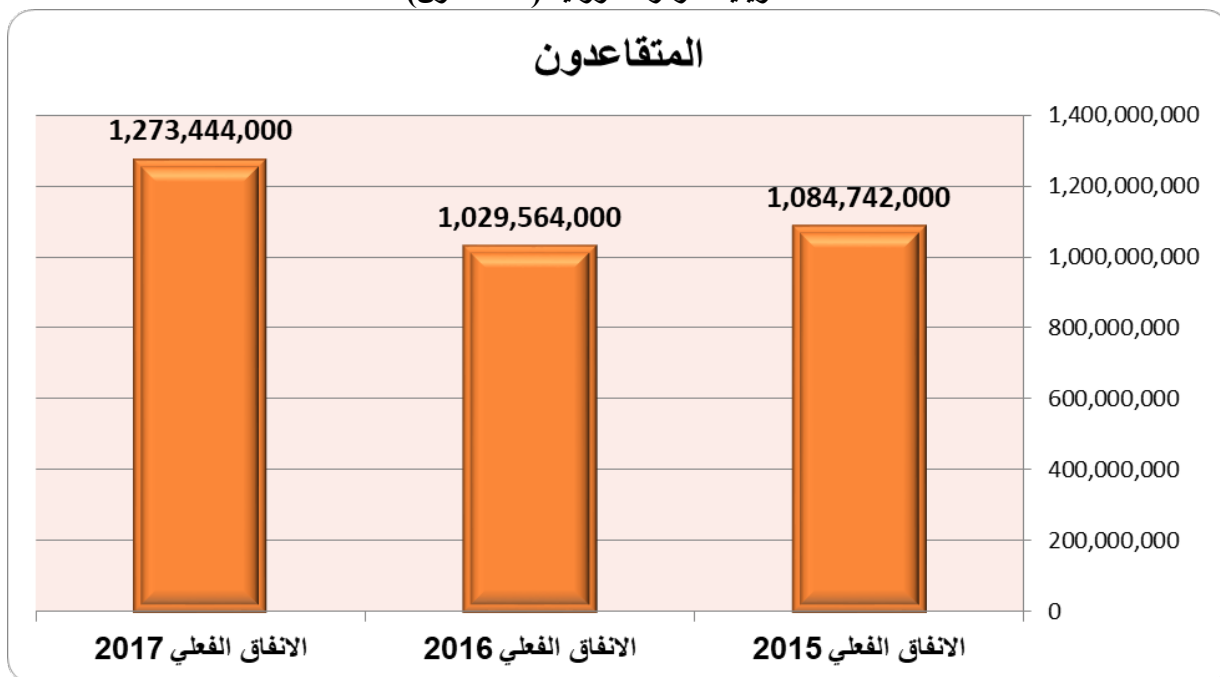
⁴¹ تم دمج المخصصات المقدرة مع مركز مسؤولية منظمة التحرير - الصندوق القومي.

⁴² تم دمج مخصصات هيئة شؤون الاسرى مع مركز مسؤولية منظمة التحرير - الصندوق القومي.

ومن خلال تتبع الانفاق الفعلي لمراكز المسؤولية خلال الثلاث أعوام 2015-2017، والواردة في جدول رقم (4) تظهر الحالات التالية:

الحالة الأولى: المتقاعدون

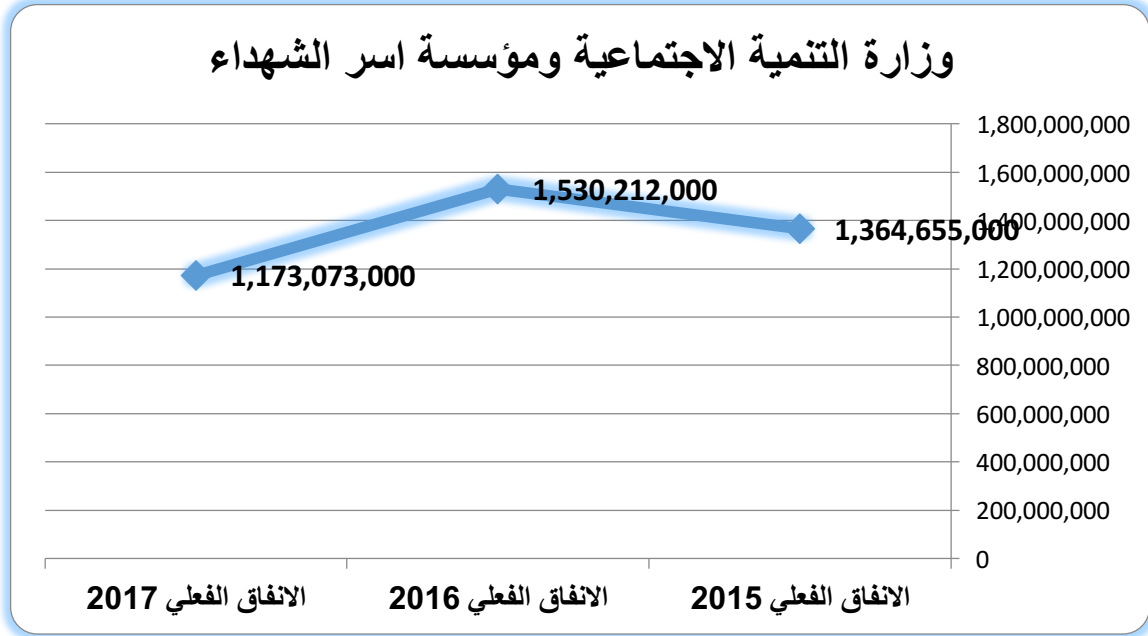
شكل رقم (4)
النفقات التحويلية لمركز مسؤولية (المتقاعدون)



يظهر من الشكل رقم (4) ان النفقات التحويلية المتحققة الخاصة ببند "المتقاعدون" ارتفعت في العام 2017، وهي نتيجة منطقية لازدياد حالات التقاعد بشقيها المدني والعسكري، ولكن توجد ضرورة لتفصيلات عن مستحقات المتقاعدين، مقدار الديون لصندوق التقاعد العام المسجلة على السلطة الوطنية الفلسطينية.

الحالة الثانية: وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة أسر الشهداء

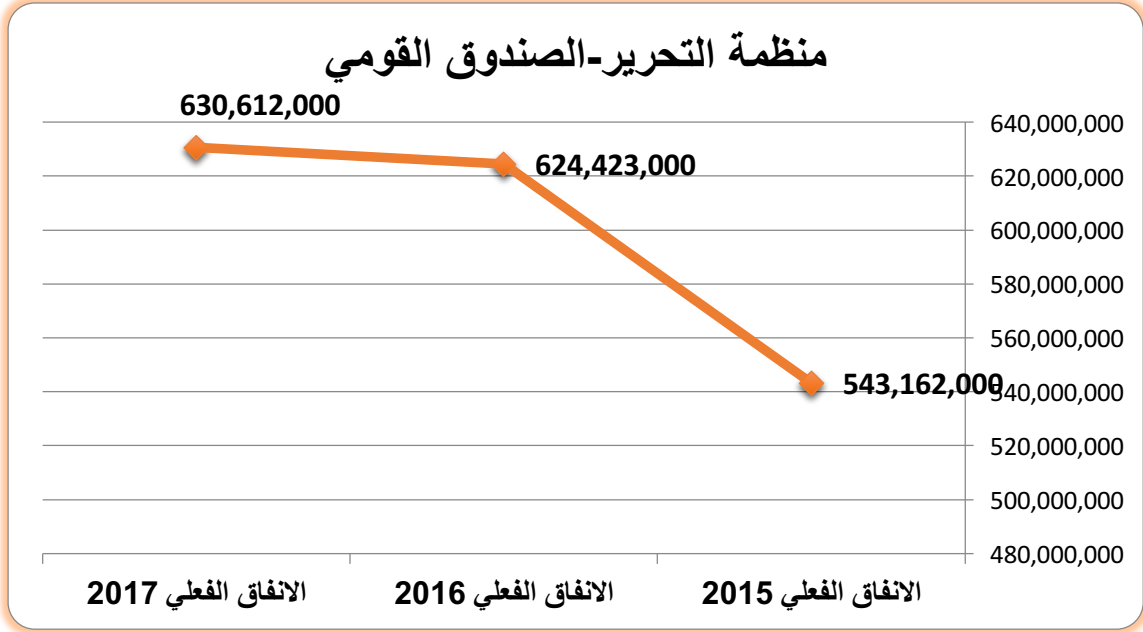
شكل رقم (5)
النفقات التحويلية لمركز مسؤولية (وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة أسر الشهداء)



يظهر من الشكل رقم (5) أن هناك انخفاضا حادا في النفقات التحويلية المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة أسر الشهداء، ومن خلال تحليل معمق، يظهر أن الانخفاض هو النفقات التحويلية المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية، بسبب تخفيض عدد الاسر التي تتلقى مساعدات نقدية في العام 2017.

الحالة الثالثة: منظمة التحرير – الصندوق القومي

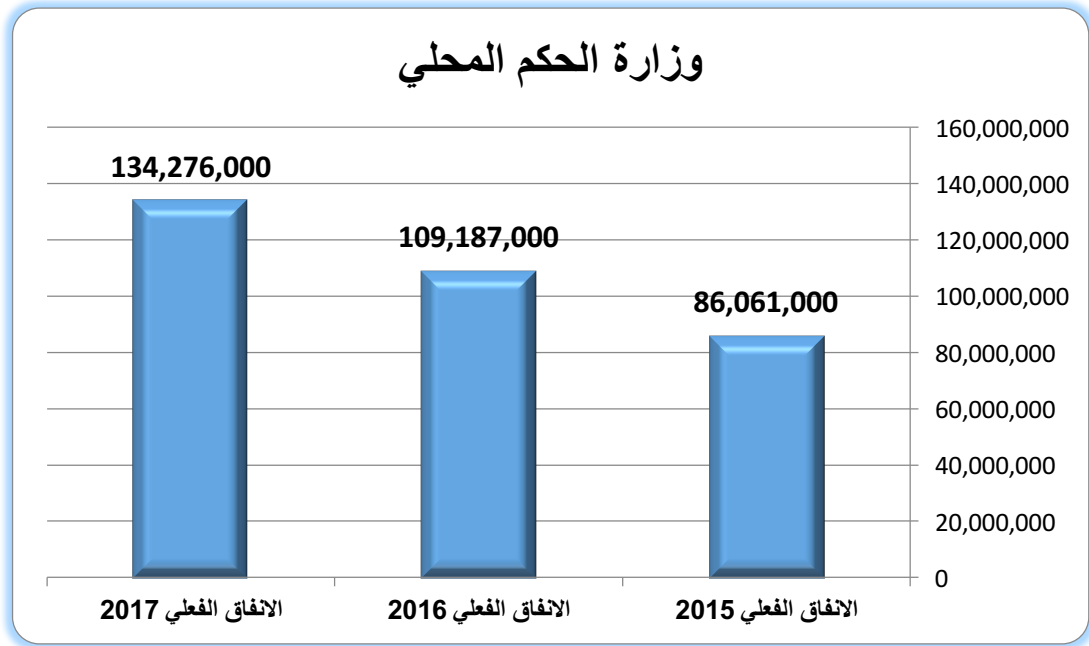
شكل رقم (6)
النفقات التحويلية لمركز مسؤولية (منظمة التحرير – الصندوق القومي الفلسطيني)



يظهر من الشكل رقم (6) أن هناك ارتفاعا حادا في النفقات التحويلية المنفقة فعليا لمركز مسؤولية منظمة التحرير – الصندوق القومي الفلسطيني، ومن أسباب ذلك دمج مخصصات هيئة الاسرى في مخصصات الصندوق القومي، ولكن لا توجد تفصيلات عن باقي النفقات، علما أنه تشكل نسبة مرتفعة من مبنى النفقات التحويلية.

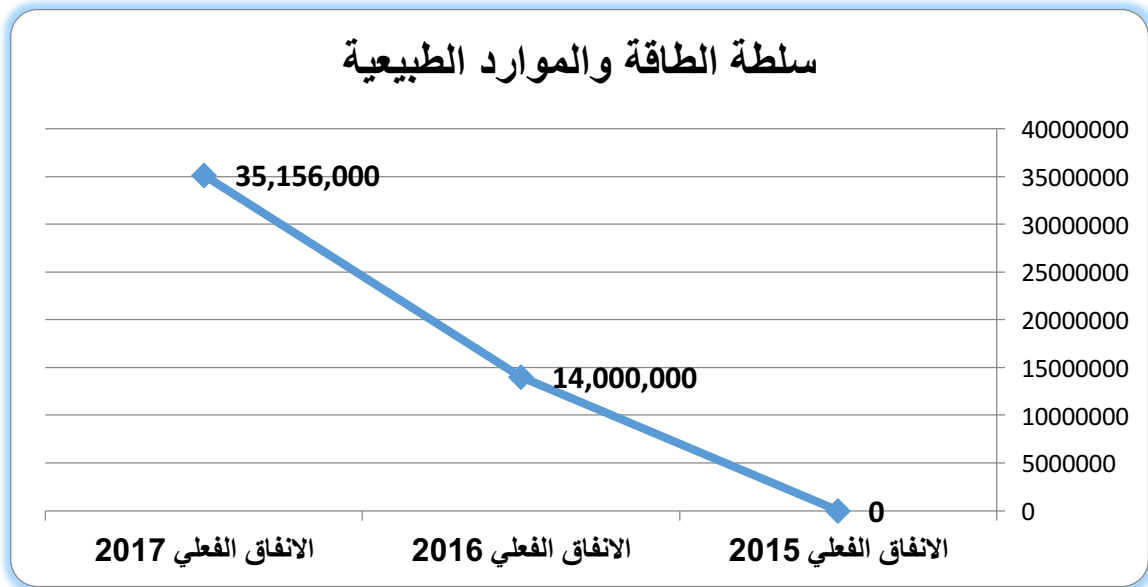
الحالة الرابعة: وزارة الحكم المحلي

شكل رقم (7)
النفقات التحويلية لمركز مسؤولية (وزارة الحكم المحلي)



يظهر من الشكل رقم (7) أن هناك ارتفاعاً في النفقات التحويلية الفعلية المخصصة لوزارة الحكم المحلي، ولكن لا توجد تفصيلات عن آليات صرف تلك النفقات ضمن المنح والمساعدات للهيئات المحلية، والأسس المعتمدة في ذلك.

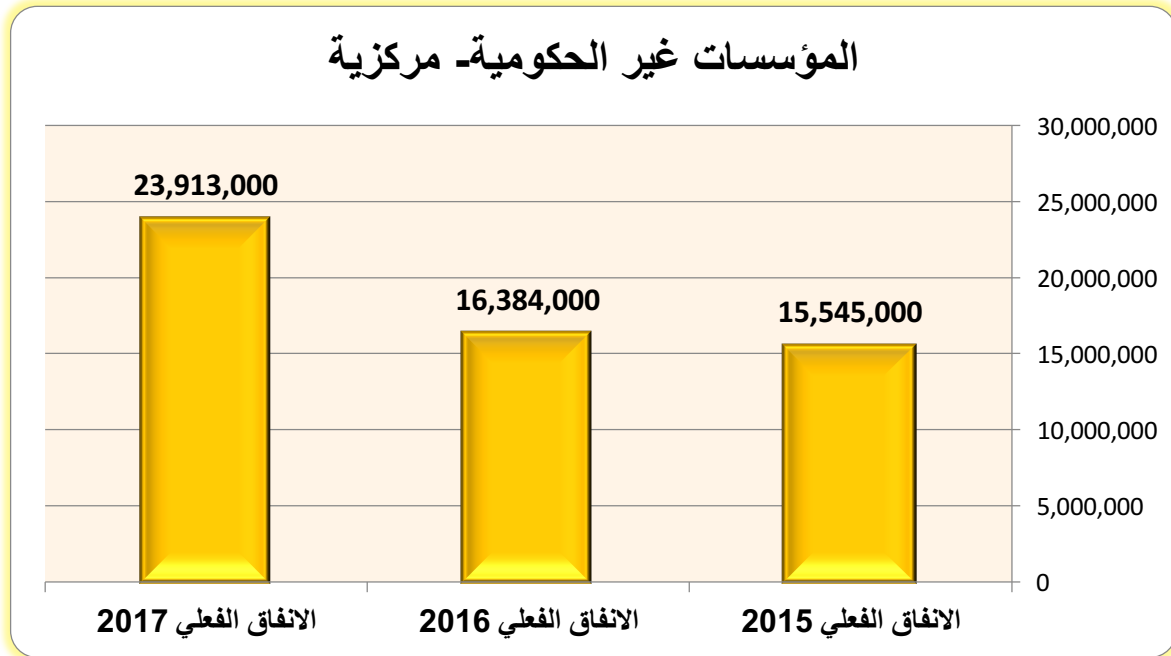
شكل رقم (8)
النفقات التحويلية لمركز مسؤولية (سلطة الطاقة)



يظهر من الشكل رقم (8) المرفق أن النفقات التحويلية الفعلية لسلطة الطاقة في ارتفاع خلال السنوات 2016-2017، وتوجد ضرورة لتفصيلات تلك النفقات، وطبيعة الإعانات التي تقدمها، ولأي جهات.

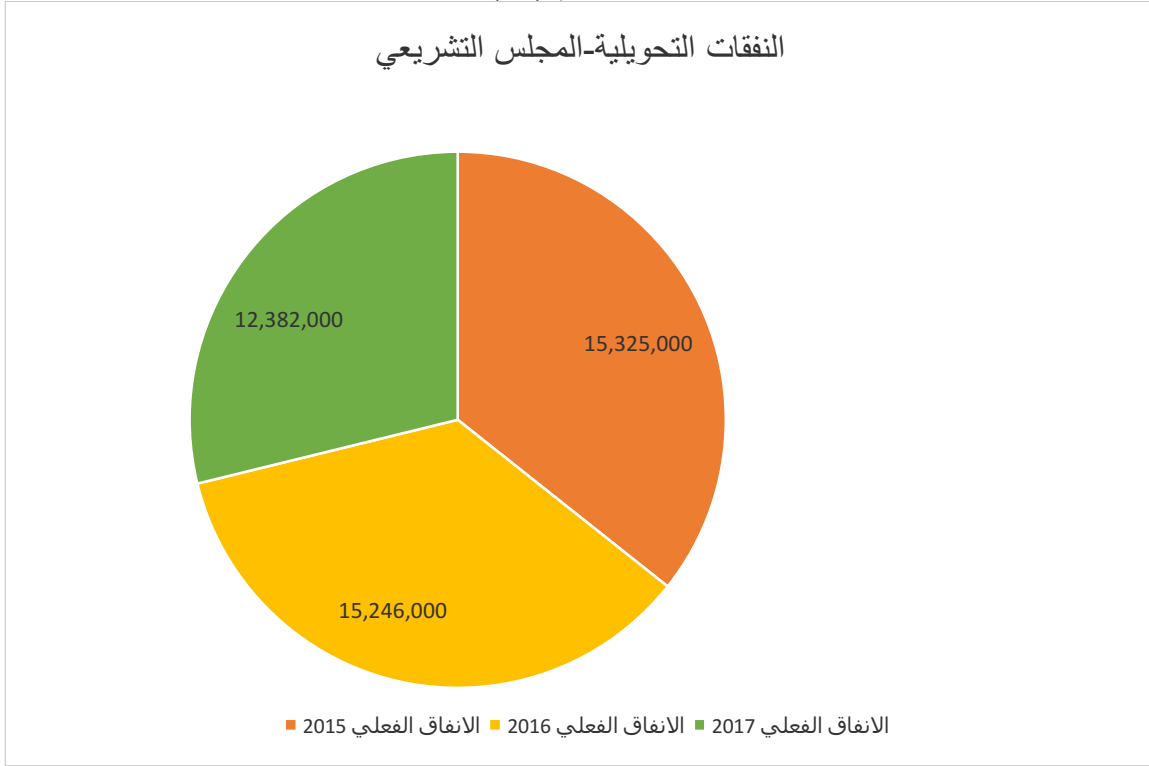
الحالة السادسة: المؤسسات غير الحكومية

شكل رقم (9)
النفقات التحويلية لمركز مسؤولية (المؤسسات غير الحكومية)



يظهر من خلال الشكل رقم (9) أن النفقات التحويلية الفعلية المخصصة للمؤسسات غير الحكومية، في ارتفاع، وتوجد ضرورة لمعرفة تفاصيل عن منح المخصصات للمؤسسات غير الحكومية ومعاييرها، خاصة وأن الموازنة العامة تعاني من عجز وفجوة تمويلية.

شكل رقم (10)



يظهر من خلال الشكل رقم (10) أن النفقات التحويلية الفعلية المخصصة للمجلس التشريعي قد انخفضت في عام 2017 عن عامي 2016 و2015، وهذا الانخفاض جاء بسبب وقف رواتب مجموعة من أعضاء التشريعي.

حيث كان عدد النواب الذين يدفع لهم رواتب 132 نائباً، توفي منهم 11 نائباً، وتم تعيين 3 نواب جدد (من القوائم التي توفي ممثلوها بالمجلس)⁴³ وتم وقف رواتب 12 نائب ممن اعتبروا محسوبين على النائب دحلان، ووقف رواتب 31 نائب من أعضاء كتلة الإصلاح والتغيير التابعة لحركة حماس، وجاء هذا الإجراء وفقاً لتعليمات من المستوى السياسي الأول (من الرئاسة)⁴⁴. وهذه الإجراءات أدت إلى تقليص عدد النواب الذين يدفع لهم رواتب والذي أصبح مجموعه 93 نائباً فقط من أصل 132 نائباً في عام 2017، ويتم تحويل الرواتب مباشرة من وزارة المالية إلى الحساب البنكي الخاص بالنائب، علماً بأن هذا المبلغ لا يشمل ما يتم دفعه إلى بعض النواب بشكل مباشر بدل إجار مكتب بشكل شهري والذي تبلغ قيمته 8 آلاف شيكل، حيث تقوم وزارة المالية بتحويل المبلغ الإجمالي إلى المجلس التشريعي الذي يقوم بدوره بتحويل هذه المبالغ إلى النواب وفقاً لقرارات خاصة به وتم التحويل إلى بعض من نواب التشريعي الذين يشغلون منصب وزير، خلافاً لنظام المجلس التشريعي ولقانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي.

⁴³ الإدارة العامة لشؤون الجلسات، المجلس التشريعي، 2018.

⁴⁴ وكالات أنباء، بيانات مؤسسات حقوق الإنسان، 2017.

خلاصة:

على الرغم من توجه الحكومة نحو ترشيد النفقات منذ العام 2015، والعجز المزمن الذي تعاني منه الموازنة العامة، ووجود فجوة تمويلية، إلا أن هناك مجموعة مراكز مسؤولية ارتفعت فيها النفقات التحويلية النفقة فعلياً، ولا توجد تفاصيل كافية عن المعايير والأسس التي يتم فيها الصرف الفعلي.

استنتاجات

- النفقات التحويلية بند ثابت في الموازنة العامة، وتستنفذ حوالي 22% من إجمالي النفقات العامة، وهي ترتفع بشكل شبه ثابت في الموازنات العامة على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، رغم إطلاق الحكومة لخطّة ترشيد النفقات.
- تبعا لتعريف النفقات التحويلية المعتمد في وزارة المالية والتخطيط، وهي النفقات التي تدفعها الحكومة لشرائح مختلفة في المجتمع من خلال مؤسسة عامة ويستفيد منها طرف ثالث كأسر الشهداء أو الفقراء، فيجب أن تكون في مراكز مسؤولية محددة، إلا أنها موجودة في 18 مركز مسؤولية متوزعة على القطاعات المختلفة.
- على الرغم من كون تعريف النفقات التحويلية مرتبط بالقطاع الاجتماعي، إلا أن 4 مراكز مسؤولية في القطاع الاجتماعي رئيسة وفعالية فقط تتضمن موازنة خاصة بالنفقات التحويلية في حين أن (12) مركز مسؤولية رئيس وفعالية في قطاع الحكم يتضمن موازنة خاصة بالنفقات التحويلية، ومركزي مسؤولية في قطاع البنية التحتية.
- ثلاثة مراكز مسؤولية استحوذت على (88.4%) من الإنفاق الفعلي للنفقات التحويلية، وهي (المتقاعدون، وزارة التنمية الاجتماعية والتجمع الوطني لأسر الشهداء، ومؤسسات منظمة التحرير، الصندوق القومي الفلسطيني).
- توجد انحرافات دالة إحصائية في النفقات التحويلية المتحققة مقارنة بالمقدرة، حيث يوجد تطرف في الصرف / عدم الصرف، ففي الوقت الذي كانت فيه النفقات التحويلية لوزارة الصحة 0% من المقدر، بلغت للمؤسسات غير الحكومية- مركزية 170% من المقدر.
- بالإضافة إلى النفقات التي تتكبدها خزينة الدولة للمجلس التشريعي المعطل، يتم دفع مبلغ 8 الاف شيكل مخصص لبعض النواب بدل اجرة مكتب، إلى جانب رواتب هؤلاء النواب، حيث يقوم المجلس التشريعي بدفعها دون إبراز أية مسوغات أو وثائق للصرف. (بعض النواب الذين يحول لهم يشغل منصب وزير).
- توجد مراكز مسؤولية مشلولة ومعطلة منذ سنوات طويلة، كالمجلس التشريعي الفلسطيني، ومع ذلك يتم صرف نفقات تحويلية له، وبشكل مستمر على مدار سنوات الموازنة.
- على الرغم من توجه الحكومة نحو ترشيد النفقات منذ العام 2015، والعجز المزمن الذي تعاني منه الموازنة العامة، ووجود فجوة تمويلية، إلا أن هناك مجموعة مراكز مسؤولية ارتفعت فيها النفقات التحويلية النفقة فعليا، ولا توجد تفصيلات كافية عن المعايير والاسس التي يتم فيها الصرف الفعلي.
- رغم الأزمة المالية التي تمر بها الحكومة، إلا أن الصرف الفعلي للأموال المخصصة للمؤسسات غير الحكومية في ارتفاع مستمر من خلال النفقات التحويلية.
- الإنفاق الفعلي للنفقات التحويلية لمركز منظمة التحرير – الصندوق القومي بارتفاع رغم خطة ترشيد النفقات، مع الأخذ بعين الاعتبار دمج مخصصات هيئة شؤون الأسرى فيه.

- النفقات التحويلية المخصصة للأسر الفقيرة، في تناقص، وهذا الأمر يهدد عشرات الاف المواطنين من الفقراء، والفئات الأقل حظاً والأكثر تهميشاً، ويظهر ذلك من خلال تتبع النفقات التحويلية المقدرة والفعلية لوزارة التنمية الاجتماعية.

توصيات

- ضرورة التزام وزارة المالية والتخطيط **بمبدأ الشفافية** فيما يتعلق بالنفقات التحويلية، كونها تشكل حوالي ربع النفقات العامة، من خلال توضيح مجالات انفاقها في جميع مراكز المسؤولية، من أجل تحديد أوجه الترشيح فيها، خاصة في ظل الازمة المالية التي تعاني منها الموازنة العامة، والعجز المزمن فيها.
- ضرورة ان يتم **حصر النفقات التحويلية في مراكز المسؤولية ذات الصلة بها**، ووفق التعريف المعتمد للنفقات التحويلية، من أجل ضبط أكبر لها ضمن مراكز مسؤولية محددة.
- في ضوء اعتماد وزارة المالية والتخطيط لموازنة البرامج والأداء، توجد ضرورة أن تكون **النفقات التحويلية مرتبطة ببرامج واضحة** وغايات وأهداف ومخرجات محددة.
- ضرورة تفعيل **مبدأ المساءلة** في النفقات التحويلية، خاصة في ضوء وجود فروقات دالة احصائياً وانحرافات واضحة ما بين الموازنات المقدرة للنفقات التحويلية لمراكز المسؤولية المختلفة، وما بين النفقات التحويلية المتحققة فعلياً.
- ضرورة قيام وزارة المالية والتخطيط **بمراجعة النفقات التحويلية** الممنوحة لمراكز مسؤولية معطلة او مشلولة كالمجلس التشريعي الفلسطيني.
- ضرورة ألا يتم **تحميل نفقات تحويلية على مراكز مسؤولية لا تملك أي علاقة بها**، او معلومات عنها، مثل تحميل النفقات التحويلية الخاصة بتفريغات 2005 على مركز مسؤولية وزارة التنمية الاجتماعية، حيث يتم تضخيم تلك النفقات بشكل مُضلل.
- ضرورة القيام بدراسات استقصائية متخصصة مراكز المسؤولية التي تضم نفقات تحويلية غير واضحة التفاصيل، وبها ارتفاع مستمر، وتستهلك نسبة مرتفعة من الموازنة العامة، من أجل تبيان أوجه الترشيح فيها، اعتماداً على هذه الورقة التشخيصية.

المراجع والمصادر **"مرتبة حسب ورودها في الورقة الاستقصائية"**

- قرار بقانون رقم (3) للعام 2017، بشأن الموازنة العامة 2017، الصادر بتاريخ: 2017/2/15.
- موازنة المواطن 2016، من إصدارات وزارة المالية والتخطيط – فلسطين 2016.
- كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2017.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24.
- قرار بقانون رقم (9) للعام 2015 بشأن الموازنة العامة 2015- كشف ابعاد الموازنة 2015.
- كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط 2016.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2016/1/17.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2017/3/23.

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

ضمن جهود أمان الرامية لتعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في العمل العام، عملت أمان على إنشاء الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة ممثلاً لعدد من المنظمات الأهلية القطاعية الفلسطينية وهي: مؤسسة أمان، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم مركز العمل التنموي – معاً، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، مركز بيسان للبحوث والإنماء، 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 المتقنين الخيرية، مؤسسة فلسطينيا، 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، 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 والغرفة التجارية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.

يؤمن الفريق الأهلي بضرورة اطلاع المواطن على الموازنة العامة، وإشراك المجتمع المدني في مراحل إعدادها، وتوفير البيانات الكاملة واللازمة لتمكين المواطن من متابعة تنفيذها، الأمر الذي من شأنه أن يعزز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في عمليات الحكم، كما يعزز الشفافية والمساءلة في الحكم الرشيد.



رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 2974949-02 - 2989506

فاكس: 2974948-02

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

تلفاكس: 2884767-08 - 28847668008

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org