واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية

سلسلة تقارير رقم 158

2019

واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية

2019

يتقدم المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" بالشكر الجزيل

للخبير في قضايا الحكم والسياسة الأستاذ جهاد حرب لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافهم ومراجعتهم وتحريرهم للتقرير.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019. واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية. رام الله- فلسطين.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)
رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب : رام الله 339 القدس 69647
هاتف : 2989506 - 022974949
فاكس : 022974948

غزة: عمارة دريم - الطابق الثالث- شقة رقم 4- شارع حبوش
تلفاكس: 082884767
تلفاكس: 082884766
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

إن المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذلا جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحملان أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

المقدمة

تعتبر الموازنة العامة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الاداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، ومن المعلوم أنه ليست هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محددة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك، فإن أسس إعداد الموازنة العامة ترتكز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، أي بالكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد محددة ومحدودة، كما تمثل عملية إعداد الموازنة الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط على الواقع الفعلي، ولهذا فإن هذه العملية تمثل عنصراً مهماً في عملية التخطيط التنموي، واستمراراً للتنمية الاقتصادية ذاتها، هذا بالإضافة إلى أنها عنصر أساسي في نظام الإدارة المالية. ويؤثر إعداد الموازنة في عملية تنفيذ البرامج والمشروعات التنموية، لأنه يتولى تخطيطها وتوزيعها[1].

تعد الموازنة العامة التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تفترض الحكومة تنفيذه في فترة زمنية محددة «قادمة» تحقيقاً لأهداف اقتصادية واجتماعية منشودة. وبالتالي، فهي تعبر عن المنهج الذي تتبناه الحكومة بشأن إدارة الشؤون العامة على مختلف الصعد، وترسم التوجهات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية[2]. وتعرف الموازنة الأمنية الفلسطينية بأنها حجم الأموال التي تستخدمها الدولة سنوياً لتحقيق أهداف سياساتها الأمنية، وتشمل الموارد والمصروفات[3].

تشكل دورة الموازنة العامة بالمراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الموازنة العامة، وبالعمليات التي يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل بالحاضر خلال السنة المالية (إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة ومن ثم الرقابة عليها).

وتحدد القواعد القانونية في السلطة الوطنية الفلسطينية (القانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998) المرجعيات والإجراءات الواجبة لإعداد الموازنة من قبل الحكومة، وآليات اعتماد المجلس التشريعي لها، وكيفية تنفيذها من قبل المؤسسات العامة الممولة منها، والمؤسسات المنوط بها رقابة تنفيذ الموازنة وحدود مسؤولياتها لتحقيق الشفافية وحسن استخدام المال العام، بالإضافة إلى كونها أداة المساءلة السنوية للحكومة أمام المجلس التشريعي بعد تقديم الحساب الختامي وتقرير التقييم من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

يهدف هذا التقرير إلى فحص واقع دورة الموازنة في قطاع الأمن والإجراءات المتبعة في إعداد الموازنة وآليات إقرارها، وكذلك آليات الرقابة المالية على إنفاق موازنة قطاع الأمن بشكل خاص، والتعرف على التحديات التي تواجهها، وتقديم توصيات عملية للجهات ذات العلاقة لتذليل هذه التحديات.

اعتمدت منهجية إعداد الورقة على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة، والإطار القانوني لتنظيم الموازنة العامة في قوى الأمن، والمستندات والوثائق ذات الصلة الصادرة عن جهات الاختصاص والدراسات التي ناقشت الموضوع، وبخاصة التقارير التي أصدرها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، وخلاصة المقابلات التي أجراها الباحث مع ممثلين للأجهزة الأمنية في إطار إعداده لمقياس النزاهة في قطاع الأمن الفلسطيني، إضافة إلى عقد ورشة عمل ومناقشة الأطراف ذات العلاقة لمسودة التقرير للاستفادة من الملاحظات على التقرير ليصدر بصيغته النهائية.

الإطار القانوني الناظم لموازنة قطاع الأمن في فلسطين

يتألف قطاع الأمن من قوات الأمن الوطني: وهي «هيئة عسكرية نظامية»، وجهاز الاستخبارات العسكرية (وهي ضابطة عدلية لقوات الأمن الفلسطيني استناداً إلى قرار وزير الداخلية رقم (707) الصادر بتاريخ 2007/8/17، ويرتبط مدير عام الاستخبارات بوزير الداخلية[4]، والحرس الرئاسي (جهاز عسكري يقوم بحماية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومقراته ووزراء الحكومة والمسؤولين الكبار، وتأمين الحماية للوفود الرسمية التي تزور الأراضي الفلسطينية)[5]. وقوى الأمن الداخلي تتبع وزير الداخلية (وهي هيئة أمنية نظامية تضم الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني)[6]، والمخابرات العامة: وهي هيئة أمنية نظامية تتبع رئيس السلطة)[7]، والهيئات المساندة (هيئة التنظيم والإدارة، وهيئة الإمداد والتجهيز، والإدارة المالية العسكرية المركزية، والخدمات الطبية، والتوجيه السياسي، وهيئة التدريب العسكري).

1 هديل قزاز وجهاد حرب، الموازنة والنوع الاجتماعي، رام الله: المبادة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح»، 2005، ص15.
2 المصدر السابق، ص 9.
3 نصر عبد الكريم، سناء الفقهاء، الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني، أوراق بحثية في القانون والأمن، جامعة بيرزيت؛ معهد الحقوق، 2010، ص 47.
4 موقع الاستخبارات الإلكتروني http://www.pmi.pna.psl/
5 موقع الحرس الرئاسي الإلكتروني http://spg.ps/ar
6 المادة (3) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 5002.
7 المادة (13) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

ينظم القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 وملحقاته وقانون الموازنة السنوية لكل عام إجراءات إعداد الموازنة العامة، التي تعتبر موازنة الأمن جزءاً منها وفق برنامج زمني، فقد نص القانون على تولي وزارة المالية عملية إعداد الموازنة عبر توزيع بلاغ الموازنة الذي يحدد الأهداف الاقتصادية والمالية والتوجهات الضرورية، وحجم النفقات المتوقعة، ويعد كل مركز مسؤولية مسودة موازنة المركز بالحوار والمناقشة مع وزارة المالية قبل أن يتم نقاشها في مجلس الوزراء، وعرضها على المجلس التشريعي لإقرارها وإصدارها باعتبارها قانوناً يصادق عليه الرئيس ويتم نشرها في الجريدة الرسمية، ومن ثم تنفيذها وتقديم تقارير دورية حولها، إضافة إلى إعداد الحساب الختامي للأعمال السنوية العام المقدم لديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يرسل تقريراً للمجلس التشريعي.

وفي هذا السياق، يتحكم الإطار القانوني في تحديد الأسس التي تقام عليها موازنة هذا القطاع وهي:

- قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة1998 .
- قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 لا سيما الفصل الخامس المتعلق برواتب العاملين وعلاواتهم.
- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005 حدد طريقة إقرار الموازنة العامة، ومنح القانون المجلس التشريعي بشكل واضح إمكانية مساءلة رئيس المخابرات عبر اللجان المختصة، ونصَّ على إخضاع موازنة المخابرات لرقابة المجلس التشريعي، وذلك بالنص على تشكيل لجنة لدراسة موازنة المخابرات.
- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004، وينطبق على أفراد قوى الأمن البالغين 45 سنة فما فوق عند إصداره، ومنح العاملين حوافز تشجيعية للتقاعد، وقانون التقاعد رقم (7) لسنة 2005 وتعديلاته الذي يمكّن العاملين في قوى الأمن من الحصول على تقاعد مبكر.
- القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام وتعديلاته (الذي ينطبق على المشتريات الخاصة بالمؤسسة الأمنية، باستثناء المشتريات ذات الطبيعة الأمنية الحساسة).
- قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة؛ وعلى الرغم من عدم إشارتها بشكل واضح إلى الأجهزة الأمنية، فإنها تنطبق عليها كونها مؤسسات عامة ينطبق عليها ما ينطبق على المؤسسات المدنية باستثناء ما ورد في قانون المخابرات من خصوصيات[8] في بعض الجوانب المالية.
- المرسوم (33) لسنة 2007 بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن.
- قرار رقم (4) لسنة 2007م بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية.
- قرار رقم (5) لسنة 2007م بشأن إصدار النظام المالي للمخابرات العامة الفلسطينية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 2010 باللائحة التنفيذية بشأن بدلات ومصاريف مهمات العمل الرسمية والدورات الخارجية لقوى الأمن الفلسطينية.
- قرار مجلس الوزراء بشأن بدلات المرافقة رقم) 01 / 65 / 12 /م.و/س.ف (لعام 2008.
- قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2017 بنظام بدلات الملحقين العسكريين عند الابتعاث للخارج.
- قرار مجلس الوزراء رقم (136) لسنة 2004 بشأن استيراد وبيع التجهيزات العسكرية.

إلى جانب هذه القوانين والأنظمة المنشورة، تعمل المؤسسة الأمنية والإدارة المالية بموجب اللائحة المالية الاستثنائية، وهي لائحة غير منشورة، وتشكل لبنة أساسية في النظام القانوني الذي تعمل بموجبه الإدارة المالية العسكرية، رغم أنها لم تُقر وفق الأصول، واستصدرتها الإدارة المالية المركزية بقرار من رئيس مجلس الوزراء السابق الدكتور سلام فياض عام 2010، وتجدد سنوياً بقرار من وزير المالية، وذلك بهدف معالجة الإشكاليات الواردة في النظام المالي المعدل والقوانين الأخرى، والناتجة عن عدم مراعاة خصوصية المؤسسة الأمنية، وذلك لحين إعداد نظام مالي خاص بالمؤسسة الأمنية، وقانون مشتريات يأخذ خصوصيتها بعين الاعتبار، وحتى تاريخه، لم يصدر النظام المذكور، واستمر العمل بها رغم إصدار قانون الشراء العام.

وتطبق اللائحة الاستثنائية على جميع الأجهزة والمؤسسات الأمنية بما فيها جهاز المخابرات، وتتضمن واحداً وأربعين بنداً، وسّعت فيها صلاحية الشراء المباشر للمؤسسة الأمنية بالسماح بشراء سلع تشغيلية مدرجة ضمن العطاءات المركزية، ومشتريات رأسمالية بالشراء

8 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. الإصلاح الإداري والمالي في المؤسسة الأمنية الفلسطينية. 2008. ص4.

المباشر، باستدراج عروض بمبلغ لا يتجاوز 5000 دولار، وطرح عطاء رسمي إذا زاد عن ذلك، ومنحت اللائحة رئيس الإدارة أو قائد الجهاز صلاحية بالشراء المباشر للنفقات التشغيلية بمبلغ لا يتجاوز 4000 شيقل. ونصت على تشكيل لجان شراء وضبط واستلام، وحددت حقوق وامتيازات قادة الأجهزة الأمنية، ومنحتهم صلاحية صرف المساعدات المالية والنثريات والمهمات، وقوننت بعض القضايا، مثل: صرف الهدايا للوفود، ومصروفات الضيافة، وحددت الخدمات والسلع التي تصرف مركزيا من الإدارة المالية المركزية، وتضمنت اللائحة بندًا نص على تطبيقها بأثر رجعي[9].

9 انظر: سعيد زيد، بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2017، ص 7.

موازنة قطاع الأمن وحصته من الموازنة العامة

يُظهر الإنفاق على قطاع الأمن الأهمية النسبية التي توليها الدولة أو السلطة التنفيذية لهذا القطاع مقارنة بالقطاعات الأخرى في الموازنة العامة. فعادة عندما يزيد الإنفاق على القطاع الأمني، يؤثر على حصة الإنفاق على قطاعات خدمية وتنموية أخرى مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية؛ فكلما زادت حصة القطاع الأمني أثر سلباً على مستويات التنمية والرفاه في المجتمع، وخصوصاً في الدول التي تعاني من فجوات ملحوظة في الموارد والمقدرات الاقتصادية والمالية مثل السلطة الفلسطينية. في المقابل، يدافع آخرون عن أهمية وجود موازنة كافية لقطاع الأمن من أجل توفير الأمن الذي يحتاج إلى قدرات مالية لفرض حكم القانون. بمعنى آخر توفير متطلبات العيش الآمن في المناطق يخلق آليات تطوير أو استثمار في المناطق التي يتوفر فيها حكم القانون.

تتمثل «الموازنة الأمنية» بحجم الأموال التي تنفقها الدولة سنوياً لتحقيق أهداف سياساتها الأمنية. وتظهر موازنة قطاع الأمن كمركز مسؤولية مستقل في قانون الموازنة العامة السنوي تحت بند الإدارة المالية المركزية.

تشير مراجعة الموازنة العامة للسنوات الست الأخيرة (2013–2018) إلى انخفاض مستمر في نسبة الموازنة المخصصة لقطاع الأمن من مجمل الموازنة الجارية للسلطة الفلسطينية، وكما يظهر الجدول رقم (1) أدناه فقد انخفضت بمقدار ست نقاط ما بين موازنة العام 2014 إذ حصلت موازنة الأمن على 28.5% من الموازنة الجارية (وهي الأعلى في السنوات الست الماضية) إلى 22.7% في العام 2018. في هذا الإطار، تشير إلى تحسن مبدئي في توزيع الحصص على القطاعات المختلفة للموازنة العامة. كما تمثل موازنة قطاع الأمن (النفقات الجارية والنفقات التطويرية معا) حوالي 21% من مجمل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.

جدول رقم (1) حصة قطاع الأمن من النفقات من الموازنة الجارية[10]

السنة	2013	2014	2015	2016	2017	2018
النسبة	28.1%	28.5%	26.7%	25%	24.9%	22.7%

يعود انخفاض حصة قطاع الأمن من النفقات الجارية إلى خفض نسبة فاتورة رواتب العاملين العسكريين مقارنة بنسبة فاتورة رواتب العاملين في السلطة الفلسطينية (انظر الجدول رقم (2) الخاص نسبة رواتب العسكريين من مجمل قيمة الرواتب في الموازنة العامة للأعوام 2014–2018 لاحقاً.

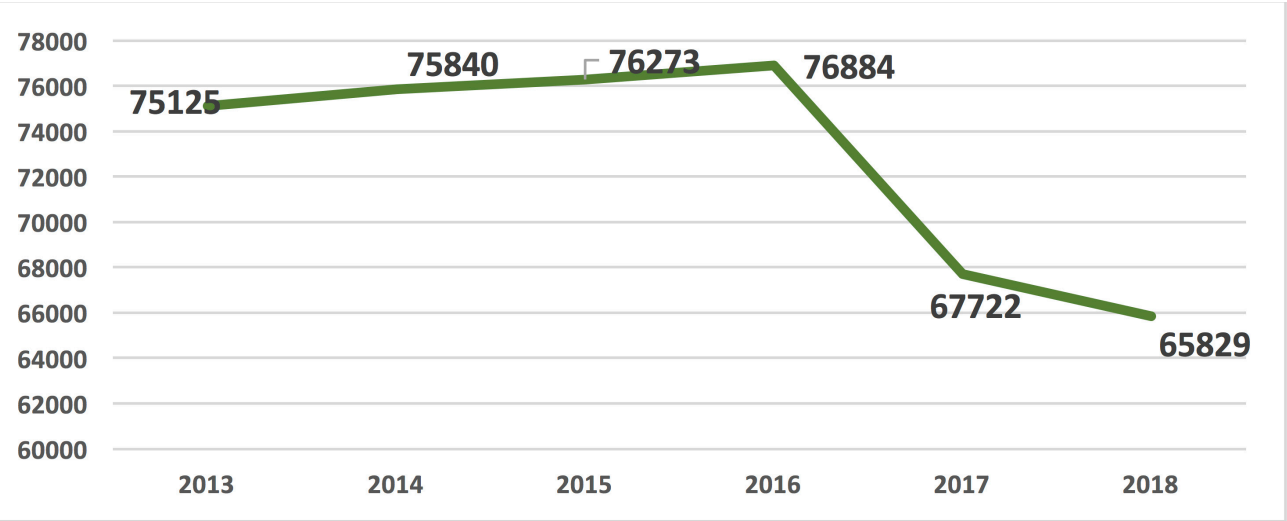
بلغت الموازنة الجارية لقطاع الأمن ما يقارب 3.475 مليار شيقل عام 2018، أي ما نسبته 22.7% من مجمل الموازنة الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية، منها 2.900 مليار شيقل رواتب وأجوراً، أي ما نسبته 83.5% من موازنة المؤسسة الأمنية، والباقي موزعة ما بين النفقات التشغيلية (7.6%) والنفقات التحويلية (8.6%) والنفقات الرأسمالية (أقل من 1%). وهي نسب لم تختلف عن السنة التي سبقتها (2017).

تعد هذه النسبة الأقل (22.7%) في تاريخ السلطة الوطنية الفلسطينية، ويعود السبب إلى تنفيذ سياسة التقاعد المبكر الاختياري والقسري الذي طبقته الحكومة الفلسطينية على أكثر من 11,055 موظفاً عسكرياً وفقاً للبيانات والأرقام الواردة في موازنة العام 2018. بلغ عدد العاملين العسكريين في قوى الأمن الفلسطينية 65829 عسكرياً وفقاً للأرقام الواردة في قانون الموازنة العامة لسنة 2018، مقارنة بالأرقام الواردة في قانون الموازنة للعام 2016 التي بلغت 76,884 موظفاً عسكرياً. تجدر الإشارة إلى أن الأرقام الواردة في قانون الموازنة العامة لسنة 2018 تختلف عن تلك الأرقام التي أوردتها وزارة المالية في جلسة خاصة عقدها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» في شهر أبريل من العام 2019.

كما يظهر الشكل رقم (1) أن عدد العسكريين غير ثابت، يرتفع أحياناً وينخفض أحياناً أخرى وفقاً للأرقام الواردة في الموازنة العامة (للسنوات 2013 –2018)، وتظهر مقارنة الموازنات المختلفة أن الأرقام تتغير للسنة المالية الواحدة ما بين الموازنة المقرة وموازنة العام الذي يليها. (انظر الملحق رقم 1).

10 نصر عبد الكريم، مجالات الترشيد والتقشف في الإنفاق الحكومي، الفريق الأعلى لدعم شفافية الموازنة العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2015، ص 22– 34. تجدر الإشارة إلى أن الأرقام الخاصة بالأعوام 2015 – 2018 من إدخال الباحث اعتماداً على بيانات الموازنة العامة المنشورة على موقع وزارة المالية الفلسطينية.

شكل رقم (1) عدد العاملين في قوى الأمن الفلسطينية 2013– 2018



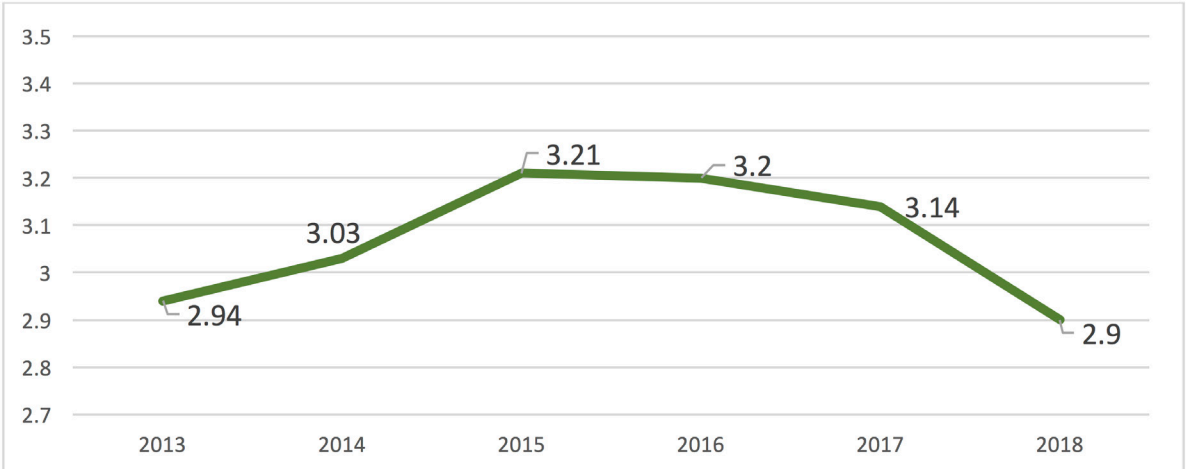
أحالت الحكومة نحو 27 ألف موظف عمومي للتقاعد المبكر منذ 2017، منهم 18 ألفاً من العسكريين من أصل قرابة 62 ألفاً في الضفة الغربية وغزة. وبلغ عدد المتقاعدين المدنيين في الضفة الغربية وغزة نحو 9238 موظفاً، وعدد موظفي القطاع العام المدني والعسكري حالياً استقر على 133200، منهم 33800 في قطاع غزة، و99400 في الضفة الغربية. وطرأ تراجع بنسبة 16% على فاتورة الرواتب والأجور للموظفين في فلسطين، حيث بلغت 6.424 مليار شيقل (1.77 مليار دولار) العام الماضي، بعد أن كانت 7.63 مليار شيقل (2.1 مليار دولار) في 2017.

فريد غنام وكيل وزارة المالية في جلسة خاصة نظّمها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بتاريخ 2019/4/24.

https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2019/04/24/1238247.html#ixzz61rP7kSz0

انخفضت فاتورة الرواتب والأجور في العام 2018 لتصل إلى 2.900 مليار شيقل مقارنة مع 3.124 مليار شيقل في عام 2017. ويلاحظ من الشكل التالي (2) أن هناك تناقصاً في بند الرواتب والأجور خلال السنوات الثلاث الأخير.

شكل رقم (2) رواتب وأجور العاملين في قوى الأمن بالمليار شيقل من عام 2013 –2018 [11]



11 انظر: قانون الموازنة للسنوات 2013– 2018.

يستحوذ بند الرواتب والأجور على النصيب الأكبر في الموازنة العامة الفلسطينية، إذ يشكل 49% من إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض للعام 2018. وانخفضت نسبة رواتب الموظفين العسكريين من مجمل رواتب موظفي السلطة الفلسطينية بمقدار 14 نقطة في العام 2018 مقارنة بالعام 2014 (37% مقارنة بـ51%). ويأتي هذا الانخفاض بسبب التقاعد الاختياري والقسري الذي تم في العامين الأخيرين كما ذكرنا آنفاً.

جدول رقم (2) نسبة رواتب العسكريين

من مجمل قيمة الرواتب في الموازنة العامة للأعوام 2011–2018 مليار شيقل[12]

السنة	2014	2015	2016	2017	2018
فاتورة الرواتب للعاملين	7.3	7.6	7.7	8.1	7.9
فاتورة رواتب العسكريين	3.7	3.2	3.2	3.1	2.9
النسبة	51%	42%	42%	38%	37%

يشير توزيع النفقات الجارية لموازنة قطاع الأمن للعام 2018 إلى أن رواتب وأجور العاملين في قطاع الأمن تشكل حوالي 83.5% من الموازنة، وقد حافظت عليها في السنوات الثلاث الأخيرة. فيما لا تتعدى النفقات التشغيلية لقطاع الأمن 8%، وتنخفض نسبة النفقات الرأسمالية إلى أقل من 0,5% من مجمل النفقات الجارية لقطاع الأمن، كما يوضح الجدول رقم (3) أدناه. الأمر الذي يشير إلى خلل بنيوي في هيكلية النفقات لقطاع الأمن ويحد من قدرة قطاع الأمن عن العمل بشكل فعال. حيث تذهب معظم نفقات قطاع الأمن في السلطة الفلسطينية إلى رواتب العاملين دون اعتبار للمهام الملقاة على عاتق هذا القطاع في مساعدة وحماية المجتمع الفلسطيني، ما يتطلب النظر في إعادة هيكلة المؤسسات والأجهزة الأمنية من الأعداد الضرورية لعمل الجهاز وإعادة تدوير الفائض لبعض الأجهزة وتقليل أعداد الرتب العالية وزيادة أعداد الأفراد والرتب التنفيذية لحماية المواطنين وممتلكاتهم وضمان سيادة القانون والحفاظ على النظام العام، والزيادة في نسبة النفقات التشغيلية والرأسمالية من موازنة قطاع الامن لتعزيز قدراتها على القيام بالمهام المنوطة بها لخدمة المواطنين.

جدول رقم (3) بنود موازنة قطاع الأمن الجارية للأعوام الثلاثة الاخيرة[13]

الإدارة المالية المركزية	2016		2017		2018	
	المخصصات	النسبة	المخصصات	النسبة	المخصصات	النسبة
رواتب وأجور	3199	83.7%	3123	83.4%	2900	83.5%
نفقات تشغيلية	300	7.8%	280	7.5%	265	7.6%
نفقات تحويلية	317	8.3%	335	8.9%	300	8.6%
نفقات رأسمالية	7	0.2%	7	0.2%	10	0.3%
المجموع	3823	100%	3745	100%	3475	100%

فيما عدا الرواتب والنفقات التحويلية، فإن الإنفاق الفعلي في العامين 2016 و2017 (أساس النقدي والالتزام) لم يتجاوز 75% من النفقات التشغيلية المقررة في العام 2017 وحوالي 65% في العام 2016 من مجمل الأموال المخصصة للنفقات التشغيلية، الأمر الذي يحد من قدرة الأجهزة الأمنية على التخطيط. كما أن الإنفاق على الاحتياجات الرأسمالية بقي محدوداً، ومع ذلك، فنسبة الالتزام بالإنفاق على التجهيزات اللازمة لقيام المؤسسة بأعمالها كانت منخفضة.

جدول رقم (4) الإنفاق الفعلي على بنود الموازنة للعامين 2016 –2017[14]

الإدارة المالية المركزية	2016		2017	
	الإنفاق الفعلي	%	الإنفاق الفعلي	%
رواتب	3238	101	3091	99
نفقات تشغيلية	190	63	211	75
نفقات تحويلية	327	103	315	94
نفقات رأسمالية	3.7	53	3	43

12 انظر: قانون الموازنة للسنوات 2014–2018.
13 انظر: الموازنة العامة للسنة المالية 2018، ص 595.
14 انظر: الموازنة العامة للسنة المالية 2018، ص 595.

دورة الموازنة في قطاع الأمن الفلسطيني

يمكن تحديد المراحل المتعاقبة في دورة الموازنة بقطاع الأمن في فلسطين وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 على النحو التالي:

١. إعداد الموازنة لقطاع الأمن في فلسطين

يعتمد إعداد الموازنة العامة الفلسطينية على الجوانب التوجيهية الصادرة عن وزارة المالية وعلى الإجراءات المنصوص عليها في القانون، وتخضع موازنة الأجهزة الأمنية للإجراءات نفسها من حيث إعداد الموازنة لأي مؤسسة فلسطينية، ويستثنى من هذا موازنة جهاز المخابرات التي يتولى رئيس الجهاز إعدادها ويعرضها على الرئيس للمصادقة عليها، إضافة لاستقلال الموازنة الخاصة بجهاز المخابرات التي تدرج برقم واحد ضمن الموازنة العامة للدولة، بحيث تتولى بنفسها إدارتها والإنفاق منها تحت إشراف الرئيس[15]. أما موازنة الأجهزة الأمنية والهيئات العسكرية الأخرى، فتحكمها الإجراءات نفسها التي تخضع لها موازنة أية مؤسسة فلسطينية أخرى، من حيث الإعداد والإقرار والتنفيذ والإشراف على الإنفاق.[16]

وتُعد الإدارة المالية العسكرية المركزية الموازنة السنوية للمؤسسة الأمنية وفقاً لسقوف البنود التي حددتها وزارة المالية، حيث تقوم الإدارة المالية بمخاطبة الأجهزة والإدارات الأمنية المختلفة، لتزويدها بالبيانات والمشاريع والاحتياجات المختلفة. وبعد تجميع البيانات من الأجهزة، تعد الموازنة العامة لقطاع الأمن وترفع لوزارة المالية، وهي موازنة تجميعية، تشمل بنودها مصاريف المؤسسة الأمنية، دون الإشارة إلى الأجهزة والإدارات المختلفة، وتقوم وزارة المالية بمناقشتها ومراجعاتها أحياناً مع الإدارة المالية. وتناقش بعض الأجهزة الأمنية مشاريع موازناتها مع الإدارة المالية، وهناك أجهزة أخرى لا يطلب منها إعداد موازنات، وتقوم الإدارة المالية المركزية بإعدادها نيابة عنها[17].

منحت اللائحة المالية الاستثنائية الصادرة عن رئيس الوزراء قادة الأجهزة الأمنية صلاحية صرف مساعدات اجتماعية للعاملين بقوى الأمن من موازنة المؤسسة الأمنية شهريًا، وحددت سقوفًا لذلك 15000 شيقل لكل من: الشرطة الفلسطينية، والمخابرات العامة، والأمن الوقائي، والأمن الوطني، والحرس الرئاسي، والإدارة المالية العسكرية، ولبقية الأجهزة صلاحية صرف 5000 شيقل، مع العلم أن هذه المساعدات أو المبالغ المخصصة لها لا تصرف شهرياً، بسبب قلة الموارد المالية المتوفرة. من ناحية أخرى يتضح أن المبالغ المحددة لكل جهاز لم تأخذ بعين الاعتبار التفاوت العددي للعاملين، كما لا يتوفر نظام يوضح الأسس والمعايير التي تصرف استنادًا لها، وهذا يلحق ضرراً بمبدأ العدالة، كما أنها تصرف من غير المصدر المحدد لها قانوناً.

سعيد زيد، بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2017، ص 7.

تُدرج موازنة قطاع الأمن تحت بند الإدارة المالية المركزية ضمن الموازنة العامة كمركز مالي مستقل، دون أية إشارة إلى تبعيتها لوزارة الداخلية أو أية مؤسسة أخرى، وترد ضمن قائمة المؤسسات غير الوزارية، وتتضمن موازنة الإدارة المالية الواردة في قانون الموازنة مصاريف البنود التشغيلية والرأسمالية والرواتب والأجور وعدد العاملين في قوى الأمن، موزعين على الرتب العسكرية المختلفة، من جندي حتى لواء دون تفصيلات توضح عدد أفراد كل جهاز أو حصة كل جهاز من الموازنة الكلية، أو أياً من بنود النفقات المختلفة، بحيث لا يتم الإعلان عن الموازنة المخصصة لكل جهاز على حدة.

لا تظهر التقارير الشهرية لوزارة المالية حول العمليات المالية من نفقات وإيرادات ومصادر التمويل وغيرها في المؤسسات الفلسطينية عامة، نفقات قطاع الأمن الشهرية، حيث تم جمع نفقات الإدارة المالية المركزية مع نفقات وزارة الداخلية في بند واحد تحت اسم الداخلية والأمن خلافاً لما ورد في قانون الموازنة للعام 2018 الذي جعل كلاً من وزارة الداخلية والإدارة المالية المركزية مركزين ماليين مستقلين[18].

٢. إقرار الموازنة العامة واعتمادها

أدى الانقسام الفلسطيني إلى تعطل المجلس التشريعي منذ العام 2007، الأمر الذي لم تعد معه السلطة التنفيذية تقدم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي رسمياً لمناقشته وإقراره، وقبل حل المجلس التشريعي بقرار المحكمة الدستورية في كانون الأول 2018، جرت العادة أن يعرض وزير المالية على هيئة الكتل

آليات الإنفاق

1. الرواتب: يتم صرفها مركزياً من وزارة المالية.
2. النفقات الرأسمالية العادية: «عطاءات» تتم من خلال وزارة المالية (مديرية اللوازم العامة).
3. النفقات التشغيلية يتم صرفها من الإدارة المالية المركزية «العسكرية».
4. النفقات التشغيلية وفق سقوف محدودة تتم من خلال الأجهزة والهيئات الأمنية.

15 انظر قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005 المواد (17، 18).
16 انظر المواد (60–62) من القانون الأساسي والمواد (3–4، 19–54) من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
17 سعيد زيد، بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2017، ص 10.
18 انظر تقرير شهر آب 2019 المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وبالتحديد جدول رقم (أ5): تفاصيل النفقات حسب البند ومركز المسؤولية (أساس الالتزام) آب، 2019 http://pmof.ps/pmof/documents/accounts/monthly/2019/Aug.2019.ar.pdf

البرلمانية في الضفة الغربية محاور الموازنة العامة وتوجهاتها. وقد أصدر الرئيس الفلسطيني قانون الموازنة العامة في السنوات الاثنتي عشرة الماضية بقرار بقانون استناداً إلى أحكام المادة 43 من القانون الأساسي التي تتيح للرئيس إصدار قرارات بقوة القانون في أوقات الضرورة في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.

٣. تنفيذ موازنة قطاع الأمن

تقسم نفقات المؤسسة الأمنية كأية مؤسسة أخرى إلى نفقات رأسمالية وتحويلية ورواتب وأجور، وتقوم ثلاث جهات بتسديد هذه النفقات، وهي:

- وزارة المالية: تقوم بتخصيص الأموال اللازمة للمؤسسة الأمنية وتسدد مباشرة مشتريات السيارات والأبنية، والرواتب والأجور والنفقات التحويلية ومخصصات التقاعد، حيث تعد الإدارة المالية العسكرية كشف الرواتب الخاص بأفراد الأجهزة الأمنية بناء على الأوامر الصادرة عن هيئة التنظيم والإدارة، استنادًا لمجموعة من القوانين، أهمها قانون الخدمة في قوى الأمن، ونظام الضمان الصحي العسكري، وقانون التقاعد العام، وقانون ضريبة الدخل. إذ يتم إدخال البيانات وإصدار البطاقة الشهرية للرواتب، وتسجل في دائرة الحسابات كقيد محاسبي، يحدد أوجه الصرف لفاتورة الرواتب ويرسل إلى وزارة المالية، لتنفيذ الصرف باعتبارها جهة الاختصاص، وتقوم الوزارة بالتدقيق مرة أخرى بالأسماء، للتأكد من عدم وجود موظفين يتقاضون أكثر من راتب، وينحصر دور وزارة المالية بالرقابة على هذا الجانب بالنسبة للرواتب، وتؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد الرواتب الحسومات التي يجب أن تكون منسجمة تماماً مع القانون، وحقوق الغير والأحكام الصادرة عن القضاء، وتصرف الرواتب عبر البنوك لمستحقيها[19] .

- الإدارة المالية المركزية: تعمل على تسديد النفقات الرأسمالية التي تزيد عن 500 دولار، إضافة إلى دفع سلف المؤسسة الأمنية والإيجارات والكهرباء والمياه والهواتف الأرضية والنثريات ومهمات قادة الأجهزة الأمنية، وبدل المرافقة والمهمات الخارجية والبعثات العلمية وتأمين السيارات. ويقوم وزير الداخلية ومدير عام المالية العسكرية بالمصادقة على أوامر الصرف الخاصة بذلك[20].

- الأجهزة الأمنية والإدارات المركزية: تنفق من المبلغ المالي المحول لها من الإدارة المالية العسكرية المركزية كسلفة في بداية كل عام، وتصرف على بعض النفقات الرأسمالية والتشغيلية بتوقيع من مفوض الصرف مدير عام المؤسسة أو قائد الجهاز، وتقوم بتسديد المصروفات بفواتير ومعززات ترفع إلى الإدارة المالية العسكرية، وتدقق من الرقابة المالية العسكرية في وزارة المالية، ثم تقوم الإدارة المالية ووزارة المالية بتحويل المبلغ المغطى بالفواتير والمعززات المعتمدة من الرقابة المالية العسكرية إلى المؤسسة أو الجهاز الأمني، وهذا ما يسمى نظام الاستعاضة[21] .لكن لا ينطبق على بند النثرية تقديم معززات، ما يتيح فرصاً للمحاباة في آلية إنفاقها والتصرف بها دون وجود رقابة عليها من قبل أجهزة الرقابة.

٤. الرقابة على موازنة قطاع الأمن

تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية «التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة»[22]، والتأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري[23]، حسبما تحدد في الموازنة العامة، دون إخلال، وحفاظاً على حسن سير الإدارة الحكومية مالياً، وحفاظاً على الأموال العامة.

كما تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة، ورغم ما تحققه الرقابة من منافع، إلا أنه يجب ألا تتجاوز حدوداً معينة، وإلا فإنها تؤدي إلى عرقلة النشاط المالي، وتؤدي إلى شل حركة الأجهزة الحكومية المختلفة، وتصبح الرقابة وبالاً ليس على مالية الدولة فقط، وإنما على النشاط المالي والاقتصاد ككل.

يمكن تقسيم أنواع الرقابة على تنفيذ موازنة قطاع الأمن في فلسطين، من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة، إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

أ/ الرقابة الداخلية

يمكن التمييز بين جهازين للرقابة الداخلية في قطاع الأمن[24]:

1. الإدارة المالية «العسكرية المركزية»

19 مقابلة مع فريق الإدارة المالية العسكرية بتاريخ 2019/9/30.
20 سعيد زيد، مصدر سابق، ص 16.
21 مقابلة مع فريق الإدارة المالية العسكرية بتاريخ 2019/9/30.
22 إبراهيم شيحا، الإدارة العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص 415.
23 فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية،1974، ص 179.
24 فيما يتعلق بأجهزة الرقابة الداخلية في السلطة الوطنية، انظر: جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2003، ص 17-30.

تعتبر الإدارة المالية العسكرية المركزية مؤسسة عسكرية/ أمنية تخضع للقوانين العسكرية وتعمل بموجبها، وتشكل حلقة وصل بين المؤسسة الأمنية من جانب ووزارة المالية من جانب آخر، وتقدم الخدمات المالية لكافة الأجهزة والإدارات والهيئات المكونة للمؤسسة الأمنية الفلسطينية[25]، وتتلخص رسالتها بالعمل والمساهمة في تحقيق الضبط المالي، والاستخدام الأمثل للمال العام في المؤسسة الأمنية، بما يسهم في تقديم خدمات ذات كفاءة وفاعلية، وخلق بيئة آمنة ومستقرة، وتنمية الولاء والانتماء للمؤسسة لحماية المشروع الوطني وتعزيز صمود المواطن[26].

من جانب آخر، تقوم الإدارة المالية العسكرية بدور رقابي على المصروفات من خلال إدارة المدفوعات، حيث يتم التحقق من سلامة المدفوعات ومن انسجامها مع الأنظمة والقوانين المالية، فمثلاً، عند تقديم الجهاز أو الهيئة الأمنية طلب شراء السلع الرأسمالية التي تزيد قيمتها على 500 دولار إلى الإدارة المالية المركزية، يرفق بعرض أسعار أو تقدير للتكلفة، وتقوم الإدارة بدراسة الاحتياج والتأكد من وجود اعتماد مالي. وإذا تبين أن السعر المرفق بالطلب من الجهاز أقل مما هو متوفر للإدارة المالية العسكرية، يعاد الطلب للجهاز ليقوم بالشراء، وإذا كان السعر أكثر تقوم الإدارة المالية بالشراء، وبعد ذلك يتم إدخال السلعة بسند إدخال لهيئة الإمداد والتجهيز[27]. لكن القدرة على التحقق من أوجه إنفاق داخل الأجهزة الأمنية فيما يتعلق ببند المهمات الداخلية «النثرية» يبقى محدوداً لغياب آليات محددة وواضحة للرقابة على هذا البند.

2. الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية في وزارة المالية

تقوم وزارة المالية من خلال الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية بالرقابة المالية على المؤسسة الأمنية للتأكد من استخدام الأموال في الأغراض المخصصة لها، حيث تكلف الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية في وزارة المالية وفقاً للنظام المالي للسلطة بالتدقيق على بنود الصرف المختلفة، والتأكد من حسن وسلامة استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، وحماية الأموال العامة التي صرفت من وزارة المالية للأجهزة العسكرية من سوء التصرف والضياع، وتوفير المعلومات البيانية والإحصائية الدقيقة والمستقلة عن نفقات وإيرادات الأجهزة العسكرية للجهات المختصة[28]. لكن لم تنشر الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية أيّاً من تقاريرها الرقابية، ولم يتم العثور على أية تقارير رقابية للإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية على الموقع الرسمي لوزارة المالية[29].

ب/ الرقابة الخارجية

نص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة 2004 في المادة (31) في البند (6) على: «تخضع لديوان الرقابة قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية». وتتعدد وسائل الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية في سبيل القيام بمهامه استناداً للقانون والأنظمة والتعليمات المقرة. ويقوم بعرض نتائج تحقيقاته على مسؤولي الأجهزة قبل إصدار التعليق عليها أو تصويب أوضاعها، وعلى ضوء ذلك يضمنها للتقرير[30].

جهاز المخابرات العامة عملياً لا يخضع للرقابة المالية، سواء من الرقابة الداخلية أو الخارجية

قام ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2018 بالرقابة على هيئة الإمداد والتجهيز، والخدمات الطبية العسكرية، وجهاز الاستخبارات العسكرية، ومراكز الإصلاح والتأهيل[31]. وفي العام 2017، راقب على المركبات الحكومية في القطاع الأمني[32]. وجهاز الأمن الوقائي عام 2015[33]. وقد نُشر ملخص في التقرير السنوي عن عمليات الرقابة المذكورة، دون أن ينشر تقرير التدقيق الخاص بكل جهاز. في المقابل، يرفض جهاز المخابرات التعاون مع ديوان الرقابة المالية والإدارية بحجة أن الجهاز يخضع لرقابة رئيس السلطة من خلال المراقب المالي الذي يعينه الرئيس[34]. وتبقى قدرة ديوان الرقابة محدودة في الرقابة على بعض بنود الإنفاق والتحقق من سلامة الإجراءات فيما يتعلق ببند المهمات الداخلية «النثرية»، حيث يغلق هذا البند استثنائياً دون توفر فواتير أو نظام محدد. كما أنه لا تتوفر رقابة على الميزانية غير المصرح بها التي تحصل عليها الأجهزة الأمنية.

إن غياب المجلس التشريعي أثر سلبياً على عمل الديوان، حيث إن الديوان لا يمتلك سلطة الملاحقة والمتابعة حتى لو تمكن من اكتشاف التجاوزات، لأنه وفق النصوص القانونية بمثابة جهة تقوم بتقديم التوصيات ورفعها إلى المجلس التشريعي والرئيس ومجلس الوزراء. والمجلس التشريعي هو من يقوم بمتابعة هذه التوصيات من خلال مساءلته للمسؤولين، بمن فيهم وزيرا الداخلية والأمن الوطني، التي كفلها القانون[35].

25 نصر عبد الكريم، سناء الفقهاء، الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني، أوراق بحثية في القانون والأمن، جامعة بيرزيت؛ معهد الحقوق، 2010، ص 40-44.
26 انظر: قانون الموازنة العامة للعام 2018، ص 679.
27 سعيد زيد، مصدر سابق، ص 16.
28 انظر: نصر عبد الكريم، مصدر سابق، ص 59.
29 انظر: موقع وزارة المالية http://pmof.ps/pmof/index.php تاريخ آخر دخول 2019/10/6.
30 جهاد حرب. أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني. مفتاح. رام الله. ص 20.
31 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2018، ص 86-93
https://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2018.pdf
32 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2017، ص 43-45. https://www.saacb.ps/BruRpts/RPTSAACB2017.pdf
33 مقابلة مع العميد عيسى جواعدة مدير الإدارة المالية في جهاز الأمن الوقائي بتاريخ 2019/10/3.
34 علاء لحلوح، فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2018، ص 13.
35 أيمن الزرو. أثر غياب المجلس التشريعي على أداء ديوان الرقابة. مجلة فلسطين الرقابية. عدد 3. 2018 http://www.saacb.ps/news__temp.aspx?id=3344

ج/ الرقابة البرلمانية

يتمتع المجلس التشريعي بصلاحيات قانونية واسعة في الرقابة على المال العام من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة؛ حيث يفرض قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 على وزارة المالية تقديم تقرير كل ثلاثة أشهر إلى المجلس التشريعي مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة، كما يتضمن التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع توقعات الحكومة في مشروع قانون الموازنة، وتفسير الانحرافات وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية، وكذلك يعرض اقتراحات تصحيحية مناسبة لاستعادة التوازن إذا كان ذلك موجباً[36]، ومن خلال الحساب السنوي الختامي الذي يقدم إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية لإقراره واعتماده[37].

لكن عمليّاً، المجلس التشريعي الفلسطيني لا يقوم بهذه المهام بسبب الانقسام وتعطل أعماله منذ العام 2007، ما أثر بشكل واضح على أداء النظام السياسي بشكل عام وعلى الرقابة البرلمانية على المال العام بشكل خاص. وأفقد المؤسسة الفلسطينية قدرتها على وقف أو معالجة الإخفاقات والانحرافات المالية المحتملة في أداء المؤسسة العامة بما فيها الأجهزة والمؤسسات الأمنية.

36 انظر المادة (52) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998.
37 انظر المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998.

الاستنتاجات

- استمر قطاع الأمن بالعمل باللائحة المالية الاستثنائية الصادرة عن رئيس الحكومة وتجدد العمل بها سنوياً من قبل وزير المالية دون نشرها أو العمل على إقرار نظام مالي خاص بالمؤسسة الأمنية يحدد آليات الإنفاق ومسؤوليات الجهات المختلفة من قبل مجلس الوزراء.

- ما زال مجلس الوزراء لم يصدر نظاماً يحدد المشتريات ذات الطبيعة الأمنية الحساسة المنصوص عليها في القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام وينظم آليات الشراء المتبعة لهذا النوع من المشتريات.

- بلغت الموازنة الجارية لقطاع الأمن ما يقارب 3.475 مليار شيقل عام 2018، أي ما نسبته 22.7% من مجمل الموازنة الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية، منها 2.900 مليار شيقل رواتب وأجوراً، أي ما نسبته 83.5% من موازنة المؤسسة الأمنية، والباقي موزعة بين النفقات التشغيلية (7.6%) والنفقات التحويلية (8.6%) والنفقات الرأسمالية (أقل من 1%). وهي نسب لم تختلف عن السنة التي سبقتها (2017).

- عدد العسكريين غير ثابت في الموازنة العامة، يرتفع أحياناً وينخفض أحياناً أخرى، وفقاً للأرقام الواردة في الموازنة العامة (للسنوات 2013 –2018)، كما تظهر مقارنة الموازنات المختلفة أن الأرقام تتغير للسنة المالية الواحدة بين الموازنة المقرة وموازنة العام الذي يليها.

- ما زالت موازنة قطاع الأمن تعاني خللاً بنيوياً في هيكلية النفقات، الأمر الذي يتطلب النظر في إعادة هيكلة المؤسسات والأجهزة الأمنية من الأعداد الضرورية لعمل الجهاز وإعادة تدوير الفائض لبعض الأجهزة وتقليل أعداد الرتب العالية وزيادة أعداد الأفراد والرتب التنفيذية لحماية المواطنين وممتلكاتهم وضمان سيادة القانون والحفاظ على النظام العام، والزيادة في نسبة النفقات التشغيلية والرأسمالية من موازنة قطاع الأمن لتعزيز قدراتها للقيام بالمهام المنوطة بها لخدمة المواطنين. كما يتطلب إعادة النظر في أعداد العاملين وتطوير سياسات التوظيف في هذا القطاع من ناحية والزيادة في نسبة النفقات التشغيلية والرأسمالية من موازنة قطاع الأمن لتوفير المستلزمات والإمكانيات بهدف تعزيز قدراتها للقيام بالمهام المنوطة بها.

- لا تشير الموازنة العامة إلى توزيع العاملين على الأجهزة والمؤسسات الأمنية، ما يُفقد القدرة على معرفة الأهمية النسبية لكل جهاز أو مؤسسة، ومدى التناسب بين عدد القوات والمهام المكلف بها الجهاز خاصة مع وجود أجهزة تحتاج إلى العناصر الأمنية مثل الضابطة الجمركية والدفاع المدني والشرطة.

- تظهر موازنة قطاع الأمن كرقم واحد قانون الموازنة العامة دون توضيح الاعتمادات المالية والنفقات لمراكز المسؤولية العاملة في قطاع الأمن، الأمر الذي يجعل من الصعب تقييم أداء كل جهاز أو مؤسسة مقارنة بما يحظى به من قدرات مالية.

- يشير الإنفاق الفعلي في العامين 2016 و2017 أساس النقدي والالتزام إلى عدم التزام وزارة المالية بالأسقف المالية المعتمدة في الموازنة السنوية، ما يحد من قدرة الأجهزة الأمنية على التخطيط، والقدرة على قيام المؤسسة بأعمالها كان منخفضاً، ويؤدي إلى حصول اختلالات في طريقة الإنفاق.

- لا تظهر التقارير الشهرية لوزارة المالية نفقات قطاع الأمن الشهرية، حيث تم جمع نفقات الإدارة المالية المركزية مع نفقات وزارة الداخلية في بند واحد تحت اسم الداخلية والأمن خلافاً لما ورد في قانون الموازنة للعام 2018 الذي جعل كلاً من وزارة الداخلية والإدارة المالية المركزية مركزين ماليين مستقلين.

- لا يقوم المجلس التشريعي بإقرار الموازنة العامة بسبب الانقسام منذ العام 2007، ما حد من إمكانية مناقشة الموازنة العامة بشكل علني، بما فيها موازنة قطاع الأمن قبل إقرار قانون الموازنة العامة السنوي.

- على الرغم من التطورات الهامة التي رافقت عملية الإصلاح في قطاع الأمن وضبط عمليات الشراء والإنفاق المالي في قطاع الأمن، إلا أنه ما زالت بعض بنود الإنفاق مثل المهمات الداخلية «النثرية» لا تخضع لآلية واضحة ومنظمة ولا تقدم معززات فيها، ما يتيح فرصاً للمحاباة في آلية إنفاقها والتصرف.

- لا تنشر الإدارة المالية المركزية «العسكرية» تقارير مالية عن الإنفاق المخصص للأجهزة الأمنية.

- لم تنشر الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية أيّاً من تقاريرها الرقابية على الأجهزة الأمنية، بما فيها الإدارة المالية المركزية «العسكرية».

- على الرغم من أن ديوان الرقابة المالية والإدارية قام في السنوات الأخيرة بالرقابة على بعض المؤسسات الأمنية، إلا أنه لا ينشر التقارير التي يعدها، ويكتفي بملخص لهذه التقرير في التقرير السنوي.

- ما زال جهاز المخابرات يرفض الخضوع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بحجة أن الجهاز يخضع لرقابة رئيس السلطة من خلال المراقب المالي الذي يعينه الرئيس.
- ما زالت قدرة ديوان الرقابة محدودة في الرقابة على بعض بنود الإنفاق والتحقق من سلامة الإجراءات فيما يتعلق ببند المهمات الداخلية «النثرية»، حيث يغلق هذا البند استثنائياً دون توفر فواتير أو نظام محدد. كما أنه لا تتوفر رقابة على الميزانية غير المصرح بها التي تحصل عليها الأجهزة الأمنية.
- أثر غياب المجلس التشريعي سلبياً على عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، ما أفقد تقارير الديوان النتائج المرجوة لهذه التقارير، لأن المجلس التشريعي هو الجهة القادرة على متابعة معالجة المخالفات المالية والإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المقرة.
- نتيجة لغياب المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل في إقرار الموازنات العامة والرقابة على حسن تنفيذها، افتقدت شفافية موازنة الأجهزة الأمنية، حيث لا تقدم الموازنة العامة أي تفصيلات بخصوص الأجهزة سوى أرقام مبهمة دون توضيحات.

التوصيات

- ضرورة إجراء الانتخابات العامة «التشريعية والرئاسية» لتمكين المواطنين من حق اختيار ممثلين في المؤسسات السياسية، وإعادة التوازن للنظام السياسي بوجود مجلس تشريعي يحظى بالشرعية الشعبية ليتمكن من تفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، بما فيها الأجهزة والمؤسسات الأمنية والعسكرية، وتفعيل الرقابة السابقة واللاحقة على موازناتها.

- ضرورة إقرار مجلس الوزراء نظاماً مالياً بالمؤسسة الأمنية يحدد آليات الإنفاق ومسؤوليات الجهات المختلفة في قطاع الأمن أو تعديل النظام المالي للعام 2005 وتعديلاته المعمول به في السلطة الفلسطينية بما يراعي خصوصية عمل الأجهزة الأمنية.

- على مجلس الوزراء إصدار نظام للمشتريات ذات الطبيعة الأمنية الحساسة المنصوص عليها في القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام ينظم آليات وعمليات الشراء لهذا النوع من المشتريات.

- على وزارة المالية أن تقدم الأرقام الدقيقة في الموازنة العامة لعدد العاملين في قطاع الأمن، وتوزيعهم على الأجهزة الأمنية وعدم الاكتفاء بالأعداد الإجمالية حسب الرتب.

- ينبغي إعادة النظر في هيكلية موازنة قطاع الأمن لمعالجة الخلل البنيوي لتعزيز قدرة قطاع الأمن على العمل بشكل فعال، ما يتطلب إعادة النظر في أعداد العاملين وتطوير سياسات التوظيف في هذا القطاع من ناحية، والزيادة في نسبة النفقات التشغيلية والرأسمالية من موازنة قطاع الأمن لتوفير المستلزمات والإمكانيات بهدف تعزيز قدراتها للقيام بالمهام المنوطة بها.

- ينبغي توضيح الاعتمادات المالية والنفقات للأجهزة الأمنية والهيئات العسكرية العاملة في قطاع الأمن.

- على وزارة المالية الالتزام بالأسقف المالية المعتمدة في الموازنة السنوية لتتمكن الأجهزة الأمنية من التخطيط الجيد، فالقيام بأعمالها كان منخفضاً، ويؤدي إلى حصول اختلالات في طريقة الإنفاق.

- على وزارة المالية فصل نفقات الإدارة المالية المركزية عن نفقات وزارة الداخلية في التقارير الشهرية لوزارة المالية وفقاً لما ورد في قانون الموازنة السنوي الذي جعل كلاً من وزارة الداخلية والإدارة المالية المركزية مركزين ماليين مستقلين لتعزيز شفافية تنفيذ الموازنة السنوية.

- ضرورة استكمال عملية الإصلاح المالي في قطاع الأمن بوضع آليات واضحة ومحددة لبعض بنود الإنفاق مثل المهمات الداخلية «النثرية».

- على الإدارة المالية المركزية «العسكرية» نشر التقارير المالية المتعلقة بإنفاق الأجهزة الأمنية.

- ينبغي أن تقوم الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية بنشر تقاريرها الرقابية على الأجهزة الأمنية.

- على ديوان الرقابة المالية والإدارية نشر التقارير التي يعدها عن مؤسسات قطاع الأمن وألا يكتفي بتضمين ملخص لها في التقرير السنوي.

- يتوجب خضوع جهاز المخابرات لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بأعماله المالية مع مراعاة خصوصية الموازنة الكتومة المحددة بنص القانون والنظام المالي لجهاز المخابرات العامة.

- ينبغي تمكين ديوان الرقابة المالية والإدارية من أداء عمله الرقابي على جميع بنود الإنفاق للتحقق من سلامة الإجراءات بما فيها بند المهمات الداخلية «النثرية»، والرقابة على أية أموال تحصل عليها الأجهزة الأمنية.

ملحق رقم (1) أعداد الموظفين العسكريين في السلطة الفلسطينية 2012-2018 حسب الرتبة العسكرية

الرتبة	السلم العسكري	2012	2013	2014	2015	2016		2017		2018
						موازنة	فعلي	موازنة	فعلي	
401	لواء	47	47	64	59	68	62	144	119	200
402	عميد	195	195	384	354	440	517	503	407	410
403	عقيد	412	412	831	830	1370	1833	1950	1997	2592
404	مقدم	1884	1884	3869	3937	3794	4619	4051	4047	4727
405	رائد	5149	5149	6466	6525	6895	6993	7021	6268	6107
406	نقيب	4953	4953	5719	5803	5712	6201	5606	5960	6402
407	ملازم أول	5885	5887	5591	5629	5488	6003	5881	6181	5852
408	ملازم	4638	4637	4633	4839	5249	6174	5157	5916	4689
409	مساعد أول	4762	4762	7472	7378	7850	7147	9089	5889	8904
410	مساعد	7626	7627	10737	10643	9851	11220	9947	19643	9970
411	رقيب أول	11806	11806	10125	9890	9519	8453	7450	7891	5617
412	رقيب	9682	9683	5208	5022	4687	3265	4470	2514	2406
413	عريف	3009	3009	2115	1937	1936	760	1937	402	291
414	جندي	4443	4558	2174	2769	2920	2161	4516	2464	4278
500	جيش التحرير	10730	10516	10452	10658	11105	3183	11300	3184	3384
المجموع		75221	75125	75840	76273	76884	68591	67722	63882	65829

المصدر: قوانين الموازنة العامة 2012-2018

ملحق رقم (2) الجدول الزمني لإعداد الموازنة في فلسطين وفقاً لقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية

##	الموعد	الإجراء
1	بداية شهر شباط/ فبراير	تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً حول التقدم في تنفيذ الموازنة. (مادة 51).
2	نهاية كل ربع سنة	تعد الوزارة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة يتضمن التطورات المالية. (المادة 52).
3	الأول من أيار/ مايو	وزارة المالية مع الجهات المختصة تقدم تقريراً يحتوي على تحليل شامل عن الوضع المالي العام مع توقعات لحركات الموارد والالتزامات والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة إلى مجلس الوزراء. (المادة 25).
4	خلال شهري أيار وحزيران/ مايو ويونيو	يضع مجلس الوزراء المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة للسنة المالية القادمة. (المادة 26).
5	الأول من تموز/ يوليو	إصدار تعميم بلاغ الموازنة يستعرض التوقعات المالية وحدود الإيرادات التي يجب أن نقدر الموازنات على أساسها ويتضمن التعميم أسقف النفقات. (المادة 26).
6	حتى نهاية شهر أيلول/ سبتمبر	تدرس دائرة الموازنة موازنات الوزارات والمؤسسات العامة. (المادة 30).
7	خلال النصف الأول من تشرين الأول / أكتوبر	تقدم وزارة المالية مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الوزراء لإقرارها. (المادة 30).
8	الأول من تشرين الثاني/ نو فمبر	يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة إلى المجلس التشريعي. (المادة 31).
9	31 كانون الأول/ ديسمبر	آخر موعد لإقرار الموازنة. (المادة 3).

الكتب والدراسات

- هديل قزاز وجهاد حرب، الموازنة والنوع الاجتماعي، رام الله: المبادة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح»، 2005.
- نصر عبد الكريم، سناء الفقهاء، الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني، أوراق بحثية في القانون والأمن، جامعة بيرزيت؛ معهد الحقوق، 2010.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. الإصلاح الإداري والمالي في المؤسسة الأمنية الفلسطينية. 2008.
- سعيد زيد، بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2017. نصر عبد الكريم، مجالات الترشيد والتقشف في الإنفاق الحكومي، الفريق الأعلى لدعم شفافية الموازنة العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2015.
- جهاد حرب، فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح»، 2006.
- إبراهيم شيحا، الإدارة العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983.
- فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1974.
- جهاد حرب، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2003.
- علاء لحلوح، فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2018
- أيمن الزرو. أثر غياب المجلس التشريعي على أداء ديوان الرقابة. مجلة فلسطين الرقابية. عدد 3. 2018 http://www.saacb.ps/news/temp.aspx?id=3344.

القوانين:

- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.
- قانون الموازنة للسنوات 2013-2018.
- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.
- القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية المعدل.
- القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

التقارير الرسمية

- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2018. https://www.saacb.ps/BruRpts/ps/RPT2018.pdf
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2017. https://www.saacb.ps/BruRpts/RPTSAACB2017.pdf
- التقرير المالي لشهر آب 2019 http://pmof.ps/pmof/documents/accounts/monthly/2019/Aug.2019.ar.pdf

مقابلات

- مقابلة مع فريق الإدارة المالية العسكرية بتاريخ 2019/9/30.
- مقابلة مع العميد عيسى جواعدة مدير الإدارة المالية في جهاز الأمن الوقائي بتاريخ 2019/10/3.

مواقع إلكترونية

- موقع وزارة المالية والتخطيط http://www.pmof.ps/
- موقع الاستخبارات الإلكتروني http://www.pmi.pna.psl/
- موقع الحرس الرئاسي الإلكتروني http://spg.ps/ar

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) هو 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 حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب: رام الله 339 القدس69647

هاتف: 02-2974949-2989506

فاكس: 02-2974948

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

تلفاكس: 08-2884767 --28847668008

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

فيسبوك: https://www.facebook.com/AmanCoalition/

تويتر: https://twitter.com/AMANCoalition

المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن

CFGGS

المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن تم إنشاؤه بمبادرة من ائتلاف أمان وبمشاركة عدد من مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة والراغبة في تنسيق جهودها في مجال المساءلة والرقابة المجتمعية على التزام المؤسسة الأمنية بالقانون والنظام العام، وضمن الجهود الرامية لتعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في العمل العام، كما جاء إنشاؤه انطلاقاً من مفهوم الأمن الشامل وأهمية توفير شبكة أمان للمجتمع والمؤسسات والقطاعات والأفراد.

ويهدف المنتدى إلى المساهمة في تطوير وبلورة الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية لقطاع الأمن في فلسطين، عبر تطوير آليات التواصل والانفتاح بين المجتمع المدني والمؤسسة الأمنية، وتعزيز مبدأ حق المواطن في الوصول إلى المعلومات ذات العلاقة بما تقوم به المؤسسة الأمنية ضمن القانون.

ويضم المؤسسات التالية: مؤسسة الحق، والمبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية « مفتاح»، والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، ومركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية «شمس»، ومركز علاج وتأهيل ضحايا التعذيب، والمركز الفلسطيني للبحوث والدراسات الإستراتيجية، وجامعة بيرزيت - معهد الحقوق، ومركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، ومركز الدفاع عن الحريات والحقوق المدنية، والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» (السكرتاريا التنفيذية للمنتدى).