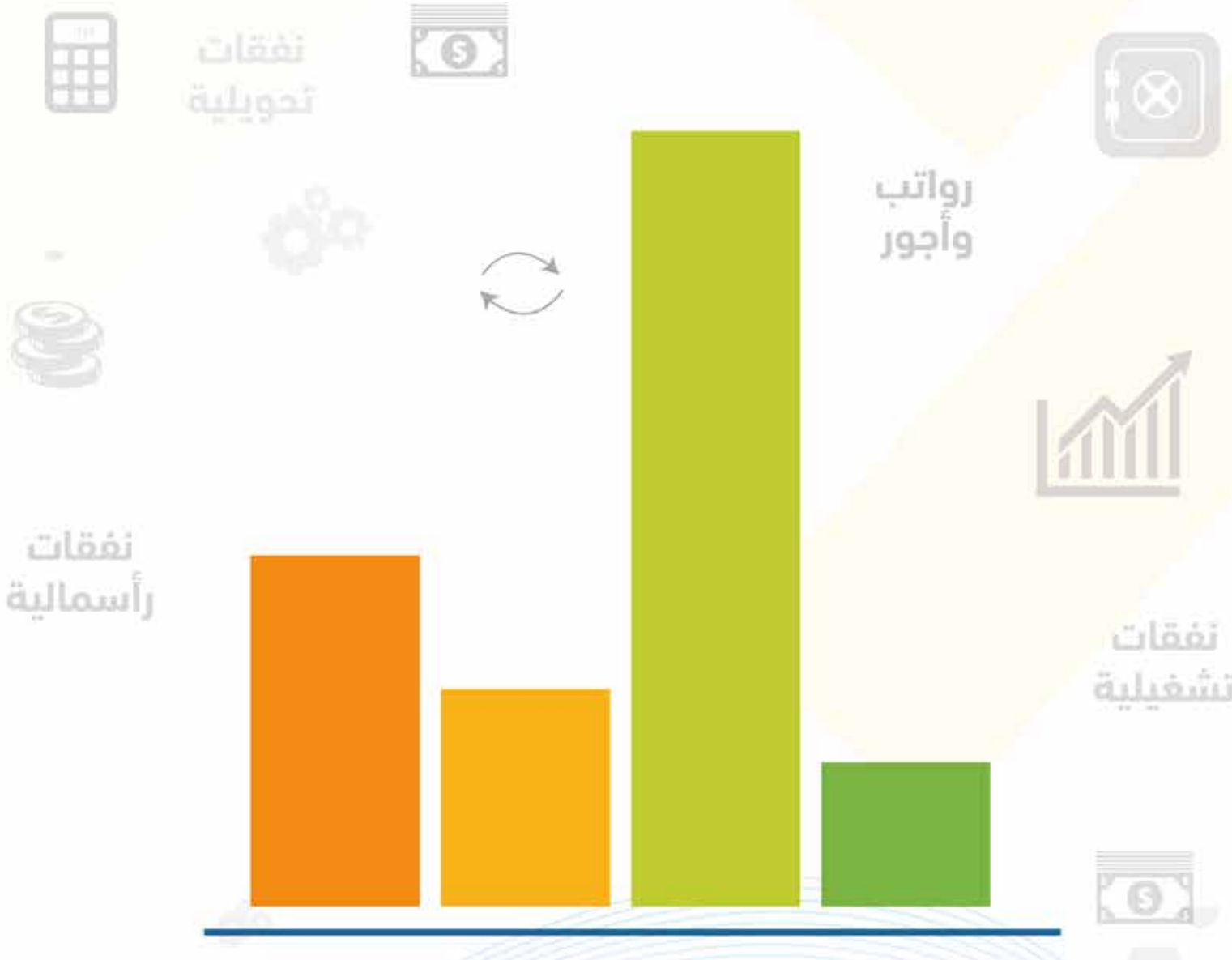





موازنة قطاع الأمن الفلسطيني للعام 2019

أسس بند النثرية في النفقات التشغيلية

سلسلة تقارير رقم 182



2021



موازنة قطاع الأمن الفلسطيني للعام 2019:
أسس بند النثرية في النفقات التشغيلية

2020

يتقدم ائتلاف أمان والمنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن بالشكر الجزيل للباحث الأستاذ علاء لعلوح لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافهم ومراجعتهم وتحريروهم لها.

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

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020. موازنة قطاع الأمن الفلسطيني للعام 2019: أسس بند النثرية في النفقات التشغيلية.

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



AMAN
Transparency Palestine

فهرس المحتويات

4	مقدمة
4	أولاً: الإطار القانوني الناظم لموازنة قطاع الأمن في فلسطين
6	ثانياً: موازنة قطاع الأمن وحصته من الموازنة العامة
10	ثالثاً: موازنة «بند» النثرية في موازنة الأمن
12	رابعاً: دورة الموازنة في قطاع الأمن الفلسطيني
12	إعداد الموازنة لقطاع الأمن في فلسطين
13	إقرار الموازنة العامة واعتمادها
13	تنفيذ موازنة قطاع الأمن
14	الرقابة على موازنة قطاع الأمن
14	أ/ الرقابة الداخلية
15	الإدارة المالية «العسكرية» المركزية
15	الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية في وزارة المالية
15	ب/ الرقابة الخارجية: ديوان الرقابة المالية والإدارية
16	ج/ الرقابة البرلمانية
17	خامساً: الاستنتاجات
19	سادساً: التوصيات

تعتبر الموازنة العامة من أهم أدوات التخطيط، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية توظيف الموارد وتوزيعها، وفق الأولويات، لذلك، فإن أسس إعداد الموازنة العامة تركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، أي بالكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد محددة، كما تمثل الموازنة الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط في الواقع الفعلي، ولهذا، فإن هذه العملية تمثل عنصراً مهماً في عملية التخطيط التنموي، بالإضافة إلى أنها مجال أساسي في نظام الإدارة المالية وقانون مطلوب الالتزام بأحكامه من حيث إعداد الموازنة وتنفيذ البرامج والمشروعات المقررة.²

تعد الموازنة العامة التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تفرض الحكومة تنفيذه في فترة زمنية محددة «قادمة» تحقيقاً لأهداف اقتصادية واجتماعية منشودة. وبالتالي، هي تعبر عن المنهج الذي تتبناه الحكومة بشأن إدارة الشؤون العامة على مختلف الصعد، وترسم التوجهات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية.³ وتعرف الموازنة الأمنية الفلسطينية بأنها حجم الأموال التي تستخدمها الدولة سنوياً لتحقيق أهداف سياساتها الأمنية، وتشمل الموارد والمصروفات.⁴

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 القانونية 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 مجالاً مستمراً للمساءلة السنوية للحكومة من قبل المجلس التشريعي، خاصة بعد إصدار التقارير المالية الربعية والحساب الختامي وتقرير التقييم من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

يهدف هذا التقرير إلى تتبع التطورات على واقع دورة الموازنة في قطاع الأمن للعام 2019 والإجراءات المتبعة في إعداد الموازنة وآليات إقرارها، وكذلك فعالية آليات الرقابة المالية الداخلية والخارجية على إنفاق موازنة قطاع الأمن. وفحص واقع بند النثرية -مهمات العمل- في المؤسسة الأمنية الفلسطينية، 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 وديوان الرقابة المالية والإدارية، إضافة إلى عقد ورشة عمل ومناقشة الأطراف ذات العلاقة لمسودة التقرير للاستفادة من الملاحظات على التقرير ليصدر بصيغته النهائية.

أولاً: 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،

1 هذه الورقة تعتمد على تقرير «واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية» الذي أصدره الملتقى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن عام 2019.

2 هديل قرزاق وجهاد حرب، الموازنة والنوع الاجتماعي، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح»، 2005، ص 15.

3 المصدر السابق، ص 9.

4 نصر عبد الكريم، سناء الفقهاء، الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني، أوراق بحثية في القانون والأمن، جامعة بيرزيت؛ معهد الحقوق، 2010، ص 47.



ويرتبط مدير عام الاستخبارات بوزير الداخلية⁵ والحرس الرئاسي (جهاز عسكري يقوم بحماية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومقراته ووزراء الحكومة وكبار المسؤولين، وتأمين الحماية للوفود الرسمية التي تزور الأراضي الفلسطينية)،⁶ وقوى الأمن الداخلي تتبع وزير الداخلية (وهي هيئة أمنية نظامية تضم الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني)،⁷ والمخابرات العامة (وهي هيئة أمنية نظامية تتبع رئيس السلطة)،⁸ والهيئات المساندة (هيئة التنظيم والإدارة، وهيئة الإمداد والتجهيز، والإدارة المالية العسكرية المركزية، والخدمات الطبية، والتوجيه السياسي، وهيئة التدريب العسكري).

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، ويتم إعداد كل مركز مسؤولية مسودة موازنة المركز بالحوار والمناقشة مع وزارة المالية قبل أن يتم نقاشها في مجلس الوزراء، لإعداد مشروع الموازنة بصيغتها النهائية وعرضها على المجلس التشريعي لنقاشها والتفاوض بشأن بنودها مع وزير المالية لإقرارها، ويتم نشرها وإصدارها باعتبارها قانوناً يصادق عليه الرئيس 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.

ووفقاً لهذه العملية -السياق والأسس- يتم إعداد وإقرار موازنة هذا القطاع كجزء من الموازنة العامة، ويتم الاعتماد على أحكام:

- قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 .
- قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، لا سيما الفصل الخامس المتعلق برواتب العاملين وعلاواتهم.
- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005، الذي حدد طريقة إقرار الموازنة العامة، ومنح القانون المجلس التشريعي بشكل واضح إمكانية مساءلة رئيس المخابرات عبر اللجان المختصة، ونصّ 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 يمكن 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 وتعديلاته، وعلى الرغم من عدم إشارته بشكل واضح إلى الأجهزة الأمنية، فإنه ينطبق عليها كونها مؤسسات عامة ينطبق عليها ما ينطبق على المؤسسات المدنية، باستثناء ما ورد في قانون المخابرات من خصوصيات⁹ في بعض الجوانب المالية.
- المرسوم (33) لسنة 2007 بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن.
- قرار رقم (4) لسنة 2007 بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية.
- قرار رقم (5) لسنة 2007 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.

5 موقع الاستخبارات الإلكتروني <http://www.pmi.pna.psl>

6 موقع الحرس الرئاسي الإلكتروني <http://spg.ps/ar>

7 المادة (3) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005.

8 المادة (13) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

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



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، والنتيجة 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 المباشر، باستدراج عروض بمبلغ لا يتجاوز 5000 دولار، وطرح عطاء رسمي إذا زاد عن ذلك، ومنحت اللائحة رئيس الإدارة أو قائد الجهاز صلاحية الشراء المباشر للنفقات التشغيلية بمبلغ لا يتجاوز 4000 شيقل. ونصت على تشكيل لجان للشراء والضبط والاستلام وحددت حقوق وامتيازات قادة الأجهزة الأمنية، ومنحتهم صلاحية صرف المساعدات المالية والنثرية والمهمات، وقوننت بعض القضايا، مثل: صرف الهدايا للوفود، ومصروفات الضيافة، وحددت الخدمات والسلع التي تصرف مركزياً من الإدارة المالية المركزية، وتضمنت اللائحة بنداً نص على تطبيقها بأثر رجعي.¹⁰

ثانياً: 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 لفرض حكم القانون وتوفير متطلبات العيش الآمن، باعتبارها متطلبات تشجيع الاستثمار.

تظهر موازنة مؤسسات قطاع الأمن كمركز مسؤولية مستقل في قانون الموازنة العامة السنوي تحت بند الإدارة المالية المركزية.

وتشير مراجعة الموازنة العامة للسنوات السبع الأخيرة (2013-2019) إلى انخفاض مستمر في نسبة الموازنة المخصصة لقطاع الأمن من مجمل الموازنة الجارية للسلطة الفلسطينية. وكما يظهر الجدول رقم (1) أدناه، فقد انخفضت بحوالي تسع نقاط بين موازنة العام 2014 التي حصلت فيها موازنة الأمن على 28.5% من الموازنة الجارية (وهي الأعلى في السنوات السبع الماضية) إلى 19.9% في العام 2019. في هذا الإطار، تشير إلى تحسن مبدئي في توزيع الحصص على القطاعات المختلفة للموازنة العامة. كما تمثل موازنة قطاع الأمن (النفقات الجارية والنفقات التطويرية معاً) حوالي 16.7% من مجمل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية.

جدول رقم (1) حصة قطاع الأمن من النفقات من الموازنة الجارية¹¹

السنة	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
النسبة	%28.1	%28.5	%26.7	%25	%24.9	%22.7	%19.9

10 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.

11 تجدر الإشارة إلى أن الأرقام الخاصة بالأعوام 2015-2018 من إدخال الباحث، اعتماداً على بيانات الموازنة العامة المنشورة على موقع وزارة المالية الفلسطينية. فيما الرقم الخاص بالعام 2019، فقد جاء اعتماداً على تقرير النفقات لشهر كانون الأول 2019، علماً أن هذا التقرير يجمع بين نفقات وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية، فتم خصم نفقات الداخلية اعتماداً على سنوات سابقة، وتم احتساب مخصصات الأجهزة الأمنية، وذلك لعدم قيام وزارة المالية بنشر موازنة 2019 على صفحتها الرسمية.



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 بنسبة رواتب العسكريين من مجمل قيمة الرواتب في الموازنة العامة للأعوام 2014-2019).

بلغت الموازنة الجارية لقطاع الأمن ما يقارب 3.443 مليار شيقل عام 2019، أي ما نسبته 19.9% من مجمل الموازنة الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية، منها 2.585 مليار شيقل رواتب وأجوراً، أي ما نسبته 77% من موازنة المؤسسة الأمنية، والباقي موزعة ما بين النفقات التشغيلية (12.5%) والنفقات التحويلية (7.6%)، وفيما تبقى نفقات رأسمالية وتطويرية. ويلاحظ ارتفاع النفقات التشغيلية بمقدار 5 نقاط عن العام 2018.

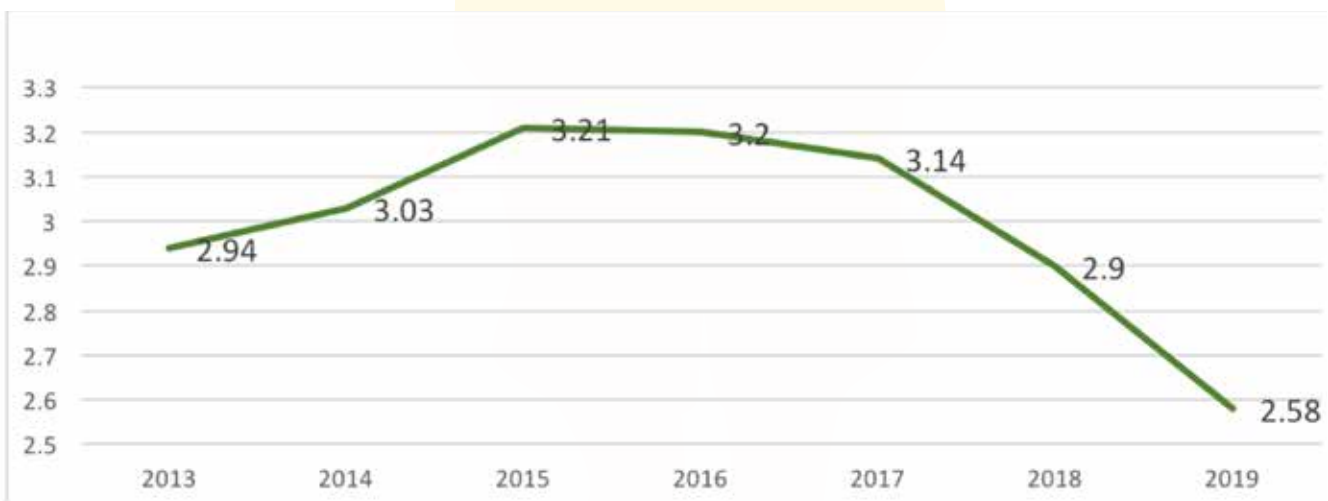
تعد هذه النسبة الأقل (19.9%) في تاريخ السلطة الوطنية الفلسطينية، ويعود السبب إلى تنفيذ سياسة التقاعد المبكر الاختياري والقسري الذي طبقتته الحكومة الفلسطينية على أكثر من 11,055 موظفاً عسكرياً وفقاً للبيانات والأرقام الواردة في موازنة العام 2018¹². وبلغ عدد العاملين العسكريين في قوى الأمن الفلسطينية 65829 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. علماً أن وزارة المالية لم تنشر الموازنة العامة لعام 2019، وبالتالي، تعذر علينا الحصول على عدد العاملين في قوى الأمن الفلسطينية.

يبلغ عدد منتسبي المؤسسات الأمنية في الضفة الغربية 30,700 منتسب، منهم قرابة 1920 من النساء (أي حوالي 6%).

المصدر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، حقوق المنتسبات لقوى الأمن الفلسطينية: المساواة وعدم التمييز، 2019، ص 22.

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 المقررة وموازنة العام التي تليها. (انظر الملحق رقم 1)

شكل رقم (1) عدد العاملين في قوى الأمن الفلسطينية 2013-2018¹³



12 انظر: الموازنة العامة للسنة المالية 2018، ص 593.

13 انظر: قانون الموازنة للسنوات 2013-2018.

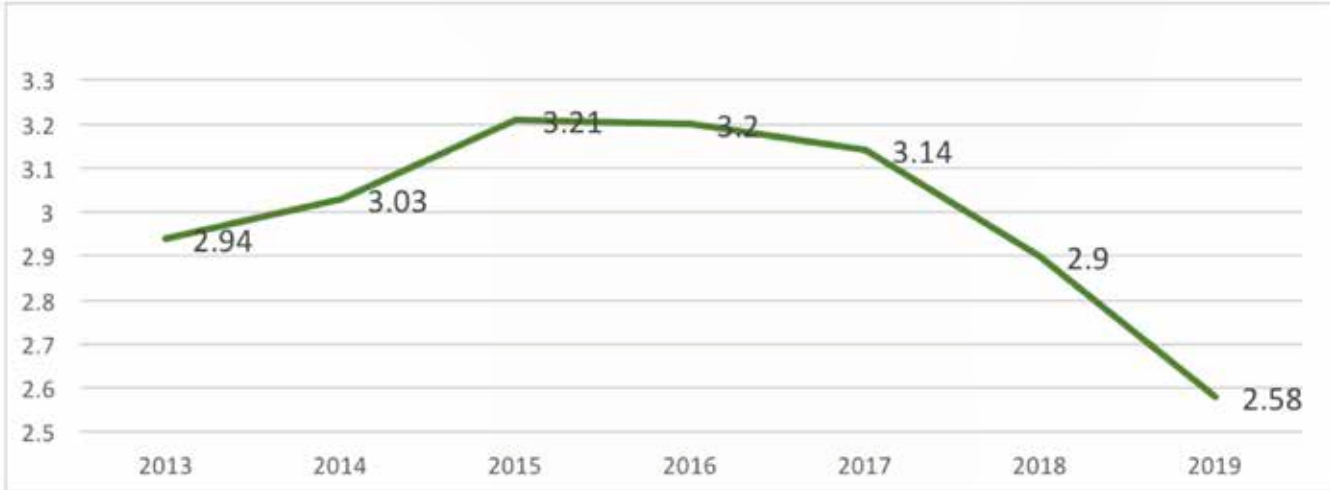


أحالت الحكومة نحو ٢٧ ألف موظف عمومي للتقاعد المبكر منذ ٢٠١٧، منهم ١٨ ألفاً من العسكريين من أصل قرابة ٦٢ ألفاً في الضفة الغربية وغزة. وبلغ عدد المتقاعدين المدنيين في الضفة الغربية وغزة نحو ٩٢٣٨ موظفاً. وعدد موظفي القطاع العام المدني والعسكري حالياً مستقر على ١٣٣٢٠٠، منهم ٣٣٨٠٠ في قطاع غزة، و٩٩٤٠٠ في الضفة الغربية». وطراً تراجع بنسبة ١٦% على فاتورة الرواتب والأجور للموظفين في فلسطين، حيث بلغت ٦,٤٢٤ مليار شيقل (١,٧٧ مليار دولار) العام الماضي، بعد أن كانت ٧,٦٣ مليار شيقل (٢,١ مليار دولار) في ٢٠١٧.

فريد غنام وكيل وزارة المالية في جلسة خاصة نظمها مركز الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٩.
<https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/html#ixzz٦١rPVkSz٠.١٢٣٨٢٤٧/٢٤/٠٤/٢٠١٩>

وانخفضت فاتورة الرواتب والأجور في العام 2019 لتصل إلى 2.585 مليار شيقل مقارنة مع 2.900 مليار شيقل في عام 2018. ويلاحظ من الشكل التالي (2) أن هناك تناقصاً في بند الرواتب والأجور خلال السنوات الأربع الأخيرة.

شكل رقم (2) رواتب وأجور العاملين في قوى الأمن بالمليار شيقل من عام 2013-2019¹⁴



يستحوذ بند الرواتب والأجور على النصيب الأكبر في الموازنة العامة الفلسطينية، إذ يشكل 44% من إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض للعام 2019. وانخفضت نسبة رواتب الموظفين العسكريين من مجمل رواتب موظفي السلطة الفلسطينية بمقدار 15 نقطة في العام 2019 مقارنة بالعام 2014 (36% مقارنة بـ 51%). ويأتي هذا الانخفاض بسبب التقاعد الاختياري والقسري الذي تم في الأعوام الأخيرة كما ذكرنا آنفاً.

14 انظر: قانون الموازنة للسنوات 2013-2018، والتقرير الشهري لشهر كانون الأول 2019.



جدول رقم (2) نسبة رواتب العسكريين

من مجمل قيمة الرواتب في الموازنة العامة للأعوام 2011-2019 مليار شيقل¹⁵

السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019
فاتورة الرواتب للعاملين	7.3	7.6	7.7	8.1	7.9	7.2
فاتورة رواتب العسكريين	3.7	3.2	3.2	3.1	2.9	2.6
النسبة	%51	%42	%42	%38	%37	%36

وفقاً لتوزيع النفقات الجارية لموازنة قطاع الأمن للعام 2019، فإن بند رواتب وأجور العاملين في قطاع الأمن يشكل حوالي 77.3% منها، وبهذا تكون قد انخفضت بمقدار 6 نقاط عن العام 2018 (83.5%). فيما وصلت النفقات التشغيلية لقطاع الأمن إلى 12.5، بينما كانت في السنة السابقة 8%، وتخفض نسبة النفقات الرأسمالية إلى أقل من 0.001% 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 من العمل بشكل فعّال، 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 الأمن لتعزيز قدراتها للقيام بالمهام المنوطة بها لخدمة المواطنين.

جدول رقم (3) بنود موازنة قطاع الأمن الجارية للأعوام الثلاثة الأخيرة بملايين الشواقل¹⁶

الإدارة المالية المركزية	2016		2017		2018		2019	
	المخصصات	النسبة	المخصصات	النسبة	المخصصات	النسبة	المخصصات	النسبة
رواتب وأجور	3199	%83.7	3123	%83.4	2900	%83.5	2585	%77.3
نفقات تشغيلية	300	%7.8	280	%7.5	265	%7.6	418	%12.5
نفقات تحويلية	317	%8.3	335	%8.9	300	%8.6	----	----
نفقات رأسمالية	7	%0.2	7	%0.2	10	%0.3	4.6	%0.01
المجموع	3823	%100	3745	%100	3475	%100	3343	----

15 انظر: قانون الموازنة للسنوات 2014-2018، والتقارير الشهري لشهر كانون الأول 2019.

16 انظر: الموازنة العامة للسنة المالية 2018، ص 595.



ثالثاً: موازنة «بند» النثرية في موازنة الأمن

يقصد بالنثرية المبلغ المالي الذي يتم صرفه من المؤسسة الأمنية لصالح الأفراد والضباط نظير قيامهم بمهام أو لتكليفهم بمهام قيادية داخل المؤسسة الأمنية. وقد ورد ذكر النثرية في النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2010 في المادة رقم (69) الخاصة بمصاريف أخرى خاصة بالأمن، فقد وردت في البند (د) المهمات الأمنية المقطوعة على النحو التالي:

1. تصرف وبقرار من رئيس الوزراء لقادة الأجهزة الأمنية مهمات أمنية مقطوعة وبمبلغ 10000 شيقل شهرياً.
2. تصرف وبقرار من رئيس الوزراء لمسيحي الأجهزة ومسؤولي بعض الأجهزة مهمات أمنية مقطوعة وبمبلغ 5000 شيقل شهرياً.
3. تصرف نثرية مقطوعة وبقرار من الوزير المختص أو قائد الجهاز الأمني لقادة الأجهزة في المحافظات مهمات أمنية مقطوعة بمبلغ 2000 شيقل شهرياً.
4. تصرف نثرية تشجيعية بموجب كشف معتمد من قائد الجهاز الأمني على عمل متميز بما لا يتجاوز 2000 شيقل، وكحد أقصى مرتين في السنة.
5. تصرف مساعدات إنسانية لمنتسبي الأجهزة الأمنية بطلب من قائد الجهاز الأمني، وتصرف من الإدارة المالية المركزية وبما لا يتجاوز المخصص المرصود لهذا الغرض 15,000 شيقل شهرياً.

ولكون هذا النظام المالي لم يلب خصوصية المؤسسة الأمنية، فقد تم استصدار 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، وتجدد سنوياً بقرار من وزير المالية. وتطبق اللائحة الاستثنائية على جميع الأجهزة والمؤسسات الأمنية بما فيها جهاز المخابرات¹⁷. ويجري العمل حالياً بين الإدارة المالية العسكرية ووزارة المالية وجهات الاختصاص في السلطة الفلسطينية على إعداد نظام مالي خاص للمؤسسة الأمنية ليكون بديلاً للائحة المالية الاستثنائية¹⁸.

منحت اللائحة المالية الاستثنائية رؤساء الأجهزة الأمنية والإدارات المركزية صلاحية صرف مبالغ مالية لا تتجاوز 4000 شيقل كمهمات للأفراد والضباط، بشرط ذكر الرتبة والاسم الرباعي للمستفيد، وتاريخ الاستفادة، وعدم صرف أكثر من مهمة أو نثرية في الشهر الواحد¹⁹.

المهمات والنثرية: تصرف النثرية الشهرية بموجب قرار من قائد الجهاز، بحيث لا يجوز أن تزيد تلك المهمات المصروفة على (4000) شيقل لكل شخص وفي حدود موازنته المصروفة من الإدارة المالية المركزية، على أن يتم ذكر الرتبة والاسم الرباعي للمستفيد وتحديد الشهر الذي تخصه، ولا يجوز صرف أكثر من مهمة أو نثرية في الشهر أو الصرف من أكثر من جهاز، وتحمل على بند مصاريف السفر والمهمات الداخلية، وتصرف هذه المهمات بشكل مقطوع وتسجل نفقة دون إرفاق معززات صرف (فواتير).

المادة (20) من اللائحة المالية الاستثنائية

منحت اللائحة المالية الاستثنائية الصادرة عن رئيس الوزراء قادة الأجهزة الأمنية صلاحية صرف مساعدات اجتماعية للعاملين بقوى الأمن من موازنة المؤسسة الأمنية شهرياً، وحددت سقوفاً 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 بأن 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 استناداً لها، وهذا يلحق ضرراً بمبدأ العدالة، كما أنها تصرف من غير المصدر المحدد لها قانوناً.

17 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية، رام الله.

18 مقابلة مع اللواء فضل زيدان، مدير عام الإدارة المالية العسكرية بتاريخ 2020/6/28.



ويرى ديوان الرقابة المالية والإدارية أن اللائحة المالية الاستثنائية جاءت مخالفة للنظام الفلسطيني المعمول به حالياً في النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، علماً بأن هذا النظام يشمل المؤسسات الأمنية كونها مؤسسات عامة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية²⁰.

لم تحدد اللائحة المالية الاستثنائية الضباط الذين تصرف لهم النثرية، ويوجد في كل مؤسسة أمنية نظام خاص بها يحدد الآليات المتبعة لصرف النثرية، ومن هذه الآليات الموقع الوظيفي الذي يشغله الضابط والمهام الموكلة إليه إضافة للرتبة، لذلك، قد تجد ضابطين بنفس الرتبة أحدهما يتلقى نثرية والآخر لا يتلقى، ويكون دور كبير لقيادة المؤسسة الأمنية في تحديد الضباط الذين يتلقون النثرية استناداً للنظام المعمول به داخل المؤسسة. ولكن يبقى السؤال حول مدى الالتزام بهذا النظام من قبل قيادة المؤسسة الأمنية وألا تكون هناك أي نوع من المحاباة. تصرف هذه النثرية وفقاً للإمكانيات المالية للسلطة الفلسطينية، وخلال العام (2020) لم تصرف موازنة الأجهزة الأمنية سوى مرتين في النصف الأول من العام،²¹ وفي العام 2019، لم تصرف النثرية بانتظام بسبب الأزمة المالية التي عانت منها السلطة الفلسطينية نتيجة رفضها تلقي أموال المقاصة المستحقة من إسرائيل بسبب قيام إسرائيل باقتطاع قيمة الأموال التي تصرفها السلطة على عائلات الشهداء والجرحى والأسرى.

تختلف نسبة مصروفات بند النثرية أو مهمات العمل الداخلية بين المؤسسات الأمنية والإدارات العامة، فنجد أنها في الإدارة المالية العسكرية لم تتجاوز 1% (0.7%) خلال العامين الماضيين من إجمالي النفقات التشغيلية.²² في حين بلغ الصرف على هذا البند 26.6% من إجمالي النفقات التشغيلية في جهاز الاستخبارات العسكرية لعام 2018.²³ وبلغ 18% من إجمالي النفقات التشغيلية لجهاز الدفاع المدني عام 2016.²⁴ وقد أشارت التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى وجود مشكلة جوهرية بخصوص سلامة الصرف لعدم وجود نسخة من معززات الصرف.

خالفت اللائحة المالية الاستثنائية النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة المعمول به حالياً «النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2010»، حيث إن هذا النظام يتوجب أن يتم العمل بموجبه من قبل الأجهزة الأمنية، حيث عرّف في المادة (1) منه المؤسسة العامة على أنها «أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية»، لذلك، جاءت هذه اللائحة مخالفة للنظام، كون الأجهزة الأمنية ينبغي عليها تطبيق ما جاء في هذا النظام، وخالفت اللائحة أيضاً بعض أحكام قانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014م وتعديلاته. فعلى سبيل المثال، نصت المادة رقم (20) على أن تصرف النثرية والمهمات الشهرية بقرار من قائد الجهاز، بحيث لا تتجاوز المهمات المصروفة عن (4,000) شيقل لكل شخص، على أن يتم ذكر الرتبة والاسم الرباعي للمستفيد وتسجيل النفقات على بند مصاريف السفر والمهمات الداخلية دون إرفاق معززات للصرف، حيث جاءت هذه المادة مخالفة لأحكام المادة 55 من النظام المالي للسلطة الفلسطينية التي تفرض إرفاق المستندات المعززة لصرف أية نفقات مخصصة في الموازنة العامة بما فيها المؤسسة الأمنية.

تشير المقارنة بين بنود النفقات التشغيلية للوزارات والمؤسسات العامة وبين الإدارة المالية المركزية إلى التشابه في بنود الموازنة (السفر والمهمات الرسمية، والنفقات التشغيلية، وإيجارات، وأخرى تشغيلية، ومكافآت الموظفين)، أما الاختلاف فيتعلق بحجم الموازنة. انظر الجدول رقم (4). الأمر الذي يدعو إلى إعادة النظر في اللائحة المالية الاستثنائية للمؤسسة الأمنية باتجاه إلغائها، والالتزام بأحكام النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة كبقية

لم يتسنّ للباحث الحصول على أي معلومات من مديرية الخدمات الطبية العسكرية، وبررت عدم تعاونها بحاجتها إلى موافقة وزير الداخلية على المقابلة باعتبارها جهة أمنية، وأنه تتوجب مراسلة وزير الداخلية لغاية الحصول على معلومات من الخدمات الطبية

20 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لديوان الرقابة 2014، ص 129. https://www.saacb.ps/BruRpts/SaacbRPT_2014.pdf

21 مقابلة مع اللواء فضل زيدان، مصدر سابق.

22 نفس المصدر.

23 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لديوان الرقابة 2018، ص 90. <https://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2018.pdf>

24 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لديوان الرقابة 2016، ص 234. <https://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2016Ar.pdf>

جدول رقم (4) بنود المصاريف التشغيلية في أبعاد الموازنة²⁵

المبلغ	الإدارة المالية المركزية	المبلغ	وزارة التربية والتعليم العالي	مصاريف تشغيلية
19.000.000	السفر والمهمات الرسمية	661.001	السفر والمهمات الرسمية	
165.000.000	النفقات التشغيلية	8.750.00	النفقات التشغيلية	
21.000.000	إيجارات	8.270.000	إيجارات	
60.000.000	أخرى تشغيلية	72.322.593	أخرى تشغيلية	
_____	_____	116.826.804	بدل تنقل	
150.000	مكافآت للموظفين	300.000	مكافآت للموظفين	

رابعاً: دورة الموازنة في قطاع الأمن الفلسطيني²⁶

ويمكن تحديد المراحل المتعاقبة في دورة الموازنة بقطاع الأمن في فلسطين وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998 على النحو التالي²⁷:

إعداد الموازنة لقطاع الأمن في فلسطين

يعتمد إعداد الموازنة العامة الفلسطينية على الجوانب التوجيهية الصادرة عن وزارة المالية وإلى الإجراءات المنصوص عليها في القانون، تخضع موازنة الأجهزة الأمنية إلى الإجراءات نفسها من حيث إعداد الموازنة لأي مؤسسة فلسطينية، وتستثنى 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 الرئيس²⁸. أما موازنة الأجهزة الأمنية والهيئات العسكرية الأخرى تحكمها الإجراءات نفسها التي تخضع لها موازنة أية مؤسسة فلسطينية أخرى، من حيث الإعداد والإقرار والتنفيذ والإشراف على الإنفاق²⁹.

آليات الإنفاق

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

تعد الإدارة المالية العسكرية المركزية الموازنة السنوية للمؤسسة الأمنية وفقاً لسقوف البنود التي حدتها 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 موازنتها مع الإدارة المالية،

25 انظر: الموازنة العامة لسنة المالية 2018.

26 للمزيد حول دورة الموازنة العامة في السلطة الفلسطينية، انظر: جهاد حرب، فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح»، 2006.

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

28 انظر قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005 المادتان (17)، (18).

29 انظر المواد (60-62) من القانون الأساسي والمواد (3-4، 19-54) من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.



وهناك أجهزة أخرى لا يطلب منها إعداد موازنات، وتقوم الإدارة المالية المركزية بإعدادها نيابة عنها³⁰.

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 أي 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 كلا من وزارة الداخلية والإدارة المالية المركزية مركزين ماليين مستقلين³¹.

إقرار الموازنة العامة واعتمادها

أدى الانقسام الفلسطيني إلى تعطل المجلس التشريعي منذ العام 2007، إذ لم تعد 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 لهيئة الكتل 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.

تنفيذ موازنة قطاع الأمن

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

1. 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، استناداً 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 كقيود 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 لمستحقيها³².

2. الإدارة المالية المركزية تعمل على تسديد النفقات الرأسمالية التي تزيد على 500 دولار، إضافة إلى دفع سلف المؤسسة الأمنية والإيجارات والكهرباء والمياه والهواتف الأرضية والنثرية ومهمات قادة الأجهزة الأمنية، وبدل المرافقة والمهمات الخارجية والبعثات العلمية وتأمين السيارات ويقوم وزير الداخلية ومدير عام المالية

30 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل مؤسسة الإدارة المالية العسكرية المركزية، رام الله.

31 انظر تقرير شهر آب 2019 المنشور على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وبالتحديد جدول رقم (5): تفاصيل النفقات حسب البند ومركز المسؤولية (أساس الالتزام) آب، 2019 <http://pmof.ps/pmof/documents/accounts/monthly/2019/Aug.2019.ar.pdf>

32 أوردما جهاد حرب في تقرير واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية، الملتقى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن عام 2019، ص 12.

العسكرية بالمصادقة على أوامر الصرف الخاصة بذلك.³³

3. الأجهزة الأمنية والإدارات المركزية تتفق 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.³⁴ لكن لا ينطبق على بند النثرية تقديم معززات ما يتيح فرصاً للمحاسبة في آلية إنفاقها والتصرف بها دون وجود رقابة عليها من قبل أجهزة الرقابة.

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»،³⁵ والتأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري،³⁶ 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 الدولية 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.³⁷

الإدارة المالية «العسكرية» المركزية

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،³⁸ وتتلقى 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.³⁹

من جانب آخر، تقوم الإدارة المالية العسكرية بدور رقابي على المصروفات من خلال إدارة المدفوعات، حيث يتم التحقق من سلامة المدفوعات وانسجامها 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

33 سعيد زيد، مصدر سابق، ص 16

34 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سكرتارية المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. 2019. تقرير واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية، رام الله.

35 إبراهيم شبحا، الإدارة العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص 415.

36 فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1974، ص 179.

37 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.

38 نصر عبد الكريم، سناء الفقهاء، الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني، أوراق بحثية في القانون والأمن، جامعة بيرزيت؛ معهد الحقوق، 2010، ص 40-44.

39 انظر: قانون الموازنة العامة للعام 2018، ص 679.



تقدير للتكلفة، وتقوم الإدارة بدراسة الاحتياج والتأكد من وجود اعتماد مالي. وإذا تبين أن السعر المرفق بالطلب من الجهاز أقل مما هو متوفر لإدارة 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.⁴⁰ لكن القدرة على التحقق لأوجه إنفاق داخل الأجهزة الأمنية فيما يتعلق ببند المهمات الداخلية «النثرية» يبقى محدوداً لغياب آليات محددة وواضحة للرقابة على هذا البند.

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.⁴¹ 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.⁴²

ب/ الرقابة الخارجية: ديوان الرقابة المالية والإدارية

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 المقررة. ويقوم بعرض نتائج تحقيقاته على مسؤولي الأجهزة قبل إصدار التعليق عليها أو تصويب أوضاعها، وعلى ضوء ذلك، يضمنها للتقرير.⁴³ قام ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2019 بالرقابة على السلف والقروض في الإدارة المالية العسكرية وأعمال جهاز الارتباط العسكري والتحويلات الطبية لدى الخدمات الطبية وهيئة التوجيه السياسي والمعنوي ورواتب الموظفين في القطاع الأمني.⁴⁴ وفي العام 2018، قام الديوان بالرقابة على هيئة الإمداد والتجهيز، والخدمات الطبية العسكرية، وجهاز الاستخبارات العسكرية، ومراكز الإصلاح والتأهيل.⁴⁵ وفي العام 2017، راقب على المركبات الحكومية في القطاع الأمني،⁴⁶ وجهاز الأمن الوقائي عام 2015،⁴⁷ وقد جرى نشر 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.⁴⁸ وتبقى قدرة ديوان الرقابة محدودة في الرقابة على بعض بنود الإنفاق والتحقق من سلامة الإجراءات فيما يتعلق ببند المهمات الداخلية «النثرية»، حيث يغلُق هذا البند استثنائياً دون توفر فواتير أو نظام محدد. كما أنه لا تتوفر رقابة على الميزانية غير المصرح بها التي تحصل عليها الأجهزة الأمنية. ساهمت تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية بتصحيح مسار العمل لدى بعض المؤسسات الأمنية، فعلى سبيل المثال، عملت الضابطة الجمركية خلال الأعوام الماضية على تصويب الملاحظات التي نشرها الديوان على عملها في عام 2016.

40 سعيد زيد، مصدر سابق، ص 16.

41 انظر: نصر عبد الكريم، مصدر سابق، ص 59.

42 انظر: موقع وزارة المالية <http://pmof.ps/pmof/index.php> تاريخ آخر دخول 2019/10/6.

43 جهاد حرب. أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني. مفتاح. رام الله. ص 20.

44 مقابلة مع السيد سامر أبو قرع، ديوان الرقابة المالية والإدارية- الإدارة العامة للرقابة على الحكم والأمن، 2020/7/22.

45 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2018، ص 86-93.

<https://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2018.pdf>

46 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2017، ص 45-44. <https://www.saacb.ps/BruRpts/RPTSAACB2017.pdf>

47 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سكرتارية المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. 2019. تقرير واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية، رام الله.

48 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سكرتارية المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. 2018. تقرير فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله.

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 موجياً،⁴⁹ ومن خلال الحساب السنوي الختامي الذي يقدم إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية لإقراره واعتماده.⁵⁰

لكن عملياً، لا يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني 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 المؤسسات العامة، بما فيها الأجهزة والمؤسسات الأمنية.

49 انظر المادة (52) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998.

50 انظر المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998.



خامساً: الاستنتاجات

- بعد هذه الفترة من التنظيم والمأسسة للأجهزة الأمنية، باتت عملية تنظيم المسائل المالية تتم وفقاً للآليات المتبعة في السلطة الفلسطينية، بما يحتويه النظام المالي للسلطة من قواعد عامة ناظمة ليكون الأساس، وأية احتياجات خاصة أو خصوصية تتعلق بعمل الأجهزة الأمنية يمكن تنظيمها ووضع قواعد لآليات التعامل معها والرقابة عليها من قبل جهات الرقابة ذات الاختصاص، مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- استمر قطاع الأمن بالعمل باللائحة المالية الاستثنائية الصادرة عن رئيس الحكومة، ويُجدد العمل بها سنوياً من قبل وزير المالية دون نشرها.
- لم يصدر مجلس الوزراء بعد 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 3.343 مليار شيقل عام 2019، أي ما نسبته 19.9% من مجمل الموازنة الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية، منها 2.585 مليار شيقل رواتب وأجوراً، أي ما نسبته 77.3% من موازنة المؤسسة الأمنية، وبلغت النفقات التشغيلية (12.5%)، والباقي موزع على النفقات التحويلية والنفقات الرأسمالية.
- 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 المقررة وموازنة العام الذي يليه.
- ما زالت موازنة قطاع الأمن تعاني خلال بنيتها في هيكلية النفقات، الأمر الذي يتطلب النظر في إعادة هيكلة المؤسسات والأجهزة الأمنية من حيث 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 يفقد 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 في 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، وعلى القيام بأعمالها، 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. وبسبب حل المجلس التشريعي من قبل المحكمة الدستورية نهاية العام 2018، توقفت جلسة المشاورات التي كان يعقدها وزير المالية مع هيئة الكتل البرلمانية خلال العام 2019.



- 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 تقدّم 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 يغلّق 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 المقررة.
- 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 تفاصيل بخصوص الأجهزة سوى أرقام مبهمّة دون توضيحات.

سادساً: 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 موازنتها.
- يتوجب نشر النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2010 في الجريدة الرسمية «الوقائع الفلسطينية». ضرورة التزام الأجهزة والهيئات الأمنية بالنظام المالي للعام 2020 المعمول به في السلطة الفلسطينية، لإلغاء الاستثناءات، مثل مصاريف النثرية في صورتها الحالية، مع مراعاة آلية الإنفاق للموازنة المكتومة المتعلقة بمصادر المعلومات للأجهزة الاستخباراتية.
- 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.
- تتبني 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 والإمكانات بهدف تعزيز قدراتها للقيام بالمهام المنوطة بها، من ناحية أخرى.
- ضرورة استكمال عملية الإصلاح المالي في قطاع الأمن بوضع آليات واضحة ومحددة لبعض بنود الإنفاق، مثل المهمات الداخلية «النثرية»، بتقديم الأجهزة الأمنية معززات الصرف لأجهزة الرقابة، حتى يتم التأكد من سلامة الإجراءات، ما يتيح لأجهزة الرقابة المختلفة، وفي مقدمتها ديوان الرقابة المالية والإدارية، أعمال رقابتها بفاعلية.
- 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.
- على وزارة المالية الالتزام بالأسقف المالية المعتمدة في الموازنة السنوية لتمكين الأجهزة الأمنية من التخطيط الجيد، والقيام بأعمالها، 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.

تعزيز وتطوير متطلبات الشفافية بما يلي:

- 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.

تعزيز وتطوير متطلبات المساءلة بما يلي:

- خصوصية الموازنة المكتومة 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

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

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. (المادة ٥١).
2	نهاية كل ربع سنة	تعد الوزارة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة يتضمن التطورات المالية. (المادة ٥٢).
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 ٢٥).
4	خلال شهري أيار وحزيران/ مايو ويونيو	يضع مجلس الوزراء المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة للسنة المالية المقبلة. (المادة ٣٦).
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 ٢٦).
6	حتى نهاية شهر أيلول/ سبتمبر	تدرس دائرة الموازنة موازنات الوزارات والمؤسسات العامة. (المادة ٣٠).
7	خلال النصف الأول من تشرين الأول/ أكتوبر	تقدم وزارة المالية مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الوزراء لإقرارها. (المادة ٣٠).
8	الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر	يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة إلى المجلس التشريعي. (المادة ٣١).
9	٣١ كانون الأول/ ديسمبر	آخر موعد لإقرار الموازنة. (المادة ٣).

الكتب والدراسات

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» سكريتارية المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن. 2019. واقع موازنة قطاع الأمن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية، رام الله.
- هديل قزاز وجهاد حرب، الموازنة والنوع الاجتماعي، رام الله: المبادرة 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 والتشفيف في الإنفاق الحكومي، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 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 لحلو، النزاهة والشفافية والمساءلة في عمليات الضبط من قبل الأجهزة الأمنية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2019.
- علاء لحلو، 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.
- النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة 2010.
- اللائحة المالية الاستثنائية للأجهزة الأمنية.

التقارير الرسمية

- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان، 2018. <https://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2018.pdf>
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان، 2017. <https://www.saacb.ps/BruRpts/RPTSAACB2017.pdf>
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان، 2016. <https://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2016Ar.pdf>



- ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي للديوان، 2014 https://www.saacb.ps/BruRpts/SaacbRPT__2014.pdf
- التقرير المالي لشهر كانون الأول، 2019 <http://www.pmf.ps/pmf/documents/accounts/monthly/2019/ar.Dec.2019.pdf>

مقابلات

- مقابلة مع اللواء فضل زيدان، مدير عام الإدارة المالية العسكرية، 2020/6/28.
- مقابلة مع السيد سامر أبو قرع، ديوان الرقابة المالية والإدارية- الإدارة العامة للرقابة على الحكم والأمن، 2020/7/22.

مواقع إلكترونية

- موقع وزارة المالية والتخطيط [/http://www.pmf.ps](http://www.pmf.ps)
- موقع الاستخبارات الإلكتروني [/http://www.pmi.pna.psl](http://www.pmi.pna.psl)
- موقع الحرس الرئاسي الإلكتروني <http://spg.ps/ar>



