



ورقة بحثية حول:

**"شفافية إدارة المال العام في قطاع غزة"**

**وائل بعلوشة**

**مدير المكتب الإقليمي لائتلاف أمان**

**نوفمبر 2021**

## مقدمة:

في تموز/ يونيو 2007، وبسبب الصراع السياسي الفلسطيني الداخلي بين حركة حماس وقيادة السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبح قطاع غزة منفصلاً تديره حركة حماس وتشرف على معظم الجهاز الحكومي فيه، مع وجود بعض التداخلات مع الحكومة بالضفة مثل التعليم والصحة والتنمية الاجتماعية، الأمر انعكس أيضاً على الموازنة العامة حيث أن هنالك موازنة عامة للسلطة الوطنية الفلسطينية في رام الله والتي تتضمن في موازنتها كافة المحافظات الشمالية والجنوبية بما فيها قطاع غزة، إلا أن هنالك خطة مالية في قطاع غزة (موازنة حسب وصف التشريعي بغزة) بدأت تنشأ وبانفصال تام ما بعد الانقسام الفلسطيني، تجبى فيه إدارة الحكم في غزة إيرادات (ضرائب ورسوم) وتقوم بالصرف على رواتب ومصاريف تشغيلية التي لا تغطيها السلطة في الضفة الغربية.

لقد شكل الانقسام سبباً رئيسياً في الحالة الملتبسة اليوم فيما يتعلق بالموازنة وعدم الإفصاح عنها وعدم القدرة على تتبع الموازنة والقيام بالدور الرقابي المتوقع داخلياً أو خارجياً، إلا أن هذا الوضع لا يمنع السلطة الحاكمة في قطاع غزة من الإفصاح عن الموازنة أو الخطة المالية بما تتضمنه من إيرادات ونفقات سنوية، ولا يمنع من إشراك مؤسسات المجتمع المدني في إعداد الموازنة وتحديد الأولويات والاطلاع على تقاريرها المالية الدورية الربعية والحساب الختامي من أجل إتاحة الفرصة للرقابة على مدى الالتزام بأحكامها وباعتبارها قانون.

## هدف الورقة البحثية:

تسعى هذه الورقة البحثية إلى مراجعة وتحليل واقع إدارة المال العام في قطاع غزة بما أتيج من معلومات ضئيلة، لرصد ومراجعة تنفيذ الموازنة العامة<sup>1</sup>، لقد اتبعت وزارة المالية سياسة عدم الإفصاح عن المعطيات والمعلومات والبيانات الخاصة بالإيرادات والنفقات في قطاع غزة، بل على العكس لقد مارست وزارة المالية، ولجنة إدارة الحكم في قطاع غزة انغلاقاً كبيراً على الباحثين ومؤسسات المجتمع المدني (خاصةً هذا العام، ولم يتم نشر أي خطط أو تقارير مالية ذات علاقة بالموازنة العامة. وبات الأمر متعلقاً بقرارات من مجلس الوزراء وليس فقط بوزارة المالية.

## الإطار القانوني الناظم لإدارة المال العام:

ما زال قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 هو الإطار القانوني الناظم لإدارة المال العام والخاص بإعداد وإقرار الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها، إضافة إلى ما ورد من أحكام في القانون الأساسي بشأن

1 ورقة بحثية: "تحليل مضمون مؤشرات النزاهة والشفافية للمواقع الإلكترونية الحكومية في قطاع غزة"، وحدة الرصد والدراسات في ائتلاف أمان 2020

تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية (المواد من 88 – 96)، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة، باعتبارها مرجعية قانونية لوزارة المالية يتوجب الامتثال لها والاعتماد عليها، ولكل ما تمثله قيم احترام معايير شفافية الموازنة العامة المتعارف عليها.

#### • الالتزام بالمواعيد القانونية:

لم تتقيد سلطة الحكم ووزارة المالية في قطاع غزة بالمواعيد القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني وقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم 7 لعام 1998 بتقديم قانون الموازنة العامة (أو خطة مالية بديلة لها) منذ انتهاء العام 2014 (أعمال حكومة الوفاق) حيث تم إدارة الموضوع من قبل لجنة متابعة العمل الحكومي، التي تأخذ هيكلتها استمراراً لهيكلية اللجنة الإدارية الحكومية التي تم إلغاؤها عام 2017، مما أدى إلى عدم إقرار الخطط المالية للإيرادات والنفقات في المواعيد المحددة في مخالفة صريحة لأحكام القانون بالرغم من استمرار عمل المجلس التشريعي "كتلة التغيير والإصلاح" في القطاع، ما أربك خطط الوزارات والمؤسسات الرسمية.

#### • مدى الالتزام بالمعايير الدولية لشفافية الموازنة:

لم تلتزم وزارة المالية بالمعايير الدولية لشفافية الموازنة، ولم تلتزم بالحد الأدنى من الشروط لاعتبارها موازنة شفافة، والتي تتضمن نشر وثائق الموازنة العامة في مواعيدها، ومن ضمنها إصدار ونشر موازنة المواطن، ونشر التقارير الدورية والربعية والحساب الختامي، ما أضعف من مساءلة وزارة المالية من قبل المجلس التشريعي ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الإعلام.

#### • المشاركة المجتمعية:

لم تلتزم وزارة المالية بما تعهدت به لانتلاف أمان بداية العام 2019 بتقديم التقارير المالية لعام 2018 وخطة 2019، وباشراك الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة في اجتماعاتها التحضيرية لإعداد موازنات الوزارات.

#### • ومن حيث الإفصاح عن بنود وسياسات الموازنة:

يأخذ سيناريو الخطة المالية الخاصة بالمحافظات الجنوبية الشكل العام للموازنات الطارئة والقوائم المالية التي تتضمن قائمة بالبنود الرئيسية للإيرادات والنفقات، التي يتم تنفيذها دون وضوح، بحيث يتم تنفيذها من قبل وزارة المالية وبإشراف لجنة متابعة العمل الحكومي دون الإفصاح عن أي من بنودها التفصيلية أو من السياسات والتوجهات الخاصة بها، ومن الواضح أنها تُنفذ وفق إجراءات مرتبطة بقرارات من لجنة متابعة العمل الحكومي وليست وزارة المالية والتخطيط باعتبارها جهة اختصاص.

#### • دور المجلس التشريعي لإقرار الموازنة العامة والرقابة عليها:

فعلى الرغم من أن دور السلطة التشريعية مناقشة الموازنة العامة بشكل علني وإقرارها الأمر الذي يتيح اطلاع المواطنين "دافعي الضرائب" على الموازنة العامة وخطة العمل والبرنامج الحكومي وكيفية إنفاق المال العام للأولويات إلا أن المجلس التشريعي "كتلة التغيير والإصلاح" لا تقوم بمناقشة علنية للموازنة أو الخطة المالية للسلطة القائمة بالحكم في قطاع غزة. كما ترفض لجنة الموازنة في المجلس الإفصاح عن البيانات المالية وإتاحة الفرصة للمجتمع المدني وللمواطنين والذي تمثله في هذا المجال باعتبارهم مندوبين عن دافعي الضرائب الاطلاع عليها. ما يحد من قدرة منظمات المجتمع المدني على المساءلة المجتمعية على إدارة المال العام، من جهة وفي المساهمة في تحديد أولويات الانفاق.

## السياسة المالية للسلطة القائمة في قطاع غزة ... الإيرادات والنفقات:

تلعب السياسة المالية الحكومية واجراءاتها دوراً هاماً في خدمة برامج الإصلاح الاقتصادي وذلك من خلال توجيه الإنفاق الحكومي والسياسة الضريبية، ويرتبط نجاح الإجراءات المالية بمدى الالتزام بشفافية إدارة المال العام التي من أهمها، وضوح الأدوار والمسؤوليات، إتاحة المعلومات للجمهور، علانية إعداد الخطط المالية وتنفيذها والإبلاغ بنتائجها من خلال اصدار التقارير المالية الدورية التي تضمن صحة المعلومات المتعلقة بجودة بيانات المالية العامة والحاجة إلى التدقيق المستقل لمعلومات المالية العامة وصدورها في الوقت المناسب، إلا أن الحكومة في غزة لم تفسح عن أي من الإجراءات ولم تعلن عن سياساتها او توجهاتها العامة لإدارة المال العام بما فيما السياسة الضريبية أو سياسات الاستيراد والتصدير.

## لجنة متابعة العمل الحكومي والموازنة العامة:

تقوم لجنة متابعة العمل الحكومي بوضع السياسات العامة، وتحديد اختصاصات القطاعات والإدارات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة وما في حكمها، وإعداد مشاريع القوانين والاشراف على تنفيذها، والاشراف على أداء القطاعات والسلطات والهيئات والمؤسسات الحكومية، وإعداد الموازنة العامة ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها، وحفظ النظام العام والأمن الداخلي. كما منح القانون لهذه اللجنة صلاحيات فرض الرسوم<sup>2</sup> وعليه فإن لجنة العمل الحكومي بعد إقرارها للموازنة العامة تقوم بدورها برفعها إلى المجلس التشريعي/ كتلة التغيير والإصلاح لنيل المصادقة عليها وصولاً لاعتمادها ونشرها في صحيفة الوقائع الفلسطينية الصادرة عن ديوان الفتوى والتشريع بقطاع غزة.

وضمن أهداف لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي فإنها تقوم بالتالي:

- دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات بشأنه للمجلس لإقرارها.
- دراسة مشروع الموازنة دراسة تفصيلية بما فيها الهيكل الوظيفي وسياسات التوظيف وتقديم التوصيات للمجلس لإقرارها.
- التحقق من مدى انسجام الموازنة مع السياسة المالية للحكومة وبرنامجهما المعلن أمام المجلس التشريعي.
- متابعة ومراقبة تطبيق السلطة التنفيذية لبنود الموازنة المقررة من المجلس التشريعي.
- دراسة الاتفاقيات المالية من معونات وقروض وغيرها التي توقعها السلطة التنفيذية مع الجهات الدولية والمحلية ورفع التوصيات للمجلس بشأنها.
- دراسة النظام الضريبي المعمول به حالياً والمراسيم الضريبية، ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول.

<sup>2</sup> بيئة التشريعات الخاصة بالرسوم والجبابة في قطاع غزة، ورقة بحثية، دسامي غنيم، 2020

- دراسة ومراجعة قانون سلطة النقد الفلسطينية والسياسات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية ورفع التوصيات للمجلس لإقرارها حسب الأصول.
  - النظر في الشكاوى المالية المحالة إليها ورفع التوصيات اللازمة بشأنها.<sup>3</sup>
- وتقوم هذه اللجنة بالمتابعة والرقابة على تنفيذ بنود الموازنة وما يتبعها من ملاحق، وتقوم بجلسات استماع وطرح أسئلة برلمانية بما يتعلق بالموازنة مثلما تم الإعلان عن ذلك عبر صفحة المجلس التشريعي بغزة في العام الحالي.

### مشروع الموازنة العامة لحكومة غزة 2021

- هذا وأقر المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة مشروع الموازنة العامة "لحكومة غزة" للعام 2021 بقيمة نفقات عامة إجمالية بـ 3.263 مليار شيكل وتقدر الإيرادات بمبلغ 1.473 مليار شيكل، ونسبة عجز مالي في الموازنة بقيمة 1.790 مليار شيكل. وتستهدف الموازنة العامة لحكومة غزة، قطاعات الرواتب والأجور للموظفين، والنفقات التشغيلية وهي تغطي مصاريف تشغيل الوزارات وخدمات المياه والكهرباء ومهمات السفر والبريد، والنفقات التحويلية ويقصد بها معاشات التقاعد ومخصصات الرعاية الاجتماعية، والنفقات الرأسمالية والتطويرية وتشمل شراء أصول جديدة وتنفيذ مشاريع تطويرية.
- ووفق خبراء اقتصاديون فإن هناك مأخذ كثيرة على خطة "حكومة غزة المالية" المعلنه في بداية هذا العام<sup>4</sup>، أبرزها أن غالبية بنودها وخاصة في بند النفقات تقوم على أساس الاستحقاق وليس النقد الحقيقي بمعنى أن تضخيم الموازنة لـ 3.263 مليار شيكل.
- ومن الانتقادات على الموازنة للعام 2021 فإن الجزء الأكبر من الموازنة يذهب إلى الرواتب بحوالي 90% وهذه بالحقيقة مشكلة بمعنى أن 10% فقط سيذهب لباقي القطاعات وهذه نسبة منخفضة جداً، فكان من المفترض التوجه نحو نسبة أكبر للمشاريع التنموية التي خصص لها فقط 3% وهذه مشكلة أيضاً بحد ذاتها، ناهيك أن الجزء الأكبر من الميزانية يذهب لقطاع الأمن والداخلية بحوالي 45%، كما لم يتم كذلك الإفصاح عن آلية تأمين العجز المالي الذي يقدر بقيمة 1.790 مليار شيكل.<sup>5</sup>
- في إطار الرصد بوحدة الرصد والدراسات في قطاع غزة ففي تاريخ 23 سبتمبر 2021 أفصح المجلس التشريعي عبر موقعه وفي مواقع إعلامية مختلفة عن إقراره للملحق الموازنة للسنة المالية 2021 المقدم من لجنة متابعة العمل الحكومي بغزة، والمقدر بمبلغ (7.85) ملايين شيكل، وجاء في الملحق أنه تم إضافة مخصصات جديدة على بند

<sup>3</sup> موقع المجلس التشريعي بغزة <https://www.plc.ps/ar/index/page/Committees>

<sup>4</sup> تغطية إعلامية تتلخص في بعض المعلومات وليست خطة كاملة أو وثائق

<sup>5</sup> جريدة الاقتصادية 28 مارس 2021

الرواتب والأجور وبند النفقات التشغيلية، وتركز الملحق في بند الرواتب والأجور من خلال الإحداثيات الوظيفية الجديدة البالغة قيمتها (5.44) ملايين شيكل، أي ما نسبته 70% من الملحق.

- وفي ذات السياق بتاريخ 18 مارس 2021 تم رصد إقرار المجلس التشريعي في غزة مشروع الموازنة العامة لسنة 2021 وقدرت النفقات العامة الإجمالية في مشروع قانون الموازنة المذكورة بمبلغ (3,263) مليون شيكل في حين أن مبلغ الإيرادات العامة قدر بمبلغ (1,473) مليون شيكل، فيما بلغت العجز المقدر في الموازنة مبلغ (1,790) مليون شيكل أي بنسبة 55% من مجمل الموازنة.

#### - حجم الإيرادات والنفقات:

ورغم وجود لجان متخصصة للرقابة على الموازنة وأخرى للقيام بجلسات استماع ومتابعة إلا أنه لعدم توفر الموازنة أو الخطط المالية للجمهور وللمؤسسات ذات العلاقة لا يمكن القدرة فعلياً القيام بالمتابعة أو فهم مسار الإيرادات والنفقات والتحقق من مدى مصداقيتها أو أهدارها. وفي ذات السياق فمن مظاهر عدم الشفافية في مجال الجباية انعدام نشر أي أرقام أو احصائيات أو مبالغ تم تحصيلها وألية صرفها، وبالعودة إلى موقع وزارة المالية لا نجد أي ذكر للموازنة العامة أو مقدار الرسوم أو الضرائب المحصلة، ولكن في بعض الأحيان يتم نشر أرقام عامة وغير تفصيلية عبر بعض اللقاءات التلفزيونية التي تجري مع وكيل وزارة المالية أو كبار الموظفين.<sup>6</sup> ولكنها غير متاحة، وقد طالب ائتلاف أمان عدة مرات المجلس التشريعي بغزة ووزارة المالية بطلب الحصول على هذه الوثائق عبر كتيب رسمية خلال هذا العام إلا أنه لم يكن هنالك استجابة حقيقية.

#### سياسات مالية جديدة حتى العام 2024:

- تتوفر وفق مصادر حكومية نسخة معتمدة من لجنة متابعة العمل الحكومي حول "السياسات المالية حتى 2024" والتي تم تعميمها على كافة الوزارات والأجسام الحكومية وتضمنت بنود رئيسية خاصة بالموازنة، وحجم الإيرادات والنفقات، وبنود تطوير الخدمات، ورؤية لجنة متابعة العمل الحكومي للسياسات المالية الواجب الالتزام بها خلال الأعوام القادمة إلا أنها أيضاً غير معلنة أو معممة ويتم تداولها بشكل داخلي في الجهاز الحكومي والوزارات التابعة له<sup>7</sup>

#### الاستخلاصات:

<sup>6</sup> ورقة بحثية حول الرسوم والضرائب 2020

<sup>7</sup> نزاهة الحكم في قطاع غزة، ورقة بحثية وحدة الرصد والدراسات قطاع غزة أغسطس 2021

- على مدار السنوات الماضية لم يتم الإفصاح عن السياسات المالية والاقتصادية للسلطة القائمة في قطاع غزة، ولا زالت تمنع الإفصاح عن الموازنة العامة آلية اعدادها و إقرارها من جهة، وحجم الإيرادات وألويات وإنفاق المال العام.
- تعتبر حكومة غزة هي عنوان المساءلة حول شفافية إدارة المال العام في قطاع غزة، وهي الجهة التي يتوجب أن تقوم باشتراك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وكافة الجهات ذات العلاقة في التخطيط لإعداد الموازنة أو الخطة المالية السنوية، والقيام بالإعلان والافصاح عنها هي مسؤوليتها المباشرة.
- ما هو منشور عبر وسائل التواصل الاجتماعي او المواقع الالكترونية لا يتعدى أخبارا مقتضبة باجتماعات أو جلسات استماع أو الإعلان عن إقرار الموازنة أو الملحق دون تفاصيل أو تقارير داعمة وموثقة.
- لا زالت حكومة قطاع غزة تعمل بشكل منفرد وتعتبر الموازنة شأنًا داخليًا تغيب فيه آليات المشاركة أو الإفصاح أو الاتاحة وهو الأمر الذي لازالت تتبعه منذ سنوات عديدة.

#### التوصيات:

- ضرورة انتهاج مبدأ الإفصاح وتدفق المعلومات من قبل حكومة غزة بما يتعلق بالموازنة أو الخطة المالية للأعوام الحالية والماضية، وضرورة تبني سياسة واضحة للإفصاح من قبل وزارة المالية حول الموازنة وحجم الإيرادات المحببة من المواطنين وآليات صرفها.
- إشراك الفريق الأهلي ومؤسسات المجتمع المدني في إعداد الموازنة أو الخطة المالية بدء من التخطيط ومرورا بمراحل اعتمادها وإقرارها، وكافة مراحل الرقابة التقييم على تطبيقها.
- الإفصاح عن آليات الرقابة والمساءلة ونشر التقارير المالية الخاصة بالموازنة، وإتاحة التقارير الربعية والنصفية والسنوية الصادرة عن وزارة المالية بقطاع غزة.
- الحث على تعزيز أدوات المساءلة في إدارة المال العام بغزة، وتحديدًا للجنة متابعة العمل الحكومي والمجلس التشريعي/ كتلة التغيير والإصلاح كونها الجهة المخولة بالمساءلة.
- ضرورة الاستجابة إلى جهود منظمات المجتمع المدني في إطار المساءلة المجتمعية للمشاركة في جلسات الاستماع أو القبول بإعداد الموازنات التشاركية سواء من خلال الجبابة أو الإنفاق وغيرها من أدوات المساءلة المجتمعية.
- ضرورة فحص فعالية وحيادية حكومة غزة في إدارة المال العام من خلال الدراسات والتقارير والأوراق البحثية بشكل دوري وصولًا إلى تحصين بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في مجال إدارة المال العام في قطاع غزة.