



تقرير رصدي:

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

آب 2022

AMAN  
Transparency Palestine



## الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

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

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

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

## فهرس المحتويات

### مقدمة

الفصل الأول: استعراض عام للخطط الوطنية والسياسات العامة واستراتيجيات

إدارة المال العام وأجندة الإصلاح خلال الفترة من 2017 - 2022

الفصل الثاني: واقع تنفيذ الخطط الوطنية العامة واستراتيجيات إدارة المال العام

وأجندة الإصلاح المالي

أولاً: تقييم تفصيلي لمحاور رئيسة في سياسات المال العام

المحور الأول: صافي الإقراض

المحور الثاني: الرواتب والأجور

المحور الثالث: التحويلات الطيبة

المحور الرابع: الدين العام

المحور الخامس: النظام الضريبي في فلسطين والعدالة الضريبية

المحور السادس: شفافية الموازنة العامة

ثانياً: تقارير ديوان الرقابة الإدارية والمالية المدققة للحساب الختامي

الفصل الثالث: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

ثانياً: التوصيات

المصادر والمراجع

## مقدمة

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

### هدف التقرير:

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

### منهجية اعداد التقرير،

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

### الوثائق التي تمت دراستها وتحليها،

- اجندة السياسات الوطنية 2017-2022 "المواطن أولاً"
- استراتيجية إدارة المال العام 2017-2022.
- الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 "الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال".
- استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023.

- أجنحة الإصلاح الحكومي 2022.
- بيان الموازنة العامة 2022.
- تقارير الانفاق الفعلي للموازنة العامة 2017-2022.
- تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ذات الصلة، وخاصة التقرير المدقق للحساب الختامي للسنوات 2018-2019.
- التقارير ذات الصلة، وخاصة تقارير الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.

### محاوَر التقرير،

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

## الفصل الأول

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

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

- خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010.
  - خطة التنمية الوطنية 2011-2013 "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"
  - خطة التنمية الوطنية 2014-2016 "بناء الدولة وتجسيد السيادة"
- وقد سبق ذلك عدة خطط أطلقتها السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها في العام 1994، مثل الخطة التنموية الثلاثية 1998-2000، وخطة التنمية الخمسية 1999-2003، وخطة إعادة الاستقرار للوضع الاقتصادي والاجتماعي 2004-2005.

### أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

تناغما مع رؤيتها لتحقيق اهداف التنمية المستدامة 2030، أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، مع بداية العام 2017، وأطلقت عليها اسم "المواطن أولاً"، حيث ارتكزت أجندة السياسات الوطنية على محاور ثلاثة هي: الطريق نحو الاستقلال، والإصلاح وتحسين جودة الخدمات، والتنمية المستدامة<sup>1</sup>.

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

ومع قدوم الحكومة الثامنة عشرة تم إطلاق "الخطة الوطنية للتنمية" تحت عنوان الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال، وأطلقت عليها اسم "السياسات العامة"، والتي تضمنت محاور ثلاثة هي: إنهاء الاحتلال، التميز في خدمة الناس، والتنمية المستدامة<sup>2</sup>.

حيث تضمنت السياسة الوطنية الثانية عشرة: «كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة» المجالات التي تركز عليها الحكومة إدارة الاقتصاد الكلي، والسياسة المالية، وإدارة الدين العام، والمشتريات<sup>3</sup>.

### الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022:

أعدت وزارة المالية وبالتعاون مع شركاء قطاع إدارة المال العام على المستويين المحلي والدولي، الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، والتي جاءت منسجمة ومعايير الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) بهدف السعي نحو تحقيق إصلاح مُمنهج في إدارة المال العام، من خلال

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

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

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

تقديم خطة استراتيجية واقعية، قابلة للتحقيق، حيث تهدف الاستراتيجية إلى تحقيق متطلبات ومعايير واستحقاقات يتطلع المواطن والجهات الرقابية الداخلية والخارجية إليها في تحسين إدارة المال العام.

### **الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023<sup>4</sup>:**

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

### **أجندة الإصلاح الحكومي 2022 (REFORM AGENDA):**

في العام 2022، أطلقت الحكومة الفلسطينية أجندة الإصلاح الحكومي<sup>5</sup>، وتم تقديمها للمانحين في شهر أيار 2022، والتي اشتملت على خمسة محاور، و(21) خطوة إصلاحية تشمل المجالات الحكومية كافة. وهي:

- الإصلاحات الإدارية.
- إصلاحات المالية العامة.
- الإصلاحات الاقتصادية.
- الإصلاحات الاجتماعية.
- إصلاحات الأمن والنظام العام<sup>6</sup>.

### **موازنة العام 2022:**

تم إقرار الموازنة العامة 2022، بتاريخ 2022/3/31<sup>7</sup>، وقد أعلن مجلس الوزراء عن حزمة إصلاحية للمال العام من خلال تعزيز الإيرادات، وترشيد النفقات خاصة في قضايا ثلاث وهي: الرواتب وأشباه الرواتب، صافي الإقراض، التحويلات الطبية.

لمزيد من التفاصيل حول الخطط والاستراتيجيات وأهدافها وسياساتها، برجاء مراجعة الملحق التفصيلي

المرفق

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

<sup>5</sup> لا توجد نسخة باللغة العربية من أجندة الإصلاح الحكومي 2022، وإنما باللغة الإنجليزية، لذا تم الاعتماد عليها في إعداد هذا التقرير.

<sup>6</sup> REFORM AGENDA - Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust- May 2022

<sup>7</sup> قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022، بخصوص الموازنة العامة 2022، والصادر بتاريخ: 2022/3/31.

## الفصل الثاني

### واقع تنفيذ الخطط الوطنية العامة واستراتيجيات إدارة المال العام واجندة الإصلاح المالي

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

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

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

### مصفوفة السياسات والإجراءات الخاصة بإدارة المال العام ومدى التنفيذ

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

<sup>8</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). واقع المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة 2010-2019. رام الله- فلسطين. 2020.

الهدف/ السياسة	الاجراء	الخطة/ الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
<b>إدارة الدين العام</b>	ضبط الدين العام وادارته بطريقة كفوة، وتخفيضه.	أجندة السياسات الوطنية 2017-2022. الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	البيانات الكمية تشير إلى عدم انفاذ هذه السياسات، حيث ارتفع الدين العام من (9,559.2) مليون شيكل بداية العام 2017 <sup>9</sup> إلى (11,657.6) مليون شيكل <sup>10</sup> بداية العام 2022، أي ارتفع بنسبه (22%)
<b>تحسين الإطار المالي المتوسط الأمد.</b>	الإنفاق العام مخطط وموازنته معدة بصورة متكاملة تتسم بالفعالية والكفاءة	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023	تم العمل به، ويتم حالياً اعداد بلاغ الموازنة العامة لمدة 3 سنوات "إطار متوسط"، والمعيق في التنفيذ صعوبة التوقعات في ظل الحالة الفلسطينية.
<b>تحديث التشريعات الخاصة بالمال العام.</b>	إعداد مسودة لتعديل قانون الموازنة العامة	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022. الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	لم يتم الأمر، رغم وروده في الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، وتكراره في الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.
<b>زيادة الإيرادات</b>	بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين آليات التحصيل للرسوم والضرائب المختلفة.	أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	عملياً يوجد ارتفاع دال في الإيرادات الحكومية خلال الأعوام الأخيرة، فعلى سبيل المثال، بلغت اجمالي صافي الإيرادات في النصف الأول من العام 2021 (6,789) مليون شيكل <sup>11</sup> ، في حين بلغت في

<sup>9</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.

<sup>10</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.

<sup>11</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 25 تموز 2021.

الهدف/ السياسة	الاجراء	الخطة/ الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
			النصف الأول من العام 2022 (7,978.1) مليون شيكل <sup>12</sup> ، أي بزيادة قدرها (17.5%)
<b>الموازنة منفذة حسب ما خطط لها</b>	تنفيذ الموازنة وفق المخطط	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022	توجد إشكالات في تنفيذ الموازنة وفق المخطط، وتوجد فجوات ما بين الاتفاق المقدر والاتفاق الفعلي، مثال ذلك برنامج المساعدات النقدية.
<b>الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية، وتعزيز المساءلة والشفافية، وتعزيز الشفافية في عمل الحكومة بما يشمل الحق في الوصول للمعلومات.</b>	نشر مجموعة وثائق الموازنة الكاملة في مرحلة تسليم الموازنة	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022	لا يتم نشر كافة الوثائق المطلوبة، وإنما نشر مجزوء.
	تعزيز الرقابة التي يطلع بها المجتمع المدني من خلال إشراك المنظمات ذات العلاقة في الموازنة وتنفيذها	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	لا توجد مؤسسة لمشاركة المجتمع المدني في دورة اعداد الموازنة بمراحلها الأربع المختلفة.
<b>حوسبة كافة الأعمال والنشاطات الضريبية على نظام RMS</b>		الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022	يتم العمل على ذلك في وزارة المالية والدوائر الضريبية.
<b>استراتيجيات قطاعية، وعبر قطاعية، مقرة حسب الأدلة الإرشادية، ومرتبطة بشكل</b>	اعداد استراتيجيات قطاعية وعبر قطاعية. اعداد برامج الموازنة المرتبطة بالاستراتيجيات مع المغلفات المالية.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	تم اعداد الاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية للفترة الزمنية 2021-2023.

<sup>12</sup> تقرير الاتفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 تموز 2022.

الهدف/ السياسة	الاجراء	الخطة/ الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
مباشر ماليا بشجرة برامج الموازنة.			
العمل على تحديث وتطوير القوانين والتشريعات للعمل على تعديل النسب والشرائح الضريبية على كافة القطاعات الاقتصادية.	إصلاح النظام الضريبي، بما في ذلك القوانين والسياسات والإجراءات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.	الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023. أجندة الإصلاح 2022	تم اعداد مشروع قانون ضريبة قيمة مضافة، ولكن لم يعتمد بعد.
	تعزيز قضايا العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي.		تم اعداد مشروع قانون جمارك، ولكن لم يعتمد بعد.
	الحد من ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي		ما زال هناك خلل يشوب النظام الضريبي الفلسطيني من منظور العدالة الاجتماعية.
إصلاح نظام الإيرادات الحكومية	فحص رسوم الخدمة وإعادة هيكلتها.	أجندة الإصلاح 2022	يتم العمل على ذلك، الا ان النتائج ما زالت دون المأمول.
	تعديل عمليات تدقيق الموازنة العامة وإدارة مشاريع التنمية والتدفقات النقدية.		تم العمل على تعديلات على الرسوم، ولكن دون حوار مجتمعي او حوار مع النقابات والاتحادات.
إصلاح نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي	إعداد فحص شامل للقطاع الصحي من خلال الإحصاءات الموثوقة، والتي تستخدم كأساس لإصلاح النظام الصحي على الصعيدين المالي والإداري.	أجندة الإصلاح 2022 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	تم انشاء الإدارة العامة لإدارة أداء الموازنة العامة، ومن المتوقع ان تصدر تقاريرها العام الحالي.
			ما زال غير منجز

الهدف/ السياسة	الاجراء	الخطة/ الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
	تطوير نظام محوسب ومستدام للتحويلات الطبية، إلى جانب تأمين صحي ملزم وشامل.		ما زال غير منجز
	إنشاء وتشغيل نظام تأمين صحي ملزم وشامل ومستدام مالياً وإدارياً.		ما زال غير منجز
	العمل بشكل تدريجي على الحد من التحويلات الطبية إلى المستشفيات خارج النظام الصحي الحكومي.		تم العمل على تخفيض الموازنة المخصصة، وليس بناء على توفير البدائل والحفاظ على حق المواطن في العلاج.
	تدقيق ومتابعة المرضى المحولين من خلال وحدة متخصصة.		يتم العمل عليه.
<b>تعزيز الأنظمة الحكومية للحد من صافي الإقراض</b>	تفعيل الوحدة الخاصة لمتابعة صافي الإقراض لدى الجهات ذات العلاقة والقضاء على مشكلة صافي الإقراض.	أجندة الإصلاح 2022 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.	تم انشاء الوحدة، ولكن البيانات الكمية لا تشير إلى ضبط صافي الإقراض، حيث قدر صافي الإقراض في العام 2022 بمبلغ (957) مليون شيكل، وخلال نصف العام 2022، تم إنفاق مبلغ (633.1) مليون شيكل لبند صافي الإقراض <sup>13</sup> .
	تفعيل آلية اشتراط وصول الهيئات المحلية إلى المشاريع بالتزامها بدفع فواتير المياه والكهرباء المستحقة.		ما زال الأثر المالي على صافي الإقراض غير ظاهر، بل الأرقام تشير إلى تصاعده.

<sup>13</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 تموز 2022.

الهدف/ السياسة	الاجراء	الخطة/ الإطار المرجعي	مدى التنفيذ
	إعطاء دور أكبر للبلديات القادرة في تحصيل بعض الرسوم والضرائب المستحقة، بما في ذلك ضريبة الأملاك.		تم منح البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك، تبعا لقرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25.
إصلاح قطاع المياه والكهرباء	فحص الجوانب القانونية والمالية ووضع إجراءات مراقبة قطاع المياه بما في ذلك كافة المرافق والمكونات.	أجندة الإصلاح 2022	لا توجد نتائج محددة.
	تشغيل شركة المياه الوطنية.		لم يتم العمل بها.
	إقامة مشاريع توليد الطاقة الشمسية في جميع المحافظات لتوفير الطاقة وتقليل التلوث البيئي.		توجد مشاريع، ولكن لا توجد حزم تحفيزية للمواطنين

## أولاً: تقييم تفصيلي لمحاور رئيسة في سياسات المال العام

### المحور الأول: صافي الإقراض

وهو المبالغ المخصصة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه وخدمات الصرف الصحي للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية، وغيرها من البنود.

كما عرفت وزارة المالية صافي الإقراض بأنه: يشمل صافي الإقراض المباشر المدفوع من وزارة المالية وصافي الإقراض المخصص من إيرادات المقاصة.

وصافي الإقراض Net Lending هو الاصطلاح المتداول منذ استحداث حساب الخزينة الموحد في عام 2002 للدلالة على المبالغ المخصصة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية<sup>14</sup>.

على الرغم من أن كل الخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام، وخطط الإصلاح الحكومية تناولت هذا البند وبشكل مكثف بهدف كبح جماحه وتخفيضه، خاصة من عام 2017 ولغاية اعداد هذا التقرير (2022)، وتم ادراجه كبنود مستقل في خطة الإصلاح الحكومي 2022، الا ان البيانات الكمية تشير إلى عدم نجاح تلك السياسات والجهود، فهو في تزايد مستمر إن كان على صعيد الموازنة المقدره له، او المبلغ الفعلي المتحقق. وتبعاً لبيانات سلطة النقد الفلسطينية، فقد بلغ اجمالي الانفاق الفعلي على بند صافي الإقراض منذ العام 2003 ولغاية 2021 (5,689.7) مليون دولار، بمتوسط (300) مليون دولار سنوياً.

ومن خلال مراجعة بيانات الانفاق الفعلي لصافي الإقراض خلال الأعوام 2017-2021، يلاحظ انه في ارتفاع مستمر، عكس كل السياسات الحكومية الخاصة بإدارة المال العام<sup>15</sup>. كما انه في ارتفاع على صعيد الموازنة المقدره، ففي الوقت الذي قدر فيه بمبلغ (229) مليون دولار في العام 2021<sup>16</sup>، تم تقديره بمبلغ (295) مليون دولار أي ما يوازي (957) مليون شيكل في موازنة العام 2022<sup>17</sup>.

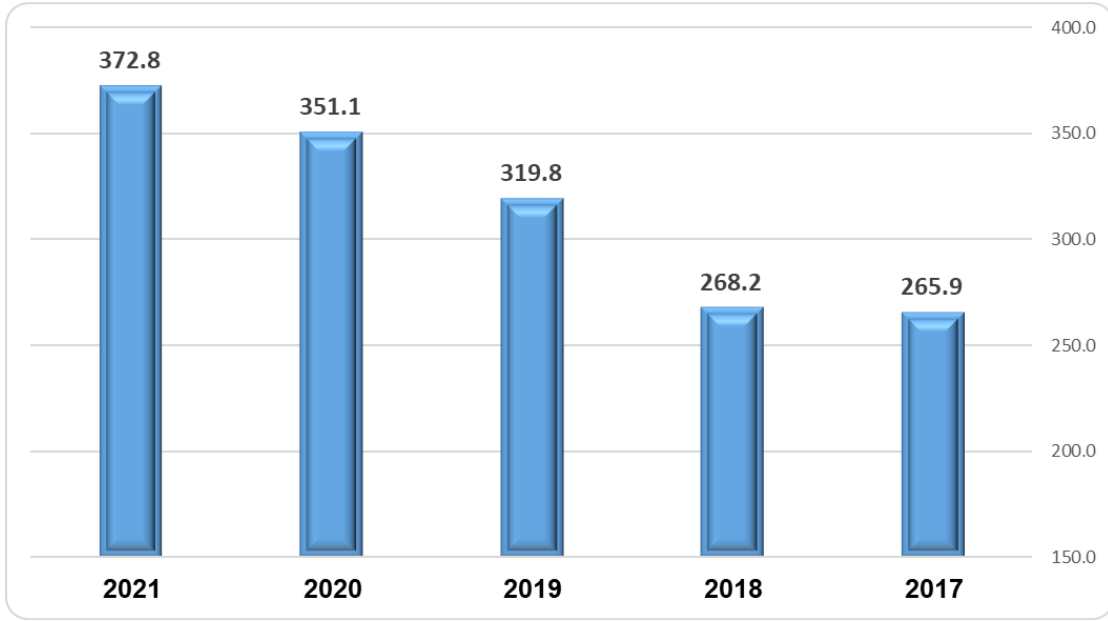
<sup>14</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام، رام الله - فلسطين. 2017.

<sup>15</sup> الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996-2022، سلطة النقد الفلسطينية 2022.

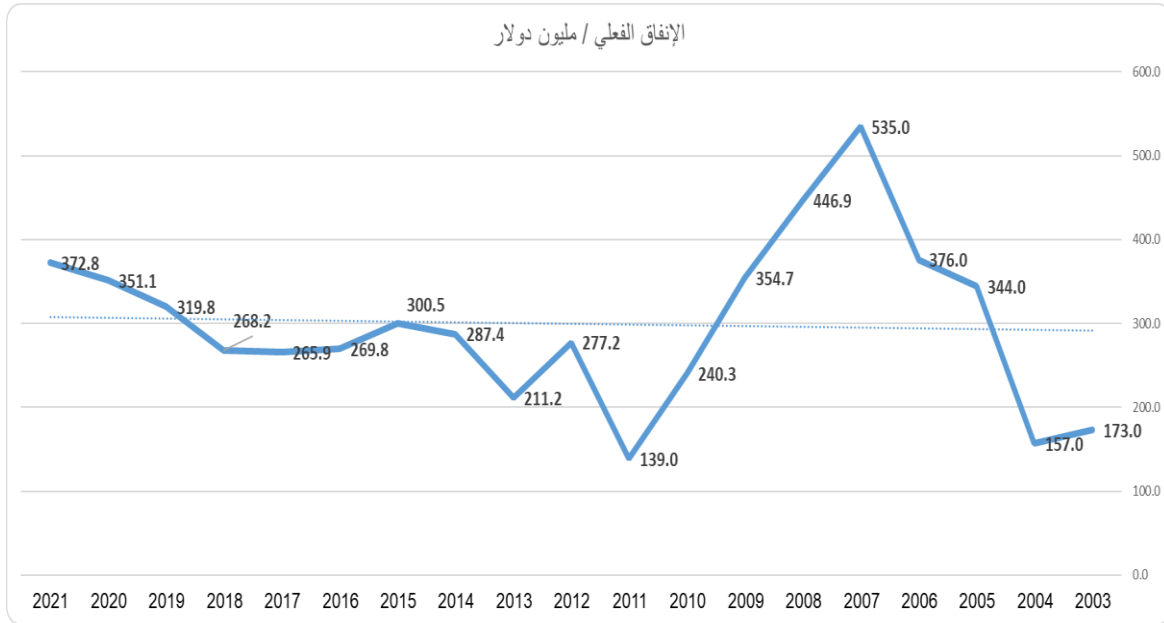
<sup>16</sup> قرار بقانون رقم (12) لسنة 2021 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021، الصادر بتاريخ 2021/3/31.

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

الانفاق الفعلي على بند صافي الإقراض خلال السنوات 2017-2021 - مليون دولار



شكل يوضح الانفاق الفعلي على صافي الإقراض خلال الفترة من (2003-2021)<sup>18</sup> - مليون دولار



<sup>18</sup> الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996-2022، سلطة النقد الفلسطينية 2022.

## المحور الثاني: الرواتب والأجور

تضمنت استراتيجيات إدارة المال العام، وخطط الإصلاح الحكومي ترشيد النفقات من خلال ضبط الرواتب والأجور وأشباه الرواتب، والتي تستنزف حوالي معظم الإيرادات المحلية، وقد بلغت فاتورة الرواتب بما يشمل المساهمات الاجتماعية في العام 2021 (8,121) مليون شيكل<sup>19</sup>، عدا عن تكلفة أشباه الرواتب، في حين قدرت الرواتب والأجور في موازنة العام 2022، بمبلغ (8,272) مليون شيكل<sup>20</sup>.

وقد أعلنت الحكومة الفلسطينية في مشروع الموازنة العامة 2022 عن خطتها لمعالجة ملف الرواتب والأجور عن طريق إصلاح تضخم الكادر الوظيفي وإعادة النظر في قانون الخدمة المدنية<sup>21</sup>. ومن شهر تشرين ثاني 2021، ولغاية اعداد هذا التقرير، تعتمد الحكومة دفع 80% من الرواتب والأجور لموظفي القطاع العام، ونسبة من المستحقات التراكمية، وهذا الأمر لا يحل المشكلة المالية، ولا يشكل سياسة لإدارة ضبط فاتورة الرواتب بمنهجية علمية وأسس واضحة، وإنما دفع الأزمة للأمام.

لذا توجد ضرورة لإعادة ضبط فاتورة الرواتب على أساس علمي، وبما يضمن عدم المساس بحقوق الموظفين في القطاع الحكومي، ومن خلال تحديث قانون الخدمة المدنية خاصة بعد التعديلات المتعددة عليه، وجسر الفجوات ما بين رواتب الفئات العليا والدنيا في المؤسسات المدنية والأمنية، وتصويب أوضاع أشباه الرواتب، خاصة الموظفين خارج التشكيلات الإدارية المعتمدة، وغير الملتزمين بعمل محدد.

فمعالجة الأزمة من خلال الاقتراع من رواتب الموظفين لمعالجة الأزمة المالية لا يشكل حلا للأزمة المالية وإنما تصديرا لها للمستقبل، كون مستحقات الموظفين المتراكمة هي ذمم لدى الحكومة وسيتم دفعها بكل الأحوال.

<sup>19</sup> تقرير الانفاق الفعلي لشهر كانون اول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.  
<sup>20</sup> قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022، بخصوص الموازنة العامة 2022، والصادر بتاريخ: 2022/3/31.  
<sup>21</sup> مشروع الموازنة العامة 2022، الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني.

## المحور الثالث: التحويلات الطبية

تستنزف التحويلات الطبية الموازنة العامة بحوالي مليار شيكل سنوياً، وتبعا للتقرير الاحصائي السنوي الصادر عن وزارة الصحة الفلسطينية للعام 2021، فقد بلغت تكلفة شراء الخدمة من خارج وزارة الصحة (974,782,080) شيكل<sup>22</sup>.

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

## المحور الرابع: الدين العام

**الدين العام:** الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية، غير المسدد والمترتب عليها دفعه تسديداً للالتزاماتها. وينقسم إلى:

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

**الدين العام الداخلي:** الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى<sup>23</sup>.

وتبعا لقانون الدين العام، المادة رقم (30) الرصيد القائم للدين العام، فقد نصت على "لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات"<sup>24</sup>

ومن خلال مراجعة تقارير وزارة المالية، يلاحظ ان الدين العام بلغ مطلع العام 2017 (9,559.2) مليون شيكل<sup>25</sup>، وانخفض مطلع العام 2018 إلى (8,623.1) مليون شيكل<sup>26</sup>، وبلغ مطلع العام 2019 إلى (8,562.1) مليون شيكل<sup>27</sup>، وارتفع مع بداية العام 2020 بشكل دال ليصل

<sup>22</sup> التقرير الاحصائي السنوي لوزارة الصحة 2021، اصدار 2022.

<sup>23</sup> قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، مادة رقم (1)

<sup>24</sup> قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005، مادة رقم (30)

<sup>25</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.

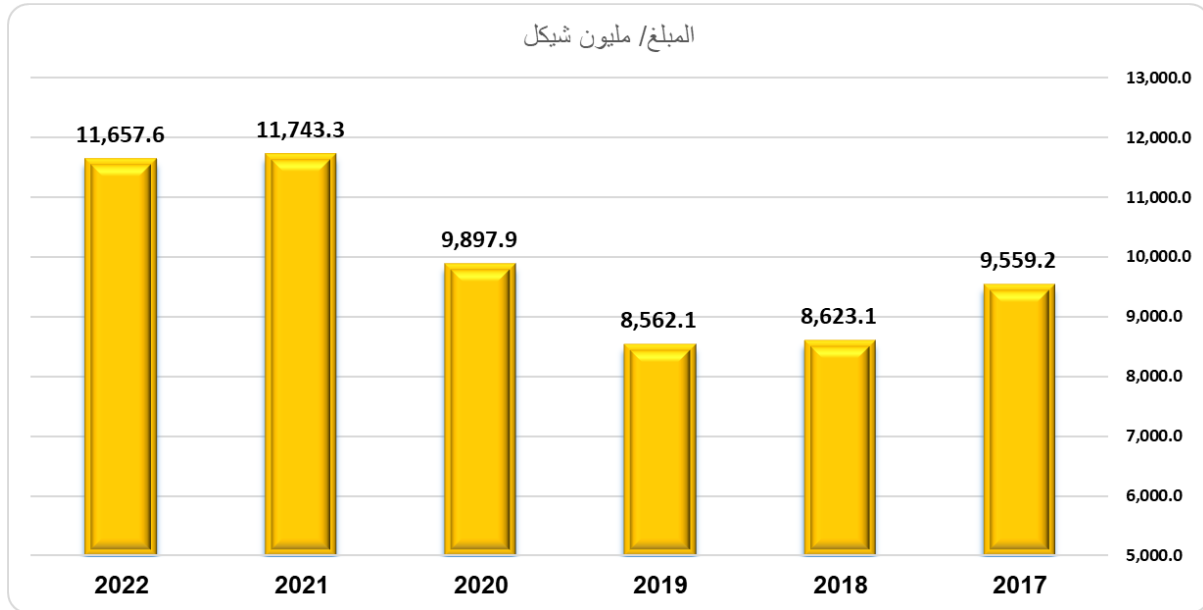
<sup>26</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 27 كانون ثاني 2019.

<sup>27</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 26 كانون ثاني 2020.

إلى (9,897.9) مليون شيكل<sup>28</sup>، أما في بداية العام 2021، فقد ارتفع الدين العام بشكل حاد، ليصل إلى (11,743.3) مليون شيكل<sup>29</sup>. ومع بداية العام 2022، بلغ الدين العام (11,657.57) مليون شيكل<sup>30</sup>.

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

شكل يوضح مسار الدين العام في السنوات 2017-2022 - بالمليون شيكل



### المحور الخامس: النظام الضريبي في فلسطين والعدالة الضريبية

يتألف النظام الضريبي الفلسطيني من نوعين من الضرائب: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، حيث تشمل الضرائب المباشرة كل من ضريبة الدخل (ضريبة الدخل الشخصي، ضريبة الدخل

<sup>28</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 14 شباط 2021.

<sup>29</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.

<sup>30</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 تموز 2022.

للشركات) وضريبة الأملاك، في هذا السياق، يقع العبء الضريبي دوماً على شخص أو كيان معين، ولا يمكن تحويله من قبل دافع الضريبة لأي شخص آخر.

في حين أن الضرائب غير المباشرة يتم فرضها على الاستهلاك، والإنتاج والأنشطة التجارية مثل: ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المشتريات/الإنتاج، ضريبة المحروقات، رسوم الجمارك والمكوس، وهي ضرائب يتحمل المستهلك النهائي التكاليف الإجمالية لها<sup>31</sup>.

من خلال قراءة كمية لواقع النظام الضريبي الفلسطيني، نجد أنه توجد به ثغرات تتنافى ومفهوم العدالة الضريبة، فعلى سبيل المثال تشكل ضريبة القيمة المضافة ( VAT ) ما نسبته 25.7% من الإيرادات الضريبة، وبمبلغ وصل في العام 2021 إلى (3.2) مليار شيكل<sup>32</sup>، إن كان من خلال الإيرادات الضريبة المحلية أو عبر المقاصة، وهي ضريبة "عمياء"، تمس كافة الفئات في المجتمع دون تمييز وتبلغ نسبتها (16%) من قيمة المبيعات، وهي مرتبطة بإسرائيل تبعا لبرتوكول باريس الاقتصادي، والمرونة فيها فقط 2% عن نسبتها داخل إسرائيل، رغم الفارق الكبير في مستوى الدخل والمعيشة للمواطن الفلسطيني مع ذلك المستوى داخل إسرائيل، وتكمن إشكالية ضريبة القيمة المضافة أن الفقير مجبر على دفعها كونها على السلع والخدمات دون تمييز، وعلى السلع الأساسية مثل الطحين والسكر والحليب والزيت وغيرها، بمعنى أن الفقير مضطر لدفعها رغم كونها سلعة أساسية للحياة وليست كمالية أو للرفاهية.

ومن الثغرات الأخرى في النظام الضريبي الفلسطيني التي تتنافى ومفهوم العدالة الاجتماعية، ضريبة الدخل، والتي رغم أهميتها الكبيرة في إعادة توزيع الثروة بين الأغنياء والفقراء، إلا أن مساهمتها في الإيرادات الضريبة عام 2021، لم تتجاوز (7.8%) فقط من إجمالي الإيرادات الضريبة، إن كان ذلك من خلال ضريبة الدخل المجبأة محليا أو عبر المقاصة، وبمبلغ (982.4) مليون شيكل<sup>33</sup> فقط، من حوالي من (12.5) مليار شيكل قيمة الإيرادات الضريبة، وبمقارنة مع بعض الدول في المنطقة، نلاحظ أن نسبة إسهامات ضريبة الدخل في إجمالي الإيرادات الضريبة أعلى بكثير من فلسطين.

<sup>31</sup> مؤشر العدالة الضريبة، من إصدارات مؤسسة مفتاح 2018.

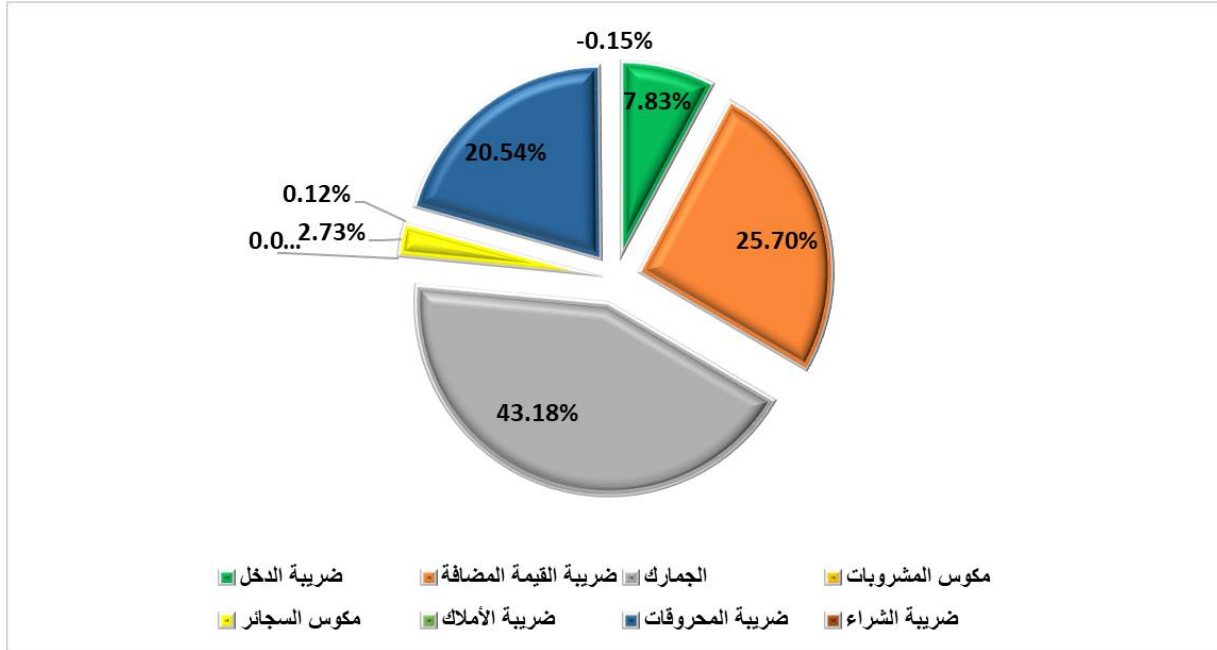
<sup>32</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 كانون ثاني 2020.

<sup>33</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.

جدول يوضح طبيعة الإيرادات الضريبية ومصادرها في العام 2021 بالمليون شيكل<sup>34</sup>

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

شكل يوضح نسب الإيرادات الضريبية تبعا لمصادرها في العام 2021



<sup>34</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.

في ضوء العرض السابق، يلاحظ ان الضرائب غير المباشرة تشكل الغالبية العظمى من الإيرادات الضريبية في فلسطين، وهي ضرائب يتحملها المستهلك او المستخدم النهائي، وهي تتنافى ومبدأ العدالة الضريبية، وقد أعدت وزارة المالية الفلسطينية مشروع قانون ضريبة قيمة مضافة، يتضمن مبادئ العدالة الاجتماعية، ولكن لغاية الان لم يتم اقراره واعتماده. وبالتالي فان النظام الضريبي القائم لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة.

كما ان قانون ضريبة الدخل المعتمد حالياً غير مستجيب لقضايا العدالة الضريبية، كونه ضغط شرائح المكلفين فقط في 3 شرائح، واعتمد للشركات نسبة موحدة 15% عدا الشركات الاحتكارية والتي تصل نسبة ضريبتها إلى 20%<sup>35</sup>.

### المحور السادس: شفافية الموازنة العامة

تضمنت الخطط الوطنية العامة، واستراتيجيات إدارة المال العام 2017-2022، و2021-2023، الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية، وتعزيز المسائلة والشفافية، وتعزيز الشفافية في عمل الحكومة بما يشمل الحق في الوصول للمعلومات. كما تضمنت القوانين الفلسطينية وعلى رأسها القانون الأساسي الفلسطيني، وقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998م، والقوانين ذات الصلة نصوصاً واضحة بضرورة اصدار ونشر وثائق الموازنة العامة، فعلى سبيل المثال نص قانون الموازنة العامة في المادة (38) على نشر القانون "ينشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور"<sup>36</sup> كما تضمنت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة جملة وثائق يجب نشرها من الحكومات، تمثل الحد الأدنى من الوثائق المطلوبة وهي:

- بلاغ ما قبل الموازنة.
- مقترح الموازنة العامة.
- الموازنة العامة المقررة.
- موازنة المواطن.
- التقارير الدورية الشهرية والربعية.
- التقرير نصف سنوي.
- التقرير السنوي "الحساب الختامي"

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

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

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

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

<sup>37</sup> دليل تتبع مسح الموازنات العامة- اصدار شراكة الموازنات الدولية IBP، 2013.

## ثانياً: تقارير ديوان الرقابة الإدارية والمالية المدققة للحساب الختامي

الحساب الختامي والتقرير المدقق:

- الحساب الختامي:

الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية<sup>38</sup>.

- تقرير ديوان الرقابة المدقق:

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

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

- القانون الأساسي الفلسطيني:

نصت المادة رقم (62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على " يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً"<sup>40</sup>

- قانون الموازنة العامة:

نصت المادة (66) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، " على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية"<sup>41</sup>

- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية:

نصت المادة رقم (34) من قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية " على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي"<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (1)

<sup>39</sup> التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.

<sup>40</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (62)

<sup>41</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (66)

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

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

نصت المادة رقم (149) فقرة رقم (6) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على " تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية"<sup>43</sup>.

كما نصت المادة رقم (150) فقرة رقم (3) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على " تعد الوزارة الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية متضمنا كافة البيانات التي تعكس إيراداتها ونفقاتها الفعلية للسنة المالية المنتهية"<sup>44</sup>.

- المعايير الدولية:

نصت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، تبعا لشراكة الموازنات العالمية IBP على ان الحساب الختامي يجب ان يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن عام من نهاية العام المالي، وكذلك نصت على ان التقرير المدقق يجب ان يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن 18 شهرا من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من اصدار الحساب الختامي<sup>45</sup>.

وقد أصدر ديوان الرقابة الإدارية والمالية التقرير المدقق للحساب الختامي المجمع للعامين 2018-2019، والذي حمل الرأي "المتحفظ"<sup>46</sup>.

ومن خلال مراجعة التقرير، يلاحظ ان الرأي المتحفظ تم بناؤه على جملة ملاحظات، حيث نص التقرير على:

"لقد التزمنا بمسؤولياتنا الأخلاقية الأخرى وفقا لهذه المتطلبات، نعتقد بأن أدلة التدقيق الثبوتية التي حصلنا عليها كافية وملائمة، وتوفر أساسا لرأينا المتحفظ، حيث أن هذه التحفظات مرفقة بهذا التقرير"

كما أشار التقرير إلى أن البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية للسنوات 2018-2019م، مسؤولية الحكومة الحالية (الثامنة عشرة)، موضحا ان ديوان الرقابة المالية والإدارية يتحفظ حول امتثال وزارة المالية لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS)، معيار الاساس النقدي المحاسبي (IPSAS-Cash Basis) في الحسابات الختامية للسنوات 2018-2019<sup>47</sup>.

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

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

<sup>45</sup> دليل تتبع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات IBP، 2013.

<sup>46</sup> التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، صفحة (20).

<sup>47</sup> التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، صفحة (29).

## حيث أشار التقرير إلى النقاط التالية:

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

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

## الفصل الثالث الاستنتاجات والتوصيات

### أولاً: الاستنتاجات

- توجد إشكاليات وتحديات تواجه تطبيق سياسات إدارة المال العام في فلسطين تبعاً لما ورد في الخطط الوطنية والاستراتيجيات القطاعية لإدارة المال العام، مقسمة على عدة مجالات:
- **المجال الأول "الفجوة المالية":** حيث توجد فجوة مالية كبيرة ما بين الإيرادات والنفقات، غير قابلة للردم، الأمر الذي يخلق أزمة مالية متصلة، ويراكم من آثارها، تبعاً لتراكم المتأخرات وترحيل الالتزامات للأمام، وعدم انفاذ السياسات والبرامج المخططة.
- **المجال الثاني "تحكم إسرائيل في إيرادات المقاصة":** تشكل إيرادات المقاصة حوالي ثلثي الإيرادات العامة، وهي خاضعة للابتزاز الإسرائيلي من خلال حجز واستقطاع تلك الأموال أو جزء منها تحت مسميات وأسباب متنوعة، مما يحرم الخزينة العامة من إيراداتها.
- **المجال الثالث "تراجع الدعم الخارجي":** انخفض الدعم الخارجي للخزينة للموازنة العامة بشكل كبير، إن كان للخزينة العامة أو للنفقات التطويرية، مما أدى إلى تعثر في تنفيذ المشاريع والبرامج المعتمدة عليه، مثل برنامج المساعدات النقدية، والمشاريع التطويرية للوزارات ومركز المسؤولية المختلفة.
- **المجال الرابع "النفقات المرتفعة":** تبعاً لوجود خلل بنيوي في الموازنة العامة، فإن مبنى النفقات في ارتفاع مستمر، خاصة وإن الرواتب والأجور تستحوذ على حصة الأسد من الموازنة العامة، فعلى الرغم من الارتفاع في الإيرادات إلا أن ذلك لم يساهم في حل الأزمة المالية بحكم وجود ارتفاع أيضاً في النفقات.
- **المجال الخامس "التهرب والتسرب والتهريب الضريبي":** حيث يهدر هذا البند مئات الملايين من الإيرادات الضريبية سنوياً، مما يشكل خسارة من إيرادات الخزينة العامة.
- **المجال السادس "صافي الاقتراض":** هذا البند الذي يجب أن لا يكون في الموازنة العامة، يستنزفها بحوالي مليار شيكل سنوياً، وبحاجة إلى ضبط وحل، بتوفر الإرادة السياسية لذلك.
- **المجال السابع "التحويلات الطبية":** حيث تستنزف الموازنة العامة بحوالي مليار شيكل سنوياً، وبحاجة إلى حل من خلال رافعة اصلاح نظام التأمين الصحي باتجاه إقرار نظام تأمين صحي شامل والزامي تكافلي، حيث عملت الحكومة على تخفيض الموازنة المقدره للتحويلات الطبية في العام 2022، ولكن هذا الاجراء لا يعالج المشكلة، بل ربما يؤثر على حق المواطن في الخدمة الصحية.

- **المجال الثامن "الحوكمة والإدارة الرشيدة":** تبعا لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية فان هناك هدر للمال العام، يمكن تلافيه وتوفيره من خلال الحوكمة والإدارة الرشيدة.
- **المجال التاسع "التخطيط والواقع":** حيث توجد فجوات عميقة ما بين الخطط والواقع، مما يعيق انفاذ الأهداف والسياسات الواردة في خطط إدارة المال العام.
- **المجال العاشر "العدالة الضريبية":** النظام الضريبي الفلسطيني يتنافى ومبادئ العدالة الضريبية كونه يركز على الضرائب غير المباشرة، وهو بحاجة إلى تصويب من خلال مشروع قانوني ضريبة القيمة المضافة والجمارك، وتعديلات في قانون ضريبة الدخل، كون مساهمة ضريبة الدخل محدودة جدا في الإيرادات الضريبية، ومساهمة ضريبة القيمة المضافة تفوقها بأكثر من 3 اضعاف، الأمر الذي لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة.
- يوجد **انجاز لبعض السياسات والاهداف** الواردة في استراتيجيات إدارة المال العام مثل: زيادة الإيرادات من خلال تحسين الجباية، الموازنات متوسطة الأمد، اعداد مشاريع قوانين لضريبة القيمة المضافة والجمارك، ...، ولكن توجد ضرورة لتكامل المخرجات والمنجزات من أجل تحقيق الرؤية والاهداف الاستراتيجية.
- على الرغم من ان استراتيجيات إدارة المال العام تضمنت **الالتزام بأنظمة محاسبية شفافة**، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية، الا ان مستوى الشفافية ما زال دون المأمول، وما زال نشر وثائق الموازنة محدودا ولا يستجيب للمعايير الدولية.
- نتائج تدقيق **الحساب الختامي** للسنوات المعدّة ما زالت تحمل الرأي المتحفظ، وهذا يتنافى مع التوجهات الإصلاحية الواردة في استراتيجيات إدارة المال العام.
- **صافي الإقراض** ما زال يستنزف الموازنة العامة بحوالي مليار شيكل سنويا، ومن الواضح ان سياسات تخفيضه لم تنجح رغم ورودها في كافة الخطط والاستراتيجيات واجندات الإصلاح، وبحاجة إلى خطوات ثورية.

- على الرغم من كون تخفيض **الدين العام** من اهداف استراتيجية إدارة المال العام، الا ان البيانات الرقمية تشير إلى ارتفاع الدين العام.
- عملت الحكومة على صرف نسبة 80% من **رواتب الموظفين العموميين** ونسبة من المتأخرات التراكمية، في مواجهة الأزمة المالية، ولكن هذا الاجراء لا يحل الازمة، بل يرحلها للأمام، ويراكم من الاحتقان المجتمعي.
- على الرغم من الرأي المتحفظ لديوان الرقابة المالية والإدارية **للساب الختامي** المجمع 2018-2019، الا ان الديوان لا يملك الأدوات القانونية لمسائلة وزارة المالية او مراكز المسؤولية ذات الصلة، الأمر الذي يؤكد من جديد أهمية وجود المجلس التشريعي.

## ثانيا: التوصيات

- إجراء الانتخابات العامة لإعادة الاعتبار للسلطة التشريعية وذلك بتحديد موعد جديد للانتخابات العامة "التشريعية والرئاسية" في آجال قريبة تتيح المجال لمشاركة واسعة للمواطنين فيها، من أجل استعادة دور المجلس التشريعي في أعمال الرقابة الرسمية على أعمال الحكومة وانفاذ دورها في المساءلة على إدارة المال العام.
- ضرورة انفتاح وزارة المالية على المجتمع المدني والأكاديميين والباحثين انفاذا للخطط الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام، خاصة فيما يتعلق بشفافية سياساتها واجراءاتها، ومن ضمنها اجندة الإصلاح الحكومي، وما تشمله من اهداف وسياسات.
- ضرورة قيام وزارة المالية بتقييم علمي ودقيق لمدى انفاذ وتطبيق استراتيجيات إدارة المال العام وفق المخطط، خاصة مع البدء بالإعداد للاستراتيجية الجديدة 2024-2026، بالاستفادة من نتائج هذا التقرير، وتحديد فجوات التطبيق، والمعوقات التي واجتها، كجزء من التحليل الاستراتيجي المطلوب لتقييم المرحلة السابقة من الاستراتيجية للبناء عليها في اعداد الاستراتيجية القادمة، ونشر تقرير مفصل حول مدى انفاذ وتطبيق استراتيجية إدارة المال العام 2017-2022، و2021-2023 وفق المخطط، خلال السنوات التي مضت من زمن التنفيذ.
- ضرورة التزام وزارة المالية بتوصيات ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بإدارة المال العام، والواردة في التقرير المدقق للحسابات الختامية، خاصة في ظل الحاجة للحوكمة والإدارة الرشيدة لمحاولة التغلب على الازمة المالية.
- ضرورة العمل على انفاذ محاور الإصلاح للمال العام بشكل علمي ومنهجي يضمن نتائج ملموسة، وخاصة على بند صافي الإقراض، من خلال خطوات وإجراءات جوهرية مثل إيجاد حلول لديون البلديات وشركات التوزيع، وصيغة توافقية لخدمات الكهرباء للمخيمات.
- ضرورة العمل على ضبط فاتورة الرواتب من خلال تنقية الفاتورة، وايجاد حلول للموظفين غير المدرجين على التاشكيلات الإدارية، وجسر الفجوة بين رواتب الفئات العليا والدنيا، وإقرار قانون محدث للخدمة المدنية، يتضمن مبادئ العدالة.

- ضرورة ان تعمل وزارة المالية على تعديلات في النظام الضريبي الفلسطيني بما يضمن العدالة الضريبية لكافة فئات المجتمع، والإسراع في إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة وتعديلات على قانون الدخل مستجيبة لمبادئ العدالة الضريبية.
- ضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة الثغرات في الإيرادات مثل التهرب الضريبي والتجنب الضريبي والتسرب المالي، وإنفاذ خطة واقعية لترشيد النفقات.
- ضرورة التزام وزارة المالية بمعالجة قضايا الدين العام، خاصة في ظل الارتفاع الحاد به، خاصة وان ارتفاع الدين العام يعني وجود فوائد إضافية وزيادة عبء نفقات خدمة الدين في الموازنة العامة.
- ضرورة معالجة قضية التحويلات الطبية من خلال منهجية علمية تحافظ على حق المواطن في الخدمة الصحية، ومن خلال رافعة نظام التأمين الصحي الشامل.

## المصادر والمراجع

### "مرتبة حسب ورودها في التقرير"

- أجنحة السياسات الوطنية 2017-2022 "المواطن أولاً".
- الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال).
- الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022
- الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023
- أجنحة الإصلاح الحكومي 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). واقع المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة 2010-2019. رام الله - فلسطين. 2020.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2 شباط 2022.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 25 تموز 2021.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 تموز 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام. رام الله - فلسطين. 2017.
- الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية 1996-2022، سلطة النقد الفلسطينية 2022.
- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2021 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021، الصادر بتاريخ 2021/3/31.

- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022 م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022، الصادر بتاريخ 2022/3/31.
- مشروع الموازنة العامة 2022، الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني.
- مؤشر العدالة الضريبية، من إصدارات مؤسسة مفتاح 2018.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل، وتعديلاته.
- قانون رقم (7) لسنة 1998م، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (38).
- دليل تتبع مسح الموازنات العامة- اصدار شراكة الموازنات الدولية IBP، 2013.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (62)
- قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (66)
- قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، المادة رقم (34).
- قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (149) فقرة رقم (6)
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2021، صفحة (20)

#### مواقع الكترونية:

- الموقع الالكتروني الخاصة بأهداف التنمية المستدامة 2030
- [www.un.org/sustainabledevelopment/ar/development-agenda](http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/development-agenda)
- أهداف التنمية المستدامة 2030، الهدف السادس
- عشر/ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/peace-justice/>

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

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

- خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010.
  - خطة التنمية الوطنية 2011-2013 "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"
  - خطة التنمية الوطنية 2014-2016 "بناء الدولة وتجسيد السيادة"
- وقد سبق ذلك عدة خطط أطلقتها السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها في العام 1994، مثل الخطة التنموية الثلاثية 1998-2000، وخطة التنمية الخمسية 1999-2003، وخطة إعادة الاستقرار للوضع الاقتصادي والاجتماعي 2004-2005.

في عام 2015، اعتمدت البلدان في العالم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة الـ 17 الخاصة بها<sup>48</sup>.

وقد عملت الدول المختلفة ومن ضمنها فلسطين على قيادة زمام العملية، من خلال وضع أطار وطني لتحقيق الأهداف الـ 17 الخاصة بالتنمية المستدامة 2030، وشكلت فلسطين الفريق الوطني للتنمية المستدامة، واللجنة التوجيهية لأهداف التنمية المستدامة، لمتابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030. وقد تضمن الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة موضوع "السلام والعدل والمؤسسات القوية"، واشتمل هذا الهدف على جملة مقاصد منها:

- تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة.
- الحد بدرجة كبيرة من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.
- إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات.
- كفالة وصول الجمهور إلى المعلومات وحماية الحريات الأساسية، وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية.
- تعزيز القوانين والسياسات غير التمييزية لتحقيق التنمية المستدامة<sup>49</sup>.

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

## أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

تناغما مع رؤيتها لتحقيق اهداف التنمية المستدامة 2030، أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، مع بداية العام 2017، وأطلقت عليها اسم "المواطن أولاً"، حيث ارتكزت أجندة السياسات الوطنية على محاور ثلاثة هي: الطريق نحو الاستقلال، والإصلاح وتحسين جودة الخدمات، والتنمية المستدامة<sup>50</sup>.

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

كما تضمنت اجندة السياسات الوطنية عشرة أولويات وطنية، تسعى لتحقيقها، موزعة على محاور الخطة المختلفة، ومن ضمنها المحور الثاني: الإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة، والذي تضمن الأولوية الوطنية الخامسة " **الحكومة الفعالة**"، والتي اشتملت على السياسات الوطنية التاسعة والعاشر والتي نصت على: تعزيز المساءلة والشفافية، كفاءة وفعالية إدارة المال العام<sup>52</sup>.

واعتمدت السياسة الوطنية العاشرة " **كفاءة وفعالية إدارة المال العام**" التدخلات السياساتية التالية:

- تعزيز إدارة المال العام وضمان الاستدامة المالية، مع التركيز على تطوير السياسة المالية الكلية، وإدارة الدين العام، وإدارة المشتريات.
- زيادة الإيرادات بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسن آليات التحصيل، وحشد الدعم الخارجي، وترشيد النفقات.
- إصلاح نظام التقاعد لموظفي القطاع العام.

50 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 5.

51 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 16

52 أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 26.

- إصلاح المؤسسات العامة وإعادة هيكلتها لتعزيز كفاءتها في تقديم الخدمات.
- إنشاء مؤسسات مزودي الخدمات العامة الأساسية لاسيما خدمات المياه والكهرباء<sup>53</sup>.

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

ومع قدوم الحكومة الثامنة عشرة تم إطلاق "الخطة الوطنية للتنمية" تحت عنوان الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال، والتي تضمنت محاور ثلاثة هي: إنهاء الاحتلال، التميز في خدمة الناس، والتنمية المستدامة<sup>54</sup>.

وتضمنت اجندة السياسات الوطنية على الرؤية الوطنية والتي نصّت على " إنهاء الاحتلال طريق نضالي طويل وليس له إطار زمني واضح، إلا أننا ومنذ إعلان الاستقلال في عام 1988، وإصدار القانون الأساسي المعدل للعام 2003، ولغاية إعداد "الخطة الوطنية للتنمية: الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال" قد حددنا وجهتنا النهائية، بشكل واضح لا لبس فيه، وهي تحقيق هدفنا الأسمى في الحرية والاستقلال<sup>55</sup>.

كما تضمنت الخطة الوطنية للتنمية عشرة أولويات وطنية، تسعى لتحقيقها، موزعة على محاور الخطة المختلفة، ومن ضمنها المحور الثاني: التميز في خدمة الناس، والذي تضمن الأولوية الوطنية الرابعة " **الحكومة في خدمة المواطن**"، والتي اشتملت على السياسات الوطنية السابعة والثامنة والتاسعة والتي نصّت على: تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن، الارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطن، إصلاح وتطوير قطاع الأراضي<sup>56</sup>.

أما الأولوية الوطنية الخامسة " **الحكومة الفعالة والبعيدة عن البيروقراطية**" فقد اشتملت على السياسات الوطنية العاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة والتي نصّت على: تعزيز النزاهة والمساءلة والشفافية ومكافحة الفساد، تعزيز كفاءة المؤسسات العامة، كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة<sup>57</sup>.

حيث تضمنت السياسة الوطنية الثانية عشرة: «**كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة**» المجالات التي تركز عليها الحكومة إدارة الاقتصاد الكلي، والسياسة المالية، وإدارة الدين العام، والمشتريات<sup>58</sup>. وتطرقت السياسة والوطنية إلى القضايا التي تواجه إدارة المال العام مثل الإيرادات وضبط النفقات والتقليل من المتأخرات، نظام التقاعد العام، تقليص نسبة المتأخرات، مشكلة صافي الإقراض، تشكيل المؤسسات العامة.

<sup>53</sup> أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 34.

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

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

<sup>56</sup> الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 52.

<sup>57</sup> الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 52.

<sup>58</sup> الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 69.

## السياسة الوطنية العامة الثانية عشرة:

- كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة من خلال التدخلات السياساتية التالية:
- \* تعزيز إدارة المال العام وضمان الاستدامة المالية، مع التركيز على تطوير السياسة المالية الكلية، وإدارة الدين العام وترشيد النفقات.
- \* تعزيز نظام الشراء العام بما يضمن الشفافية والمساءلة.
- \* زيادة الإيرادات بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين آليات التحصيل، وحشد الدعم الخارجي.
- \* إصلاح نظام التقاعد لموظفي القطاع العام.
- \* إنشاء مؤسسات مزودي الخدمات الإقليمية للمياه والكهرباء.
- \* تحسين وترشيد إدارة المرافق العامة وتأهيلها<sup>59</sup>.

## الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022

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

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

## الأهداف الاستراتيجية لإدارة المال العام 2017-2022

- الهدف الاستراتيجي الأول: الالتزام بإنفاق المال العام بناءً على ما حددته الاستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد.

<sup>59</sup> الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 70.

<sup>60</sup> الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2017-2022، صفحة 9.

- **الهدف الاستراتيجي الثاني:** الالتزام بأنظمة محاسبية شفافية، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية وملتصدة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال.
- **الهدف الاستراتيجي الثالث:** الإيرادات العامة محصلة بكفاءة وفعالية وعدالة.

### **الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023،**

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

اما رسالتها فقط نصت على " نظام متكامل لإدارة المال العام منسجم قانونياً وتنظيمياً، يقوم على جمع الموارد العامة بكفاءة وعدالة. وإعداد موازنة عامة واقعية قائمة على البرامج متوسطة الأمد تتسجم مع أجندة السياسات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية، وتطبيق نظام إنفاق عام يعمل بناءً على هذه البرامج بكفاءة وفعالية وشفافية تتيح إمكانية المساءلة والرقابة العامة<sup>61</sup>.

### **الأهداف الاستراتيجية لإدارة المال العام 2021-2023**

- **الهدف الاستراتيجي الأول:** تخطيط وإنفاق المال العام بناءً على ما حددته الاستراتيجيات القطاعية المرتبطة بموازنة البرامج المبنية على خطة إنفاق متوسطة الأمد.
- **الهدف الاستراتيجي الثاني:** إدارة المال العام مبنية على منظومة محاسبية شفافة، شاملة، ملتزمة بالمعايير الدولية وملتصدة بنظام رقابة وتدقيق داخلي وخارجي فعال.
- **الهدف الاستراتيجي الثالث:** الإيرادات العامة محصلة بكفاءة وفعالية وعدالة<sup>62</sup>.

### **أجندة الإصلاح الحكومي 2022 (REFORM AGENDA):**

في العام 2022، أطلقت الحكومة الفلسطينية أجندة الإصلاح الحكومي<sup>63</sup>، وتم تقديمها للمانحين في شهر أيار 2022، والتي اشتملت على خمسة محاور، و (21) خطوة إصلاحية تشمل المجالات الحكومية كافة. وهي:

- الإصلاحات الإدارية.

<sup>61</sup> الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (22)

<sup>62</sup> الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (24)

<sup>63</sup> لا توجد نسخة باللغة العربية من أجندة الإصلاح الحكومي 2022، وإنما باللغة الإنجليزية، لذا تم الاعتماد عليها في إعداد هذا التقرير.

- إصلاحات المالية العامة.
- الإصلاحات الاقتصادية.
- الإصلاحات الاجتماعية.
- إصلاحات الأمن والنظام العام<sup>64</sup>.

حيث أشارت أجندة الإصلاح إلى ان الحكومة ستعمل في مجال اصلاح المالية العامة على تحسين العدالة والشفافية وكفاءة تحصيل الإيرادات وحماية الخدمات الحيوية مثل الصحة والتعليم وتطوير البنية التحتية ودعم الفقراء. سيتم إدخال إصلاحات عاجلة في فاتورة الأجور والإحالات الطبية وصافي الإقراض وتحصيل الإيرادات هذا العام لتحقيق الاستقرار في الأزمة المالية والتخفيف من تراكم متأخرات الأجور غير المسددة والمزايا النقدية وفواتير القطاع الخاص.

على المدى الطويل، ستقوم الحكومة بإصلاح التأمين الطبي وتمويل الحكومة المحلية لتحسين الخدمات العامة. سنعمل مع الشركاء لتوجيه الدعم إلى أولويات التنمية الاقتصادية وتحسين التعاون لمكافحة غسل الأموال وتمويل الأنشطة غير المشروعة.

#### وتضمنت خطة اصلاح المالية العامة الأولويات التالية:

- إصلاح نظام الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق.
- إصلاح نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي.
- تعزيز الأنظمة الحكومية للحد من صافي الإقراض.
- تحسين فعالية هيئات الحكم المحلي.
- إصلاح قطاع المياه والكهرباء.
- وضع نظام لمكافحة غسل الأموال والجرائم المالية.
- تعظيم تأثير المساعدات الدولية<sup>65</sup>.

#### أولاً: إصلاح نظام الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- إصلاح النظام الضريبي، بما في ذلك القوانين والسياسات والإجراءات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

REFORM AGENDA - Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust-<sup>64</sup>  
May 2022

REFORM AGENDA - Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust-<sup>65</sup>  
Page (9) : May 2022

- فحص رسوم الخدمة وإعادة هيكلتها.
- تعديل عمليات تدقيق الموازنة العامة وإدارة مشاريع التنمية والتدفقات النقدية ووضع آليات محددة بوضوح للصرف.
- النتيجة المتوقعة:** زيادة الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق بشكل مستنير، وضمان القدرة على الوفاء بالالتزامات، مع مراعاة الوضع الاقتصادي، وتمكين المواطنين من المثابرة في مواجهة الاحتلال.

### ثانياً: إصلاح نظام التحويلات الطبية والتأمين الصحي

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- إعداد فحص شامل للقطاع الصحي من خلال الإحصاءات الموثوقة، والتي تستخدم كأساس لإصلاح النظام الصحي على الصعيدين المالي والإداري.
- تطوير نظام محوسب ومستدام للتحويلات الطبية، إلى جانب تأمين صحي ملزم وشامل.
- إنشاء وتشغيل نظام تأمين صحي ملزم وشامل ومستدام مالياً وإدارياً.
- العمل بشكل تدريجي على الحد من التحويلات الطبية إلى المستشفيات خارج النظام الصحي الحكومي.
- تدقيق ومتابعة المرضى المحولين من خلال وحدة متخصصة.
- استقدام أخصائيين للعمل في المستشفيات الحكومية وتوفير بدائل للتحويلات.
- إنشاء لجنة مشتركة بين وزارة المالية ووزارة الصحة لمراقبة نفقات التحويلات الطبية في إطار الموازنة المعتمدة.
- تطوير حملة إعلامية وتوعوية حول مفهوم التأمين الصحي الحكومي لتشجيع الناس على الاشتراك في التأمين الصحي.
- النتيجة المتوقعة:** وضع اللمسات الأخيرة على اللوائح المتعلقة بالتحويلات الطبية والتأمين الصحي والحد منها لتحقيق نهج الحكومة وتلبية احتياجات الفلسطينيين على أساس عادل من قبل طاقم طبي مؤهل وبالشراكة مع القطاع الخاص.

### ثالثاً: تعزيز الأنظمة الحكومية للحد من صافي الإقراض

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- تفعيل الوحدة الخاصة بمتابعة صافي الإقراض لدى الجهات ذات العلاقة والقضاء على مشكلة صافي الإقراض.

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

#### رابعاً: تحسين فعالية هيئات الحكم المحلي

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

## خامسا: إصلاح قطاع المياه والكهرباء

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

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

## سادسا: وضع نظام لمكافحة غسل الأموال والجرائم المالية

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

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

## سابعا: تعظيم تأثير المساعدات الدولية

وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- وضع إطار عمل للمساعدة لإضفاء الطابع المؤسسي على العمل بين الشركاء والحكومة بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.
- إصدار تقارير منتظمة لرصد حول فعالية وتأثير المساعدات.

- تفعيل نظام إدارة معلومات المساعدات (AIMS) لجميع مشاريع المساعدة.
  - تعزيز تنفيذ شروط ومسؤوليات اجتماعات تنسيق المساعدات المحلية.
- النتيجة المتوقعة:** يتم توجيه المساعدات الدولية واستخدامها بما يتماشى مع أولويات التنمية في فلسطين لضمان التنفيذ الكامل لخطة تنمية فلسطين (PDP)؛ وخلق الانسجام بين المنظمات غير الحكومية؛ وبرامج دعم القطاع الخاص والحكومة<sup>66</sup>.

### **موازنة العام 2022،**

تم إقرار الموازنة العامة 2022، بتاريخ 2022/3/31<sup>67</sup>، وقد أعلن مجلس الوزراء عن حزمة إصلاحية للمال العام من خلال تعزيز الإيرادات، وترشيد النفقات خاصة في قضايا ثلاث وهي: الرواتب وأشباه الرواتب، صافي الإقراض، التحويلات الطبية.

---

REFORM AGENDA - Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust- <sup>66</sup>  
(24) May 2022: Page  
<sup>67</sup> قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022، بخصوص الموازنة العامة 2022، والصادر بتاريخ: 2022/3/31.