الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في فلسطين

ديسمبر 2016

هذا البحث فاز بجائزة النزاهة لافضل بحث لعام 2016

إعداد الباحثة: عبير حكمت سلامة الكفارنة

يتقدم إئتلاف أمان بالشكر الجزيل إلى أعضاء اللجنة الفنية لجائزة أفضل بحث للعام 2016 وهم:

د.أيمن الزور، د.عبد القادر جرادة، ميادة البدوي، د.عبد الرحمن ريحان، جهاد حرب، د.أحمد أبو دية، صمود البرغوثي

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال
ص.ب: 69647 القدس 95908
هاتف: 02 2989506 / 02 2974949
فاكس: 02 2974948
غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول
بالقرب من وزارة الشؤون المدنية - عمارة الحشام / الطابق الأول
تلفاكس: 08 2884767 / 08 2884766
بريد الكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

قائمة المحتويـــات

الموضوع	رقم الصفحة
قائمة الجداول	6
قائمة الأشكال	6
ملخص الدراسة	7
الفصل الأول: الإطار العام للدراسة	
مقدمة	10
أهمية الدراسة	10
أهداف الدراسة	11
مشكلة الدراسة	11
فرضيات الدراسة	12
متغيرات الدراسة	12
منهجية الدراسة	13
مصادر البيانات	14
حدود ومجال الدراسة	14
الفصل الثاني: الإطار النظري للمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة	
2.1 الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية	16
مفهوم المساءلة	16
ماهية المساءلة	16
أهداف المساءلة الاجتماعية	16
أهمية المساءلة الاجتماعية	16
عناصر المساءلة الاجتماعية	17
مبادئ المساءلة الاجتماعية	17
أدوات المساءلة الاجتماعية	18
مقومات المساءلة الاجتماعية	23

معوقات تطبيق المساءلة الاجتماعية 25

2.2 الخلفية النظرية حول شفافية الموازنة العامة 26

مفهوم الموازنة العامة 26

مراحل إعداد الموازنة العامة (دورة الموازنة العامة) 26

التحديات والصعوبات التي تواجه الموازنة العامة 26

أسباب انعدام الشفافية في الموازنات العربية: (منظمة الشفافية الدولية، ٢٠٠٩م) 27

أسباب التوجه نحو إحداث تحسينات حول شفافية الموازنة 27

الوثائق الثمانية الأساسية التي تصدر أثناء عملية إعداد الموازنة 28

معايير توفر الوثائق الأساسية الثمانية للمواطنين 30

الفصل الثالث: واقع المساءلة الاجتماعية في فلسطين وأثرها على شفافية الموازنة

الجهات الفاعلة في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين 32

أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم تطبيقها في فلسطين 34

واقع الموازنة العامة في فلسطين وتطورها 36

مراحل عملية الموازنة في فلسطين 36

إشكاليات الموازنة العامة في فلسطين 39

الفصل الرابع: الإطار الناظم لشفافية الموازنة العامة في فلسطين

مقدمة 42

البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة والإفصاح عن المعلومات في فلسطين 43

نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية 47

مستوى فعالية دور المواطنين ولمنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها 60

مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة 71

الفصل الخامس: النتائج والتوصيات

ملخص الاستنتاجات 76

توصيات الدراسة 77

المراجع 79

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	رقم الصفحة
1.4	نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	47
2.4	نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	48
3.4	نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	50
4.4	نشر وإتاحة وثيقة موازنة المواطن خلال الأعوام من ٢٠١١ وحتى عام ٢٠١٥	51
5.4	نشر وإتاحة وثيقة التقارير الشهرية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	52
6.4	نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية «الربعية» خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	53
7.4	نشر وإتاحة وثيقة التقرير النصف سنوي للسنة المالية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	54
8.4	نشر وإتاحة وثيقة تقرير نهاية السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	55
9.4	مستوى فعالية منظمات المجتمع المدني في تطبيق أدوات المساءلة المجتمعية في فلسطين	62

قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	رقم الصفحة
1.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	47
2.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	48
3.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	50
4.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة موازنة المواطن خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	51
5.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015	53
6.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير نصف السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.	54
7.4	يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.	55
8.4	نتائج تتبع شفافية الموازنة العامة المقارنة خلال الأعوام من 2011 إلى 2015	57

ملـخص الدراسة:

هدفت الدراسة إلى قياس شفافية الموازنة العامة للدولة في فلسطين من خلال إتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية خلال الفترة (2011-2015)، وتحليل البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة والإفصاح عن المعلومات في فلسطين، وذلك بالاعتماد على التقارير المالية الشهرية والدورية والسنوية المتاحة من قبل وزارة المالية الفلسطينية، المراجعات التحليلية التي يقوم بها الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، بالإضافة إلى اجراء العديد من المقابلات مع الأكاديميين والخبراء والاقتصاديين فيما يخص متغيرات الدراسة. ومن ثم تم تحليل أثر تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية بشكل عام وذلك بالاعتماد على بيانات ومعلومات من منظمات المجتمع المدني. ثم معرفة وفحص أثار المساءلة الاجتماعية الإيجابية والتي ترفع من مستوى الشفافية على الموازنة العامة. وبالتالي تم تقديم توصيات تسهم في تعزيز وتطبيق الشفافية والمساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة في فلسطين.

وتوصلت الدراسة إلى ما يلي:

- لم تتمكن فلسطين إلا من نشر ما متوسطه 3 وثائق فقط خلال الأعوام من 2011 إلى 2015، مما يؤكد غياب الرقابة على الأداء الحكومي عموماً خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، إضافة إلى أن الحكومة لا توفر المعلومات الكافية للسماح للمواطنين والمجتمع المدني بتحليل ومراقبة الموازنة العامة بحيث تضمن فهم وقدرة المواطنين على اجراء النقاشات والحوارات مع الحكومة بالشكل الكافي مما يعيق من قدرة الحكومة على إدارة المال العام بشكل فعال وكفؤ.
- ظهور تراجع واضح في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

وفي نهاية الدراسة، تم التوصل إلى عدد من التوصيات والتي كانت أهمها:

- لضمان قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة يجب توفر إرادة سياسية قوية من جانب الحكومات لإشراك الجمهور، وقدراً كبيراً من التعليم والوعي من قبل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام
- ضرورة القيام بتعديلات في القانون الخاص بالموازنة العامة بحيث تتضمن تشريعات وبنود ذات صلة بموضوع المساءلة الاجتماعية إضافة إلى مأسسة المساءلة الاجتماعية في البنود القانونية الخاصة بالشفافية ضمن قانون الموازنة العامة

Abstract

This study aimed to measure the transparency of public budget in Palestine by public budget data availability of the state, including publish and make available the eight main documents and committing to the appropriate and periodic deadlines during the period (2011-2015), in addition to analyzing the legislative structure, international and constitutional laws related to the transparency of public budget and disclosing the information in Palestine, relying on annual monthly periodic financial reports which are available by Palestinian Ministry of Finance, Analytical audits carried out by Civil Society Team to Enhance Public Budget Transparency and The Coalition for Accountability and Integrity - Aman, the Palestinian Economic Policy Research Institute - MASS, in addition to conducting numerous interviews with academics, experts and economists regarding the study variables. It was then the impact of the application of social accountability in general analysis tools and relying on data and information from civil society organizations. Then find out and examined the effects of social accountability and positive that increase transparency on the budget level. And therefore it has been making recommendations to contribute to the promotion and application of social transparency and accountability in the public budget in Palestine.

The study resulting the following:

- Palestine was able to publish an average of three documents only during the years from 2011 to 2015, which confirms the absence of control over the government's performance, especially in the absence of the Palestinian Legislative Council in general, adding that the government does not provide sufficient information to allow citizens and civil society analysis and monitoring of the public budget so understanding and the ability of citizens to hold discussions and dialogues with the government adequately ensure hampering the government's ability to manage public money more effectively and efficiently.

- The emergence of a clear decline in the application of the principles of transparency concerning the disclosure of the general budget and its details, and related materials in the organization of the general budget and financial affairs of Law No. (7) for the year 1998, and the Amended Basic Law for the year 2003.

At the end of the study, it was reached on a number of recommendations, which were the most important:

- To ensure greater transparency and accountability in the public budget should provide a strong political will on the part of governments to engage the public, and a great deal of education and awareness by civil society organizations and the media

- The need to make adjustments in the public budget law to include legislation and items relation to the topics of social accountability in addition to the institutionalization of social accountability in their transparent legal items within the public budget law

الفصل الأول

الإطـار العـام للدراسـة

1.1 مقدمة

1.2 أهمية الدراسـة

1.3 أهداف الدراسة

1.4 مشكلة الدراسة

1.5 فرضيات الدراسـة

1.6 متغيرات الدراسة

1.7 منهجية الدراسـة

1.8 مصادر البيانات

1.9 حدود ومجال الدراسة

1.1 مقدمة

تعرف المساءلة الاجتماعية على أنها أداة إلزام من بيدهم السلطة لتحمل تبعات أفعالهم في قضايا المجتمع والتي تؤثر على عديد كبير من المواطنين لوصف الحقوق والمسؤوليات بين أجهزة الدولة وأطراف فاعلة في السوق لما له من أثر على حياة المواطنين، فهي شعور عام بضرورة التغيير للمواطنين حيث يتم تفسير وتبرير استخدام صلاحيتها واتخاذ التدابير التصحيحية عندما تدعو الحاجة. (Goetz ، 2004 Goetz & Jenkins ، 2004: 2{#49}). وتتمحور مبادئ المساءلة الاجتماعية حول أربعة مبادئ أساسية وهي: الشفافية ، والمشاركة ، والاستجابة ، وتمكين المواطن من متابعة مدى مطابقة القرارات وتقديم الخدمات للقوانين والأنظمة ودليل الخدمات. (البنك الدولي، نوفمبر 2011م: 12-13)

حيث تُركز الدراسة على مفهوم أدوات المساءلة الاجتماعية ومقوماتها وكيفية تطبيقها وأثرها على ضبط ومراقبة الموازنة للوصول إلى مستوى الشفافية ، وتبرز أهمية الفهم الكامل والتام لمفهوم شفافية الموازنة فهي مفهوم مستحدث بدأ استخدامه كأساس لمساءلة الحكومة عن استخدام الموارد العامة لسد حاجات المواطنين، لذا تعبر شفافية الموازنة على قدرة المواطنين والمجتمع المدني على الحصول على معلومات خاصة بالموازنة العامة أي معرفة كيفية إنفاق وتخصيص الموارد العامة واستخدامها من قبل الحكومة. وبهذا فإن شفافية الموازنة تتيح للمواطنين والمجتمع المدني الفرصة لتقييم ومتابعة ما إذا كانت الحكومة تقوم بإدارة الموارد العامة إضافة إلى مساءلة مسئوليها واتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة العامة ، حيث تعتبر شفافية الموازنة أداة من أدوات المساءلة الاجتماعية من خلال تعزيز وتتبع الموازنة في كافة مراحل اعدادها ، قبل اعدادها ، خلال الاعداد ، خلال التنفيذ وفي مرحلة التقييم، وذلك من خلال متابعة نشر ثماني وثائق أساسية للموازنة العامة واتاحتها للمواطنين. وهذا يعني كافة المجتمع يجب أن يستشعر التأثير الإيجابي لشفافية الموازنة من خلال تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية والتي لها مردودها المجتمعي والاقتصادي شديد الارتفاع، فهي ترفع مستوي الرضا العام في المجتمع نتيجة ما يشاركه مع الحكومة في اختيار أولويات الإنفاق العام ورصد مساراته ومراقبة دوره في تحقيق أهداف المجتمع، ويعني ذلك أن الشفافية والمساءلة تدعم من عملية الديمقراطية والرشادة الاقتصادية في توطين الموارد في آن واحد.

حيث تعاني الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية من الخلل الواضح في معايير الشفافية المطبقة علي معايير الموازنات العامة ، وفق ما أظهرته نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة الذي نفذته مؤسسة أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة IBP عام 2014 وتظهر نتائج المسح بأن وزارة المالية الفلسطينية تنشر 3 وثائق من أصل 8 من المفترض نشرها للعامة من أجل زيادة الرقابة الشعبية والمدنية (أمان ، نتائج تتبع شفافية الموازنة العامة ، 2014م). ويحدد المسح ثماني وثائق أساسية خاصة بالموازنة العامة يتم تتابع نشرها للمواطنين بشكل شهري وبناء عليه يتم تقييم مدى شفافية الموازنة العامة لكل دولة.

1.2 أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة من خلال المعلومات والاستنتاجات والتوصيات التي توفرها للعديد من الجهات كالباحثين في هذا المجال من جهة والمجتمع المدني من جهة أخرى، وتتمثل الأهمية بالتالي:

- تعتبر هذه الدراسة مرجعاً جديدة للمراجع والدراسات الهادفة في مكتبة الجامعة ليستفيد منه الباحثين الأخرين
- بلورة المعرفة الأساسية لموضوع المساءلة الاجتماعية من خلال استعراض مفاهيمها وعرض وتحليل مقومات نجاحها واختبار أدوات تنفيذها في إطار أكاديمي يصلح للدراسة المنهجية
- قدمت الدراسة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية بصياغة سلسة وسهلة الفهم لتصبح متوافرة ليس فقط في متناول الباحث والخبير، ولكن أيضاً اعتبرت أداة تمكن المواطن من فهم المساءلة الاجتماعية ومفاهيمها وأدواتها ، وتعزز قدرته على الدفاع عن حقوقه وأولوياته وتعظيم صوته وإيصاله للجهات الحكومية الرسمية.
- تكتسب الدراسة أهمية كبيرة كونها تناقش شفافية الموازنة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية وهو موضوع له تأثير كبير على المجتمع الفلسطيني كون أن الموازنة العامة هي المؤثر الأكبر أهمية والذي يؤثر على حياة كل مواطن بشكل مباشر وغير مباشر.

1.3 أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وتتمثل في:

- التعرف على أدوات المساءلة الاجتماعية بشكل عام، وأهم أدواتها لتقييم الموازنة العامة للدولة
- تحديد العوامل الأساسية ذات التأثير على فاعلية المساءلة الاجتماعية وعلى ضبط ومراقبة شفافية الموازنة العامة
- فحص وتشخيص مستوى التزام الحكومة بتطبيق الشفافية والمساءلة على الموازنة العامة
- تقديم توصيات تسهم في تعزيز تطبيق الشفافية والمساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة للدولة
- اقتراح حلول وتوصيات تساعد في تعزيز وتثبيت مفهوم المساءلة الاجتماعية في الدولة

1.4 مشكلة الدراسة

تعتبر شفافية الموازنة العامة وانفتاحها على المواطن مؤشر تنمية وحكم رشيد في بلد ما كونها تساهم في إشراك المواطنين باطلاعهم على تنفيذ الموازنة ومساهمتهم في تقييم الأداء العام، لاسيما الرقابة على عدالة توزيع بنود الموازنة. ومن أهم متطلبات التقييم المجتمعي التي تكفل تحقيق شفافية الموازنة "أدوات المساءلة الاجتماعية"، ذلك المفهوم الجديد الذي أصبح جدلية لا بد من تفسيرها وتبني نتائجها.

ومن خلال مناقشة موضوع شفافية الموازنة العامة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية مع بعض المختصين والعاملين في هذا المجال، تم ذكر بعض المشكلات التي تواجههم عند الحصول على البيانات الخاصة بالموازنة مع العلم بأن هذه المشكلات متوافقة تماماً مع الأدبيات المتعلقة بنقص المشاركة المجتمعية وإتاحة المعلومات:

- عدم اتاحة ونشر الوثائق الثمانية الأساسية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة، وفي حال تم اتاحة بعضهم، يتم التأخر في اتاحتها ونشرها بمعلومات ناقصة لا تساعد في عملية المساءلة الاجتماعية
- لا يوجد أي مشاركة واضحة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني في المراحل الأولى لإعداد الموازنة العامة وهي أهم المراحل كون أنه يوضح الخطوط العريضة للموازنة العامة فيها
- عدم وضوح المعلومات والبيانات الظاهرة في الموازنة المقرة، فهي ليست إلا أرقام صماء يصعب فهمها من قبل المواطنين والمجتمع المدني
- التعطل المستمر للمواقع الالكتروني لوزارة المالية مما يعيق من عملية اتاحة البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة

وهنا تكمن المشكلة الرئيسية للدراسة في عدم وضوح أهمية المساءلة الاجتماعية وفهم علاقتها بشفافية الموازنة العامة، وتتمحور في السؤال التالي:

ما أثر تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين؟ ويتفرع من السؤال الرئيسي التساؤلات الفرعية التالية:

1. ما هي المراحل الأساسية في اعداد الموازنة العامة، وهل تتسم هذه العملية بالشفافية الكاملة في كافة مراحلها، هل يتم اتاحة المعلومات في الوقت المناسب وبالشكل الذي يمكن الاعتماد عليه؟
2. ما مستوى التزام الحكومة الفلسطينية بتطبيق معايير الشفافية في الموازنة العامة؟
3. ما هي العوامل التي تؤثر في نجاح استخدام الموازنات كأداة للنزاهة والرقابة والشفافية؟
4. ما هي الصعوبات والتحديات التي تواجه الموازنة العامة في فلسطين عند تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية؟

1.5 فرضية الدراسة:

في ضوء مشكلة الدراسة وأهدافها، يمكن صياغة فرضية الدراسة على النحو التالي:

تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية يعمل على تعزيز شفافية الموازنة العامة في فلسطين، ويمكن تطوير هذه الأدوات في حال توافر العناصر الأساسية للمساءلة الاجتماعية.

1.6 متغيرات الدراسة:

تهتم الدراسة بمعرفة أثر تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين.

1. المتغير التابع: ويتمثل في شفافية الموازنة العامة للدولة، ويقاس بمدى توفر ونشر الوثائق الثمانية أثناء عملية إعداد الموازنة العامة في فلسطين، وهي: (شراكة الموازنة الدولية IBP) وهي:

- البيان التمهيدي للموازنة، مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، قانون الموازنة العامة المقررة، موازنة المواطن، التقارير الدورية، التقرير النصف سنوي للسنة المالية، تقرير نهاية السنة، تقرير تدقيق الحساب الختامي.

2. **المتغير المستقل:** وتتمثل في عناصر المساءلة الاجتماعية وهي: (البنك الدولي) بحيث سيتم تحديد المؤشرات الإيجابية والتحديات التي تتعلق في كل عنصر من هذه العناصر الأربعة المذكورة أعلاه.

- الشفافية: وتعني القيم والإجراءات التي يجب الالتزام بها في إعداد وتنفيذ مشروع الموازنة العامة للدولة لضمان شفافيتها، وهي تؤثر طردياً على شفافية الموازنة العامة.
- المشاركة: وتعني بأن يكون للمواطن تأثير في القرارات والسياسات والموازنات والأنشطة الحكومية التي تؤثر عليه البنك الدولي، نوفمبر 2011م: 12-13)
- الاستجابة: وهي استعداد الحكومات لتخصيص الموارد عند وضع الموازنة العامة، بحيث ترتبط الاستجابة ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة الاجتماعية أمام المواطنين لاتخاذ القرارات المسبقة في الموازنة
- المراقبة: تمكين المواطن من متابعة مدى مطابقة القرارات وتقديم الخدمات للقوانين والأنظمة ودليل الخدمات. البنك الدولي، نوفمبر 2011 م: 12-13)

1.7 منهجية الدراسة:

لتحقيق أغراض الدراسة فيما يتعلق بأثر المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة لدولة في فلسطين، حيث قامت الباحثة باتباع منهجية ترتكز على الأسس التالية:

- مراجعة الأدبيات المتعلقة بالمساءلة الاجتماعية من حيث مفهومها ومبادئها والأدوات المتعلقة بها إضافة إلى مقومات نجاحها. والموازنة العامة من حيث المفهوم والقواعد والمبادئ ومراحل اعداد الموازنة إضافة إلى تفسير وتوضيح الوثائق الأساسية الثمانية التي تحقق شفافية الموازنة
- مراجعة الوضع الفلسطيني المالي من خلال مراجعة التقارير الصادرة عن وزارة المالية والمجلس التشريعي والبنك الدولي، والكتب والدراسات التي تحدثت عن هذا الموضوع
- الرجوع إلى مواقع متعددة على الانترنت ذات علاقة بالموضوع
- استخدام منهجية تحليل المحتوى فيما يتعلق بمراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات، ومدى التزام وزارة المالية بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والقانون الأساسي الفلسطيني، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة. إضافة إلى معرفة الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، وتقييم وقياس الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين وفق ثلاثة معايير محددة.
- إجراء مقابلات فردية مع الأكاديميين والمسؤولين والمختصين بالمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة.

1.8 مصادر البيانات:

وتم الاعتماد في عملية جمع البيانات على:

أولاً: المصادر الأولية: لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع الدراسة، تم تجميع البيانات الأولية من واقع السجلات والتقارير الإدارية والمالية الخاصة بالموازنة العامة. وفي سبيل انجاز هذه الدراسة بشكل منهجي وتحليلي، وإلى جانب تحليل الأدبيات المتوفرة، اعتمدت الدراسة على إجراء عدد من المقابلات الفردية مع عينة مقصودة من الخبراء والأكاديميين والمختصين والمسؤولين وأعضاء الفريق الأهلي لمشروع الموازنة في الائتلاف للنزاهة والمساءلة - أمان

ثانياً: المصادر الثانوية: تم الرجوع في هذا الصدد إلى مصادر البيانات المنشورة سواء كانت كتب ومراجع محلية، عربية وأجنبية، والبحوث العلمية المنشورة في الدوريات والمؤتمرات والأبحاث السابقة، مقالات، تقارير، دوريات وطالعة عبر الانترنت. البيانات المنشورة من قبل وزارة المالية باعتبارها هي الجهة المسئولة عن إعداد وإصدار الموازنة العامة، وصفحات الانترنت الخاصة بالمؤسسات المتخصصة.

1.9 حدود ومجال الدراسة:

الحدود المكانية: فلسطين – الموازنة العامة في فلسطين

الحدود الزمانية: 2011-2015

مجال الدراسة: تقتصر الدراسة في تحديد أثر المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين.

الفصل الثاني

الإطار النظري للمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة

1.2 الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية

1. مفهوم المساءلة:

عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المطالبات وتحمل بعض أو كل المسؤولية عن عدم الكفاءة أو المس بالأمانة والنزاهة.

2. ماهية المساءلة الاجتماعية:

كان البنك الدولي أول من أطلق مصطلح «المساءلة الاجتماعية" والتي تصف مجموعة من الإجراءات والأدوات التي يمكن للمواطن، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام والقطاع الخاص أو النقابات استخدامه لمساءلة المسؤولين الحكوميين وموظفي القطاع العام. (مؤسسة كير الدولية، تقييم أولى عن المساءلة الاجتماعية في العالم العربي، 2013م)، وكذلك فإن المساءلة الاجتماعية هي "أداة التزام من بيدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم في قضايا المجتمع والتي تؤثر على عدد كبير من المواطنين لوصف الحقوق والمسؤوليات بين أجهزة الدولة من مؤسسات ومنظمات مجتمع مدني وأطراف فاعلة بالسوق لما له من أثر على حياة المواطنين، حيث تعتبر هذه الأداة حق مشروع للمواطنين حق يتم تفسير وتبرير استخدام صلاحياتها واتخاذ التدابير التصحيحية عندما تدعو الحاجة". (أمان، 2014)

3. أهداف المساءلة الاجتماعية:

تتمثل أهداف المساءلة الاجتماعية في: المراقبة والتحكم، تحسين الأداء والالتزام بالقانون، إضافة إلى ضمان وصول المعلومات إلى المسؤولين عن تيسير أعمالهم لجعلها أكثر فعالية للحصول على خدمات أفضل إلى جانب زيادة ثقة المواطنة في الحكومة.

4. أهمية المساءلة الاجتماعية:

برزت المساءلة الاجتماعية باعتبارها سلاحاً مهماً في النضال من أجل تحسين الحكم وتقديم الخدمات كاستراتيجية متكاملة، فتعمل على تعزيز دور المواطنين لرصد وممارسة المساءلة. (Agarwal et al، 2009: 1) وهناك ثلاث أساسية تؤكد على أهمية المساءلة الاجتماعية تتمثل في تحسين إدارة الحكم(الحوكمة)، زيادة فعالية التنمية والتمكين. Malena et al، 2004: 4-5)) وتزداد أهمية المساءلة الاجتماعية باعتبارها أداة قوية لمكافحة فساد القطاع العام بالإضافة إلى تحسين عمل الحكومة، وتمكين المواطنين. (الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، ماذا تعني المساءلة الاجتماعية بالنسبة للبنك الدولي؟ الفصل الثاني، 2005: 8). ومن هنا يعتبر استحداث مفهوم المساءلة الاجتماعية نوعاً من أنواع تمكين المواطنين على تجاوز مجرد الاحتجاج والاتجاه إلى التعامل مع البيروقراطيين والسياسيين بطريقة مدروسة ومنظمة وبناءة ومنتظمة، مما يزيد من فرص إحداث التغيير الإيجابي، إضافة إلى أنها تساهم في زيادة فعالية التنمية وذلك من خلال تحسين تقديم الخدمات العامة وتصميم سياسات أكثر وعياً.

5. عناصر المساءلة الاجتماعية:

تشمل المساءلة الاجتماعية أربعة عناصر أساسية، كل منها يستخدم كخليط معين من الاستراتيجيات: (UNDP Reflections on Social Accountability 2013: 12)

- إعداد المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة، ويشمل رفع وعي المواطنين وتعزيز الثقة والقدرة على المشاركة وبناء الشبكات والتحالفات
- جمع وتحليل واستخدام المعلومات، ويشمل إيجاد وتأمين وتحليل المعلومات من أعمال الحكومة وترجمتها إلى مختلف الأشكال والأساليب واللغات، وتبادلها عن طريق وسائل الإعلام
- الاضطلاع بتعاقدات المساءلة مع الحكومة، ويشمل استخدام أدوات المساءلة الاجتماعية
- استخدام المعلومات من تعاقدات المساءلة مع الحكومات، ويشمل حملات المناصرة والضغط لمتابعة انجاز كافة الالتزامات.

6. مبادئ المساءلة الاجتماعية:

يتمحور إطار المساءلة الاجتماعية حول أربعة مبادئ أساسية والتي تتمثل في «الشفافية والمشاركة والاستجابة والمتابعة» في حين أنها تحتاج عند تنفيذها بأن تصبح جزء من نظام متكامل فعال.

أولاً: المساءلة الاجتماعية والشفافية

عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)/ برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR)، الشفافية بأنها «ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، تتيح لأصحاب المصلحة جمع معلومات قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. تمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور". ويعتبر مفهوم الشفافية بالنسبة لشخص ما قد يعني المراقبة لشخص أخر، والمساءلة لشخص ما قد تعني الاضطهاد بالنسبة لشخص آخر، فكلا المفهومين مترابطين بطبيعتهما، وفي حقيقة الأمر فإن مجموعة من الأطراف الفاعلة تتفق على أن الشفافية والمساءلة هما المفتاح لجميع أنواع "الحكم الرشيد". حيث أن كلاً من الشفافية والمساءلة تتشارك نفس المشكلة المفاهيمية: فالاعتقاد السائد حول قوة الشفافية واضح ومباشر: تُولد الشفافية المساءلة. (Fox، 2015)

ثانياً: المساءلة الاجتماعية والمشاركة

المشاركة هي حق الجميع في المشاركة في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم. وتركز المشاركة الرحبة على حرية التجمع وحرية الحديث وعلى توفر القدرات للمشاركة البناءة. (الداعور، 2008م: 20). كما ويرتبط مفهوم المشاركة ارتباطاً وثيقاً وصوت المواطن والمساءلة الاجتماعية وإشراك المجتمع المدني.(Lister، 2010 12-13)، حيث أصبح يشار إلى المساءلة الاجتماعية أحياناً باعتبارها "جانب الطلب في الحكم الرشيد"، لأنه يقوم على المشاركة النشطة للمواطنين في مباشرة عملية المساءلة الصارمة من خلال النواب والمنتخبين. (Malena et al، 2004:6).

ثالثاً: المساءلة الاجتماعية والمراقبة "المتابعة"

المراقبة بشكل عام هي تعبير عن عقلانية مدروسة أو عفوية ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد تحقيق هدف أو أهداف معينة عندما يضع المرء لنفسه هدفاً محدداً ويسعى لتحقيقه فلابد أن يقوم بصفة دورية بمراجعة تقوده نحو الهدف وإذا وجد انحرافاً عن الهدف أو عثر على عقبات في طريق الوصول إليه، فإنه يحاول تصحيح اتجاهه وإزالة العقبات المخالفة ليتمكن من متابعة السير في اتجاه الهدف المنشود. (الشريف، 2013م: 16). والأصل أن الحكومة تدير مواردها وأموالها وأعمالها وبرامجها بغض النظر عن وجود رقابة أو مساءلة لأنها وجدت لتقديم خدمة ستظهر محسوسة على أرض الواقع من خلال مشاريعها وتصرفاتها، وسيحكم المواطنين ما إذا أدت الحكومة دورها أم لا، وهو المعنى الأول بمساءلة الدولة عن ذلك، مع ملاحظة وجود فوارق نتيجة ظروف متعددة في مدى فاعلية أو عدم فاعلية هذه المساءلة. ومعنى ذلك أن المساءلة موجودة سواء وجدت الرقابة أم لا توجد، إلا أن الربط بين المساءلة والرقابة جاء لإضفاء الفاعلية على مضمون المساءلة من خلال الرقابة وحتى يصبح المسؤولين عرضة للاستجواب بخصوص ما قاموا به من مهام ومسئوليات.

رابعاً: المساءلة الاجتماعية والاستجابة

يمكن تعريف الاستجابة بأن تسعى الوزارات ضمن العمليات التي تقوم بها بتلبية احتياجات وخدمة أصحاب المصلحة. (UNDP، 2012). وتقدم المساءلة الاجتماعية مجالاً كبيراً لتحسين استجابة مقدمي الخدمات ومساءلتهم (UNDP، المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تنفيذ وتقديم الخدمات، 2010:8). وتقاس مؤشرات الاستجابة من خلال معرفة مدى حساسية الحكومة للرأي العام وذلك من خلال: (عطاالله، 2016م:14)

- أي الهيئات أو الجماعات أو الجهات أو الطبقات التي تكون الحكومة أكثر استجابة لها؟
- إلى أي حد تكون الحكومة أكثر استجابة للرأي العام؟
- ما مدى سرعة الحكومة في الاستجابة لمطالب الرأي العام مقارنة بمطلب أصحاب المصالح؟

ومن خلال شرح علاقة المساءلة الاجتماعية بعناصرها الأربعة، يتبين أن الشفافية بجانب مشاركة المواطنين، والرقابة والرصد، ومدى استجابة الحكومة ومقدمي الخدمات لاحتياجات المواطنين تهدف إلى تحسين الأداء العام وتزيد من تعزيز النتائج الايجابية للمسئوليات والمهام التي يتوجب من المسؤولين تنفيذها على أكمل وجه بما في ذلك الرقابة على المال العام.

ويتوقف مدى فعالية هذه المبادئ على توفر العديد من الشروط، ومنها: بيئة سياسية مواتية، إطار ملائم من السياسات والقوانين، أطراف حكومية ماهرة وداعمة، وقدرات مؤسسية لدى أصحاب المصلحة غير الحكوميين. (مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي، 2011م: 10-12)

7. أدوات المساءلة الاجتماعية:

وانحصر عدد أدوات المساءلة الاجتماعية في أغلب الدراسات والأبحاث والأدلة التي تم اعدادها ما بين 15 - 21 أداة، وحسب رؤية الباحثة، فقد اعتمدت في الدراسة على حصر أداوت المساءلة الاجتماعية لتصبح 20 أداة، وقامت بتصنيفها إلى ثلاث مجموعات مصنفة حسب معايير معينة:

المجموعة الأولى: أدوات ممارسات المخصصات المالية:

ثالثاً: بوابات الشفافية

وهي عبارة عن المواقع الإلكترونية التي تنشر المعلومات المالية الحكومية بحيث تساعد في زيادة الشفافية من خلال نقل قدر كبير من المعلومات إلى خدمة الإنترنت. ويمكن أن تكون مرتبطة بنظم المعلومات الإدارية المالية مما يساعد المستخدمين (المواطنين) من تتبع كيفية تنفيذ الموازنات.

رابعاً: الميزانية التشاركية

تعد من أهم أدوات المساءلة الاجتماعية، كونها تعتبر

شكل رقم (2.2): تصنيف أدوات المساءلة الاجتماعية

أولاً: أداة التدقيق الاجتماعي

تهدف هذه الأداة إلى تمكين المساءلة والشفافية في استخدام وإدارة الموارد العامة من خلال مراقبة المواطنين، وتحليل وتقييم الأداء الحكومي، وتغطي سلسلة واسعة من الأطراف الفاعلة والممارسات. (Camargo، 2011: 15 &Jacobs).

ثانياً: مسح تتبع الإنفاق العام

هي أداة تعتمد على إشراك المجتمع المدني بعملية رصد وتقييم تنفيذ الميزانية على أرض الواقع وذلك من خلال تتبع الموارد العامة والخدمات ومدى جودتها، وتهدف تلك العملية إلى رصد وكشف حالات الفساد، ورصد المشكلات التي تعوق وصول الخدمات إلى المواطنين إلى جانب تحسين كفاءة تنفيذ الميزانية. (مؤسسة كير الدولية، استبيان حول أهم أدوات المساءلة الاجتماعية، 2014-2015).

نقطة الدخول التي من خلالها يحاول المواطنين التأثير في اتخاذ القرارات الحكومية المحلية. المشاركة هي نهج محلي تصاعدي يركز على كيفية يكون للأموال العامة الأولوية حين استخدامها، مع إيلاء اهتمام أقل إلى الجانب المدر للدخل من المعادلة. (Friis-Hansen، 2014:2)

خامساً: تحليل الموازنة المستقلة

تهدف منظمات المجتمع المدني والمنظمات المستقلة الأخرى في تنفيذها لتحليل الموازنة المستقلة إلى التأثير على تخصيصات الموازنة العامة وجعلها أكثر شفافية. حيث أن تحليل الموازنة هو مجال جديد ومتزايد للنشاطات التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني والتي تدعم التواصل والتحالفات فيما بينها. (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية NDC، دليل المساءلة الاجتماعية، 2015م:27).

المجموعة الثانية: تقييم ومتابعة الأداء التشاركي:

أولاً: بطاقة تقرير المواطن

هي عبارة عن دراسات مسحية للخدمات العامة والاجتماعية التي تؤثر على الفقراء وتعطيهم الفرصة لتقييم الوكالات التي تقوم بتقديم الخدمات. وتتمثل وحدة التحليل في الأسرة أو الفرد معتمدة على طريقة العينات الطبقية للتأكد من أن البيانات تمثل فئة السكان الأساسية. (Sirker، 2005: 13)

ثانياً: بطاقات التقييم المجتمعي

هي أداة رصد وتقييم مجتمعية، تجمع بين أدوات التدقيق المجتمعي والرقابة المجتمعية وبطاقات تقرير المواطن، تستخدم لضبط المساءلة الاجتماعية والجماهيرية والقدرة على الاستجابة من قبل مقدمي الخدمات، وعند تنفيذ الاجتماعات الفاعلة بين مقدمي الخدمات والمواطنين، والتي تؤدي إلى ردود فعل قوية حيث تعتبر أداة قوية للتمكين. (world bank، Singh، J.& Shah، P: 1)

ثالثاً: أداة الزائر الخفي

تم استخدام هذه الأداة في العديد من البلدان للإشراف على الخدمات العامة، وخاصة في تقديم الخدمات الأولية، إلا انه اختلف القول حول اعتبارها وسيلة يمكن الاعتماد عليها لقياس مستويات الخدمة، وذلك باستخدام العملاء الحقيقيين من أجل الحصول على انعكاساً حقيقياً للتجارب اليومية، هذا يوفر طريقة دقيقة يمكن الاعتماد عليها، وفعالة من حيث تكلفة ضبط الجودة، والتي توفر وسائل لتحديد كل من تقديم الخدمة الجيدة للعملاء والمنطقة التي تحتاج إلى تحسين. (World Bank، source book 21 social accountability tools)

رابعاً: أداة ميثاق المواطن:

هي عبارة عن تعاقد بين المواطنين ومقدمي الخدمات بشكل يوضح مستوى الخدمة التي يحق للمواطن الحصول عليها وفقاً للمعايير والتوقعات لمستوى الخدمات المقدمة. (World bank Post & Agarwal : 1)

خامساً: أداة ميثاق النزاهة

تتكون أداة ميثاق النزاهة من عنصرين أساسيين وهما: العنصر الأول يتمثل في التوقيع على اتفاق مكتوب بين دائرة حكومية وجميع مقدمي العطاءات بعدم قبول الرشوة والتواطؤ مع مقدمي العطاءات، أما العنصر الثاني فيتمثل في وجود نظام رقابي يتيح الرقابة المستقلة ويزيد من مساءلة الحكومة في عملية التعاقد العامة، بحيث يكون المراقبين مجموعة من أعضاء في المجتمع المدني و الخبراء المهتمين. (transparency International، Rozo http://monitoring.transparency-usa.org/)

سادساً: لجان مراقبة وإدارة الخدمات

يقل احتمال الإصغاء إلى التوصيات أو الشكاوى الفردية مقارنة بالتوصيات أو الشكاوى الجماعية حتى في أكثر البلدان ثراءً. وعندما يتمكن المواطنون من التعبير عن شواغلهم وتوجيه توصياتهم جماعياً لمقدمي الخدمات وللحكومة المحلية، فإنهم يُقيمون أساساً أقوى لمساءلة مقدمي الخدمات. وتُتيح لجان الخدمات على المستوى المحلي، مثل لجان المرافق للمزيد من المشاركة والمشاركة بالرأي والرقابة على مقدمي الخدمات. (مركز أوسلو للحلم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010م: 13)

سابعاً: إدارة الأداء المؤسسي

هي نظام لقياس نتائج برامج القطاع العام أو المنظمات أو الأفراد بصورة منتظمة واستخدام هذه المعلومات لزيادة فعالية عملية تقديم الخدمات. حيث تتطلب أن تكون النتائج واضحة وقابلة للقياس. والتركيز على النتائج الفعلية وليس المخرجات، ويحتاج واضعو السياسات والإداريون إلى المعلومات التي يمكن من خلالها تقييم مقدمي الخدمات وإثابتهم وفرض العقوبات عليهم. (المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين الخدمات، مركز أوسلو للحلم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010م: 13)

المجموعة الثالثة: أدوات المعلومات:

أولاً: جلسات الاستماع العامة

وهي عبارة عن اجتماعات رسمية على المستوى المجتمعي، حيث تعتبر من أهم أدوات مساءلة المواطنين التي تبرز شكاوى أو تظلمات محددة أمام «هيئة المحلفين» أو فريق / لجنة رسمية، يشارك فيها مسئولون حكوميون مهتمون بتقديم استجابتهم حول هذه الشكاوى، وتستخدم غالباً

في مسألة الموازنة والتخطيط الاستراتيجي، ويمكن أن تعتبر عنصر من أداة التدقيق المجتمعي.

ثانياً: مؤتمر الاستعلام التقديري

يركز هذا المؤتمر التقديري على الجوانب الإيجابية أو تعزيز نقاط القوى الجوهرية للمجتمع أو المنظمة. من خلال التركيز على ما يتم تنفيذه، بدلاً من تحديد ما لم يتم تنفيذه، بهدف تعزيز قدرة المنظومة أو المؤسسة على التعاون والتغيير. (Camargo and Jacobs، 2011: 15)

ثالثاً: راديو المجتمع

هي وسيلة اتصال تفاعلية يقوم بإدارتها مجتمع معين أو مجموعة من الناس لديهم مصالح مشتركة وليس بالضرورة أن يعيشوا في منطقة محددة. تتعامل مع القضايا المحلية باللغات والثقافات المحلية، وتستند برامجها على إمكانية الوصول للمواطنين والمشاركة والتعبير عن مصالحهم واحتياجاتهم الخاصة. (world bank، social accountability sourcebook، chapter 3، methods and tools: 40)

رابعاً: هيئة محلفي المواطنين

ويتم اختيار أعضاء الهيئة من قبل لجنة الإشراف على المنظمات غير الحكومية و/أو المؤسسات المانحة لدراسة قضية ما من شأنها أن تؤثر بشكل كبير على المجتمع. ونظراً لأنهم يحصلون على المعلومات المتعلقة بموضوع القضية من خلال وسائل عديدة ومنها المفاوضات، أشرطة الفيديو، يقومون بإجراء مناقشات مع المتخصصين في القضية. وفي نهاية المطاف، يقدموا الحكم الصادر الخاص بالقضية إلى المجتمع، والسلطات، ووسائل الإعلام. (Arroyo and Sirker، 2005: 15)

خامساً: لجان المراقبة الاجتماعية

يوفر هذا النظام البيانات المحلية المنتظمة الموثوقة ذات الصلة، في شكل يسهل فهمها (Budlender et al، 2006). بحيث يأخذ الرصد شكل توفير معلومات عن أثر تقديم الخدمات الحكومية على المستوى المحلي مع التركيز على مستوى الفقر. حيث تم استخدامه في 14 دولة خلال 10 سنوات الماضية بدعم مركز بحوث التنمية الدولية (IDRC). (World Bank، Social Accountability Sourcebook)

سادساً: دراسة تقديم الخدمات الكمية

ومن خلال هذه الأداة يتم فحص ودراسة كفاءة الإنفاق، إضافة إلى الرقابة والحوافز، والعلاقة بين أولئك الذين يتم التعاقد معهم من أجل الحصول على خدمة وأولئك الذين يقدمونها، وعادة ما يكون مزود الخدمة هو الوحدة الرئيسية للمراقبة. (World Bank، Social Accountability Sourcebook)

سابعاً: أمين المظالم:

هي الأداة الرسمية لمعالجة المظالم) هو نظام يتم من خلالها الاستجابة إلى التساؤلات والتوضيحات حول المشروع، ويتم فيه حل مشاكل التنفيذ، إضافة إلى معالجة المظالم والشكاوى بشكل فعال ومرضٍ.

ثامناً: التوعية المدنية

يتمحور مفهوم التوعية المدنية حول مدى رفع معدل وعي وتعليم المواطنين. ففي الدول الديمقراطية، من المقبول عموماً أن يشارك المواطنون بشكل فعال في كل جوانب الحكم الخاصة بهم، إضافة إلى أنه يمكنهم الإعراب عن قلقهم والاستعلام حول الإدارة السياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية للبلد. (PRAN- World Bank، 2012: 38)

8. مقومات المساءلة الاجتماعية:

يتوقف مدى فعالية المساءلة الاجتماعية على مقومات نجاح تتلخص في التالي: (Malena et al، 2004)

أولاً: السياق السياسي والثقافي

وهنا يعتمد نجاح المساءلة الاجتماعية إلى حد كبير على مجموعة من العوامل السياسية والقانونية والثقافية والاقتصادية الكامنة، والتي لها تأثير مهم على جوانب رئيسية مثل توقعات المواطنين من الدولة وعلاقتهم بها، واستعداد المواطنين لتحدي السلطة أو التعبير عن آرائهم بكل صراحة، وتعزيز أساليب وقدرات منظمات المجتمع المدني على التنظيم والعمل، بحيث تؤدي دوراً مهماً في تحديد جدوى واحتمالات نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية. ولا تعني البيئة غير المواتية تعذر إمكانية متابعة أنشطة المساءلة الاجتماعية، وإنما الإجراءات أو الإصلاحات المعنية بخلق بيئة تمكين أكثر مواتاة - من خلال مثلاً إصدار تشريع لحرية تداول المعلومات أو تسهيل تسجيل المنظمات غير الحكومية - يمكن أن

تكون عاملاً حاسماً في تحقيق نتائج المساءلة الاجتماعية الفعالة والقابلة للاستمرار. (الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، ماذا تعني المساءلة الاجتماعية بالنسبة للبنك الدولي؟ الفصل الثاني، 2005: 18).

ثانياً: الوصول إلى المعلومات

تعرف المذكرة التوجيهية التطبيقية للأمم المتحدة حرية الوصول إلى المعلومة بأن» معيار من المعايير الدولية للحقوق الإنسان، حيث تنص المادة 19 من كل من ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمعاهدة الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) على أن» حرية التعبير لا تقتصر على حرية نقل المعلومات والأفكار بشتى أنواعها، ولكن أيضا السعي وراءها والحصول عليها بغض النظر عن الحواجز وبأي وسيلة. (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة رقم 9، 2006م). وتعتبر نوعية وإمكانية الوصول إلى المعلومات العامة والبيانات هي من العوامل الرئيسية لنجاح المساءلة الاجتماعية. فيمكن استخدامها بشكل استراتيجي لتعزيز حرية الوصول إلى المعلومات عن طريق معالجة افتقار الإرادة السياسية بالإفصاح والكشف عنه، فضلاً عن دعم القدرات التقنية للمؤسسات العامة لتسجيل وإدارة والإفصاح عن المعلومات لتصبح متاحة للجمهور عبر وسائل الإعلام المستقلة في كثير من الأحيان مثل الراديو مما يرفع من مستوى وعي المواطنين ويزيد من قدرته على مراقبة أداء الحكومات. (Agarwal et al، 2009) وإمكانية الوصول إلى المعلومات يتيح للمواطنين التمحيص في تصرفات حكوماتهم وهي الأساس لجلسات نقاش مثمرة، حيث تعتبر الإرادة السياسية أمر بالغ الأهمية في السعي للوصول إلى المعلومات وخاصة في الأنظمة التي لا يوجد فيها قوانين متعلقة بذلك.(Sipondo، 2015: 4)

ثالثاً: دور وسائل الإعلام في إنجاح المساءلة الاجتماعية

يعتبر الإعلام من أكثر الأدوات تأثيراً في عملية الاتصال والتواصل مع المواطنين والتي تشمل مجالات الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، حيث تلعب وسائل الإعلام دوراً حاسماً في تعزيز المساءلة الاجتماعية. ففي العديد من البلدان، تشكل وسائل الإعلام المستقلة القوة الرابعة الرائدة في إعلام وتوعية المواطنين ورصد أداء الحكومة وفضح الانحرافات والفساد. حيث تعتبر وسائل الإعلام وسيلة هامة يمكن للمواطنين العاديين من خلالها التعبير عن آرائهم ومناقشة قضاياهم العامة. فكلما كانت وسائل الإعلام مستقلة، كلما أصبحت العوامل التي تسهم في المساءلة ضمن النظام السياسي العام هامة وشفافة. فالإعلام بأشكاله يبقى العنصر المشترك الوحيد والمهم لرفع مستوى الوعي حول القضايا العامة وخلق منصة للنقاشات العامة لمبادرات المساءلة الاجتماعية الناجحة وغيرها. (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، دليل المساءلة الاجتماعية، 2015م: 18)

رابعاً: قدرة المجتمع المدني على إنجاح المساءلة الاجتماعية

تلعب المنظمات الفاعلة في المجتمع المدني دوراً هاماً في إنجاح المساءلة الاجتماعية من خلال بناء ثقافة وقيم مجتمعية مبنية على الالتزام بمبدأ المواطنة والحفاظ على المال العام والمشاركة الواسعة في الشأن العام، إضافة إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة وذلك من خلال إتباع استراتيجية مجتمعية تقوم على: (أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، 2007م: 170)

- إبقاء قضايا الفساد في رأس قائمة منظمات المجتمع المدني
- نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام واطلاع الأفراد عليها في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاسبته.
- إرساء أسس الثقافة المدني من خلال التعليم والتدريب والنشر والإعلام
- استقطاب وجذب طاقات وفئات مستقلة وفعالة مثل «الصحافيين والأكاديميين والشخصيات الدينية»
- توعية الجمهور حول الإجراءات الرسمية اللازمة للحصول على الموافقات الحكومية اللازمة.

خامساً: قدرة الدولة على إنجاح المساءلة الاجتماعية

يعتمد نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية على قدرة وفعالية الحكومة. وإلا ستصبح عديمة المنفعة، ومن الجوانب التي تؤثر في نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية التالي: (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، دليل المساءلة الاجتماعية، 2015م: 18)

- القدرة على التحضير والاحتفاظ بالبيانات والسجلات والحسابات.

- وجود آليات المساءلة التقليدية.
- اللامركزية الفعالة في تفويض السلطة والموارد.
- الرغبة والقدرة على بناء شراكات وتحالفات.
- الثقافة الإدارية والسياسية والتي تقدر مفاهيم النزاهة في القطاع العام والمساءلة والإنصاف.

سادساً: تآزر المجتمع المدني والدولة لإنجاح المساءلة الاجتماعية

يعتبر تطبيق الشفافية وتوفر المعلومات بمفردهما بمثابة الخطوة الأهم، ولكنها لا تكفي دون تشجيع مشاركة الجميع بشكل مباشر إلى جانب كشف بعض الأمور أمام المواطنين. فمتى أحس المواطنين بان مشاركته ستحدث التغيير المطلوب، فإنهم سيرغبون بالتعاون مع الحكومة بشكل بَناء عن طريق إنشاء حلقة تواصل تربط بينهما. وعليه فإن نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية يعتمد إلى حد كبير على أشكال التفاعل والمشاركة بين المجتمع المدني والسلطة. فمن المرجح أن تتحقق نتائج ذات مغزى، عندما يتفاعل المواطنين والسياسيين جميعا لتحفيز العمل المشترك. فكثير من المتخصصين يشيرون إلى أن التصرفات أحادية الجانب من السلطة عادة ما تنتهي في القمع والعنف، وبالتالي فإن النتائج الأكثر تقديرا هي التي تنشأ بالمشاركة التبادلية التي تؤدي لمؤازرة كل من السلطة والمجتمع بالعمل الفعال. (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، 2015م: 18)

سابعاً: مأسسة المساءلة الاجتماعية

يقصد بها صياغة وإعداد السياسات والخطط والبرامج الهياكل والآليات وسن التشريعات او تعديلها وموائمتها وتوفير الموارد المادية والبشرية وكل التدابير الرامية إلى تعزيز العمل من أجل تحقيق رؤية مؤسسية لمستقبل المساءلة الاجتماعية. تعتبر المأسسة ضرورة لتحقيق أهداف الحكم الصالح منها المساهمة في تعزيز الديمقراطية و التغيير اتجاه إعلاء صوت المواطن من جهة وخلق مسئول مساءل من جهة أخرى مما يساهم بشكل مباشر في عملية التنمية. وتنطلق فلسفة المأسسة من أن وضوح السياسات وإستراتيجية التخطيط لا يكفيان لإحداث التغيير اتجاه تثبيت أركان المساءلة الاجتماعية. (الطهراوي، ورقة عمل بعنوان مأسسة المساءلة الاجتماعية في فلسطين والمشاركة الشبابية، 2014م: 7)

9. معوقات تطبيق المساءلة الاجتماعية:

حسب ما ذكر في سلسلة أوراق عمل المساءلة الاجتماعية داخل القطاع العام في وحدة التدريب والقياس الفكري في معهد البنك الدولي، فإن المساءلة الاجتماعية قد: (معهد البنك الدولي، المساءلة الاجتماعية داخل القطاع العام، 2005م)

- لا تكون العلاج الفعال متى كانت القيود المالية السبب الرئيسي لعدم الكفاءة والفساد والجودة السيئة للخدمات واللامبالاة المهنية
- لا تكون فعالة متى لم تمتلك الحكومة القدرة أو الوسائل المالية لدعم استمرارية التحسينات المقدمة في الخدمات على الرغم من تلبيتها لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم
- تكون عرضة إلي الاستغلال من قبل الصفوة - تعد السلطات المحلية على وجه الخصوص الأكثر عرضة للاستغلال من قبل الصفوة المحلية لتحقيق مصالحهم الشخصية
- تزيد من السلطة الاجتماعية الممنوحة لمنظمات المجتمع المدني ومصالحها والتي يمكن أن تشارك بشكل أفضل
- تؤدي إلي الفوضى في النظام البيروقراطي
- تخلق جوًا من التوتر بين المواطنين والسلطات ودفع المسؤولين المرشحين على ردود الفعل الانتقامية تزيد من تكاليف المشاركة

2. 2 الخلفية النظرية حول شفافية الموازنة العامة:

ا. مفهوم الموازنة العامة:

عُرفت الموازنة العامة في قانون رقم (7)، المادة (1) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية ضمن منظمة التشريعات الفلسطينية على أنها» برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة». (قانون الموازنة العامة، المادة رقم 1، 1998م)

2. مراحل إعداد الموازنة العامة (دورة الموازنة العامة):

- أولاً: مرحلة الإعداد والتحضير
- ثانياً: مرحلة المناقشة والإقرار
- ثالثاً: مرحلة التنفيذ
- رابعاً: مرحلة المراجعة والتقييم

٣. التحديات التي تواجه إعداد الموازنة العامة:

- مشكلات تتعلق بتحديد الإيديولوجيات التي ترتكز عليها نظم الميزانية العامة: أي أن افتقار الدول النامية إلى وجود اتجاه سياسي أو انتماء فكري شامل وثابت. (العربي، 1986م: 24)
- مشكلات تتعلق بإعداد الميزانية العامة: ومنها تشتت الأجهزة التي تتولى إعداد المشروع النهائي للموازنة العامة، شح الموارد المالية في الدول النامية. (العربي، 1986م: 24)
- مشكلات تتعلق بالمصادقة على الميزانيات العامة: ومنها تأخير تقديم مشروع الميزانية العامة حتى قرب نهاية العام، ندرة الكفاءات ذوي الدراية بالأمور المالية، التدخل السيئ للأجهزة التنفيذية في علميات الاقتراح على مشروعات الميزانية العامة.(سجي، 2010-2011م: 19-24)
- مشكلات تتعلق بتنفيذ الميزانيات العامة ومتابعتها وتقييمها: وتتمثل في القصور الواضح والشديد في تنفيذ الميزانية بسبب ضعف كفاءة جهات التنفيذ والأجهزة الرقابية. (أمان)
- مشكلات تتعلق بإعداد الحساب الختامي: ومنها في غموض التوجهات الصادرة من وزارة المالية إلى الجهات الحكومية الأخرى، عدم تقيد الجهات الحكومية بتوجيهات وزارة المالية وعدم مقدرتهم على عرض المشكلات والمعوقات. (سجي، 2010-2011م: 19-24)

4. أسباب انعدام الشفافية في الموازنات العربية: (منظمة الشفافية الدولية، 2009م)

- اعتماد اقتصادات معظم البلدان العربية على الموارد الطبيعية
- عدم الإفصاح عن مقدار المساعدات الخارجية
- انعدام دقة البيانات الخاصة بالموازنة العامة
- التدخل في العطاءات والمناقصات من قبل الدول، وهو أساس في أي مجتمع
- اختلالات الأجور والخصخصة
- الاحتكار والممارسات الاحتكارية والاستيلاء على أراضي الدولة (وضع اليد)

ولخص (الجبالي)، 2009م، أسباب تدني الشفافية في الموازنات العربية، وتتمثل في:

- ضعف السياسة المالية
- الأوضاع السياسية الأمنية المضطربة والأزمات والنزاعات الداخلية، اذ إنه عندما تضعف مؤسسات الدولة، يخرج الفساد عن نطاق السيطرة ومن ثم تهدر الموارد العامة
- اللاشفافية في الممارسات العامة داخل الدول، مما يعيق الدول في الاتجاه نحو شفافية الموازنة

٥. أسباب التوجه نحو إحداث تحسينات حول شفافية الموازنة:

تأخذ عملية إجراء تحسينات دائمة في شفافية الموازنة وقتاً ليس بالقليل، ويمكن أن تتضمن زيادة الشفافية إصلاح القوانين والتشريعات والقواعد والإجراءات كما وتغير الممارسات نفسها، ويمكن لهذه العمليات أن تكون بطيئة على نحو مضن، وربما تواجه الكثير من المثبطات بما فيها التدخل السياسي. (IBP، 2008)

- التغيير السياسي: عبر الانتخابات والصوت الأقوى بين أطراف المعارضة، أو من خلال تولي أحزاب جديدة للسلطة.
- الأزمة الاقتصادية: الأزمات المالية والاقتصادية التي تدفع الحكومات نحو تطبيق آليات وحوافز، بما في ذلك التدقيق المستقل، من أجل استعادة النظام المالي والثقة الاقتصادية. (مسح الموازنة المفتوحة، الموازنات المفتوحة، تطوير مستويات المعيشة، البنك الدولي، 2015م:31)،
- الفضائح المتعلقة بالفساد: حالات الفساد التي

يتم الإعلان عنها بشكل واسع النطاق والتي تدفع الجهات الفاعلة التي تهتم بالإصلاح إلى اتخاذ رد فعل قوي وإجبار الحكومات على فتح مسار الوصول إلى المعلومات المالية.

- التأثير الخارجي: مثل شراكة الحكومة المفتوحة تضغط من أجل زيادة الشفافية والمحاسبة من الجهات المانحة الدولية. (مسح الموازنة المفتوحة، الموازنات المفتوحة، تطوير مستويات المعيشة، البنك الدولي، 2015م: 31)
- الضغوط المحلية: مثل المشرعين ومنظمات المجتمع المدني، والمساعدة التقنية: المساعدة التقنية المقدمة إلى البلدان التي كانت على استعداد لتقديم مزيد من المعلومات العامة كجزء من إصلاحات أوسع نطاقاً في أنظمة الموازنة& De Renzo، P. (616-Masud، H.، 2011: 607)

٦. الوثائق الثمانية الأساسية التي تصدر أثناء عملية إعداد الموازنة:

تعرف الوثائق الثمانية الأساسية المتوفرة للجمهور بأنها تلك الوثائق التي يكون جميع المواطنين قادرين على الحصول عليها من خلال طلب للجهة العامة المخولة بإصدار الوثيقة. (دليل استبيان الموازنة المفتوحة، توضيح الأسئلة والإجابات، شراكة الموازنة الدولية، سبتمبر 2015م: 15) والتي تتمثل في:

أولاً: البيان التمهيدي للموازنة «بلاغ الموازنة» :

البيان التمهيدي للموازنة وهو الوثيقة التي تُحدد استراتيجيات الموازنة العامة للحكومة للعام المقبل وأحياناً على مدى عامين متتاليين. كحد أدنى، ويقدم البيان إلى مجلس الوزراء للحكومة، ويعمل على تشجيع النقاش حول تراكمات الموازنة وكيفية تفاعلها مع الاقتصاد لخلق توقعات مناسبة للموازنة نفسها (& Ramkumar Shapiro، 2007:6) ويتم إصداره للمواطنين قبل شهر على الأقل من تقديم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية من أجل البت فيه. (دليل استبيان الموازنة المفتوحة، 2015م: 18).

ثانياً: مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية

وهو من أهم وثائق السياسات التي تصدرها الدولة كل عام، حيث تقوم الدول بترجمة العديد من أهداف السياسات الخاصة بها إلى إجراءات من خلال الموازنة وتقوم السلطة التنفيذية بتسليمها إلى السلطة التشريعية من أجل الموافقة عليها. (دليل استبيان الموازنة المفتوحة 2015م: 23)

ثالثاً: موازنة المواطن

تعرف أمان موازنة المواطن بأنها عبارة عن "وثيقة مبسطة للموازنة العامة بحيث تلخص السياسات وتوجهات الحكومة للسنة القادمة معبر عنها بالأرقام الواردة في هذه الموازنة وتمكن المواطن من التعرف على كيفية توزيع النفقات والإيرادات المحصلة وبذلك يستطيع المواطن متابعة الإنفاق الحكومي والاطلاع على عجز الموازنة ومستوى الدين العام، وتصدر بالموازاة مع إصدار الموازنة المقرة والمعتمدة، والتي يتضمنها قانونها بشكل مباشر". (أمان، 2014).

رابعاً: قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة)

بعد مناقشة مقترح الموازنة للسلطة االتنفيذية والتي تصوت عليها حسب القانون، ومن ثم تسمى (الموازنة المقررة). في بعض البلدان يجب أن تشمل الموازنة المصدقة مخصصات الإنفاق الفردي والبرامج، وفي بلدان أخرى، توفر الموازنة فقط مستويات الإنفاق وبشكل عام. الموازنة المصدقة تعتبر الوثيقة التي تتمتع بوضع قانوني. (Ramkumar، 2007: 17)

خامساً: التقارير الدورية (الشهرية والربعية)

وهي التقارير التي يتم إصدارها أثناء العام أثناء تنفيذ الموازنة، وتهدف إلى إظهار تقدم السلطة التنفيذية في تنفيذ الموازنة، وهي تظهر في العادة النفقات والإيرادات الفعلية حسب الوحدات الإدارية (الوزارات أو الإدارات أو الهيئات (لضمان أن تخضع للمساءلة عن إنفاقها. وفي بعض الدول، تُصدر الوحدات الإدارية التقارير بشكل فردي. (دليل استبيان الموازنة المفتوحة: توضيح الأسئلة وخيارات الإجابة، شراكة الموازنة الدولية، مركز الموازنة وأولويات السياسة، 2015م: 75-76).

سادساً: التقارير النص سنوي للسنة المالية

تحتوي هذه التقارير على تحديث شامل بشأن تنفيذ الموازنة، من منتصف العام المالي، بما في ذلك مراجعة الافتراضات الاقتصادية الرئيسية في الموازنة، والتوقعات

المحدثة لنتائج الموازنة للعام المالي (IBP 2015). وتصدر عن وزارة المالية بعد انتهاء فترة نصف السنة المالية ومن المفترض أن يتم نشرها بعد شهر لثلاثة شهور من انتهاء نصف السنة، ويتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير.

سابعاً: تقرير نهاية السنة

وهو التقرير الختامي الذي يشمل كافة العمليات المالية خلال العام المالي، والذي يجب أن يتم إعداده في موعد أقصاه عام من نهاية العام المالي وفق القانون الأساسي المعدل وقانون الموازنة العامة. ويعرض هذا التقرير موقف حسابات الحكومة في نهاية العام المالي ويحتوي في الغالب على التقييم للتقدم الحادث نحو انجاز أهداف سياسة الموازنة العامة (IBP 2015).

ثامناً: تقرير تدقيق الحساب الختامي «تقرير المراجعة»

وهو الحساب الذي يفترض من وزارة المالية تسليمه لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتدقيقه وإصداره بعد عام ونصف على الأكثر من انتهاء السنة المالية. ويهدف تقرير المراجعة الذي يصدر عن جهاز الرقابة الأعلى (SAI) في دولة ما إلى تقييم شرعية وقانونية الإدارة المالية والمحاسبة للحكومة. (دليل استبيان الموازنة المفتوحة: توضيح الأسئلة وخيارات الإجابة، شراكة الموازنة الدولية، مركز الموازنة وأولويات السياسة، 2015م: 96)

٧. معايير توفر الوثائق الأساسية الثمانية للمواطنين:

حددت شراكة الموازنة الدوليةIBP معايير إضافية للمساعدة على تحديد ما إذا كان يمكن اعتبار الوثيقة «متوفرة للجمهور"، أم لا: (دليل استبيان الموازنة المفتوحة، توضيح الأسئلة والإجابات، شراكة الموازنة الدولية، سبتمبر 2015م:16)

- ينبغي اعتبار الوثائق المتوفرة على شبكة الانترنت) حتى لو كان هذا هو المكان الوحيد المتوفرة فيه) متوفرة للجمهور
- ينبغي اعتبار الوثيقة التي لا تتوفر إلا من خلال الاشتراك في نشرة متخصصة أو منشور صادر عن السلطة التنفيذية غير متوفرة للجمهور، ما لم تكن هذه النشرة في متناول عامة الجمهور إما مجاناً، من خلال دفع رسم اشتراك رمزي، أو من خلال مصادر أخرى، مثل المكتبات العامة.
- إذا كانت وثيقة ما ليست متوفرة من الجهة المصدرة، ينبغي اعتبارها غير متوفرة للجمهور، على سبيل المثال، إذا لم يكن من الممكن الحصول على تقرير المراجعة من جهاز الرقابة الأعلى (SAI)، ولكنه قد يكون متوفرًا عند الطلب من المُشرّع، ينبغي إذن اعتبار الوثيقة غير متاحة للجمهور
- يجب أن تكون الوثيقة متوفرة لجميع أفراد الجمهور الذين يطلبونها لتكون متوفرة للجمهور.

الفصل الثالث

واقع المساءلة الاجتماعية والموازنة العامة في فلسطين

١. الجهات الفاعلة التي تساهم في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين:

هناك ثلاث جهات رئيسية فاعلة لها دور هام تلعبه في تعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين، أولاً الحكومة، حيث أنها تتحمل المسؤولية الأساسية لتنفيذ الإصلاحات التشريعية والقضائية المطلوبة لتحقيق الحكم الرشيد، أما الجهة الثانية فهو المجتمع المدني والذي برز له دور نشط وقوي في مساءلة الحكومة لتعزيز العدالة الاجتماعية التي تضمن رقابة المواطنين على الخدمات العامة الأساسية ومشاركتهم في اتخاذ القرار. وأخيراً وسائل الإعلام والتي تلعب دوراً مهماً في المساءلة الاجتماعية لتسليط الضوء على جوانب القصور وأسبابها وكيفية علاجها ومتطلبات المواطنين من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة. وتظهر هنا ضرورة إيجاد علاقة تكاملية بين كافة الجهات الثلاثة لتحسين جودة الخدمات المقدمة من قبل الدولة إضافة إلى مواجهة التحديات والمشاكل الأساسية في المجتمع وعن طريق تيسير حق الحصول على المعلومات، ودعم عمل منظمات المجتمع المدني، والشفافية في الموازنات المالية، وعلاج القصور في الخدمات المقدمة، ومحاربة الفساد الإداري والمالي للحفاظ على الموارد الأساسية للمجتمع دون إهدار.

أولاً: دور الحكومة في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين

تعود أسباب إخفاق المجلس التشريعي الفلسطيني في استخدام آلياته في المساءلة في الغالب إلى محاولة السلطة التنفيذية تهميش وطمس وتحديد صلاحيات المجلس التشريعي الفلسطيني، الأمر الذي أدى إلى التقليل من مصداقية المجلس وأثر سلبياً على العملية الديمقراطية. مما أدى إلى وجود مشاكل بين المجلس التشريعي وجمهوره (الفاصد، 1998م). إلا أن السلطة الفلسطينية حاولت تعزيز المساءلة من خلال وضع العديد من التشريعات والقوانين التي تعزز الشفافية والمساءلة والحد من الفساد. ومن هذه الأمثلة التعديلات التي أقيمت على القانون الأساسي وقانون الانتخابات وقانون غسيل الأموال وقانون حماية المستهلك وقانون مكافحة الفساد، ومعايير اشتراطات القانون، وقد تشكلت اللجنة الفلسطينية لمكافحة الفساد والتي تتعامل مع قضايا مختارة للمسؤولين الصغار في عام 2010، وتأسيس قسم حقوق الإنسان في الشرطة في عام 2011. (مؤسسة كير الدولية، تقييم أولي للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي، 2013م: 99). ومن التجارب الواضحة التي بدأت مؤسسات الحكومة في تنفيذها لتعزيز دور المساءلة الاجتماعية، وهي تجربة وزارة الحكم المحلي حيث قامت بتنفيذ العديد من المشاريع لتعزيز المساءلة الاجتماعية في الهيئات المحلية بالشراكة مع العديد من المؤسسات الدولية ومنظمات المجتمع المدني، حيث أصبحت أدوات المساءلة الاجتماعية جزءاً من واقع عمل معظم البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة، فسعت البلديات إلى إدراج المساءلة الاجتماعية في خطتها الاستراتيجية حتى تنعكس في الخطط والتوجهات الاستراتيجية للبلدية. إضافة إلى أنها تؤمن بأنه من حق المواطن مساءلة الهيئة المحلية كما أن المواطن له حقوق وواجبات وبالتالي يمكن تجاوز الأزمة المالية التي تعاني من الحكومة الفلسطينية حالياً من خلال ثقافة التعاون ما بين المواطنين والهيئات المحلية والوزارة والمؤسسات الشريكة وغيرها من الجهات ذات العلاقة. ومن أهم إنجازات وزارة الحكم المحلي اعداد الدليل الوطني للمساءلة الاجتماعية والذي حصر أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم استخدامها في فلسطين.

ثانياً: دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين

ساهمت منظمات المجتمع المدني في فلسطين في الحفاظ على الهوية الوطنية وبناء الشخصية الوطنية خصوصاً في المراحل الأولى للاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، ومن ثم بدأت بلعب دوراً هاماً في توفير الإغاثة وسد العجز الخدمي الذي ارتكبه الاحتلال. وبعد تشكيل السلطة الوطنية الأولى، شهدت منظمات المجتمع المدني نمواً كبيراً ولعبت أدواراً جديدةً مثل تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان وتعزيز مفاهيم المشاركة المجتمعية والمساءلة والشفافية.

وتشارك معظم منظمات المجتمع المدني في فلسطين في تقديم الخدمات. حوالي 1500 من أصل 2445 مسجلة كمنظمات المجتمع المدني وتعمل على توفير مجموعة واسعة من الخدمات الاجتماعية بما في ذلك «توفير الحماية الاجتماعية، والصحة ونمو الطفل المبكرة والصحة الذهنية، والتعليم، ورعاية المسنين، ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة، والقضايا الزراعية والبيئية».

(kasabreh et al. 2012: 1)، وتكمل منظمات المجتمع المدني أدوار الحكومات الوطنية والمحلية على حد سواء، حيث تعمل على ملئ الثغرات الموجودة في هذا الصدد. وأثنت وزارة الحكم المحلي على دور منظمات المجتمع المدني قولها إن "المجتمع المدني قد لعب دوراً حيوياً في فلسطين. وشجع الفلسطينيين على البقاء في أرضهم، وقدمت الخدمات الصحية والتعليمية" (وزارة الحكم المحلي، 2012م).

تم تنفيذ عدد من المبادرات في مجال المساءلة الاجتماعية من قبل منظمات المجتمع المدني في فلسطين (kasabreh et al. 2012: 1)، مثل "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح، مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية - PNGO، وغيرها الكثير من المؤسسات القاعدية أيضاً"، حيث أحرزت تقدماً ملحوظاً في تطبيق بعض أدوات المساءلة الاجتماعية في عملها وعملياتها، وواصلت لعب دور أساسي في توفير الخدمات من خلال تقديم الشكاوي، وشاركت في تطوير آليات الشفافية لمساءلة المسؤولين الحكوميين وتعزيز العديد من الأساليب المطبقة في برامجها لتدعيم المساءلة الاجتماعية وتعزيز قيم المساءلة والشفافية في فلسطين وخصوصاً في تواجد الصدع الكبير بين الحزبين المتنافسين وحكوماتهم في غزة والضفة الغربية. إضافة إلى عملها في مجال مراقبة الإنفاق العام ومجموعات الضغط والمناصرة وكسب التأييد إلى دعم المجموعات الحقوقية على الرغم من زيادة القيود على قطاع المجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان، ومقدمي الخدمات في قطاعات الصحة والتعليم والزراعة، ونجحت أيضاً في إحداث تأثير على استجابة الحكومة في هذه المجالات.

ووفق الخطة الوطنية للتنمية 2011-2013، تلتزم السلطة الفلسطينية بتوسيع دور المجتمع المدني في الرقابة على أداء المنظمات العامة فيما يتعلق بالمساءلة وتقديم الخدمات لهم. (الخطة الوطنية للتنمية، 2011-2013). وتظهر الأثار الإيجابية في المرحلة الأولى من المشاريع التجريبية لتطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية في الهيئات والبلديات التابعة لوزارة الحكم المحلي في فلسطين، حيث أشار أولي نيتشكي، مدير برنامج تطوير الحكم المحلي والمجتمع المدني في هيئة التعاون الألماني "GIZ"، إلى أن هناك تحسن ملحوظ في مدى ادراك ووعي المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ولجان الأحياء بمهام وواجبات ومسئوليات الهيئات المحلية، وتحسن في جودة الخدمات المقدمة (مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثاني، ديسمبر 2014م:2).

٢. أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم تطبيقها في فلسطين:

عملت العديد من منظمات المجتمع المدني في فلسطين في تطبيق 6 أدوات أساسية من أصل 21 أداة، وعلى الرغم من العوائق التي تواجه هذه المنظمات، إلا أنها نجحت في إحداث تأثير على استجابة الحكومات في مجالات عديدة من خلال تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية. ويوضح ما يلي أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم تطبيقها في فلسطين والجهود التي قامت بها منظمات المجتمع المدني.

1. بث جلسات المجلس البلدي: وهي أداة استخدمت لتعزيز مبدأ المشاركة المجتمعية الفاعلة من أجل الوصول للمعلومة بشفافية ونزاهة. (وزارة الحكم المحلي، دليل المساءلة الاجتماعية الوطني، 2016م)، فعلى سبيل المثال، تم تنفيذ هذه الأداة في بلدية سعير في محافظة الخليل لرفع مستويات الشفافية ومشاركة المواطنين حيث عقدت جلسات مجلس بلدي علنية بث للمواطنين،

2. أداة المجلس الشبابي المحلي: وهي مبادرة تسعى لمحاكاة المجلس التشريعي الفلسطيني ومشاركة الشباب في صنع القرار من خلال زيادة وعي الشباب بالعملية التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التشريعية والقضائية، ومثال على ذلك، إنشاء الشراكات المحلية والتحالفات ودعم الأنشطة التي يقودها الشباب. ومثال واضح على المجلس الشبابي كان في مدينة بيت لحم والذي تأسس عام 2013 بعدة مبادرات وفعاليات، منها حملة «بيت لحم مدينة صديقة للأشخاص ذوي الإعاقة». http://www.bethlehem-city.org/.

3. أداة جلسات الاستماع: وهي من أكثر الأدوات استخداماً سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، فتم عقد المئات من جلسات الاستماع مع مختلف القطاعات والمجالات، ومثال واضح عليها سلسلة جلسات الاستماع التي نفذها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، وكان من أهمها: جلسة استماع بمشاركة حول فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في أداء الهيئة العامة للبترول، حيث عرضت نتائج التقرير التي أظهرت ضعف في قيم النزاهة

واحتمالية وجود ظاهرة تضارب المصالح لدى العاملين لغياب وجود نظام بمنع تضارب المصالحة،

4. وأداة تتبع الإنفاق وهي من أهم الأدوات التي تهتم بإشراك المجتمع المدني في الشأن العام للدولة، تقوم بتنفيذه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة(IBP)، حيث تم تحليل مشروع الموازنة العامة للدولة من الأعوام 2011 وحتى 2015، والتي يقوم بتنفيذ التحليل مبادرة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة. (أمان، تقارير سنوية)

5. **أداة ميثاق المواطن**،استخدمها المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات في بلدية رفح لخدمة النظافة في المدينة، وذلك خلال ورشة عمل شارك فيها الأطراف ذوي العلاقة في البلدية، والمواطنين وممثلي لجان الأحياء والمؤسسات ومكتب المساءلة الاجتماعية. حيث تم وضع المعايير المتوقعة وتحديد الأدوار والمسؤوليات المطلوب من البلدية الالتزام بها، وكذلك الدور المطلوب من المواطنين، ويحمل ميثاق المواطن في طياته التزامات متبادلة بين المواطنين والبلدية انطلاقاً من معادلة الحقوق والواجبات المتبادلة. وتم نشر الميثاق المتفق عليه من خلال وسائل الإعلام والمطبوعات الورقية في مختلف أحياء المحافظة. (المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات، تقارير سنوية)

بطاقات تقييم المواطن: وهي أداء قامت بتنفيذها بلدية المغراقة في قطاع غزة في ما يتعلق بخدمات الصحة والبيئة ضمن برنامج تجاوب الذي ينفذه الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة - أمان، وذلك من أجل الارتقاء بجودة ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وهو ما من شأنه أن يعزز من مبادئ الشفافية والمساءلة ويعزز العلاقة بين المواطنين والبلدية. (أمان، تقارير سنوية)

ثالثاً: دور وسائل الإعلام في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين

يعتمد الفلسطينيون على وسائل الإعلام والتواصل للحصول على الكثير من المعلومات التي يريدوها، فقبل إقامة السلطة الفلسطينية لم يكن لدى الفلسطينيون الحرية الكاملة والإعلام المستقل الذي يعمل تحت الاحتلال الإسرائيلي، وبعد إقامة السلطة الفلسطينية، أصبح مستحيلاً أن يكون هناك وسائل إعلام حرة دون ربط سياسي مباشر أو غير مباشر بالسلطات الحاكمة في فلسطين (في الضفة وغزة)، ولا يمكن للصحفيين الوصول بحرية وطبيعية على البيانات الأساسية وهم يعتمدون بالكامل في عملهم على النوايا الطيبة للناس في السلطات العامة ليشاركوهم بالمعلومات. (مؤسسة كير الدولية، 2013م : 101)

واعتبر بيت الحرية Freedom house بأن فلسطين دولة غير حرة (Freedom House، 2012)، وتمول وسائل الاعلام العامة في فلسطين من السلطة الوطنية الفلسطينية بحيث تكون متحيزة للحكومة وتفتقر للكفاءة، وفي المقابل فإن وسائل الاعلام الخاصة تعتمد على تمويل الإعلانات (أمان، النظام الوطني للنزاهة، 2009م). ويعود ذلك إلى أن كون فلسطين تعاني من حكومتين منفصلتين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ما زالت تعاني من تقييد للدور الأساسي لمختلف وسائل الإعلام من حيث إغلاق بعض إذاعات التلفزيون والراديو والصحف اليومية، ومنع بعض الصحافيين من نشر مقالاتهم وكتاباتهم، واعتقال بعض الصحافيين والمواطنين الناشطين بحجة التعبير عن رأيهم. كل ذلك أدى إلى تقييد المجتمع المدني وطمسه من عدم المطالبة بحقهم بالحرية عن التعبير أو الحصول على المعلومات.

حيث أظهرت نتائج دراسة "النظام الوطني للنزاهة" التي أعدتها ائتلاف أمان للنزاهة والمساءلة، حصول الإعلام على نسبة متدنية (38 درجة) ما بين أعمدة النزاهة الثلاثة عشر، ويعود ذلك إلى ضعف دور المؤسسات الإعلامية الخاصة في مكافحة الفساد سواء في محال تحقيق في ممارسات الفساد أو اخطار الجمهور بالفساد وأثاره بالإضافة إلى ضعف الممارسات الدالة على النزاهة في عمل الصحفيين ووسائل الإعلام. (أمان، الموقع الالكتروني، مقال بعنوان "قطاع الاعلام الفلسطيني بحاجة إلى تعزيز دوره في مكافحة الفساد، 2015/2/28) ويوجد نقص واضح في المعلومات المتعلقة بشفافية الموازنة المقدمة للمواطنين في فلسطين، وذلك بسبب تغيب قانون حق الوصول إلى المعلومات مما يساهم في اخضاع الحكومة للمساءلة الاجتماعية، وحيث أن الإعلام هو شريك أساسي لمنظمات المجتمع المدني تجاه ترسيخ قيم ومبادئ المساءلة والشفافية، فيجدر استثمار الاعلام ليكون وسيلة لنشر المعلومات من أجل تعزيز ثقافة المساءلة.

حسب وجهة نظر الباحثة، تكمن الأسباب التي

تحد من دور الإعلام في تعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين في:

- الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة أدى إلى تقييد حركة الصحفيين والإعلاميين
- غياب القوانين والتشريعات واليات حماية الاعلاميين
- الاعلام الحزبي والحكومي
- ضعف الإمكانات المتاحة لوسائل الاعلام
- ضعف نقابات الاعلام مما أدى إلى ضعف قدرتهم من الدفاع عن حقوق الإعلاميين
- عدم تمكنه من الحصول على المعلومات الحقيقية من الجهات الحكومية
- عدم وجود اعلاميين قادرين على قراءة الموازنة العامة وتحليلها بشكل علمي صحيح
- عدم إقرار قانون خاص بحق الحصول على المعلومات
- ضعف قدرة أغلب الصحفيين والإعلاميين في استقراء وتحليل الموازنات

٣. واقع الموازنة العامة في فلسطين وتطورها:

1. مراحل عملية الموازنة في فلسطين:

ينص القانون الأساسي لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية على الأحكام المنظمة للموازنة، ويتناول تفاصيلها، ويوفر إطاراً قانونياً مفصلاً لعملية إعداد الموازنة العامة. والتي تتمثل في المراحل التالية:

المرحلة الأولى: إعداد الموازنة:

وفي هذه المرحلة، تقوم الحكومة بتقدير إجمالي الموارد والمصروفات المتوقعة خلال العام من خلال مجموعة من الوزارات مثل وزارتي المالية والتخطيط، وبعدها تقوم الحكومة بإصدار البيان التمهيدي للموازنة وتقدمه لكل من السلطة التشريعية والمواطنين، ثم يطلب من الوزارات إعداد موازناتها الخاصة وتقديمها إلى وزارة المالية في موعد محدد، بحيث تناقش وزارة المالية الموازنات مع الجهات الموازنية المختلفة للوصول إلى تسويات تعرض على مجلس الوزراء للاتفاق على مقترح (مشروع الموازنة) الذي يقدم إلى الرئيس والمجلس التشريعي لمناقشته والتصويت عليه، ويسمى هذا المقترح (مقترح السلطة التنفيذية للموازنة)

وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- حسب المادة 25 «تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من شهر مايو (أيار) من السنة المالية الجارية تقريراً وتحليلاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي ....» (المادة 25 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- حسب المادة 26 "تبدأ دائرة الموازنة بإعداد البيان التمهيدي للموازنة على أساس المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء... (المادة 26 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- حسب المادة 30 «تدرس دائرة الموازنة تقديرات الإيرادات والنفقات والإقراض بالتشاور مع الوزارات والمؤسسات ...» (المادة 30 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- حسب المادة 27 "إذا لما يصدر المرسوم السلطاني بالتصديق على الميزانية العامة قبل بداية السنة المالية ..." (المادة 27 من المرسوم السلطاني رقم 98/47).

المرحلة الثانية: إقرار الموازنة العامة:

يتم عرض الموازنة العامة المقترحة على مجلس الوزراء لمزيد من النقاش والبحث والتمحيص من ثم إدخال ما يمكن إدخاله من تعديلات، توطئة لعرض الموازنة المقترحة على السلطة التشريعية أعلى سلطة رقابية في البلاد. واستناداً إلى النظام المالي فإن المجلس التشريعي الفلسطيني يتولى دراسة مشروع الموازنة العامة من خلال عدة قراءات. الأولى قراءة عامة بحضور جميع النواب، القراءة الثانية من خلال لجنة الموازنة كجهة متخصصة باعتبارها على اطلاع بكافة المفاهيم المصطلحات المتعلقة بالموازنة، مما يتيح أيضاً اقتراح إدخال ما يلزم من تعديلات. وتعرض الموازنة العامة المقترحة التي مرت بمراحل متعددة من الإعداد والتحضير والنقاش والمراجعة للتصويت عليها من جانب السلطة التشريعية التي يكون من مسئوليتها إقرار الموازنة في صورتها النهائية أخذاً في الحسبان ما تمخض عن التعديلات النهائية بعد حدوث عجز أو فائض أو توازن في الموازنة العامة. (رجب، 2015م: 2-3)

وفي حال الموافقة عليها تصدر بقانون من الرئيس (الموازنة

المعتمدة) وهي وثيقة الموازنة الرئيسية، وحيث أنه لابد أن يكون هناك مجال للمجتمع المدني والإعلام المشاركة خلال فترة المناقشة والإقرار وذلك من خلال اصدار وثيقة موازنة المواطن. وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- حسب المادة -31 أ «يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها ...» (المادة 31/أ من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8)، وأكدت عليها المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة العامة والتي تنص على أنه: «يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية».
- وتنص المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل على أنه «على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية». (المادة رقم 61، القانون الأساسي المعدل لعام 2003م)
- جاءت المادة (3) من القانون رقم 7 تكراراً للمادة (61) من القانون الأساسي لعام 2003، والتي تنص على أنه "يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلياً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس. (المادة 3 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- إذا لم يتم تيسير إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية ويتم الإنفاق باعتمادات بنسبة 12/1 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر. (المادة 4 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8)، (المادة رقم (90) من القانون الأساسي).
- تنص المادة 74 "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة..." (المادة رقم (74) من القانون الأساسي).
- لا يتم التصويت على الموازنة جملة واحدة، ولكن يتم التصويت على كل باب من أبواب الموازنة بشكل منفصل. (زعيتر 2012م: 33)

المرحلة الثالثة: تنفيذ الموازنة العامة:

بعد اعتماد الموازنة وصدروها بقانون، تبدأ جهات الصرف والتحصيل في تنفيذها حسب الوظائف والبنود المنصوص عليها في قانون الموازنة بحيث تقوم وزارة المالية بتحويل الأموال شهرياً حسب احتياجات جهات الصرف، وتقوم هذه الجهات بعمل تقارير شهرية بالإيرادات والمصروفات وإرسالها بصورة دورية لوزارة المالية، بحيث تعمل الثانية بتجميع هذه التقارير وإصدار تقارير دورية وتقرير مراجعة نصف السنة، وهي من الوثائق الرئيسية للموازنة.

- تحدد الأنظمة شكل ومحتوي وفترات التقارير حول تنفيذ الموازنة التي تقدم من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وعلى أساس هذه التقارير تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً موجزاً حول التقدم في تنفيذ الموازنة. (المادة 51 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- تعد الوزارة تقريراً في نهاية كل ربع سنة منفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. (المادة 52 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).

المرحلة الرابعة: مراقبة تنفيذ الموازنة:

في نهاية السنة، تقوم الوزارات بتجميع إيراداتها ومصروفاتها في تقرير نهائي ويتم إرساله إلى وزارة المالية ويسمى تقرير نهاية السنة أو الحساب الختامي، وهي من أهم الوثائق المهمة للموازنة. وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- حسب المادة 49 «للوزير وبموافقة مجلس الوزراء أن يعين مدققين ماليين...» (المادة 49 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- حسب المادة 50 "لا يكون للوزارات والمؤسسات

العامة في السلطة الوطنية..."(المادة 50 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).

- حسب المادة 53 «تلغي المخصصات غير المستخدمة والأرصدة النقدية..». (المادة 53 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- تحسب الإيرادات المحققة بعد الحادي والثلاثين من كانون أول/ ديسمبر كمتحصلات للسنة المالية الجديدة. (المادة 54 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- تضع الوزارة الأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون وتصدر بقرار من مجلس الوزراء وتنشر في الجريدة الرسمية. (المادة 67 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- لحين تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية تقوم هيئة الرقابة العامة بمهامه. (المادة 68 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).

المرحلة الخامسة: حسابات الموازنة والتدقيق «الحساب الختامي»:

يتم إرسال الحسابات الختامية إلى الجهات المختصة والتأكد من دقتها والتزامها المحاسبي والقانوني، ثم يتم تقديم تقرير عن الحساب الختامي، ويسمى تقرير المراجعة، إلى المجلس التشريعي لمناقشته وإجراء التعديلات المطلوبة ثم الموافقة عليه وإصداره بقانون. وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- حسب المادة 64 «تصدر الوزارة تعليمات دائمة لقفل وتحضير الحسابات الختامية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة ...» (المادة 64 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- حسب المادة 65 "تعد الوزارة حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العامة وتقدمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من أقفال السنة المالية...) (المادة 65 من القانون رقم 7 تاريخ 1998/3/8).
- وعلى 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»

ومن الجدير بالذكر بأن الحكومة ملزمة أيضاً بإصدار موازنة المواطن، وهي وثيقة مهمة بالنسبة للمواطن لما تحتويه من أرقام وبيانات مبسطة وسهلة الفهم، بحيث تصدر هذه الوثيقة مع كل وثائق الموازنة الأساسية الثمانية.

2. إشكاليات الموازنة العامة في فلسطين:

ويمكن الإشارة إلى أن هناك نقاط ضعف في المراحل المختلفة من إدارة الموازنة العامة في فلسطين، ويتجلى ذلك من خلال النواحي الآتي:

- ضعف الشفافية في الإيرادات والنفقات نتيجة عدم الالتزام بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية في موعدها وعدم الالتزام بأصول إعداد الموازنة بالمشاركة. (أمان، للأعوام من 2011 وحتى 2015).
- عدم تقديم تقارير مالية دورية: لم تلتزم الحكومة بأحكام المادة 52 من قانون تنظيم الموازنة، إذ لم تقم بتقديم تقارير دورية ربعية ونصف سنوية. (أمان، 2004)
- لا زالت وزارة المالية حتى تاريخه تعطل تطبيق المادة (67) من قانون تنظيم الموازنة العامة التي تنص على أن "تضع الوزارة الأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون وتصدر بقرار من مجلس الوزراء وتنشر في الجريدة الرسمية". (أمان، تحليل مشروع الموازنة العامة، 2013م)
- الاعتماد بشكل كبير على أموال الدول المانحة رغم الحاجة إلى تقليصها عاماً بعد آخر ليتم التخلص منها بشكل نهائي ولو على المدى المتوسط أو البعيد. (أمان، نظام النزاهة الوطني، 2009م)
- الاعتماد بشكل كبير على أموال المقاصة التي هي أهم مصادر الإيرادات العامة والتي تتحكم بها إسرائيل وقادرة على تجميدها متى شاءت. (أمان، نظام النزاهة الوطني، 2009م)
- زيادة فاتورة الرواتب والأجور نتيجة للتوسع غير المنضبط في التوظيف العام لدى حكومتي حماس ورام الله. (وزارة التخطيط/ الموازنة العامة الفلسطينية بين النظرية والتطبيق، 2012م: 10)

- التأجيل المستمر لسداد الديون العامة المحلية المجمدة وكأنها ديوناً معدومة من وجهة نظر الدائنين الأمر الذي يشكل استغلالاً للنفوذ بدون وجه حق مع حرمان الدائنين من استحقاقاتهم التي طال أمدها دون أي التزام من جانب الحكومة بجدولة هذه الديون توطئة لسدادها. (أمان، نظام النزاهة الوطني، 2009م)
- التأخير المستمر في طرح الإطار العام للموازنة إذ قرر مجلس الوزراء تكليف وزير المالية بمواصلة التشاور حول مشروع الموازنة خاصة مع الوزراء ورؤساء المؤسسات الحكومية لتوفير إطار وطني شمولي يهدف إلى توحيد الجهود والعمل ضمن رؤية واحدة تقود لتوطينه في السياسات والتدابير المحلية. (رجب، 2015م : 7 8-)

ويمكن تلخيص الإشكاليات التي أثرت جلياً على شفافية الموازنة خلال الأعوام من 2011 وحتى 2015 في:

- تناقض البيانات والمعلومات المالية المتداولة خلال الأعوام من 2008 وحتى 2015 مما شكل عائقاً كبيراً أمام مساءلة الحكومة والجهات المختصة
- الحصار الذي فرض على الحكومة الفلسطينية منذ الانقسام في عام 2006م، وانفصال قطاع غزة عن الضفة الغربية يشكل عائقاً قوياً على وجود نظام رقابي فاعل على شفافية الموازنة العامة في فلسطين
- عدم مشاركة المجلس التشريعي في إقرار مشروع قانون الموازنات للأعوام من 2008 إلى 2015
- اعتماد الموازنة العامة في فلسطين على المساعدات المالية الدولية مما يؤثر بشكل كبير على الإيرادات
- الزيادة الكبيرة في فاتورة الرواتب والتي تشكل في الغالب أكثر من نصف الموازنة مما يعيق قدرة الحكومة على التصرف بالشكل الأمثل ويؤدي إلى وجود خلل كبير في النفقات
- عدم اظهار تفاصيل الدين العام في الموازنات والذي يعتبر عبئاً كبيراً على الموازنة وهو من أكثر المواضيع أهمية، فعدم عرض القروض على المجلس التشريعي ، لا يظهر مبررات الاقتراض، ومجالات استخدام هذه القروض وأين تذهب هذه القروض وكيف يتم تسديدها
- عدم وضوح فيما يتعلق بأموال المقاصة المحتجزة لدى إسرائيل لقيام إسرائيل بتحصيل الضرائب والجمارك والرسوم على البضائع، والتي تسيطر عليها إسرائيل كقوة احتلال. إضافة إلى تحكم إسرائيل بمعظم المعلومات المتعلقة بهذه الأموال.
- تقصير في نشر الوثائق الأساسية الثمانية، حيث التزمت فلسطين بنشر بمعدل وثيقتين فقط مما يؤثر بشكل سلبي على شفافية الموازنة العامة في فلسطين

الفصل الرابع

تحليل المحتوى لشفافية الموازنة العامة باستخدام أدوات المساءلة الاجتماعية من الفترة ما بين 2011 – 2015م

4.1 مقدمة

4.2 البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات

4.3 قياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين

4.3.1 نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية

4.3.2 مستوى فعالية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها

4.3.3 مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة

4.1 مقدمة

تكمن أهمية الدراسة في قياس العلاقة الطردية بين أدوات المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة للدولة، في حين أنه ترتبط معايير الحكم على شفافية الموازنة في الدولة بكيفية صنع الموازنة العامة للدولة ودور السلطة التشريعية والمجتمع المدني فيها، ومقدار الشفافية التي تتمتع بها الموازنة في مراحلها المختلفة. وهذا يعتمد على دراسة تحليلية تعتمد على التشخيص والتحليل الدقيق والاستقراء المبني على المعلومات الواقعية والمتوفرة حول الموازنة العامة. حيث تم اجراء مقابلات مع عينة مقصودة من الأكاديميين والمتخصصين وصناع القرار في موضوع الدراسة إضافة إلى مراجعة القوانين والتشريعات المتعلقة بضبط الموازنة العامة بالدولة.

ويلزم عند تحليل درجة شفافية الموازنة للدولة في الجزء الأول من الفصل مراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات، **مدى التزام وزارة المالية بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والقانون الأساسي الفلسطيني، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة.** إضافة إلى معرفة الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، ومراجعة كاملة للموازنة العامة للدولة من حيث الإفصاح عن عملية إدارة وصياغة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة نفسها.

أما في الجزء الثاني من الفصل، وجب تقييم وقياس الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين وفق ثلاثة معايير وهي: نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية، ووجود دور فعال للسلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة، ووجود دور فعال لمواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة على مساءلة الحكومة حولها. وهنا سيتم تحليل مدى نشر وإتاحة الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة من الفترة الواقعة ما بين 2011 وحتى 2015، وذلك لتوفر البيانات المطلوبة للتحليل، وهي العوامل الأساسية التي تؤثر على شفافية الموازنة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية.

اعتمدت الدراسة على أسلوب تحليل المحتوى في قياس أثر تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين، إذ يعتبر تحليل المحتوى هو الأنسب لموضوع الدراسة كونه يصف الحالة بموضوعية بحيث يعمل على تحليل جزيئات الموضوع من حيث تحدليل مدى نشر وإتاحة الوثائق الثمانية إضافة إلى تحليل التشريعات والقوانين المتعلقة بالموضوع ذاته والمؤثرة عليه مثل قوانين الحصول على المعلومات.

وعند تحليل وتقييم شفافية الموازنة من حيث نشر وإتاحة الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة، اعتمدت الدراسة على:

- تحديد الوثائق الثمانية الأساسية المراد تتبعها، واعداد جدول يتضمن نشر وإصدار كل وثيقة تبعاً للمعايير الدولية والتي تتقاطع مع نصوص القوانين الفلسطينية (القانون الأساسي، القانون الأساسي المعدل، قانون الموازنة العامة).
- متابعة الصفحة الالكترونية الرسمية لوزارة المالية الفلسطينية www.pmof.ps لمتابعة نشر الوثائق الثمانية تبعاً لمواعيد نشرها.
- اعتماد ثلاث حالات في الجدول الذي يشمل كافة الوثائق الثمانية وهي: Open Budget، IBP paper، survey tracker، Sep 2014: 4)
- متاحة للمواطنين publicly available
- للاستخدام الداخلي Internal use only
- لم تنشر Not produced

وأخيراً في الجزء الثالث من الفصل، استطاعت الباحثة تحليل النتائج واستخراج بعض الاستنتاجات المتعلقة بالدراسة. ومن ثم قامت بتلخيص التوصيات العامة بشكل مصنف إلى توصيات تخص الباحثين المستقبليين، المجتمع المدني والحكومة.

4.2 البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات

ينص القانون رقم (7) بتاريخ 1998/3/8م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، والمادة رقم (24) حول مطالبة الوزارات بتزويد دائرة الموازنة العامة بجميع البيانات والمعلومات والجداول والإيضاحات التي تطلبها (المادة رقم 24، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)، وتنص المادة رقم (38) على أن هذه المؤسسة تطالب بنشر الموازنة العامة على الإعلام والجمهور إثر موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني على الموازنة، كما يطالب وزارة المالية بأن يتم مع وزير المالية عرض الوزارة والبرلمان تقارير ربع سنوية بتقييم الالتزام بالميزانية بما في ذلك الانحرافات الهامة عن الميزانية (المادة رقم 38، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)، ويلزم القانون في المادة رقم (58) الوزراء أيضاً بنشر قراراتهم الخاصة بالقروض وضمان المعاملات في الجريدة الرسمية. (المادة رقم 58، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)، وبخلاف المادة (58) لا يوجد أي مطلب آخر بتوفير معلومات عامة.

ويعتبر القانون رقم (7) لعام 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة للدولة وباعتباره القانون الأساسي لتنظيم الإجراءات المتعلقة بالموازنة العامة غير ملزماً لا للسلطة التنفيذية ولا للسلطة التشريعية بالإفصاح على سرية المعلومات والتقارير المتعلقة بالموازنة العامة للدولة.

وتنص المادة (31) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية على أن يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي، وتستكمل إجراءات مناقشة مشروع الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة بدون أي إلزام بنشره في وسائل الإعلام أو الاتصال أو إتاحته للعامة بأي شكل. (المادة رقم 31، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)

لا يضمن القانون الأساسي الحق في الحصول على المعلومات، ولم تقرأ المحاكم هذا الحق ضمن نصوص القانون الأساسي، ولكن هناك حقوق أخرى مذكورة في القانون الأساسي تغطي أوجه الحق في الحصول على المعلومات، حيث تنص المادة رقم (19) من القانون الأساسي الفلسطيني على انه لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون. (المادة رقم 19، القانون الأساسي الفلسطيني)

وهنا يركز القانون على حق الجميع في حرية التعبير عن الرأي واستخدام كافة الوسائل للتعبير عن الرأي، ولكن لم ينص صراحة على حرية الحصول على المعلومات، ولم يضع قواعد خاصة تكفل حرية التعبير عن الرأي، مما يضعف حرية التعبير بشكل كبير، وهذا ما يعتبر أداة فعالة ضمن أدوات الرقابة على عمل الحكومة، مما يؤدي إلى إضعاف الشفافية والمساءلة الاجتماعية على القطاع العام الفلسطيني.

وتنص المادة رقم (2) من قانون المطبوعات والمنشورات على أن الصحافة والطباعة وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، كتابةً، وتصويراً ورسماً في وسائل التعبير والإعلام، كما وأكدت المادة رقم (4) من هذا القانون على الحريات الصحفية وضمان هذه الحريات وتحديد مجالها. (قانون المطبوعات والمنشورات رقم (4،2)، للعام 1995م). وهنا يظهر هذا القانون مجموعة من الاستثناءات والشروط التي تحد من حرية الحصول على المعلومات وحرية الصحافة والإعلام وتقييدها بشكل كبير باعتبارها السلطة الرابعة ولها الحق في القيام بدورها الرقابي على عمل الحكومة تحديداً، وبالتالي فهذه الشروط والاستثناءات تؤدي إلى إضعاف الشفافية والمساءلة الاجتماعية على القطاع العام الفلسطيني.

وتعددت المخالفات القانونية في تطبيق مبادئ الشفافية والتي تتعلق بعرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام تطبيقاً لنص المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م، (المادة رقم 61، القانون الأساسي الفلسطيني)، أو حتى إقرار الموازنة في موعد أقصاه نهاية العام. وحتى في الحالة الاستثنائية التي تتيح إقرار الموازنة العامة حتى نهاية شهر مارس/ آذار لم يتم الالتزام بها.

وفي المقابل فإن قانون الإحصاءات العام رقم (4) لسنة 2000م، يتضمن هذا القانون العديد من البنود والمواد

التي تتضمن حرية الحصول على المعلومات والاطلاع على البيانات والتي يجمعها جهاز الإحصاء المركزي حيث يعمل على نشر وتبويب وتأمين المعلومات لطالبيها وفق القانون في المادة رقم (3)، (المادة رقم 3، قانون الإحصاءات العام رقم 4) وهذا يساعد على تحقيق الشفافية بشكل كبير في المجتمع المدني.

ويتضمن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على العديد من المواد المهمة في مجال حرية الحصول على المعلومات من قبل الديوان ورقابته على الدوائر الحكومية المختلفة، ونصت المادة رقم (24) من القانون على أنه للديوان الحق في التدقيق علي الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة. بالإضافة إلى المادة رقم (25) والتي نصت على أن للديوان حق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية وله أن يطالب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها. وتنص المادة رقم (8)، والمادة رقم (26) على حق رئيس الديوان بالمطالبة بتقديم تقارير ربع سنوية وسنوية للرئيس والوزارة والبرلمان على أنشطته وأعماله. (المادة رقم 24، 25، 26 قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م).

وهنا تظهر أهمية الدور الرقابي للديوان على كافة أعمال الحكومة حيث أن له حق بالاطلاع على كافة المعلومات التي تلزمه، إلا أنه القانون لا ينص في أي بند من بنوده على مطالبة الديوان من الحكومة بنشر المعلومات والاطلاع على الوثائق والسجلات والبيانات مما يسهم بشكل كبير في تحقيق الشفافية والمساءلة على القطاع العام الفلسطيني.

وتنص المادة (13) في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 «مشاركة المجتمع» على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلى، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعى الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:«أ» تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها. "ب" ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات."ج" القيام بأنشطة إعلامية تسهم فى عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.«د» احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:«١» لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم. «2» لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 13، 2003م).

وقعت فلسطين على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014م، إلا انها لم تنشر في المجلات والصحف الفلسطينية وذلك مؤشر على عدم جدية الحكومة في تطبيق نصوصها مما يتيح الفرصة للمسؤولين الفاسدين من الإفلات من العقاب.

وبموجب إعلان برشلونة الصادر في نوفمبر/تشرين الثاني 1995م، تعهدت السلطة الوطنية الفلسطينية بالتصرف بموجب ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أن فلسطين أصبحت ملتزمة بشكل فعلي بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان فقط بعد الاعتراف بها كدولة مراقب في الأمم المتحدة في ديسمبر/كانون الأول 2012م.

ومن الجدير ذكره بأنه تم إدراج الحق في الحصول على المعلومات في مواثيق حقوق الإنسان الكبرى ومنها:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة رقم (19)، «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية»
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، تنص المادة (10) من الاتفاقية على أن: تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما

يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء.

- وتعتبر هذه إجراءات لتحسين الشفافية في المعلومات العامة، مثل تبني وتيسير إجراءات من أجل السماح للجمهور بالحصول على المعلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها ونشر المعلومات.

ورغم أن الحصول على المعلومات حق من حقوق الإنسان، إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يقر هذا القانون بشكل فعلي، فالقوانين المحدودة القائمة والتي تنص على الحق في الحصول على المعلومات لا تستوفي المعايير حسب المبادئ وغير واضحة. لذا يتوجب إلزامية العمل بشكل موحد بين مؤسسات الحكومة ومنظمات المجتمع المدني لمراجعة مشروع قانون الحصول على المعلومات وإقراره وضمان التزامه بالمعايير الدولية.

4.3 المعيار الثاني: قياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين

يعتمد مستوى شفافية الموازنة العامة في دولة ما على عدد من الوثائق التي تنشرها تلك الدولة والتي لها علاقة قوية بالموازنة العامة على أن يكون النشر حسب ترتيب زمني محدد حيث يتم الالتزام به من قبل مختلف الوزارات والجهات الرسمية ذات العلاقة قانوناً بموضوع الموازنة العامة، بالإضافة إلى شمولية تلك الوثائق وإمكانية الوصول إليها بحيث يتم نشرها في مراحل دورة الموازنة العامة. فالشفافية في جميع مراحل إعداد الموازنة هي من العوامل الضرورية التي تمكن المواطنين من مراقبة القرارات المتعلقة بالموازنة والتأثير فيها، ومحاسبة ومساءلة حكوماتها، ولهذا أصبح قياس الشفافية في الموازنة العامة أحد المعايير الأساسية التي تحدد مدى حسن سير الأمور المالية في الدولة. وفي حال تم الاخلال بنشر هذه الوثائق الثمانية حسب الترتيب الزمني المطلوب، سوف يكون هناك مشكلة واضحة في شفافية الموازنة. وبالتالي تتناسب هذه المشكلة طردياً مع عدد الوثائق غير المنشورة من هذه الوثائق.

ومن هنا تأتي أهمية مؤشر شفافية الموازنة العامة للدولة الذي يقيس مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم، ويتألف مسح الموازنة المفتوحة من 125 سؤالاً ويقوم على إتمامه باحثون مستقلون في البلدان التي يتم تقييمها، خمسة وتسعون سؤالاً تعالج مباشرة التوافر العلني والشمولية ل 8 وثائق رئيسية للموازنة والتي ينبغي على الحكومات نشرها في مراحل مختلفة من دورة الموازنة. ويتعلق ال 30 سؤالاً المتبقية بفرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة وبالأدوار التي تقوم بها السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في إعداد الموازنة والرقابة عليها. فلا يعكس المسح رأيا ولكن يقيس حقائق يمكن مشاهدتها تتعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة في الموازنة. (منهجية مسح الموازنة المفتوحة، IBP).

وحسب دراسة Benito وBastida عام 2009، تقوم الباحثة بتقييم شفافية الموازنة وفق ثلاثة مجموعات من الخصائص المعيارية التي سبق ذكرها في الإطار النظري: (Benito & Bastida، 2009)

- نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية
- مستوى فعالية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها
- مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة

4.3 نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية

أولاً: البيان التمهيدي للموازنة العامة

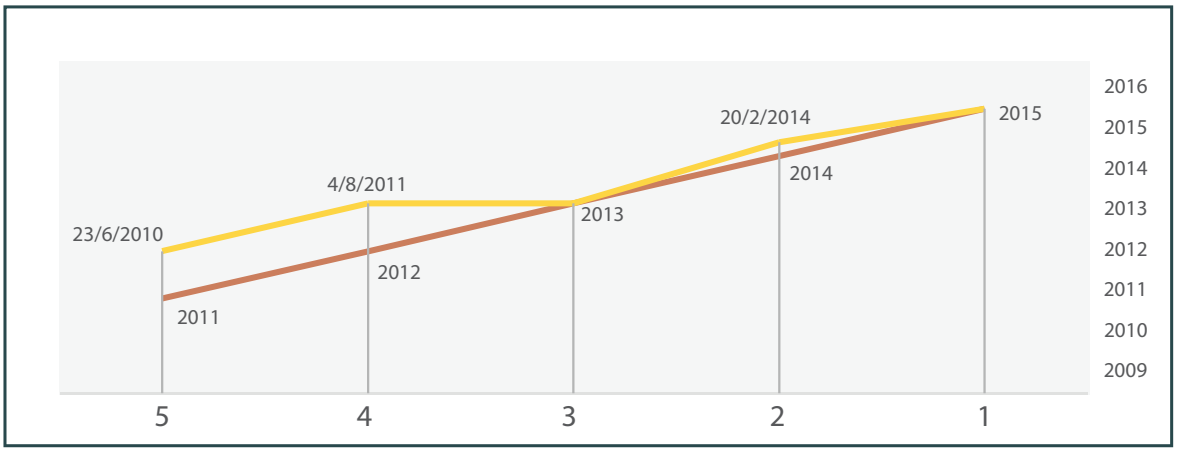
حسب القانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لعام 1998م، المادة رقم (26) وجب إصدار هذا البيان في 1 تموز/يوليو من السنة الجارية عن وزارة المالية بعد مصادقة مجلس الوزراء على الموازنة، (أمان، تحليل مشروع الموازنة العامة لعام 2014) حيث يعتبر أساساً لتوفير المعلومات التي تربط السياسات المالية والاقتصادية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية بالموازنة وتحديد الموضوعات العامة المقترحة التي يتم

عرضها على المجلس التشريعي، ويستعرض البيان التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها الحكومة.

جدول رقم (1.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم/ النشر
2011	تم نشره في تاريخ 23 حزيران / يونيو 2010 (موازنة المواطن، 2011م)
2012	https://www.paldf.net/forum/showthread.php?t=855319 ،4/8/2011
2013	لم يتم نشره
2014	20/2/2014 (وزارة المالية، الموقع الالكتروني)
2015	لم يتم نشره (وزارة المالية، الموقع الالكتروني)

شكل رقم (1.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (2.4)

يتضح من الجدول والرسم التوضيحي أعلاه بأن مستوى شفافية الموازنة العامة تراجع بحيث لم يتم نشر البيان التمهيدي في السنوات الأخيرة للدراسة على الرغم من نشره في عامي 2012-2013 كما أن تطور المنظومة التشريعية التي تعزز نشر المعلومات وجهود منظمات المجتمع المدني في دعم شفافية الموازنة في السنوات الأخيرة لم يتم استثماراها والالتزام بها من السلطة من حيث الالتزام بالموعد القانوني لنشر البيان التمهيدي.

ثانياً: مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية

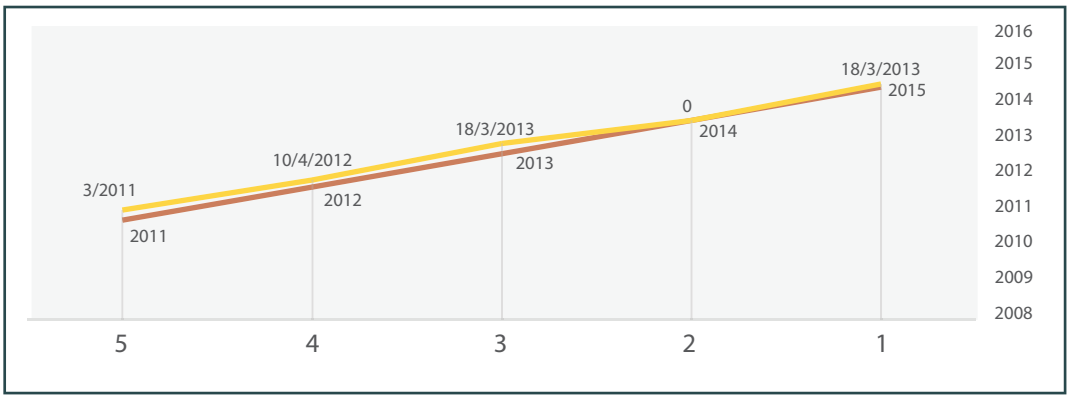
يصدر مقترح الموازنة بتاريخ 1 تشرين ثاني/ نوفمبر، أي قبل شهرين من انتهاء السنة المالية لعرضه على المجلس التشريعي وفق القانون الأساسي لسنة 1998، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وقانون الموازنة العامة بحيث يقدم كشفاً مصنفاً للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة. فالمادة (31/أ) من قانون تنظيم الموازنة العامة تنص على أنه «يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على

الأقل من بداية السنة المالية»، والمادة (3/أ) والتي تنص على «يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني الموازنة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي. (المادة 3/أ، 31/أ، القانون الأساسي المعدل)

جدول رقم (2.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	تم نشره في آذار 2011
2012	تم نشره في تاريخ 10/4/ 2012، ولكن لم يقدمه مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي
2013	تم نشره في تاريخ 18/3/ 2013 (أمان، تحليل مشروع موازنة 2013)
2014	لم يتم نشره
2015	تم نشرها (2015/7/3)

شكل رقم (2.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (3.4)

نلاحظ هنا تكرار مخالفة الموعد القانوني دون أي استثناء خلال السنوات من 2011 وحتى 2015، وهذا مخالف لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة، حتى أنه لم يتم تقديم أي تبريرات عن هذه التأخيرات في كل سنة، وتعطل المجلس التشريعي الفلسطيني لا يمنع تقديم مقترح الموازنة العامة للسلطة التنفيذية في موعدها القانوني، حيث أن الالتزام القانوني في هذه الحالات ضروري لتطبيق المادة رقم (53) من قانون تنظيم شئون الموازنة العامة والشؤون المالية والتي تنص على أنه «تلغى المخصصات غير المستخدمة والأرصدة النقدية في حسابات الوزارات والمؤسسات العامة في الحادي والثلاثين من كانون أول (ديسمبر) من السنة المالية ويدرج أيّ التزام غير مدفوع ضمن موازنة العام القادم وله الأولوية». (المادة رقم (53) من قانون تنظيم شئون الموازنة العامة والشؤون المالية).

ومن هنا يكون واضحاً بأن التأخير في تقديم مقترح الموازنة العامة يؤدي بالطبع إلى التأخر في إقرارها، مما يجبر الحكومة على اعتماد أسلوب الاعتمادات الشهرية بناء على المادة رقم (90) من قانون الموازنة العامة وعلى نص المادة (4) من قانون تنظيم شئون الموازنة العامة والشؤون المالية «إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في

التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1(واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر».

إلا أن أسلوب الاعتمادات يعتبر مشكلة بحد ذاتها رغم الصحة القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة' وتتمثل سلبيات اعتماد هذا الأسلوب في كونه لا ينبع من تخطيط سليم وانما على السنة الماضية، كما انه غير مرتبط بالسياسات الاقتصادية والمالية المقرّة في بلاغ الموازنة العامة، اضافة الى انه غير مرتبط بالبرامج المقرة في الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي.

تم نشر مقترح الموازنة العامة في عام 2015، إلا أنه تم الاكتفاء بإظهار البيانات الرئيسية فقط، ولم يوضح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ستلتزم السلطة الفلسطينية بتحقيقها كلياً أو جزئياً، إضافة إلى عدم ذكر الاعتبارات التي حكمت أولويات الإنفاق وحجومها. وهذا مؤشر سلبي للشفافية لعدم تضمينه التفاصيل المطلوبة.

وخلافاً للمادة رقم (21) من قانون رقم (7) لعام 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. (المادة رقم 21، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)، تبين أن مقترح الموازنة في السنوات من 2011 وحتى 2015 لم يتضمن على بعض الجداول وهي:

1. جدول يوضح الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام
2. جدول يوضح ديون القروض قصيرة أو طويلة الأجل، والخطط المقترح تحصيلها أو تسديدها
3. جدول يوضح مساهمات واستثمارات السلطة في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية.

ومن هنا يتبين أن ما يعرض غير كافٍ البتة ولا يمكن أن يطلق عليه بالأصل مشروع موازنة عامة. ويجب الإشارة إلى أنه بما أنه لم يتم الالتزام بنشر الوثيقة الأولى «البيان التمهيدي للموازنة»، والتي يجب أن تكون متوافقة مع مقترح الموازنة والتي يجب أن تقوم الحكومة بإعداده وتقديمه للسلطة التنفيذية لمناقشته وإقراره، مما حدَ من دور ومشاركة المجتمع المدني والجهات المختصة في مناقشة لوثيقتين بالأصل للوصول إلى مشروع موازنة معدل وواضح بأسلوب علمي ومهني.

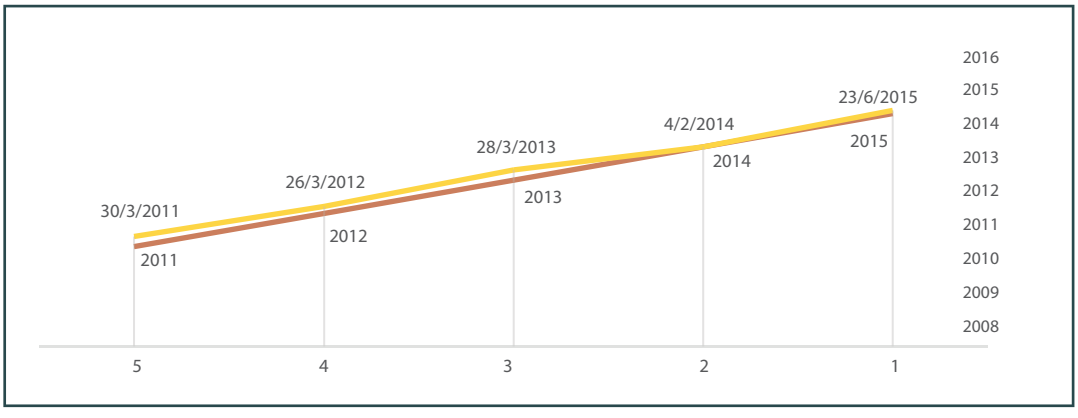
ثالثاً: قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة)

وفق القانون الأساسي المعدل وقانون الموازنة العامة، يعتبر الموعد النهائي لإقرار الموازنة العامة هو31 كانون اول/ ديسمبر من العام السابق، وفي حالة تعذر الإقرار يكون الموعد 31 اذار / مارس، (توثيق) كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والتي تنص على ولابد من أن يتم نشره بكافة التفاصيل والجداول المالية واتاحته للمواطنين لتقييمه ومتابعته ومراقبته.

جدول رقم (3.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	30/3/2011 (قانون الموازنة العامة، 2011م)
2012	26/3/2012 (قانون الموازنة، 2012م)
2013	28/3/2013 (قانون الموازنة العامة، 2013م)
2014	4/2/2014 (قانون الموازنة العامة، 2014م)
2015	23/6/2015 (قانون الموازنة العامة، 2015م)

شكل رقم (3.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (4.4)

من الجدول السابق يلاحظ ان هناك مشكلة في شفافية الموازنة العامة فيما يتعلق بنشر قانون الموازنة العامة، والذي يجب ان يصدر وينشر مع اقرار الموازنة في موعد اقصه 31 كانون اول/ ديسمبر من العام الذي يسبق عام الاقرار، أو في الحالة الاستثنائية في 31 اذار / مارس، وهذا لم يتم في معظم سنوات الدراسة، وهو مؤشر على خلل ومشكلة في شفافية الموازنة العامة.

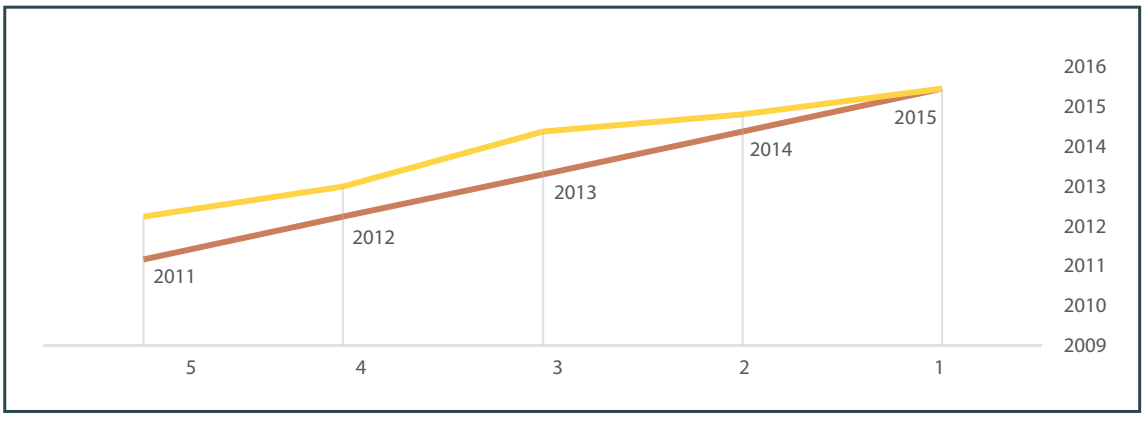
رابعاً: موازنة المواطن

وهي الموازنة الخاصة بالمواطنين من مختلف مستوياتهم تمكنهم من فهم واستيعاب تفاصيل وبيانات الموازنة العامة، يتوجب إصدارها في جميع مراحل اعداد الموازنة العامة.(توثيق)

جدول رقم (4.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة موازنة المواطن خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	تم نشرها لأول مرة في فلسطين، (موازنة المواطن، أمان، 2011م)
2012	تم نشره ضمن مشروع موازنة العام 2012 في أوائل 31 آذار / مارس
2013	تم نشرها بشكل واضح، طورت لتصبح دليل المواطن (دليل المواطن، أمان، 2013م)
2014	تم اعداد مسودة ولكن لم يتم نشرها للمواطنين (تقرير تتبع موازنة عام 2014، أمان بالشراكة مع IBP)
2015	لم يتم نشرها (تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد، أمان، 2015)

شكل رقم (4.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة موازنة المواطن خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (5.4)

ومن الجدير ذكره بأن أول موازنة مواطن تم إصدارها عام 2011 وذلك بجهود الفريق الأهلي للموازنة. وفي عام 2013، تم نشر موازنة المواطن بشكل واضح، حيث لوحظ بأن هناك انفتاحاً من قبل وزارة المالية بخصوص عرض الخطوط الأساسية للموازنة لهذا العام سواء كان بالاجتماعات التي جرت مع القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني بدعوة من وزارة المالية من ناحية، والتقدم في عملية إعداد موازنة المواطن، وهذا يدل على أن الشراكة في صناعة القرار ممكنة ويمكن تعزيزها عن طريق استخدام آليات متنوعة للمساءلة الاجتماعية. (**مداخلة مراجعة موازنة 2013 في جلسة مساءلة وزير المالية، الاثنين 2013/3/24، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، صفحة 4**).

حيث شهدت الأعوام 2011، 2012، 2013 انفتاحاً عاماً على المواطنين والمنظمات خلال فترة رئاسة الدكتور سلام فياض للحكومة في تلك الحقبة والذي دعم جهود الشفافية وتبنى مبادئها. وفي عامي 2014-2015 حدثت انتكاسة في تعاون وزارة المالية مع منظمات المجتمع المدني التي تعنى بقضايا الموازنة العامة وشفافيتها، حيث لم يتم اصدار موازنة المواطن.

خامساً: التقارير الدورية خلال السنة (الشهرية والربعية)

تعتبر التقارير الدورية الوسيلة التي يتم من خلالها تقييم وتقويم لجهات المنفذة للمشاريع والخطط الحكومية، وتعتبر وزارة المالية ملزمة برفع تقارير ربع سنوية إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. وحسب قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، تنص المادة رقم (51) على أنه «تحدد الأنظمة شكل ومحتوى وفترات التقارير حول تنفيذ الموازنة التي تقدم من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وعلى أساس هذه التقارير تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً موجزاً حول التقدم في تنفيذ الموازنة». وتنص المادة (52) على أنه "تعد الوزارة تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريع". حيث أنه من المفترض نشر هذه الوثائق بعد ثلاثة شهور من انتهاء المدة "انتهاء الشهر أو الربع". (OBS ، methodology ، 2015) لكن لا يوجد قوانين واضحة تلزم السلطة التنفيذية برفع تقارير دورية ومنظمة إلى جهة معينة وحتى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

جدول رقم (5.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقارير الشهرية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

الشهر / السنة	2011	2012	2013	2014	2015
يناير	15/02/2011	15/02/2012	17/02/2013	18/02/2014	26/02/2015
فبراير	15/03/2011	15/03/2012	14/03/2013	17/03/2014	18/03/2015
مارس	7/04/2011	15/04/2012	15/04/2012	16/04/2014	26/04/2015
ابريل	7/50/2011	15/05/2012	16/05/2013	15/05/2014	19/05/2015
مايو	15/06/2011	15/06/2012	16/06/2013	15/06/2014	21/06/2015
يونيو	15/07/2011	15/07/2012	15/07/2013	15/07/2014	28/07/2015
يوليو	25/08/2011	15/08/2012	غير متوفر	17/08/2014	18/08/2015
أغسطس	15/09/2011	15/09/2012	غير متوفر	15/09/2014	14/09/2015
سبتمبر	15/10/2011	13/10/2012	12/10/2013	22/10/2014	20/10/2015
أكتوبر	غير متوفر	15/11/2012	21/11/2013	16/11/2014	25/11/2015
نوفمبر	غير متوفر	13/12/2012	18/12/2013	17/12/2014	29/12/2015
ديسمبر	غير متوفر	16/01/2013	11/02/2014	20/01/2015	17/01/2016

وهذه البيانات موثقة في الموقع الالكتروني لوزارة المالية الفلسطينية http://www.pmof.ps/41

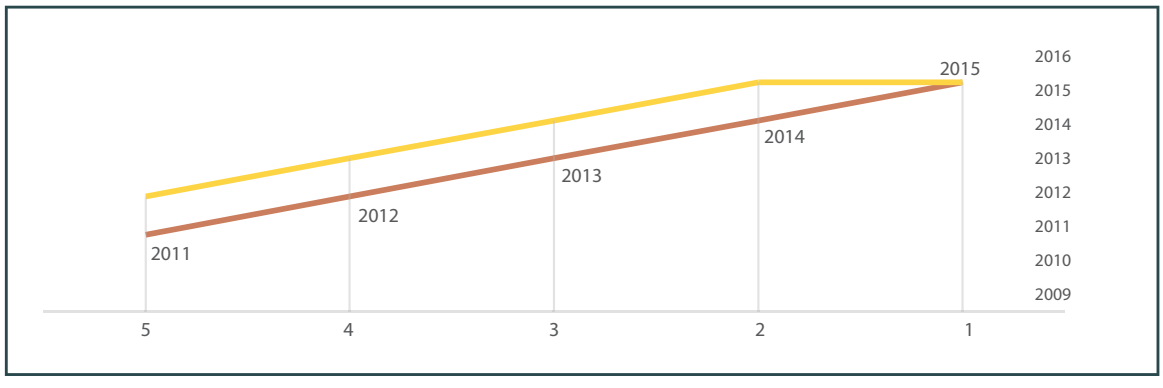
نلاحظ من الجدول رقم (6.4) بأنه تم الالتزام بنشر التقارير الشهرية كاملة خلال السنوات 2012 - 2014 - 2015 بالمواعيد المحددة، إلا أنه لم يتم نشر التقارير الشهرية "أكتوبر، نوفمبر وديسمبر" لسنة 2011، والتقارير الشهرية "يوليو وأغسطس" لسنة 2013 عبر الموقع الالكتروني لوزارة المالية الفلسطينية.

جدول رقم (6.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية "الربعية" خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة/التقرير الدوري	الربع الأول	الربع الثاني (نصف السنوي)	الربع الثالث	الربع الرابع (السنوي)
2011	19/06/2011	15/08/2011	22/11/2011	4/03/2012
2012	14/05/2012	15/08/2012	15/11/2012	3/03/2013
2013	23/04/2013	14/08/2013	4/11/2013	2/2014
2014	7/40/2014	22/07/2014	5/11/2014	1/03/2015
2015			موجود ولكن بدون تاريخ	

نلاحظ هنا من الشكل رقم (7.4) بأنه تم نشر الالتزام بنشر التقارير الربعية خلال السنوات 2011 وحتى 2014، إلا أنه لم يتم الالتزام بنشر التقارير الربعية خلال سنة 2015 ماعدا تقرير الربع الثالث. إلا أن المشكلة كانت تكمن في توقف عمل الموقع الالكتروني لوزارة المالية لفترات مما أدى إلى إعاقة الوصول إلى المعلومات والتي تعتبر غير كافية أيضاً ولا تعطي صورة واضحة عن البيانات المتمثلة في الإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة.

شكل رقم (5.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية "الربعية" خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (7.4)

سادساً: التقرير النصف سنوي للسنة المالية (مراجعة نصف السنة)

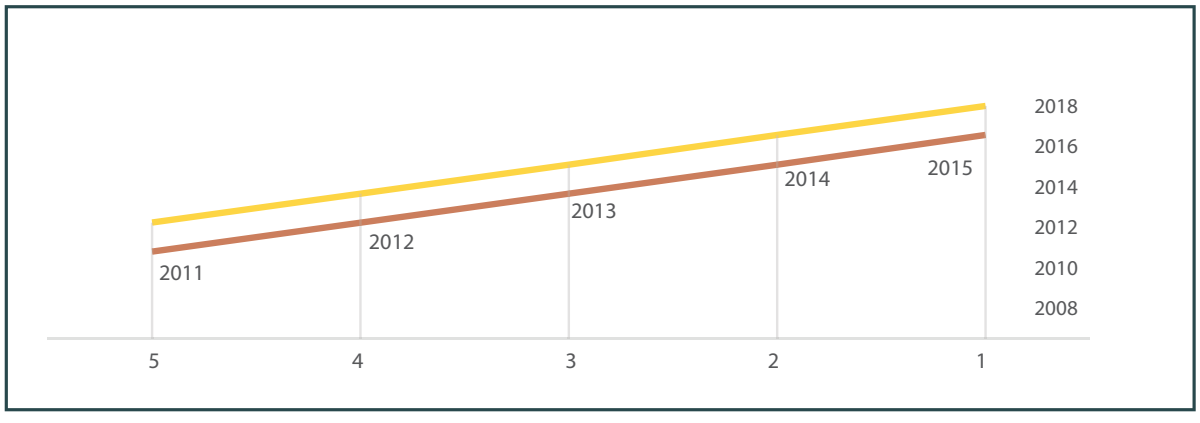
ويعتبر هذا التقرير بمثابة مراجعة لما تم تنفيذه من قانون الموازنة، وما إذا كانت الموازنة تحتاج إلى تعديل أو تدخل قانوني. وحسب القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة، من المفترض نشر هذه الوثيقة بعد ثلاثة شهور من انتهاء نصف السنة أي بتاريخ 30 أيلول / سبتمبر.(OBS، methodology، 2015)

جدول رقم (7.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقرير النصف سنوي للسنة المالية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	15/08/2011 (وزارة المالية، الموقع الالكتروني)
2012	15/08/2012 (وزارة المالية، الموقع الالكتروني)
2013	14/08/2013 (وزارة المالية، الموقع الالكتروني)
2014	22/07/2014 (وزارة المالية، الموقع الالكتروني)
2015	تم اعتبار التقرير التراكمي لشهر حزيران «تقرير نصف العام» (تقرير تتبع الموازنة العامة لعام 2015م، أمان)

ويلاحظ من الجدول السابق بأنه تم الالتزام بنشر التقرير النصف سنوي خلال الفترة من 2011 وحتى 2015.

شكل رقم (6.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير نصف السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (8.4)

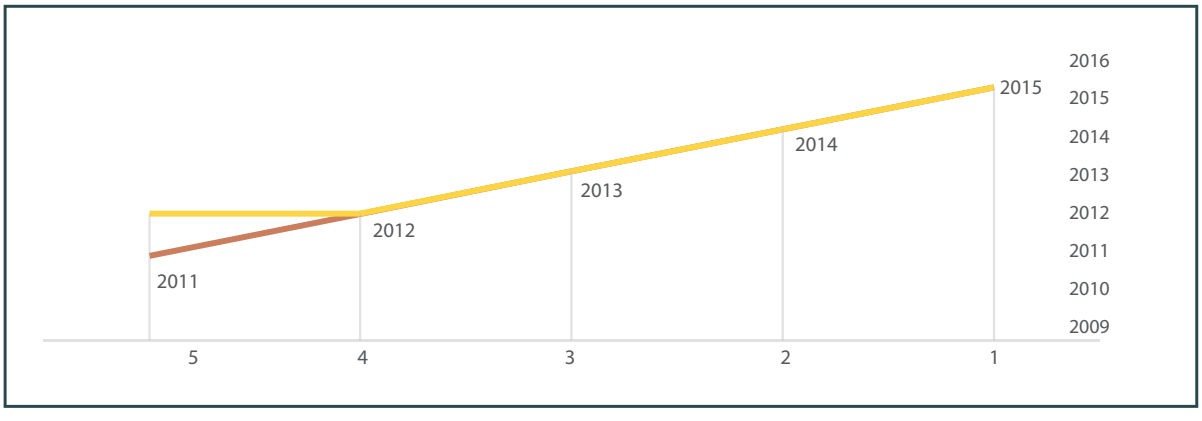
سابعاً: تقرير نهاية السنة

وهو التقرير النهائي الذي يبين ما تم تنفيذه من إيرادات محققة ونفقات منفذة، ويبين أيضاً أسباب الفروقات إن وجدت. وحسب القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة، يجب أن يتم إعداد تقرير نهاية السنة المالي، ونشره في شهر شباط / فبراير. وحسب قانون رقم (7) لعام 1998م من قانون تنظيم الموازنة العامة، تنص المادة (66) على أنه «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». وتنص المادة رقم (62) على أنه «على الجهة التي تحصل على أي قرض بكفالة السلطة الوطنية أن تقدم تقارير دورية ربع سنوية إلى الوزارة عن مركزها المالي وحساباتها الختامية.»

جدول رقم (8.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة تقرير نهاية السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	تم نشره في الموعد المحدد
2012	لم يتم نشرها
2013	تم نشر تقرير نهاية السنة في شهر 7/1/2014، (وزارة المالية الفلسطينية). ولكن عملياً لم يصدر التقرير السنوي الختامي للعام 2014، ولكن عملياً تم اعتماد تقرير الربع الرابع كبديل عنه. (نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة في فلسطين، أمان 2014).
2014	10/1/2016
2015	15/8/2016

شكل رقم (7.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (9.4)

ويلاحظ من الجدول السابق أن وزارة المالية لا تصدر التقرير الختامي السنوي للموازنة العامة في الوقت المحدد، ولا يعتبر التقرير الربعي الرابع هو التقرير الختامي، وهذا مؤشر على خلل في شفافية الموازنة العامة، ومبني عليه خلل في تقرير ديوان الرقابة تبعاً لاعتماده على التقرير السنوي.

ثامناً: تقرير تدقيق الحساب الختامي (الرقابة)

يعتبر تقرير تدقيق الحساب الختامي الوسيلة الأفضل لرصد مدى التزام الحكومة بما تم إقراره من إيرادات أو نفقات ضمن بنود الموازنة العامة. ويفترض أن تقوم وزارة المالية بتسليم تقرير تدقيق الحساب الختامي لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية، حيث يقوم ديوان المالية والإدارية بتدقيقه وإصداره بعد عام ونصف على الأكثر من انتهاء السنة المالية. ومن المفترض نشر هذه الوثيقة بعد عام ونصف من انتهاء السنة المالية.(OBS ،methodology ،2015)

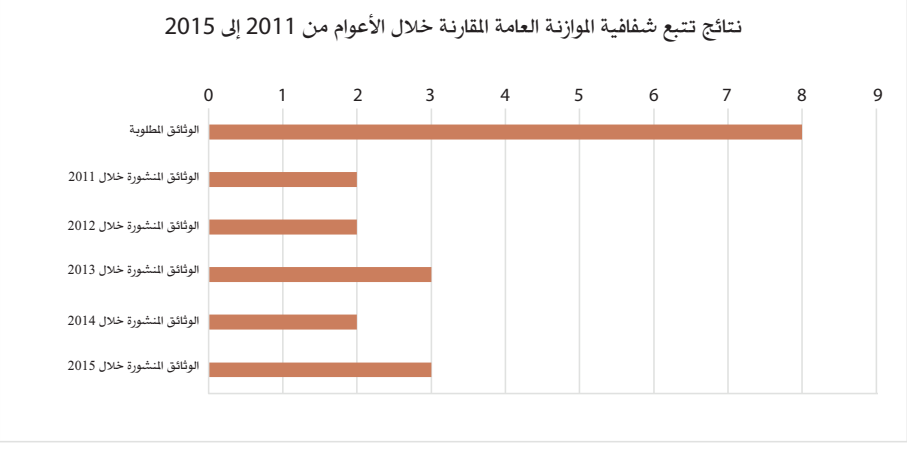
ومن خلال تقرير مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين 2014، تبين أن آخر حساب ختامي تم إعداده ونشره كان لموازنة عام 2010 وتم نشره بالربع الرابع من عام 2013، وذلك بسبب غياب الرقابة على الموازنة وعلى الأداء الحكومي خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، وعدم حصول ديوان الرقابة المالية والإدارية على التقرير الختامي السنوي من وزارة المالية للسنوات 2011، 2012، 2013، 2014، 2015. (نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة في فلسطين، أمان، 2014).

وهذا ما يخالف ما جاء المواد القانونية التالية:

- المادة (62) من القانون الأساسي والتي تنص على أنه "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» (المادة رقم (62)، القانون الأساسي)
- وتنص المادة (65) من قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية على أن «تعد الوزارة حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العامة وتقدمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من إقفال السنة المالية. وتبين الحسابات ضمن أشياء أخرى أرصدة الافتتاح والأقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي «إن وجد» وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والناتجة عنها». (المادة رقم (65)، قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية)
- وتنص المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون الإدارية على أنه «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».

الشكل رقم (8.4 يوضح نتائج تتبع شفافية الموازنة العامة المقارنة خلال الأعوام من 2011 إلى 2015):



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (10.4)

كما هو واضح من الشكل رقم (10.4) فإن بعض المؤشرات الخاصة بإتاحة الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة العامة قد ساءت كثيراً في الأعوام من 2011 - 2015 أو غير موجودة أصلاً وبخاصة تقرير تدقيق الحساب الختامي، وأن المؤشرات الخاصة بإتاحة البيان التمهيدي للموازنة العامة وموازنة المواطن وتقرير تدقيق الحساب الختامي، والتقرير نصف السنوي ومقترح الموازنة للسلطة التنفيذية كانت متدنية جدًا في تلك الفترة، وفي حين استطاعت فلسطين أن تنشر ما متوسطه 3 وثائق فقط، مما يؤكد غياب الرقابة أصلاً على الموازنة العامة الفلسطينية وعلى الأداء الحكومي عموماً خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، وعدم حصول ديوان الرقابة المالية والإدارية على التقرير من وزارة المالية للسنوات الواقعة خلال تلك الفترة.

ومن جهة أخرى، يتبين بأن فلسطين توفر أقل قدر ممكن من معلومات الموازنة للمواطنين وفي بعض الأحيان لا توفر أي معلومات على الاطلاق، إضافة إلى أنها لا توفر المعلومات الكافية للسماح للمواطنين والمجتمع المدني بتحليل ومراقبة الموازنة العامة بحيث تضمن فهم وقدرة المواطنين على اجراء النقاشات والحوارات مع الحكومة بالشكل الكافي مما يعيق من قدرة الحكومة على إدارة المال العام بشكل فعال وكفؤ.

حتى أن التأخر في نشر الوثيقة عن موعدها الأساسي لا يمكن اعتبارها بأنه تم اتاحتها فعلياً للمواطنين كون أن نشر الوثائق في الوقت المناسب يساعد على استخدامها بطريقة صحيحة في المرحلة المناسبة من عملية اعداد وتنفيذ الموازنة. إضافة إلى أن الحكومة لا تقوم بتوفير معلومات كافية بما يسمح بالفهم الواضح والتحليل الجيد للموازنة ويمكن للمجتمع المدني وأجهزة الرقابة والعامة من المشاركة بشكل فعال في عمليات الموازنة ومحاسبة الحكومات على كيفية استخدامها للأموال العامة.

ومن هنا يلاحظ بعض التحسن الطفيف الذي ظهر من خلال بعض الجهود التي تبذلها وزارة المالية من عام 2011 حيث بدأت بنشر موازنة المواطن وطورتها عام 2013 لتصبح دليل المواطن، إلا ان هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل المساءلة الاجتماعية والرقابة الشعبية على الموازنة العامة في فلسطين خاصة في تراجع مستوى الشفافية في المراحل الأولى من اعداد الموازنة. وخلال المقابلات التي أجريت، يعزي عفانة سبب تراجع نشر الوثائق الثمانية وخصوصاً موازنة المواطن خلال عامي 2014 و2015 إلى أن وزير المالية الحالي د. شكري بشارة يعتمد نهج التحفظ في التعامل مع

المجتمع المدني والشراكة المجتمعية ونشر الوثائق المطلوبة وغيرها، حيث تحدث في أكثر من محفل بأن مرجعيته السيد الرئيس والمجلس الوزراء وليس أي جهة أخرى، ووافقه الرأي نوفل إلى أن تغول السلطة التنفيذية والقطاع الأمني والتدخلات الكثيرة في الزام وزارة المالية لاخفاء بعض البيانات المالية الخاصة بهم، وذلك أضحى فوق المساءلة وفوق الالتزام بنصوص القوانين الخاصة بالموازنة العامة وأدى إلى تراجع الشفافية في الموازنة العامة. وهذا ما أكدته زيدان حيث أن الحكومة لا تعتمد سياسة الانفتاح الكامل والمشاركة المجتمعية ونشر المعلومات في النظام الداخلي والقانون الأساسي.

من الناحية العملية، ترى الباحثة بأن ممارسات المجلس التشريعي للدور الرقابي محدود جداً، فعلى الرغم من التزام الحكومة بمصادقة المجلس التشريعي على الموازنة، إلا أن الحكومة لم تقم وباستثناء حالات محدودة بعرض الحساب الختامي للموازنة أمام المجلس، كما يفترض وفقاً للمادة 62 من القانون الأساسي والتي تنص على (إلزام الحكومة بعرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في فترة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية)، (المادة 62، القانون الأساسي)، وهذا يعطي مؤشراً على ضعف المجلس التشريعي، أو على ضعف إدارة الحكومة في تحقيق جانب مهم من نظام النزاهة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

ومن خلال المقابلات التي أجريت مع الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين في قطاع غزة والضفة الغربية، اتفق كل من عفانة، زيدان، الداية ونوفل، أن من أهم أسباب تراجع نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية يعود إلى تعطل وغياب دور المجلس التشريعي خلال الأعوام السابقة، الانقسام السياسي بين شطري الوطن وضعف الجهات الرقابية على الموازنة العامة والتي تتمثل في المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية.

وهذا ما تريد التأكيد عليه الباحثة، حيث أن تعطل وغياب دور المجلس التشريعي خلال الأعوام السابقة أدى إلى عدم مناقشة مشروع الموازنة مما أثر بشكل كبير على مستوى شفافية الموازنة العامة. ناهيك عن تزامن الانقسام الفلسطيني مع الحصار المفروض على قطاع غزة مما أدى إلى وجود ازدواجية في الموازنة لتعكس سلباً على سير عمل السياسة المالية وغياب رؤيتها بسبب عدم تولي حكومة التوافق الفلسطيني عملها في قطاع غزة، وتراجع التنسيق بين القطاعين العام والخاص في مجال الموازنة العامة مما أدى إلى زيادة الانحراف في تقديرات الموازنة العامة والحسابات الختامية.

وأضاف الداية ونوفل أيضاً إلى أن أكثر الأسباب التي أدت إلى فقدان الشفافية في الموازنة العامة هو عدم وجود خبرة وكفاءة لدى العاملين في وزارة المالية تمكنهم من إصدار وثائق وبيانات وتقارير مالية كاملة خاصة بالموازنة العامة للدولة وغياب أساسيات العمل المالي الصحيح لديهم، إضافة إلى تحرج السلطة من الالتزام بالإطار القانوني والشرعي للموازنة العامة حيث أنها تفتقر إلى المعلومات والبيانات الكاملة المتعلقة بالموازنة العامة.

ومما سبق تلخص الأسباب التي أدت إلى تراجع نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة في فلسطين:

- غياب وتعطل المجلس التشريعي
- الانقسام السياسي والحصار الإسرائيلي على قطاع غزة
- ضعف الجهات الرقابية على الموازنة العامة "المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية"
- عدم اعتماد الحكومة لسياسة الانفتاح الكامل والمشاركة المجتمعية ونشر المعلومات في النظام الداخلي والقانون الأساسي
- عدم وجود خبرة وكفاءة لدى العاملين في وزارة المالية تمكنهم من إصدار وثائق وبيانات وتقارير مالية كاملة خاصة بالموازنة العامة للدولة وغياب أساسيات العمل المالي الصحيح لديهم
- عدم الالتزام بالقوانين الوطنية والدولية المتعلقة بالموازنة العامة

وحسب ما قدمته مؤسسة كير المصرية في دراسة «الوضع الراهن للمساءلة الاجتماعية في الدول العربية» حول الوضع الأساسي للمحاور في فلسطين، تبين أنه: (مؤسسة كير الدولية، 2013: 100)

- لا يوجد قانون أو تشريع محدد للتعامل مع الحق في إتاحة المعلومات، حيث أن التشريعات محدودة

- الافتقار إلى الثقة في البيانات والمطبوعات الحكومية
- قاد رئيس الوزراء حملة إصلاح لنشر المعلومات بشأن الموازنة الحكومية، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني وكانت وسائل الإعلام جزء كبير منها

ومن هذا المنطلق ترى الباحثة أنه من الضروري إقرار قانون خاص بشفافية الموازنة بحيث يحتوي على القواعد العامة والشروط التي يجب توافرها عند اعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة إضافة إلى وضع اطاراً موحداً لكيفية اعداد وثائق الموازنة، وتحديد المسؤولية عن نشر بيانات الموازنة والمالية والزامية نشر تقارير الموازنة، وتقارير المتابعة الشهرية ونصف السنوية. وعدم الاقتصار على مجرد عرض بيانات صماء وأرقام عن الموازنة دون اظهار تفاصيل مهمة أو نشر فقط البيانات غير المالية.

ولابد من زيادة مقدار المعلومات المتاحة للعامة أثناء مرحلة اعداد الموازنة بشكل كبير. بحيث يجب أن تقترن المعلومات المتعلقة بخطط وأولويات الحكومات بالمعلومات المتعلقة بالإنفاق الفعلي والنتائج الفعلية أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة وهذه المعلومات مهمة بشكل كبير للمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى لكي تتمكن من مراقبة الحكومات ومحاسبتها على التزاماتها. ولا يتوقف فقط عند مجرد زيادة مقدار المعلومات المتاحة للعامة بل أيضاً تصل إلى تعزيز الشفافية بشكل كاف بحيث تتاح معلومات كافية للمشاركة في كل أوجه عملية الموازنة. علاوة عن وجوب استمرار الجهات الفاعلة في طلب المزيد من الشفافية من الحكومة، حتى بعد تحقيق بعض التقدم في شفافية الموازنة.

4.3.2 مستوى فعالية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها

تعتبر شفافية الموازنة العامة للدولة أحد الوسائل التي يحاسب عليها المواطنون حكوماتهم الوطنية، بحيث يتوجب على المواطن أن يتابع مراحل إعدادها وإقرارها وتنفيذها وحتى مراحل مراجعتها وتدقيق حسابها الختامي. و تأتي أهمية شفافية الموازنة العامة كأحد أهم أدوات المساءلة الاجتماعية لما لها من دور أساسي في عملية مساءلة والزام الحكومة اتاحة الفرصة لرقابة المواطنين والمجتمع المدني على كافة مراحل إعدادها وتنفيذها واستقراء ومراجعة سياسات تنفيذ الموازنة من خلال جلسات النقاش واللقاءات المركزة للمختصين في المجال، بالإضافة إلى رصد ومتابعة المواطن ومنظمات المجتمع المدني لإجراءات نشر مواثيق الموازنة العامة ومراجعتها ومن ثم عقد جلسات النقاش وجلسات الاستماع والمساءلة لوزارة المالية وكافة الأطراف الرسمية ذات العلاقة حول بنود الموازنة.

1. مستوى فعالية دور منظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها

تتدرج أهمية دور المجتمع المدني في الرقابة على الموازنة على كافة المنظمات العاملة في أي مجال سواء كان سياسي، تثقيفي، رياضي، ديني، كون الموازنة العامة أداة سياسية ومالية تخطط لتنمية كافة القطاعات الاقتصادية، الاجتماعية... إلخ وبالتالي ما المانع في إشراك المجتمع المدني في صياغة الميزانية التي تعدها الدولة بصورة منفردة؟ أليست تلك الميزانية تتعلق بالخدمات والمصالح التي تقدم للمواطنين؟! وتهدف عملية مشاركة المجتمع المدني في صياغة الميزانية إلى:

- شفافية النفقات العامة وتعريف المواطنين بالهدف من صياغتها
- تقليل نسبة الفقر وحالات التهميش الاجتماعي
- زيادة الثقة بين الحكومة والشعب
- تعزيز الممارسات الديمقراطية (مركز موارد التنمية: 5)

إلا أنه يظهر واضحاً بأن ثقافة المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني تثير القلق في فلسطين حيث أنها لا تدرك أن بوسعها أن تفرض قيوداً وضوابط على الدولة، إلى جانب قدرتها على الإسهام في تحسين إدارة الحكم وتعديل وصياغة بعض التشريعات والسياسات عبر تعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة في الشؤون العامة للدولة. فمثلاً، يمكن لمنظمات المجتمع المدني إذا ما حصلت على الحق في الحصول على المعلومات والقدرة على التعبير

عن الرأي، أن تصبح وسيط مهماً للإسهام في تحقيق مبادئ المحاسبة والشفافية والمشاركة بالتكامل مع المواطنين عبر المشاركة بأنشطتها مع المؤسسات الحكومية ذات الصلة مثل المجلس التشريعي والأجهزة الرقابية إضافة إلى قدرتها في المساعدة في نشر تقارير التدقيق المالية وتشجيع متابعتها، والمساعدة في نشر وثائق الموازنة وإنتاجها من خلال وسائل الإعلام أو بالتعاون مع الحكومة والمجلس التشريعي والأجهزة الرقابية إضافة إلي تعزيز علاقات المؤسسات الحكومية وادماجها مع المجتمع المدني.

ويمكن اعتبار ما يلي كتحديات ومشاكل أساسية قد تواجه منظمات المجتمع المدني في فلسطين:

- عدم إدراك عدد كبير من منظمات المجتمع المدني بأهمية الموازنة وعلاقتها بالقضايا الاجتماعية
- عدم وجود كفاءات مدربة داخل منظمات المجتمع المدني قادر على إجراء مفاوضات مبنية على معلومات صحيحة
- عدم توفر معلومات كافية تمكن هذه المنظمات من بناء رؤية واضحة

في حين أنه بدأت تظهر ممارسات المجتمع المدني «مؤسسات، نقابات، حركات، تجمعات، فرق جماعية» في تطبيق نهج المشاركة في تعزيز شفافية الموازنة العامة من خلال الرقابة على أداء الموازنة العامة وتنفيذ أنشطة تعزيز شفافية الموازنة، بحيث تظهر مستوى فعاليتها من خلال قيام عدد من المؤسسات والتجمعات بالانخراط في جهود تعزيز الموازنة. وفيما يلي استقراء تحليل لتلك الجهود خلا الفترة الواقعة من 2011 وحتى 2015:

ومثال حقيقي على مبادرات المساءلة الاجتماعية في فلسطين هي انطلاق مبادرة مجتمع مدني مكونة من عدة منظمات مجتمع مدني في عام 2010 باسم الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ومن أهم إنجازاته:

- اصدار أول موازنة مواطن عام 2011، وتم تطويرها لتصبح دليل المواطن خلال عام 2013
- اصدار ورقة موقف تم توزيعها إبان جلسات المساءلة التي عقدتها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان لوزير المالية لمناقشة موازنات 2010 و 2011
- قام الفريق بتحليل السياسة المالية للسلطة الفلسطينية وإصدار ورقة موقف حولها، وقدمها في جلسات الحوار الوطني بشأن الأزمة المالية للسلطة
- اعداد دراسة «مجالات التقشف والترشيد في الموازنة العامة وتقديمها كمبادرة من الفريق لدعم سياسات الحكومة الفلسطينية التي أعلنت عنها حكومة الحمد لله في مشروع موازنة العام 2016

ومن خلال فحص وتحليل التشريعات القانونية الخاصة بشفافية الموازنة وحق الحصول على المعلومات في فلسطين، ظهر واضحاً بأن منظمات المجتمع المدني كانت غير قادرة على التدخل والتشجيع والمطالبة لحل هذه العوائق. إلا أنها بدأت تدريجياً في تغيير ثقافتها، حيث أصبح بوسعها أن تقوم بوضع ضوابط على الحكومة مما يمكنها من تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز مبادئ المساءلة الاجتماعية في برامج الحكومة نفسها، كما أنه يمكنها صياغة وتعديل السياسات العامة وحماية الحقوق والجمع بين وجهات نظر المسؤولين في الحكومة ومواطنيها في فلسطين، أصبحت العديد من منظمات المجتمع المدني وسيط فعال ومهم للمساءلة والشفافية والمشاركة تعود بالفائدة على المواطنين.

جدول رقم (11.4): يظهر مستوى فعالية منظمات المجتمع المدني في تطبيق أدوات المساءلة المجتمعية في فلسطين:

السنة	الإنجاز/التدخل	مستوى مشاركة المجتمع المدني			
		متراجع	عادي	متوسط	متميز
2011	– انطلاق الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة – نشر وإتاحة أول موازنة مواطن "وثيقة مهمة من الوثائق الثمانية" – قامت أمان بإعداد 5 أدلة تدريبية حول مهارات عقد جلسات الاستماع، واليات تطبيق مدونات السلوك وقواعد الحوكمة، واليات تضمين النزاهة والشفافية والمساءلة في القواعد المالية والإدارية في القطاع العام وتحليل ومراجعة الموازنة العامة. أمان، التقرير السنوي، 2011 – قامت أمان بعقد 5 جلسات استماع حول "ما نشر في الإعلام عن وزيرة الشؤون الاجتماعية، وزير النقل، وزير الصحة، ووزير العمل، جلسة تجمع المدير التنفيذي لشركة الاتصالات الفلسطينية ومدير شركة كهرباء محافظة القدس، وجلسات تجمع مسئولي هيئة التقاعد وصندوق الأيتام. أمان، التقرير السنوي، 2011. – قامت أمان بإعداد 7 تقارير وأوراق عمل حول "واقع النزاهة والشفافية في القطاع الأهلي الفلسطيني، واقع النزاهة والمساءلة والشفافية في قطاعي الأدوية والأغذية، مؤشرات الفساد السياسي في فلسطين، و ورقة نقدية لقانون مكافحة الفساد. أمان، التقرير السنوي، 2011			/	
2012	– قامت أمان بإعداد ورقة عمل متخصصة بتداول المعلومات والحق فيها تحت عنوان «المساءلة ودور الإعلام في الحصول على المعلومات». أمان، التقرير السنوي، 2012 – قامت أمان بإجراء استطلاع للرأي العام حول حالة الفساد في المجتمع الفلسطيني، أمان، التقرير السنوي، 2012	/			

2013	– قامت أمان بتنفيذ 11 جلسات استماع استناداً للشكاوى الواردة لمركز المناصرة والإرشاد القانوني، وأخرى مع وزير المالية حول موازنة 2013، وأحدهم جلسة مهمة مع رئيس الوزراء حول خطط الحكومة في التعامل مع أولويات المواطنين وهيئاتهم المحلية في منطقة شمال وشمال شرق القدس، وحول نزاهة وشفافية عملية التعيينات الحكومية. أمان، التقرير السنوي، 2013 – قامت أمان بتنفيذ 7 جلسات استماع بناء على نتائج 7 تقارير حول النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل 7 مؤسسات عامة غير وزارية. أمان، التقرير السنوي، 2013 – قامت الفريق الأهلي بتطوير موازنة المواطن لتصبح دليل المواطن، وإعداد ورقة موقف، أمان، التقرير السنوي، 2013 – تم إعداد ورقة موقف تحليلية لجرائم الواسطة والمحسوبية مرفقة بعريضة موقعة من 26 ألف مواطن في غزة والضفة. أمان، التقرير السنوي، 2013. – تم تشكيل لجان مجتمعية في (أم سلمونة بيت لحم، وفروش بيت دجن)محافظة قلقيلية، والمغراقة في قطاع غزة. أمان، التقرير السنوي، 2013 – قامت أمان بتنفيذ مسح مقارن للمواطنين لقياس مدى رضاهم عن الشفافية والنزاهة في عملية تقديم الخدمات لهم في مناطق الضفة الغربية. أمان، التقرير السنوي، 2013. – قامت أمان بإعداد ميثاق تقديم الخدمة من قبل الهيئات المحلية. أمان، التقرير السنوي، 2013. – قامت أمان بإعداد مدونة سلوك خاصة بهيئة رأس المال. أمان، التقرير السنوي، 2013				/
	- قامت أمان بإعداد تقرير حول النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة الأوقاف، وتقرير استقصائي حول عطاءات وزارة الأشغال العامة. أمان، التقرير السنوي، 2013 - قامت جمعية الحياة والأمل باستخدام آليات الشكاوى الخاصة بالجمعية كنوع من أنواع المساءلة الاجتماعية - قامت جمعية الحياة والأمل بعقد جلسة استماع في بلدية بيت لاهيا - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ أداة ميثاق المواطن لخدمة المياه المقدمة من بلدية جباليا النزلة				

2014	- قامت أمان بتنفيذ 17 جلسة استماع حول قضايا يحددها مركز المناصرة بناء على الشكاوي الواردة، وقضايا حول دور وأهمية الإعلام في مكافحة الفساد وكركيزة لبناء نظام النزاهة، . أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بإعداد دليل استرشادي حول الإفصاح عن المعلومات أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بتنفيذ استطلاعات رأي عامة وخاصة حول الفساد في فلسطين. أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بإعداد تقرير وصفي تحليلي حول إدارة السجلات المالية وحق الجمهور في الحصول عليها. أمان، التقرير السنوي، 2014. - تم تشكيل 3 مجالس مستفيدين على مستوى محافظة نابلس «فروش، بيت دجن، النصارية، العقربانية، عين شبلي، وبيت حسن»، وقلقيلية "قلقيلية، عزون، حبلة"، وبيت لحم "أم سلمونة، المعصرة، جورة الشمعة" أمان، التقرير السنوي، 2014 - قامت أمان بتنفيذ 5 حملات عبر الراديو لتحفيز المواطنين للتبليغ عن حالات الفساد التي يتعرضون لها أو يشهدوها. أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بتطبيق مؤشر الشفافية في 22 بلدية موزعين بين الضفة وغزة. أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بإعداد 3 تقارير حول النزاهة والشفافية والمساءلة. أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بإعداد ورقة تحليلية حول ميزانية 2013، وإعداد ورقة موقف حول مشروع موازنة 2014. أمان، التقرير السنوي، 2014. - قامت أمان بالاشتراك في المسح الدولي الخاص بتعقب الموازنة Budget tracker. أمان، التقرير السنوي، 2014.				

	- قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بمأسسة المساءلة الاجتماعية في بلدية رفح والمغازي من خلال تشكيل مكتب المساءلة واختيار الأشخاص المحورية وإعطائهم وصف وظيفي ووضع أهداف للمساءلة ضمن الخطة الاستراتيجية - قامت جمعية عايشة للمرأة والطفل بتنفيذ جلستين استماع حول مساءلة الأحزاب السياسية عن دور المرأة في المشاركة السياسية، وتفعيل موضوع إعادة الاعمار والمشاركة الشبابية - قامت جمعية عايشة للمرأة والطفل بإصدار ورقتي سياسات، الأولى تحت عنوان "مأسسة المساءلة الاجتماعية" وورقة بعنوان سياسات المساءلة الاجتماعية - قامت جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية بتطبيق أداة "ميثاق المواطن" في بلدية بني سهيلا لخدمة النظافة وتحسين جودة الخدمات، ولخدمة المياه في بلدية خانيونس، ولخدمة تجميع مياه الصرف في بلدية القرارة. - قامت جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية بتطبيق أداة "بطاقات التقييم المجتمعي" لخدمة المياه في بلدية خانيونس - قامت جمعية الأمل والحياة بإصدار مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الأول، نوفمبر 2014			
	- قامت جمعية الأمل والحياة بإصدار مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثاني، ديسمبر 2014 - قامت جمعية الحياة والأمل بتصميم البوابة الالكترونية للمساءلة الاجتماعية والتي من خلالها يتم نشر أخبار المساءلة الاجتماعية في قطاع غزة والضفة الغربية - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ جلسة اجتماع بعنوان "بلدية جباليا النزلة أثناء وبعد الحرب" - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ جلسة اجتماع بعنوان "اختيار أولويات المشاريع في الخطة الاستراتيجية لعام 2014" - قامت بلدية دورا (جنوب مدينة الخليل) بتنفيذ عدد من جلسات الشكاوى "الحوار المفتوح"			/

2015	- زيادة عدد المنضمين إلى الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة إلى 46 عضو. أمان، التقرير السنوي، 2015 - قامت أمان بإعداد وتقديم تقرير بعنوان «الترشيد والتقشف والحد من الأزمات المالية المتتابعة التي تعاني منها فلسطين إلى مجلس الوزراء بحيث تم تقديم توصيات ومقترحات تتعلق بتخفيض النفقات في 8 مؤسسات حكومية». أمان، التقرير السنوي، 2015 - قامت أمان بتنفيذ 14 جلسة استماع حول قضايا محددة بناء على عدد الشكاوي الواردة لأمان، وأخرى حول دور وأهمية الاعلام في الحد من الفساد. أمان، التقرير السنوي، 2015 - قامت أمان بإعداد ونشر بروشور خاص للمساءلة الاذاعية. أمان، التقرير السنوي، 2015 - قامت أمان بتشكيل ائتلاف «خبرني» لحق الحصول على المعلومات بالتعاون مع مؤسسة مدى للحريات ونقابة الصحفيين ومركز تطوير الاعلام في جامعة بيرزيت. أمان، التقرير السنوي، 2015 - تم تشكيل 3 مجالس للمستفيدين في محافظة نابلس، قلقيلية وبيت لحم من خلال برنامج تجاوب المنفذ عبر مؤسسة أمان للمساعدة في حل إشكالية ضعف التواصل بين وزارة الشؤون الاجتماعية ومستفيديها. أمان، التقرير السنوي، 2015 - تم تشكيل لجنة مجتمعية لتصبح أداة رقابية شعبية ومساءلة اجتماعية ساهمت بتشكيلها أمان في إطار مشروع تجاوب لتصبح بمثابة جسر بين المواطنين المهمشين وصناع القرار. أمان، التقرير السنوي، 2015 - قامت أمان بإعداد 5 مدونات سلوك للهيئات المحلية. أمان، التقرير السنوي، 2015 - قامت أمان بإعداد تقرير حول الالتزام بالنزاهة والشفافية بوزارة الشؤون الاجتماعية. أمان، التقرير السنوي، 2015				

	- قامت أمان بإعداد ورقتي موقف حول تدفق الايرادات، و 3 ورقات حول مشروع الموازنة العامة 2015، وورقة تحليلية حول ميزانية 2014. أمان، التقرير السنوي، 2015 - تم تأسيس نادي مناظرات شبابي ضد الفساد، ومن أهم القضايا التي تمكنوا من اثارتها "دور الإعلام في مكافحة الفساد، الواسطة والمحسوبية في التعيينات وغيرها" أمان، التقرير السنوي، 2015 - تنفيذ ورشتين تدريبيتين لمؤسستين مجمع مدني حول شفافية الموازنات اعتماداً على مسح تتبع شفافية الموازنة. أمان، التقرير السنوي، 2015 - تنفيذ 5 حملات ضغط ومناصرة تتعلق بالنزاهة والشفافية والمساءلة في توزيع المساعدات واعادة الاعمار. أمان، التقرير السنوي، 2015 - اعداد 3 أوراق سياسية حول حصص الموازنة العامة لأولويات القطاعات في الموازنة العامة. أمان، التقرير السنوي، 2015 - قام المعهد الفلسطيني للدراسات والتنمية بتنفيذ جلسة استماع حول "المساعدات الزراعية التي تقدم للمزارعين المتضررين من عدوان 2014" - قامت مؤسسة الدراسات النسوية بتنفيذ جلسة استماع حول "الخدمات التي تقدمها مستشفى الولادة التابع لمجمع الشفاء الطبي" - قامت جمعية التضامن الخيرية وجمعية بداية بتنفيذ جلسة استماع لرئيس بلدية رفح حول التعويضات الخاصة بالمجمع التجاري الذي تم تدميره في عدوان 2014 - قامت جمعية العطاء الخيرية بتنفيذ 4 جلسات استماع متتالية حول العدالة في إعادة الاعمار في بيت حانون. - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بتطبيق أداة "ميثاق المواطن" لخدمة النظافة في بلدية رفح - قامت جمعية عايشة للمرأة والطفل بإعداد ورقة موقف لمؤسسات تحالف أمل وتم تسليمها للمفوض السامي لحقوق الإنسان لمساءلة الاحتلال على جرائمه في حرب 2014			

	- قامت وزارة الحكم المحلي بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني باعدا دليل المساءلة الاجتماعية الوطني في فلسطين حيث اشتمل على العديد من أدوات المساءلة الاجتماعية - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بتنفيذ جلستين استماع في بلدية رفح، الأولى بعنوان "البلدية والمواطن الوقع والطموح"، والثانية بعنوان "مشاكل وهموم أهالي المواصي" - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بتطبيق أداة "بطاقات التقييم المجتمعي" لخدمة النظافة في بلدية المغازي - قامت جمعية الأمل والحياة بإصدار مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثالث، مارس 2015 - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ جلستي استماع الأولى لمناقشة مشكلة بركة أبو راشد، والثانية لمناقشة مشكلة سوق المعسكر - قامت جمعية الحياة والأمل بإطلاق دليل خدمات الجمهور بنسخته المطبوعة، وحولت المعلومات الموجودة فيها إلى تطبيق يعمل على الهواتف الذكية بهدف تسهيل مهمة الحصول على المعلومات بالنسبة للمواطنين وتمكينهم من تقديم الشكاوى والملاحظات عبره قامت بلدية عرابة (جنوب مدينة جنين) بإدراج المساءلة الاجتماعية في خطتها الاستراتيجية في إطار توجهات البلدية في تعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية - عقدت وزارة الحكم المحلي ورشة عمل لمناقشة محتويات ورقة سياسات "المشاركة الشبابية في الحكم المحلي"				

من خلال جدول رقم (11.4)، يبدو واضحاً تدرج تطور استخدام أدوات المساءلة الاجتماعية من سنة 2011 وحتى 2015، والفهم الواضح لمنظمات المجتمع المدني لمدى أهمية تطبيق المساءلة الاجتماعية في جميع مناحي الحياة لما تعود من فائدة على حياة المواطن من حيث تقديم الخدمات وجودتها.

نلاحظ بأن سنة 2011م، تمكنت منظمات المجتمع المدني من زيادة فعاليتها من خلال بناء المبادرات والشبكات فيما بينها، حيث لم تقتصر تدخلاتها برفع وعي المواطنين نحو مفهوم المساءلة الاجتماعية بل امتدت في دعم بعض المبادرات الداعمة للمساءلة الاجتماعية من خلال طلاق مبادرة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.

شهدت اهتماماً واضحاً بمفهوم المساءلة الاجتماعية حيث قامت مؤسسة أمان بإعداد 5 أدلة تدريبية حول مهارات عقد جلسات الاستماع وهي من أهم أدوات المساءلة الاجتماعية، وكون أن المساءلة الاجتماعية تعتبر مفهوم مستحدث في فلسطين، فكان من الضروري نشر وايضاح هذه الأداة بين أعضاء منظمات المجتمع المدني عبر عقد عدة تدريبات تخص هذا الموضوع، إضافة إلى اعداد تقارير وأوراق عمل حول الشفافية في القطاع الأهلي الفلسطيني.

إضافة إلى أن عام 2011م، شهد نشر وإتاحة أول موازنة مواطن وهي من الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة والتي

تتيح فرصة للمواطن من فهم الموازنة وبالتالي المشاركة في النقاشات الخاصة بها.

ونلاحظ هنا أن سنة 2013م شهد تحسناً واضحاً في تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية، وذلك بفعل جهود بعض المنظمات التي بدأت بتنفيذ أدوات المساءلة الاجتماعية المختلفة مثل «جلسات الاستماع وميثاق المواطن» لمناقشة قضايا تخص الشفافية والنزاهة، وهذ مؤشر جيد على مستوى وعي المنظمات حول موضوع المساءلة الاجتماعية والتي من ضمنها قيام الفريق الأهلي لمشروع الموازنة بتطوير موازنة المواطن لتصبح دليل المواطن وتم نشرها في ذلك العام.

في عام 2014م، نلاحظ تنوع في استخدام أدوات المساءلة الاجتماعية مثل «جلسات الاستماع، استطلاعات الرأي العام، المجالس الشبابية» في المواضيع المتعلقة بالفساد وإدارة السجلات المالية وغيرها. وهذا يدل على بدء انتشار مفهوم المساءلة الاجتماعية بشكل واسع بين منظمات المجتمع المدني الفلسطيني.

وفي عام 2015، رغم زيادة عدد المشاريع المتعلقة بتعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين وزيادة الوعي العام بأدوات المساءلة الاجتماعية وتطبيقها وهذا واضح مثلاً في تنفيذ جلسات الاستماع والتي كان عددها تقريباً 25 جلسة استماع متعلقة بمواضيع متنوعة حول تقديم الخدمات للمواطنين، واستخدام أدوات مساءلة لم يتم استخدامها في السنوات الماضية مثل «بطاقات التقييم المجتمعي وتشكيل لجان مجتمعية ومجالس شبابية، إضافة إلى أن بعض المنظمات أصبح لديها القدرة الواضحة على اعداد أدلة تختص بالمساءلة الاجتماعية وهذا مؤشر ايجابي على بدء استيعاب هذا المفهوم الحديث ورغبة المنظمات في استخدامه وتعميقه للوصول إلى أعلى درجة من الشفافية والنزاهة إضافة إلى تعزيز ثقافة المساءلة الاجتماعية في المجتمع الفلسطيني. ونشطت أيضاً وزارة الحكم المحلي بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني حيث قامت بإعداد أول دليل وطني للمساءلة الاجتماعية في فلسطين.

إلا أنه يلاحظ أن مستوى شفافية الموازنة العامة متمثلاً بنشر الوثائق الثمانية الأساسية قد تراجع شكل مستمر وخصوصاً في عدم اصدار وزارة المالية لموازنة المواطن، وعند الربط ما بين هذا التراجع الواضح فيما يتعلق بشفافية الموازنة العامة، فإن ذلك قد يعود إلى التصعيد الإسرائيلي في هذا العام، حيث استمرت في نهب الموارد الفلسطينية والسيطرة عليها إضافة إلى استمرار الانقسام وتعطل المجلس التشريعي وعدم اجراء الانتخابات، كل ذلك ساهم في عدم تقبل الحكومة وحساسيتها نحو المساءلة الاجتماعية.

نلاحظ بأن نتائج القصور المستمر في شفافية الموازنة يؤثر بشكل سلبي على مفهوم المساءلة الاجتماعية كون أن منظمات المجتمع المدني لا تملك البيانات المطلوبة للمساءلة بشكل فعلي.

وهنا يتطلب الأمر الإشارة إلى نقاط الضعف التي تعاني منها منظمات المجتمع المدني الفلسطيني:

- عدم الاهتمام الكافي من قبل المنظمات بموضوع المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة
- غياب استراتيجيات محلية للحد من الفساد في فلسطين

2. مستوى فعالية دور المواطنين لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها:

أظهرت نتائج دراسة "آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية: رؤية المواطن الفلسطيني» أن 93.9% من عينة الدراسة أكدوا ضرورة محاسبة المتهمين بالفساد كخطوة أساسية نحو إصلاح مؤسسات القطاع العام من الفساد، وهذا يشكل تحديا شعبيا لمدى جدية برامج الاصلاح المعلنة والتي اكدت على التعامل بجدية ومنهجية مع الملفات الاقتصادية التي كانت موضع شك بوجود فساد في ادارتها وذلك وفق الاصول الادارية والقضائية. وأن 89.4% من العينة أكدوا على أهمية تفعيل دور الرقابة العامة في جميع مؤسسات السلطة الفلسطينية وإعادة الاعتبار والهيبة إلى هيئة الرقابة العامة وضرورة الأخذ بتوصياتها على محمل الجد. (أبو الرب، واخرون، 2007م)

وفي الدراسة المسحية حول "أولويات الجمهور الفلسطيني في الموازنة العامة ومدى اطلاعهم ومعرفتهم بالملفات العامة وتقييمهم لموظفي القطاع العام" تبين من النتائج أن نسبة الذين يعرفون معنى الموازنة بلغت 60.5%. وأن 64.6%

من العينة أكدوا بانه من حق المواطن العادي الاطلاع على الموازنة العامة، وصرح 23.5% منهم بأنه لا يحق للمواطن العادي الاطلاع على الموازنة العامة، و11.9% لا يعرفون ما إذا كان بإمكان المواطن العادي الاطلاع على الموازنة العامة أم لا. (مفتاح، 2006م)

وحيث أن سبب عدم اهتمام المواطنين بمساءلة الحكومة حول المال العام يعود لقلة الوعي في الحقوق والواجبات والقوانين والتشريعات، مما يؤدي إلى الاستغلال والتقصير وعدم الشعور بالمسؤولية وقلة الانتماء، وهذا سببه غياب الوعي العام للمواطنين.

وعن أسباب انعدام الشفافية في الموازنة العامة، أشارت زيدان، إلى أن عدم إقرار قانون الحق في الوصول على المعلومة هو سبب أساسي في تحجيم قدرة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني من الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لرقابة ومتابعة الموازنة العامة وبالتالي مساءلة ومحاسبة الحكومة، وأضاف نوفل إلى أن غياب المفهوم العام للديمقراطية والمساءلة الاجتماعية في كافة الأمور المتعلقة بالمجتمع الفلسطيني يعكس سلباً على عدم وجود شفافية في الموازنة العامة.

4.3.3 مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة

من المعروف أن الخبرة الفلسطينية في إدارة الأموال العامة هي خبرة محدودة جداً حصلوا عليها إما من خلال عملهم في إدارة منظمة التحرير الفلسطينية، أو من خلال العمل في القطاع العام في بعض الدول العربية، أو من خلال العمل مع الإدارة المدنية الإسرائيلية، أو من خلال التحصيل العلمي والتدريب بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حين أنها تعتبر خبرة ليست بكافية لأن الفلسطينيين كانت مهامهم تتركز في الجانب التنفيذي، فالإدارة المدنية وظفت الفلسطينيين في وظائف لا تتعلق بآلية اتخاذ القرار أو التخطيط، وإنما في وظائف تتعلق بتنفيذ المهام مثل جباية الضرائب وكذلك الحال في جميع مجالات العمل فقد اقتصرت الخبرة على المجال التنفيذي مع بعض الاستثناءات البسيطة، إلا أن السلطة الوطنية الفلسطينية قامت بعقد عدد من الدورات التدريبية خاصة بالإيرادات وتقدير الضرائب وجبايتها وفي قضايا الإنفاق وتخصيص الموارد.

يتوجب على الحكومة توفير وثائق الموازنة الأساسية للجمهور ومعلومات أخرى تتعلق بالموازنة والتي تقوم الحكومات بإعدادها دون نشرها على الجمهور، ويمكن توفيرها مباشرة على الانترنت كخطوة أولى مما يسهل توفر المعلومات. لذا يمكن للحكومات إتباع إجراءات معينة قد تزيد من شفافية الموازنة وتعزيزها عبر توزيع معلومات الموازنة بشكل أوسع للجمهور عبر أشكال وأساليب قابلة للفهم والإفادة من خلال نشرها عبر وسائل الإعلام المختلفة. ومن ثم يمكن للحكومات أن تعقد جلسات استماع خلال مراحل عملية الموازنة وذلك لإعطاء الجمهور فرصة لفهم ومناقشة مشروع الموازنة قبل إقراره والتأثير على السياسات وبناء أنظمة معلومات حول الموازنة العامة لتعزيز نوعيتها ودقتها. (الموازنات المفتوحة. تغيير في نوعية الحياة، مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، التقرير النهائي، IBP)

اتخذت الحكومة ومنظمات المجتمع المدني العديد من الإجراءات لإرضاء الطلبات الخاصة بالمساءلة للجهات المانحة الدولية، وتشتمل هذه الإجراءات على وضع وتعزيز أدوات المراقبة والإدارة المالية ونظم التحكم في الشفافية. وقد أحرزت السلطة الفلسطينية وخاصة في الضفة الغربية نجاحاً ملحوظاً في تعزيز الإجراءات المتعلقة بشفافية الموازنة والإدارة المالية وكذلك في التعاون مع المواطنين أو الإجراءات الرقابية تحت قيادة منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن ذلك أحرزت منظمات المجتمع المدني في فلسطين نجاحاً ملحوظاً في تطبيق العديد من أدوات الحوكمة في عملها وعملياتها مدعمة نظم وإجراءات المساءلة مثل تقارير المراجعة، وأدوات مساءلة الإدارة المالية، وقواعد السلوك ونشر التقارير المالية على شبكة الإنترنت. (مؤسسة كير الدولية، 2013م)

وفي الدراسة المسحية حول «أولويات الجمهور الفلسطيني في الموازنة العامة ومدى اطلاعهم ومعرفتهم بالملفات العامة وتقييمهم لموظفي القطاع العام» تبين من النتائج أن أهم سبب يراه موظفي القطاع العام في وجود الفساد في القطاع العام هو غياب الرقابة المالية والإدارية من داخل المؤسسة حيث بلغت النسبة 4538%، و25.5% من العينة أكدوا بأن السبب الثاني هو غياب المحاسبة والعقوبة الشديدة، و10.9% أكدوا بأن غياب الرقابة الخارجية جاءت في المرتبة الثالثة، و8.3% أكدوا بأن السبب الرابع

هو عدم وجود شفافية في عمل المؤسسة، وعدم وجود مدونة سلوك أو ميثاق أخلاق لدى العاملين ففي المرتبة الخامسة بنسبة 5.7%، وأخيراً ضعف الوازع الديني والرقابة الذاتية بنسبة 1.6%. (مفتاح، 2006م)

• دور المجلس التشريعي في تعزيز الرقابة والشفافية في عمليات الموازنة العامة:

تعتمد الدراسة هنا على تحديد مواطن الضعف والقوة في الأداء الحالي للمجلس التشريعي فيما يتعلق بموضوع شفافية الموازنة العامة، ومن ثم سيتم استخلاص توصيات تتعلق بإيجاد اليات اصلاح لرفع مستوى أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في تناول القضايا المتعلقة بالمساءلة والشفافية. يعتبر المجلس التشريعي احدى الدعامات الأساسية في أي نظام نزيه، حيث أنه يشكل الجسر المتين الذي يربط ما بين الحكومة والمجتمع، ويلعب دوراً هاماً في اخضاع الحكومة للمساءلة الاجتماعية.

وحيث أن حق المجلس التشريعي في إقرار مشروع الموازنة العامة لن يكون له أي قيمة إذا لم يخضع تنفيذ الموازنة لرقابة جدية، بحيث لا تتجاوز الحكومة الاعتمادات التي وافق عليها المجلس التشريعي. ويرى بعض الفقهاء أن إقرار القوانين ومنها قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية هو عمل تشريعي وليس عمل رقابي، ولكن هناك رأي خلافاً لذلك، وهو أن إقرار الموازنة العامة وإن كانت عملاً تشريعياً إلا أنه يعد من أبرز وسائل الرقابة المالية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وتستطيع السلطة التشريعية - عن طريق إقرار الموازنة العامة إذا ما وجدت قصوراً في أداء جهاز إداري معين - مساءلة هذا الجهاز واللجوء إلى تقليص الاعتمادات المخصصة له أو في بعض الحالات إلغاء أنشطة هذا الجهاز وجميع الاعتمادات المالية المخصصة له. (العلمي، 2006م: 14)

وأشار التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (1999)، إلى غموض العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، وغياب القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة فيما بينهما، (التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999م)، الأمر الذي جعل أداء المجلس التشريعي ناقصًا ومرتهنًا للسلطة التنفيذية حيث ظهر ذلك في تراكم مشاريع القوانين دون مصادقة، مما أدى إلى إضعاف وتهميش دوره الرقابي. مما قلل من مصداقية المجلس وأثّر سلبياً على العملية الديمقراطية، وظهور مشاكل بين المجلس التشريعي وجمهوره، فنتيجة عجز هذا المجلس لا يستطيع أعضاؤه الاستجابة لمطالب المواطنين الذين فقدوا بدورهم الثقة بقدرة مجلسهم المنتخب وبالنظام السياسي بشكل عام. وهكذا، ترتبط مشاكل المساءلة الأفقية بمشاكل المساءلة العمودية (المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير التقييم الذاتي، 1996م)

واستمر ضعف المجلس التشريعي في الأداء الرقابي على السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة، الأمر الذي أدى إلى تراجع دور المجلس وهيبته أمام المواطنين. كما أن أعضاء من المجلس التشريعي ساهموا في عملية الفساد الإداري، من خلال ممارستهم لنشاطات في مجال الواساطات والمحسوبيات. مما أضعفت دوره الرقابي كمجلس قادر على مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية، وبالتالي ضعفه في محاربة الفساد، فضعف دوره في مكافحة الفساد، وقلة خبرة أعضائه الناجم عن حداثة التجربة البرلمانية الفلسطينية، وعدم وجود معارضة برلمانية حقيقية وجادة نتيجة الأغلبية الموالية لحزب السلطة، قلل من فاعلية هذا المجلس في مساءلة المسؤولين ومحاسبة الفاسدين، مما أسهم في استشراء الفساد واتساع دائرته. (المصري، 2010م: 64-67).

• العوائق أمام تفعيل دور المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة: (مفتاح، حرب، 2003م: 40)

- غياب قواعد دستورية تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قبل صدور القانون الأساسي عام 2002 على الرغم من وجود تراث دستوري وقانوني غير مُفعل في تنظيم العلاقة بينهما
- تعقد الوضع السياسي وتأزمه وهو ما أدى إلى التركيز على ما هو سياسي وإهمال إلى حد بعيد جوانب الرقابة البرلمانية، وعدم إعمال أدوات الرقابة (الاستجواب) وأدوات المحاسبة سحب الثقة من الحكومة أو الوزراء، والاكتفاء بالأسئلة وجلسات الاستماع كجزء من الرقابة.
- عدم قدرة المجلس على استجواب رؤساء الهيئات وذلك وفقا لنص المادة (75) من النظام الداخلي التي تقصر حق النواب بتوجيه الأسئلة والاستجوابات إلى

الوزراء فقط.

- تغليب الصفة السياسية على توزيع اللجان حيث يوجد أربع لجان يمكن دمجها في لجنة واحدة وهي اللجنة السياسية، بينما تتطلع لجنة التربية والقضايا الاجتماعية واللجنة الاقتصادية بالرقابة على أكثر من 60% من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية مما أحدث خللاً منهجياً بمهمة الرقابة البرلمانية.
- عدم إعطاء الأقلية (المعارضة) هامش للعمل داخل مؤسسات المجلس البرلمانية كعضوية لجنة شؤون المجلس أو هيئة مكتب المجلس. على الرغم من التجربة إشراكهم في رئاسة اللجان (الرقابة والموازنة والسياسية) وإن تراجعت هذه التجربة بعد الدورة الثالثة.
- عدم متابعة القرارات والتوصيات التي يتخذها المجلس سواء تلك المتعلقة في المجال التشريعي أو الرقابي
- عدم تفعيل ديوان الشكاوى والعرائض المنصوص عليه في المواد (100-104) من النظام الداخلي للمجلس
- لا تلعب السلطة التشريعية دوراً ملموساً في مساءلته للإدارات العليا ومحاسبتهم عن الأمانة التي كلفوا بها، مما أدى إلى تخاذل هذه الإدارات، عن تفعيل عمل وحدات الرقابة الداخلية لدى أجهزتها. (العفيفي، 2007م: 136)
- الصعوبات والتحديات التي تواجه شفافية الموازنة العامة في فلسطين:

وبعد التحليل الكامل للقوانين والتشريعات والوثائق الثمانية المتعلقة بشفافية الموازنة، وبعد مراجعة التقارير المتعلقة بشفافية الموازنة العامة والتقارير السنوية والمقالات والتحليلات الخاصة بالموازنة العامة في فلسطين، وبعد اجراء المقابلات مع مجموعة من الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين.

- **اتفق كل من نوفل والداية على أن الصعوبات والتحديات التي تواجه شفافية الموازنة العامة في فلسطين تتمحور في النقاط التالية:**

- عدم وجود فرصة لتبادل الخبرات والتجارب مع الدول الأخرى المماثلة لفلسطين مما زاد من عمق مشكلة عدم تقبل المسؤولين والموظفين العموميين لمفهوم الشفافية والمساءلة الاجتماعية
- اعتماد وزارة المالية لموازنة البنود بدلاً من موازنة البرامج والأداء وهذا يظهر بشكل واضح في هيكل الموازنة العامة، إلا أن موازنة البرامج والأداء تتطلب دعم مالي كبير مما يصعب تطبيقها بفعالية على أرض الواقع
- الفجوة التشريعية المتمثلة بعدم الالتزام بالقوانين الوطنية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة للدولة وحق الوصول إلى المعلومات
- الفساد المالي واهدار المال العام المتفشي في مؤسسات ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وشخصنة القرارات

- **وأضاف نوفل تحديات أخرى تزيد من حدة وصعوبة تطبيق الشفافية على الموازنة العامة في فلسطين:**

- إيقاف بث إجراءات ونقاشات الموازنة العامة عبر القنوات الفلسطينية والصحف المحلية أدى إلى فقدان الاهتمام متابعة كافة مراحل الموازنة العامة
- ظهور الحساب الختامي على غير حقيقته بسبب الإفصاح عن الحسابات الختامية بالطريقة النقدية وليس الدفترية
- عدم وجود حساب الكتروني موحد على الموقع الالكتروني لوزارة المالية حيق يظهر ما يتم إدخاله بشكل مباش وهذا يعتبر جزء مهم في شفافية الموازنة العامة
- غياب الوعي المجتمعي في مجال الشفافية المالية
- التخوف السلطوي من قبل منظمات المجتمع المدني لمواجهة ومساءلة الحكومة في الضفة الغربية وغزة

- **واتفق كل من عفانة وزيدان إلى أن التحديات والصعوبات التي تواجه شفافية الموازنة العامة في فلسطين على التالي:**

- عدم فعالية ديوان الرقابة الإدارية والمالية في

الرقابة على الموازنة العامة وخاصة في اصدار تقرير الحسابات الختامية

- تعطل وتغيب المجلس التشريعي، حيث اعتبر عفانة بأن تعطل المجلس التشريعي سبباً أساسياً في عدم اصلاح التشريعات والقوانين، حيث تم استغلال تعطله وشلله من أجل تجاوزه، في حين أن تعطل المجلس التشريعي لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام الذي يسبق الموازنة
- عدم وجود نهج الشراكة ما بين وزارة المالية الفلسطينية مع المجتمع المدني ومؤسساته الفاعلة في مجال الموازنات وشفافيتها
- عدم وجود رؤيا حالية لدى وزارة المالية بالانفتاح على المجتمع
- الافتقار إلى المعلومات والبيانات المتعلقة بالموازنة العامة وذلك بسبب عدم إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وأوضح عفانة بأن الحكومة بإرادتها تختار بأن توفر قدر أقل من المعلومات عن الموازنة العامة حيث أنه لا يوجد من يساءلها وفي ذات الوقت رغبة منها في عدم الانشغال بملاحظات الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة أو غيره من المؤسسات، وفي حال هناك أي انحرافات في الموازنة بعد التطبيق لن يكون من يسائل لعدم توفر المعلومات.

الفصل الخامس

النتائج والتوصيات

2.1 ملخص الاستنتاجات

2.2 توصيات الدراسة

2.3 المراجع

3.1 ملخص الاستنتاجات

بناء على ما تم تحليله مسبقاً، تم الخروج بالاستنتاجات الاتية:

- ظهر تراجع واضح في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.
- يوجد مشكلة واضحة في تتبع نشر الوثائق الأساسية الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة، حيث لا تلزم الحكومة بنشرها، وذلك تبعاً لمعايير شراكة الموازنات العامة IBP. وخلال الفترة (2011-2015) لم تلتزم فلسطين بنشر الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة وهي:
- لم يتم الالتزام بنشر وثيقة البيان التمهيدي للموازنة خلال الأعوام 2011 - 2014 - 2015، وهي الوثيقة الأساسية التي توضح السياسات الاقتصادية والمالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، مما عمل على تراجع في مستوى شفافية الموازنة العامة
- تكرار مخالفة الموعد القانوني لنشر مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011وحتى 2015، حتى أنها لم تبين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوي تحقيقها. ولم يحتوي على الجداول المنصوص عليها في المادة رقم (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
- إضافة إلى عدم ظهور وتوضيح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الواجب تحقيقها خلال تلك الأعوام. وهذا سبب وجود تراجع في مستوى شفافية الموازنة العامة.
- يلاحظ تقديم متأخر لمشروع الموازنة مما يؤدي تباعاً إلى التأخر في إقرارها، بسبب وجود بعض المبررات التي من الأفضل أن تعرض بشكل جدي لمناقشتها واتخاذ قرار فيها. وبالتالي تضطر وزارة المالية لاعتماد أسلوب الاعتمادات الشهرية في التحصيل، ومع تكرار هذه الحالة خلال السنوات من 2011 وحتى 2015 ظهرت العديد من السلبيات التي زادت من ضعف مستوى الشفافية في الموازنة العامة.
- لوحظ تقدم واضح في نشر وثيقة موازنة المواطن، حيث ظهرت أول موازنة مواطن سنة 2011، وتم تطويرها في سنة 2013 لتصبح دليل المواطن. ولكن حدثت انتكاسة ملفتة للانتباه في عامي 2014 و 2015 حيث أنه لم يتم إتاحة موازنة المواطن للمواطنين، وذلك أدى إلى ضعف في دعم جهود شفافية الموازنة العامة من قبل وزارة المالية مع منظمات المجتمع المدني
- التزمت وزارة المالية بنشر التقارير الدورية "الشهرية والربعية" عبر موقعها الالكتروني، إلا أنه ظهر واضحاً تراجعاً في الالتزام بنشر التقارير الربعية لعام 2015 ما عدا نشر تقرير الربع الثالث، وهذا يشير إلى تخوفاً في استمرارية تراجع الشفافية في الموازنة العامة كون ان التقارير الدورية توضح من خلالها مجمل الإيرادات والنفقات للحكومة، إضافة إلى أن المعلومات والبيانات الواردة في هذه التقارير لم تكن واضحة ولم تظهر الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للموازنة العامة
- لا تقوم وزارة المالية بإصدار التقرير السنوي للموازنة العامة، وهذا مؤشر على خلل في شفافية الموازنة العامة مما يؤثر بالطبع على تقرير ديوان الرقابة كونه يعتمد بشكل أساسي على التقرير السنوي
- لم يتم الالتزام بتاتاً بنشر تقرير تدقيق الحساب الختامي وذلك بسبب غياب المجلس التشريعي وعدم حصول ديوان الرقابة على التقرير السنوي من وزارة المالية خلال السنوات من 2011 إلى 2015
- تعطل دور المجلس التشريعي في إقرار الموازنة العامة، حيث يتم إقرارها في فلسطين من قبل السلطة التنفيذية
- يظهر عجز الحكومة بشكل واضح عن إتاحة الفرص للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة في كافة مراحل عملية الموازنة العامة، إضافة إلى قصورها الذي يحول دون تفعيل المساءلة الاجتماعية والرقابة الشعبية للموازنة العامة خاصة بأنه ظهر واضحاً تراجع مستوى الشفافية في كافة مراحل عملية الموازنة العامة.

في حين أن الحكومة ما زالت تعتمد أسلوب موازنة البنود

- ضعف دور المجلس التشريعي في تعزيز مبادئ المساءلة والشفافية في فلسطين
- أحرزت منظمات المجتمع المدني تقدماً ملحوظاً في تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية في الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية، إلا أن تدخلات المنظمات نحو شفافية الموازنة كانت محدودة لا سيما جهود الفريق الأهلي لمشروع الموازنة العامة - أمان، حيث توجه عمل الفريق نحو تقديم دراسات تحليلية حول مشاريع الموازنات خلال السنوات من 2011 وحتى 2015، وتقديم ورقات موقف. ولكن التعاون بين الفريق ووزارة المالية لم يكن واضحاً خلال الأعوام 2014 و 2015 حيث لم يتم نشر موازنة المواطن وهي وثيقة اهتم بها الفريق جيداً وقام بتطويرها خلال عام 2011 و2013
- محدودية دور وسائل الإعلام في تعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين، ويعود ذلك بسبب الانقسام السياسي الذي فصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، مما أدى إلى ظهور الإعلام الحزبي إضافة إلى ضعف الإمكانات المتاحة لوسائل الإعلام وعدم تمكنه من الحصول على المعلومات الحقيقية المتعلقة بالموازنة العامة، وعدم وجود إعلاميين قادرين على تحليل الموازنة العامة وقراءتها بشكل علمي ومهني صحيح، وطل يحد قدرة الإعلامي من إيصال المعلومة الصحيحة للمواطن
- تقييد القدرة على الوصول إلى المعلومات والبيانات المالية المتعلقة بالموازنة العامة، وهذا يشكل تراجعاً واضحاً في مستوى الشفافية.

3.2 توصيات الدراسة

وتتلخص توصيات الدراسة فيما يلي:

- التأكيد على ضرورة الالتزام بأحكام القوانين ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م. بحيث تلتزم الوزارات المختصة بما فيها وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة بكافة مراحلها
- يجب الإفصاح عن الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة كحد أدنى يتم نشرها خلال السنة المالية لتحقيق معدل مرتفع في الشفافية، من ضمن 4 مراحل لإعداد الموازنة خلال العام وبمشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والأكاديميين والخبراء.
- تعزيز دور أعضاء المجلس التشريعي في مراقبة أداء الحكومة لضمان خضوعها لمساءلة المجلس التشريعي نفسه
- سن تشريعات ذات صلة بحق الحصول على المعلومات تُمكن منظمات المجتمع المدني والمواطنين من القيام بعملية رقابة ومساءلة حقيقة للحكومات فيما يتعلق بالموازنة العامة
- لضمان قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة يجب توفر إرادة سياسية قوية من جانب الحكومات لإشراك الجمهور، وقدراً كبيراً من التعليم والوعي من قبل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام
- ضرورة إدماج بنود قانونية خاصة بالشفافية ضمن قانون الموازنة العامة، حيث يتم توفير معلومات خاصة حول الوثائق الأساسية الثمانية التي يجب نشرها للوصول إلى موازنة شفافة متكاملة قائمة على العدالة في توزيع بنودها
- وجوب تطبيق موازنة البرامج مبنية على أسس واقعية تتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية التي يعيشها الشعب الفلسطيني، ولتصبح الموازنة مفهومة وواضحة ويمكن قراءتها ومناقشتها بحيث تضمن التوزيع العادل للموارد المالية المتاحة، مما يزيد من مساهمة المجتمع وإشراكه في مناقشة الموازنة والتأثير في صنع القرارات
- بلورة حملات ضغط ومناصرة على أعضاء المجلس التشريعي تجعل العملية التشريعية أكثر شفافية، وذلك للقيام بدور رقابي فعال على الحكومة خاصة فيما يتعلق بالموازنة العامة
- يجب أن يكون لمنظمات المجتمع المدني دور أكبر

في التأثير على الموازنة العامة من خلال اتخاذ إجراءات مناسبة ولازمة لتحسين الرقابة على الموازنة من خلال تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية بفاعلية.

- إلزام الجهات الفاعلة بالضغط على الحكومة بالالتزام بنشر الوثائق الأساسية الثمانية، إضافة إلى إشراك صناع القرار الحكوميين في الحوارات والاجتماعات المنفذة مما يؤدي إلى تعزيز ومأسسة المساءلة الاجتماعية
- تقوية قدرات الإعلاميين نحو قراءة الموازنة العامة إضافة إلى فهم البيانات المالية، وتشجيع نشر ثقافة المساءلة الاجتماعية والشفافية بحيث يعتبر الإعلام أداة رقابية مجتمعية

توصيات للباحثين في المستقبل:

- الاهتمام بموضوعات كيفية استدامة التحسينات التي يتم تحقيقها في شفافية الموازنة وكيفية بدء الإجراءات في الدول التي بقيت في نفس المستويات غير الكافية على مدار السنين لضمان عدم تراجع الحكومات في نشر الوثائق لثمانية الأساسية في التزاماتها تجاه الشفافية وضمان أنهم يأخذون الخطوات الضرورية لتوفي المعلومات الكافية لتمكين إجراء مناقشات كاملة حول الموازنة العامة
- تطوير آليات مساءلة اجتماعية مختصة مثل الموازنات التشاركية وجلسات الاستماع الاجتماعي من أجل توفير المزيد من فرص المشاركة للمواطنين أثناء مراحل عملية الموازنة العامة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية والرسائل الجامعية والدراسات والتقارير

1. أبو الرب، محمود/أحمد، حسين/أبو خلف، & نايف. (2007). آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية: رؤية المواطن الفلسطيني.
2. أبو القمصان، عبد الله. (2015م). العوامل الاقتصادية المؤثرة على العجز المالي في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 1995-2013. (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة
3. أبو حبيب، محمود. (2014م). واقع تطبيق معايير الشفافية الدولية في المنظمات الدولية العاملة في قطاع غزة، دراسة حالة UNRWA، (دراسة ماجستير غير منشورة)، غزة
4. أبو مصطفى، محمد. (2009م). دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999-2008(رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة
5. أبو هداف، ماجد. (2006م). تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة
6. الإدارة المالية للموازنة العامة في وزارة المالية الفلسطينية والفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، دليل المواطن، 2013م)
7. الأغا، نعمان. (2015م). مدى تطبيق معايير التدقيق الحكومية المتعارف عليها في ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة
8. أمان، الموقع الالكتروني، مقال بعنوان قطاع الاعلام الفلسطيني بحاجة إلى تعزيز دوره في مكافحة الفساد، 2015/2/28
9. أمان، نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة في فلسطين 2014)
10. أنيس، إبراهيم، وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الثاني
11. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالتعاون مع منظمة الشفافية المالية. (2009م). نظام النزاهة الوطني - تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية 2009. رام الله
12. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2013م)، سلسلة تقارير، النزاهة والشفافية والمساءلة في قطاع التعليم العالي في قطاع غزة
13. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). الدليل التدريبي في المساءلة الاجتماعية. رام الله
14. بكرون، إياد. (2012م). نظم صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أثرها على تقديرات الموازنة، دراسة حالة قطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة
15. البنك الدولي للإنشاء والتعمير، معهد البنك الدولي، وحدة التدريب والنقاش الفكري. (2005م). أوراق عمل، المساءلة الاجتماعية داخل القطاع العام
16. البنك الدولي. (نوفمبر 2011م). تقرير حول مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دروس مستفادة من التحولات الاقتصادية والسياسية السابقة
17. البنك الدولي. الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، ماذا تعني المساءلة الاجتماعية بالنسبة للبنك الدولي، الفصل الثاني. (2005م)
18. التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان 1999م
19. الجبالي، عبد الفتاح. (15 مارس 2012م). المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة. ورقة أولية للنقاش، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية
20. حرب، جهاد. المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطي-مفتاح تقرير حول: أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني. آذار /2003م
21. خشارمة وحسين علي. (2013). العوامل المؤثرة في تطور الموازنة العامة في الأردن: دراسة ميدانية

22.د.طارق الحاج، « المالية العامة «، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 35

23.الداعور، اسلام. (2008م). مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية (رسالة ماجستير منشورة). جامعة الخليل، الخليل

24.دعيبس ومنال فؤاد. (2004). مدى تطبيق الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية

25.الدور غير العادية الرابعة، الجلسة الأولى - الاجتماع التسعون المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة حول موازنة السلطة لعام 2014، يوم الأربعاء الموافق 2015/6/2

26.دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، د. عبد المعطي عساف، د. على العربي، 1986، ص24

27.دياب، أسامة وعبد الحليم، ريم. (ديسمبر 2014). شفافية الموازنة العامة للدولة، الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

28.رجب، معين. (2015م). موازنة السلطة الفلسطينية لعام 2015 بين الواقع والمأمول. ورقة عمل مقدمة على ضوء التقرير المالي للجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة

29.زعيتر، أحمد. (2012م). دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة 2000-2001، (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الأزهر. غزة

30.سايح بو زيد. (2012). سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية 55 ، (10)، El-Bahith Review-66.

31.سجى، فاطمة. (2010-2011م). الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة

32.شبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي وهيئة كير الدولية - مصر. (مايو 2013م). التقرير الختامي، تقييم أولى للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي

33.شراكة الموازنة الدولية (2008). (IBPم). التقرير النهائي لمسح الموازنة المفتوحة، "الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة"

34.شراكة الموازنة الدولية (IBP). (سبتمبر 2015م). تقرير مسح الموازنة المفتوحة "الموازنات المفتوحة، تطوير مستويات المعيشة"

35.الشريف، حنين. (2013م). أثر المساءلة الإدارية على الأداء الوظيفي للعاملين الإداريين في وزارة التربية والتعليم في قطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية، غزة

36.الشلة، علا. (2005م). محددات الإيرادات العامة في فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. نابلس

37.الطهراوي، عبد المنعم، ورقة عمل بعنوان مأسسة المساءلة الاجتماعية في فلسطين والمشاركة الشبابية، المؤتمر الأول للمساءلة الاجتماعية الأول، 2014م

38.الطيراوي. سجى. (2011م). حرية الوصول للمعلومات في الواقع القانوني والعملي في فلسطين أمان

39.عبد النبي، نبيل. (2012م). الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-2010م. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الأزهر. غزة

40.العضايلة، علي محمد عمر & الطراونة، رشا نايل حامد. (2010). أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية. Jordan Journal of Business Administration، 6(1)، 63-96.

41.عطا الله، زاهر. (2016م). دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي 2008-2013جامعة الأقصى

42.العفيفي، عبير. (2007م). معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والاليات المقترحة لزيادة فاعليتها، دراسة تحليلية تطبيقية على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة)

43.الغبلاني المكناسي، رشيد. (29 مايو 2011م). مشروع الحكامة المحلية والمواطنة في المدن المتوسطية - الشفافية وتقديم الحساب proyecto (local ، CMRD local Med

44.غنام، فريد. (2006م). إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة) الجامعة الإسلامية. غزة

45.غيغينات، كارولين. الجلسة المواضيعية الثانية: تعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة، مذكر مرجعية)

46.فهمي، ليلى. (25-27 يوليو 2004م). النظام المحاسبي لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات. ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية. دمشق - الجمهورية العربية السورية

47.فوكس، جوناثان. البنك الدولي للإنشاء والتعمير، معهد البنك الدولي، (سبتمبر 2014م) سلسلة أوراق عمل الشراكة العالمية للمساءلة الاجتماعية، ورقة العمل رقم (1)، المساءلة الاجتماعية: ماذا تعني الأدلة بالفعل؟

48.القاصد، أريان. (1998م). تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين

49.القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م

50.القانون الأساسي لسنة 1998م

51.قانون رقم 7 لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون الإدارية والمالية

52.الكبيسي، عامر خضير مشرف & السبيعي، فارس بن علوش بن بادي. (2010م). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية (Doctoral dissertation).

53.الكعبي، جبار وعبد الحميد، ياسر. (2008م). شفافية الضريبة وآفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب. ورقة مقدمة إلى مؤتمر نحو استراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة المقدم إلى هيئة النزاهة. بغداد

54.لبد، عماد. (2016). الأبعاد الاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية. مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية 12(1).

55.لبنى، & بلغيث... الجزائر... العنوان: حوكمة الإدارة المحلية وتطبيقاتها على ضوء قانون الولاية في (المساءلة، الشفافية، المشاركة في قانون 12-07 (Doctoral dissertation، Université Larbi Tebessi de Tébessa).

56.لبنى، عبد اللطيف. (2011م). نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة في مصر، جامعة القاهرة

57.لعمارة، جمال. (2002م). مداخل الموازنة العامة للدولة. مجلة العلوم الإنسانية، عدد (2)، صفحة (2). جامعة محمد خيضر

58.المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، شفافية الموازنة، مكسب للجميع بلا خسائر، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى، ابريل 2016م

59.مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثاني، صفحة 16، ديسمبر 2014م، جمعية الحياة والأمل، غزة

60.المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير التقييم الذاتي، 21 تشرين أول، 1996، رام الله

61.المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة حول موازنة السلطة لسنة 2014، جلسة 3/6/2015

62.مجلس حقوق الإنسان. (2013م). التقرير السنوي لمفاوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السلمية والأمين العام، الدورة الخامسة والعشرون

63.المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة. (2013م). امتلك المعلومة: الحصول على المعلومات في اليمن. اليمن / http://www.ytti-ye.org

64.محمد، أيمن، مؤسسة فريدرش ايبرت، مكتب الأردن والعراق، ورقة سياسات، الفساد والمساءلة في العراق، أيلول 2013

65.مخيمر، عبد العزيز جميل وعبد المحسن جودة وناجي محمد فوزي خشية، وعبد القادر محمد عبد القادر، وسعد عبد الحميد مطاوع. (2000م). قياس

الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر

66. المدخلي، محمد، (بدون تاريخ)، منهجية تحليل المحتوى، تطبيقات على مناهج البحث

67. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (2009م). تقارير مختلفة

68. مركز الميزان لحقوق الإنسان. (17-18 ديسمبر2003م). وقائع المؤتمر السنوي الأول، الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2004، نحو مشاركة أوسع. غزة

69. مركز الميزان لحقوق الإنسان. (26 ديسمبر2005م). وقائع المؤتمر السنوي الثالث، الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2006 بعد تنفيذ خطة الانفصال. غزة

70. مركز الميزان لحقوق الإنسان. (31 ديسمبر2004م). وقائع المؤتمر السنوي الثاني، الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2005، تخطيط ورقابة... إيرادات ونفقات. غزة

71. مركز الميزان لحقوق الإنسان. (ديسمبر 2002م). دليل الموازنة العامة. غزة

72. مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي(UNDP)، المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (3-5 أكتوبر، 2010م). المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات. وثيقة معلومات أساسية مقدمة في فعاليات التدريب الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية، مصر، القاهرة

73. مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية .NDC (2015م). دليل المساءلة الاجتماعية

74. مركز موارد التنمية. دليل المساءلة الاجتماعية - تطبيقات عملية

75. مشروع تعزيز المساءلة المجتمعية في قطاع الحكم المحلي الذي تنفذه البلدية بدعم من التعاون الألماني «GIZ» وبالتعاون مع الهيئة الاستشارية الفلسطينية لتطوير المؤسسات غير الحكومية PCS

76. المصري، أشرف. (2010م). الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربته في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني 1994-2006، نابلس

77. مصلح، عبير. (2013م). النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. الطبعة الثالثة.

78. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (22 نيسان 2015). تقييم تنفيذ موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2014 ومتغيرات السياسة المالية في موازنة 2015، ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة رقم 2. رام الله

79. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان- المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان-الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة رقم 9، صفحة

80. مناصرة، عزوز. (2006-2007م). أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة محمد خيضر - بسكرة. الجزائر

81. منظمة الشفافية الدولية، 2009م

82. مؤسسة كير الدولية - مصر. (2014-2015). استبيان حول أهم أدوات المساءلة الاجتماعية

83. مؤسسة كير الدولية - مصر. (يوليو 2013م). النشرة المعرفية لشبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي، العدد (3)، http://www.ansa-aw.net/349/resources/Resources/36739

84. النجداوي، ريم. (15-16 سبتمبر 2014م). مقدمة حول المساءلة لخطة التنمية لما بعد عام 2015، إدارة سياسات التنمية المستدامة

85. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية 2014-2016، بناء الدولة وتجسيد السيادة، 2014م

86. وزارة الحكم المحلي. (2015م). ورقة سياسات حول تعزيز ومأسسة المساءلة الاجتماعية في أعمال الهيئات المحلية، غزة

87. وزارة المالية، قطاع الموازنة العامة للدولة. (يناير 2014م). الموازنة في 25 سؤال وجواب. جمهورية مصر العربية

88.وشاح، محمود. (2008م). الإطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني، دراسة ميدانية (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية

89.وهدان، هارون. (2014م). دور الإيرادات غير السيادية في تمويل الموازنة وطرق تفعيلها (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. نابلس

ثالثاً: المراجع الأجنبية

1. Ackerman, J. M. (2005). Human rights and social accountability. Participation and Civic Engagement, Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank.
2. Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. (Eds.). (2013). The international handbook of public financial management. Springer.
3. Arroyo, D., & Sirker, K. (2005). Stocktaking of social accountability initiatives in the Asia and Pacific Region. World Bank Institute Working Papers.
4. Benito, Bernardino and Francisco Bastida. 2009. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. Public Administration Review, May/June
5. Bhat, R. (Nov. 7,2015). Right to information act: a great steps to tackle corruption. Research on Humanities and facial science
6. Camargo, C. B., & Jacobs, E. (2011). Social Accountability and its Conceptual Challenges: An analytical framework. Working Paper Serie 16, Basel Institute, https://www. baselgovernance. org/sites/collective. localhost/files/ publications/biog_working_pa per_16. pdf.
7. Citizen-based service delivering monitoring: research into current practices-Department of performance Monitoring and Evaluation in the presidency (DPME), support of the (PDPPD)
8. Cottarelli, C. (2012). Fiscal Transparency, Accountability, and Risk. IMF Policy Paper.
9. Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement. Education policy analysis archives, 8, 1.
10. Flore, L. (2004). World Bank (by).» World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People», London, Oxford University Press. Diritto pubblico, 10(1), 385-402.
11. Florina, B. O. B. E. Ş. (2013) The Applicability of the Principles That Govern the Budgetary Activity. Studies in Business and Economics, 8(1), 5-10.
12. Fölscher, A. (2010). Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability. Transparency and Accountability Initiative c/o Open Society Foundation, London, United Kingdom. http://www. transparency-initiative. org/wp-content/uploads/2011/05/budget_ transparency_final1. pdf.
13. Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, 17(4-5), 663-671.
14. Freedom House. 2012. "Israeli-Occupied Territories and Palestinian Authority. "http://www.freedomhouse.org/ report/freedom-press/2011/israeli-occupied-territories-andpalestinian-authority
15. Goertz, A. M., & Jenkins, R. (2003, November). Reinventing Accountability: Making Democracy Work.". In Conference Paper presented at World Bank Sustainable Development Lecture Series. Washington DC: November.
16. IBP paper, Open Budget survey tracker, Sep 2014: 4
17. Isaksen, J., Amundsen, I., & Wiig, A. (2007). Budget, State and People. Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola. Chr. Michelsen Institute. http://www.opengovguide.com/commitments/publish-all-eight-key-
18. King, R., Owusu, A., & Braimah, I. (2013). Social Accountability For Local Government in Ghana. Commonwealth

Journal of Local Governance, (13/14).

19. Lister, S. (2010). Fostering Social Accountability: From Principle to Practice–A Guidance Note.
20. Malena, C., & Forster, R. (2004). Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice.
21. Meyers, Renee, UWS Leader Site, February,2010
22. Ministry of Local Government. 2012. The National Strategy to Achieve the MDGs by 2015. Ramallah: Palestinian National Authority.
23. Nofianti, L., & Suseno, N. S. (2014). Factors Affecting Implementation of Good Government Governance (GGG) and their Implications towards Performance Accountability. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 164, 98-105.
24. Perzzotti, E & Smuloviz, C. (2006). An introduction on social Accountability. University of Pittsburgh Press
25. Post, D., & Agarwal. S., How to notes: citizen charters, Enhancing services delivering through accountability, GAC in project, . World bank, http://www.ansa-aw.net/upload/ar/pillars/budgettransparency/1%20AR%20Glossary%20of%20Social%20Accountability%20Tools_AR.pdf
26. Prepublication version of a paper subsequently abridged and published as a chapter in Adam Kuper and Jessica Kuper (eds). The Social Science Encyclopedia (New York: Routledge, 2004). Goetz, Anne Marie and Jenkins, Rob, 2004. Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor, London: Macmillan/Palgrave
27. Ramkumar, V. (2008). Our money, our responsibility: a citizens› guide to monitoring government expenditures. International budget project (IBP).
28. Responsible. Accountable. Flexible. Informed. Stable. The Campaign for a Better Budget Process. (Jan 2007). Minnesota budget project
29. Rozo, M. Integrity Pacts, Transparency International
30. Said, J., & Jaafar, N. H. B. (2014). Accountability in government linked companies: an empirical finding. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 145, 294-299.
31. Sipondo, A. (2015). Does Context Matter? A study of PSAM›s Approach to SA in Mozamique
32. Social accountability sourcebook, chapter3, methods and tools
33. Training materials for Governments OBI-PBS, MGP, 2012:1) http://www.internationalbudget.org/why-budget-work/budget-formulation/analyze-pb-statements/
34. UNDP –(2013) “Reflections on Social accountability
35. UNDP, Fostering Social Accountability: A guidance note, Transparency International 2011, World Bank 2007
36. World Bank, Social Accountability Sourcebook

روابط الكترونية:

37. http://www.ansa-aw.net/upload/ar/pillars/budget-transparency/1%20AR%20Glossary%20of%20Social%20Accountability%20Tools_AR.pdf
38. http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey-tracker/
39. https://www.aman-palestine.org/
40. http://www.openbudgetindex.org/

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب: 69647 القدس 95908

هاتف : 02 2989506 / 02 2974949

فاكس: 02 2974948

غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول

بالقرب من وزارة الشؤون المدنية - عمارة الحشام / الطابق الأول

تلفاكس: 08 2884767 / 08 2884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org