INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

نتائج مسح تتبع الموازنات العامة

أيلول، 2014

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المقر الرئيسي: رام الله، شارع الإرسال، حي المصايف، عمارة الريماوي

هاتف: 2989506 2 970+ / 2974949 2 970+

فاكس: 2974948 2 970+

مكتب غزة، شارع الحلبي، عمارة الحاشم

هاتف: 2884767 8 970+ / 2884766 8 970+

فاكس: 2974948 2 970+

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org

الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة

أيلول، 2014

مقدمة

نفذ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة (IBP)، مسح تتبع شفافية الموازنات العامة المفتوحة Open Budget Survey Tracker وذلك منذ مطلع شهر تشرين اول (اكتوبر) 2013، والذي يهدف الى تتبع مدى شفافية الموازنة العامة في الدول المستهدفة في البرنامج وعددها (30) دولة، من بينها فلسطين، من خلال متابعة نشر ثماني وثائق اساسية خاصة بالموازنة العامة. وهي:

1. بيان ما قبل الموازنة. PRE-BUDGET STATEMENT
2. ملخص مقترح الموازنة. EXECUTIVE'S BUDGET PROPOSAL
3. موازنة المواطن. CITIZENS BUDGET
4. الموازنة العامة المقرّة والمعتمدة. ENACTED BUDGET
5. التقارير الدورية (الشهرية والربعية). IN-YEAR REPORTS
6. التقرير النصف سنوي . MID-YEAR REVIEW REPORT
7. تقرير نهاية السنة. YEAR-END REPORT
8. التقرير المدقق. AUDIT REPORT

برنامج شراكة الموازنة الدولية (IBP) يساهم إلى حد كبير في الجهود الرامية إلى تعزيز شفافية الموازنات العامة للدولة، ويساهم في جعلها مفتوحة ومتاحة وخاضعة للمساءلة من خلال مسح الموازنة المفتوحة (OBS) لهاحيث يقيس هذا المسح الحد الادنى المطلوب من شفافية الموازنات العامة.

مسح الموازنة العامة المفتوحة (OBS)، هو التقييم العالمي المستقل والوحيد القائم على نظام متكامل يتضمن بيانات مقارنة لشفافية الموازنة العامة ومدى مشاركتها في جميع أنحاء العالم. يتم إجراء هذا التقييم، بشكل شامل ودقيق كل سنتين، ويقيس كمية المعلومات المتاحة للمواطنين من وثائق الموازنة العامة للدولة، اضافة الى قياس قوة مؤسسات الرقابة الرسمية. يستخدم مؤشر الموازنة المفتوحة (OBS) البيانات لحساب درجة الشفافية من (0 إلى 100) لكل بلد في (OBS) على أساس كمية من المعلومات الخاصة بالموازنات العامة والمتاحة للمواطنين .

وبرنامج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة المفتوحة هو أحد أدوات مسح الموازنة المفتوحة التي توفر تحديثات شهرية منتظمة على ما إذا كانت الحكومة المركزية في الدول تنشر وثائق الموازنة العامة الأساسية لمواطنيها في الوقت المحدد وفقاً للمعايير الدولية وقوانينها المحلية الخاصة بمواعيد نشر الوثائق المالية.

تصميم المسح

تم تصميم مسح تتبع شفافية الموازنة العامة لاستكمال مسح الموازنة العامة المفتوحة وتقديم لمحة سريعة عن التطورات في شفافية الموازنة العامة في الدول المختلفة حول العالم على أساس منتظم. علماً بأن البرنامج يعمل فقط على تتبع إذا ما كانت الحكومة تنشر وثائق الميزانية العامة الثماني الأساسية إلى المواطنين في الوقت المحدد لذلك، تبعاً لقوانينها المحلية والمعايير الدولية؛ وبالتالي فإنه لا يتم تقييم مستوى او دقة مضمون التقارير، او تقييم التفاصيل الواردة في وثائق الموازنة العامة الثماني الرئيسية. ويتم تحديث البيانات شهرياً، من خلال متابعة ما يتم نشره للمواطنين من قبل الحكومة المركزية ممثلة بوزارة المالية، وهذا البرنامج يساهم في الضغط من أجل إلتزام الدولة بالمعايير الدولية الأساسية لنشر وثائق الميزانية التي يتم رصدها على أساس الوقت الحقيقي لنشرها.

بيانات مسح تتبع شفافية الموازنة العامة يمكن استخدامها لتقييم إذا ما تم نشر وثائق الميزانية الاساسية في الدول، ولكن النتائج لا يمكن استخدامها لتقييم شامل لمستوى شفافية الموازنة العامة. في حين نشر وثائق الموازنة العامة هو خطوة أولى اساسية نحو توسيع شفافية الموازنة العامة، والحكومات غالبًا ما تحتاج إلى إتخاذ عدد من الخطوات الإضافية (على سبيل المثال: شمولية البيانات، سهولة الوصول لها، وضوحها وتفصيلاتها) قبل أن تعتبر الموازنة العامة شفافة بشكل كامل.

يتم تنفيذ مسح تتبع شفافية الموازنة العامة كمشروع تجريبي في 30 بلداً فقط، ومعظمها تم اختيارهم من بين تلك الدول التي حصلت على مجموع منخفض في إستبيان الموازنة المفتوحة عام 2012. منها (فلسطين، العراق، مصر، تونس).

منهجية العمل على مسح تتبع شفافية الموازنة العامة في فلسطين:

- تحديد وثائق الموازنة الثماني المراد تتبعها، وإعداد جدول «أجندة» يتضمن موعد نشر واصدار كل وثيقة تبعاً للمعايير الدولية التي تتقاطع مع نصوص القوانين الفلسطينية ذات الصلة (القانون الأساسي الفلسطيني، القانون الأساسي المعدل، قانون الموازنة العامة).
- متابعة الصفحة الرسمية لوزارة المالية الفلسطيني www.pmof.ps، لمتابعة نشر وثائق الموازنة العامة الثماني تبعًا لمواعيد نشرها الرسمية الواردة في الأجندة.
- التواصل مع وزارة المالية الفلسطينية من خلال الادارة العامة للموازنة العامة، والادارة العامة للحسابات العامة، من اجل التأكيد على نشر التقارير والحصول عليها.
- اعداد تقرير شهري عن الوثائق التي تم نشرها للمواطنين على موقع الوزارة، والحصول على نسخة منها للتوثيق، وكذلك عن الوثائق التي استحق موعد نشرها ولم تنشر.
- التقرير الشهري يتضمن 3 حالات للوثائق المطلوبة :

1. متاحة للجمهور (Publicly available) في حال تم نشرها في الموعد المحدد.
2. للاستخدام الداخلي فقط (Internal use only) في حال تم اعدادها ولكن لم تنشر بشكل متاح للجمهور.
3. لم تنشر (Not produced) في حال عدم نشرها، او نشرت ولكن بعد انتهاء فترة نشرها الواردة في الاجندة.

- ارسال التقرير الشهري الموثق الى الشراكة الدولية للموازنة العامة، من اجل نشر البيانات على الموقع الالكتروني الخاص ببرنامج مسح تتبع الموازنة العامة المفتوحة في الدول المستهدفة، واعداد تقرير شامل مقارن للدول المستهدفة.

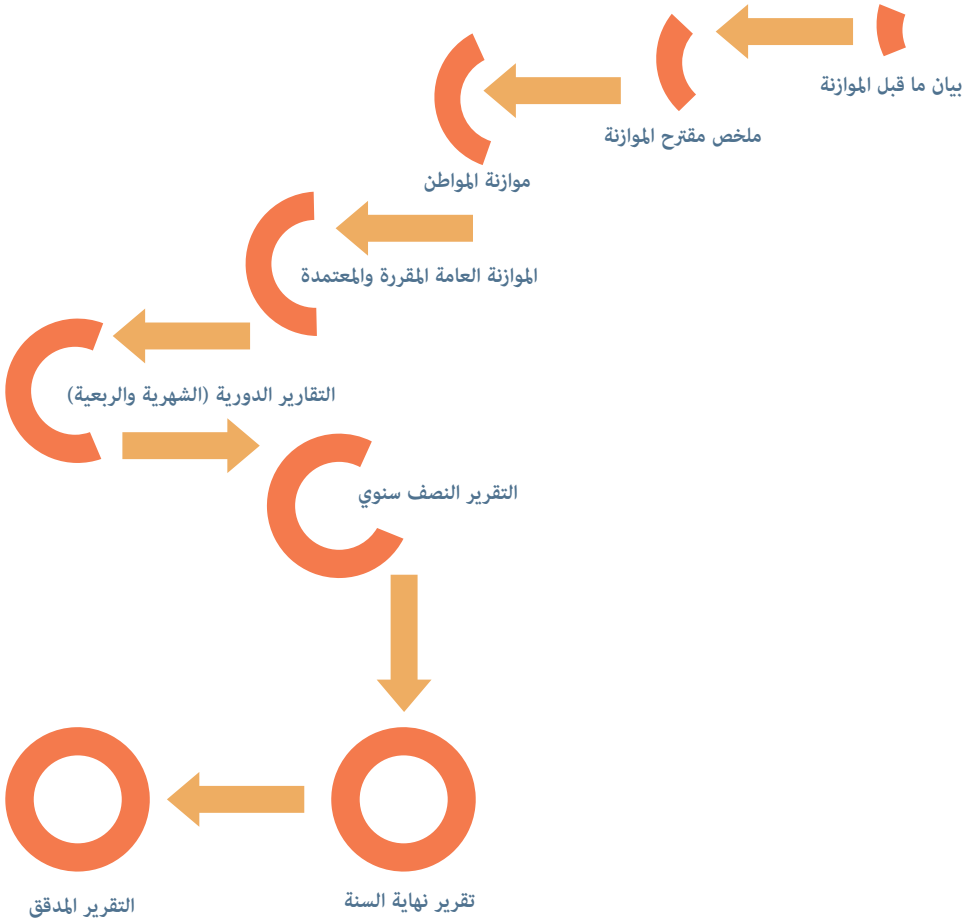
معيقات العمل :

- تعطل موقع وزارة المالية الالكتروني عن العمل بشكل متكرر، مما يعيق متابعة ما ينشر من الوثائق.
- عدم وجود شخص اتصال بوزارة المالية بصلاحيات لتوفير الوثائق المطلوبة، وبسبب ذلك يتم الاتصال بأكثر من دائرة ومستوى.

نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة :

اظهرت نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة الذي نفذه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنات، ان وزارة المالية الفلسطينية نشرت ثلاثة وثائق بشكل كامل ووفق المطلوب من اصل ثماني وثائق من المفترض نشرها، على الرغم من تواصل أمان المستمر مع الجهات ذات الصلة في وزارة المالية من اجل نشر تلك الوثائق والحصول عليها. حيث عملت أمان على تتبع نشر تلك الوثائق بشكل شهري، حيث جاءت النتائج كالتالي:

خطوات اعداد الموازنة العامة



1. بيان ما قبل الموازنة 2014 PRE-BUDGET STATEMENT.

يصدر بيان ما قبل الموازنة (بلاغ الموازنة) حسب القانون الاساسي، وقانون الموازنة العامة في 1 تموز/ يوليو من السنة المالية الجارية عن وزارة المالية بعد مصادقة مجلس الوزراء على الموازنة. يوضح بلاغ الموازنة المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، ويستعرض التعميم التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها الحكومة وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها كما ويتضمن التعميم أسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازناتها على ضوئها وكذلك الخطوط العريضة والواضحة والتعليمات والنماذج والمعلومات والجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة للسنة القادمة. كما يبين أسقف الموازنات الجارية لكل وزارة ومؤسسة ويطلب من الوزارات والمؤسسات أن تقدم تقديرات لنفقاتها الجارية والتطويرية. كما يطالب البلاغ الوزارات والمؤسسات بتشكيل فرق لتنسيق عملية إعداد الموازنة وتتواصل هذه الفرق مع الخبراء في وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية من أجل الحصول على الإرشاد والمساعدة.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة :
بيان ما قبل الموازنة للعام 2014 لم ينشر.

2.ملخص مقترح الموازنة EXECUTIVE'S BUDGET PROPOSAL. 2014

ويصدر بتاريخ 1 تشرين ثاني/نوفمبر، أي قبل شهرين من انهاء السنة المالية لعرضه على المجلس التشريعي، وفق القانون الاساسي المعدل وقانون الموازنة العامة، ويتضمن مشروع قانون الموازنة كشفاً مصنفاً للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة. ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية. كما يحتوي القانون أيضاً على المقترحات المتعلقة بجمع إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية الجديدة والاقتراض الجديد لمواجهة أي عجز بالموازنة ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى، كذلك فإن المقترحات التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة المتعلقة بالمشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ يجب أن تشمل عملية تقييم التقدم الفعلي في ضوء الأهداف المخططة وكشفاً بالإحتياجات المالية للسنوات المالية القادمة وفي حالة المشاريع الرأسمالية الجديدة، يجب أن يحتوي مشروع قانون الموازنة العامة على مبررات وتفاصيل تنفيذها حتى تمكن المجلس التشريعي من اتخاذ القرارات الملائمة بشأنها.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة :
ملخص مقترح الموازنة للعام 2014 لم ينشر.

3. موازنة المواطن CITIZENS BUDGET 2014[1].

وهي 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 اصدار الموازنة المقرّة والمعتمدة، والتي يتضمن قانونها نشرها بشكل عام.

وقد شهد العام 2014 تراجعاً في اصدار هذه الموازنة، بعد ان تعاونت وزارة المالية وتحديداً دائرة الموازنة العامة لمدة ثلاث اعوام متتالية ونشرت موازنة المواطن بالشراكة مع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة : موازنة المواطن 2014 لم تنشر.

1. اصدرت وزارة المالية – الادارة العامة للموازنة العامة مسوّدة موازنة المواطن، ولكن لم يتم نشرها بشكل متاح للجمهور.

4. قانون الموازنة العامة المقرة والمعتمدة ENACTED BUDGET.

وهي الموازنة العامة المقرة والمعتمدة من المجلس التشريعي، وتصدر كقانون يسمى قانون الموازنة العامة للعام المحدد، ويتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بالموازنة العامة، ويجب نشره حال اقراره واعتماده وفقًا للقانون الأساسي المعدل وقانون الموازنة العامة، وفي الحالة الفلسطينية الراهنة يتم اقراره من الرئيس، والموعد النهائي لإقراره هو 31 مارس/اذار.

جاءت الموازنة العامة 2014 في سياق حالة من الغموض في الإعداد والنقاش وحتى الإعتماد، إضافة إلى حدوث تراجع وانتكاسة في النهج التشاركي لوزارة المالية مع الخبراء والأكاديميين ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة خلافاً لمبادئ الشفافية ونشر المعلومات. وقد دأبت وزارة المالية على مخالفة أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة، سيما ما يتعلق بتقديم الموازنة العامة في موعدها القانوني، وهو الأول من شهر تشرين الثاني، حيث تعمل على تقديم الموازنة العامة في اللحظة الأخيرة وبالتالي عدم ترك مجال للقطاعات المختلفة لإبداء الملاحظات ووجهات النظر. وفي ذلك مصادرة لحق جميع الأطراف في مناقشة هذا الموضوع الذي يمس كل مواطن فلسطيني.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة :
قانون الموازنة العامة 2014 تم نشره في اوائل شهر نيسان من نفس العام.

5. التقارير الدورية (الشهرية والربعية) IN-YEAR REPORTS.

وهي التقارير المالية الدورية (الشهرية والربعية) التي تصدر عن وزارة المالية الفلسطينية بعد انتهاء كل شهر، (أو بعد انتهاء كل 3 اشهر للربعية) وتتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير، تبعاً لقانون الموازنة العامة.

حيث إلتزمت الوزارة في اصدار هذه التقارير بمواعيدها، الا ان موقع وزارة المالية كان يتوقف عن العمل لفترات؛ الأمر الذي أعاق الوصول للمعلومات. وبالرغم من ان هذه التقارير تنشر إلا ان المعلومات المنشورة غير كافية وقد لا تعطي المواطن الصورة الحقيقية للواقع لأنها تخفي التفاصيل للبنود.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة:
التقارير الدورية تم نشرها.

6. التقرير النصف سنوي للسنة المالية MID-YEAR REVIEW 2014.

وهو الوثيقة السادسة من نتائج مسح تتبع الموازنات العامة وهو التقرير الذي يصدر عن وزارة المالية الفلسطينية بعد انتهاء فترة نصف السنة المالية، ومن المفترض ان يتم نشرها بعد شهر لثلاثة شهور من انتهاء نصف السنة، ويتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير. ووفقاً لمنهجية المسح فإن هذا التقرير لم يتم نشره حتى 30 ايلول/2014.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة :
التقرير النصف سنوي لم يتم نشره.

7. تقرير نهاية العام 2014 YEAR-END REPORT[2].

وهو التقرير الختامي الذي يشمل كافة العمليات المالية خلال العام المالي، والذي يجب ان يتم اعداه في موعد اقصاه عام من نهاية العام المالي وفق القانون الاساسي المعدل وقانون الموازنة العامة. وقد قامت وزارة المالية بنشر التقرير الخاص بموازنة 2013، بشهر شباط من العام 2014، ملتزمة بذلك بما نص عليه القانون.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة :
تقرير نهاية العام لموازنة 2014 تم نشره.

2. عمليا لم يصدر التقرير السنوي الختامي للعام 2014، ولكن تم اعتماد التقرير الربعي الرابع كبديل عنه .

8. تقرير تدقيق الحساب الختامي[3] AUDIT REPORT.

وهو الوثيقة الثامنة من نتائج مسح تتبع الموازنات العامة وهو الحساب الذي يفترض من وزارة المالية تسليمه لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والادارية، حيث يقوم ديوان الرقابة المالية والادارية بتدقيقه واصداره بعد عام ونصف على الأكثر من انتهاء السنة المالية.

وتجدر الاشارة الى ان آخر حساب ختامي تم اعداده ونشره كان لموازنة العام 2010، وتم نشره بالربع الرابع من عام 2013. مما يؤكد على غياب الرقابة على الموازنة وعلى الأداء الحكومي خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي وعدم حصول ديوان الرقابة المالية والادارية على التقرير من وزارة المالية للسنوات 2011، 2012 و 2013.

نتيجة مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين فيما يخص هذه الوثيقة :
تقرير تدقيق الحساب الختامي غير منشور.

3. تجدر الاشارة الى ان آخر تقرير للحساب الختامي نشر في عام 2013 عن الموازنة العامة للعام 2010.

استنتاج :

تعاني الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية من ضعف في الشفافية، وفقا لنتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة والمنفذ بشكل موضوعي ومستقل، علماً بأن المسح يقيس الحد الأدنى من درجات الشفافية الواجب توفرها من أجل الإنطلاق بشكل اكثر عمقاً في مفهوم شفافية الموازنة العامة.

التوصيات :

1. ضرورة إتخاذ الحكومة الفلسطينية و تحديداً وزارة المالية والجهات الرقابية ذات العلاقة الإجراءات التي تعزز من شفافية الموازنة العامة، وان تعمل على نشر المعلومات الواضحة والشاملة وبالوقت المناسب للتقارير المالية المختلفة، ليتمكن المواطن من الاطلاع عليها، خاصة وان هذه التقارير متوفرة في الوزارة في المواعيد المحددة، ولا يوجد أي سبب لعدم نشرها للمواطنين.
2. ضرورة انفتاح وزارة المالية الفلسطينية على مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز العمل المشترك بينها بهدف تعزيز شفافية الموازنة العامة، وذلك خلال مراحلها المختلفة (اعداد الموازنة، اقرارها، تنفيذها، تقييمها).

جدول رقم (1)

يظهر مدى توافر وثائق الموازنة العامة الرئيسية الثماني في فلسطين

Palestine

Document	Current Status	Date of Publication	Next Publishing Period
Pre-Budget Statement	Internal use only	Unavailable	Before 01 Oct 2014
Executive's Budget Proposal	Internal use only	Unavailable	01 Oct 2014 - 31 Dec 2014
Enacted Budget	Publicly available	6/April/2014	15 Dec 2014 - 31 Mar 2015
Citizens Budget	Not produced	Unavailable	Same as either the Executive Budget Proposal or Enacted Budget.
In-Year Report	Publicly available	17 March 2014	Publishing period for each report is one to three months after a particular month/quarter ends.
Mid-Year Review	Not produced	Unavailable	Before 30 Sep 2014
Year-End Report	Publicly available	2 February 2014	01 Jan 2015 - 31 Dec 2015
Audit Report	Not produced	Unavailable	Before 30 Jun 2015

View the Budget Library | View historical information

جدول رقم (2)

يظهر مقارنة مدى توافر وثائق الموازنة العامة الرئيسية الثماني في الدول المستهدفة في البرنامج ومن ضمنها فلسطين.

Table 2. Availability of the eight key budget documents (September 2014)

COUNTRY	PRE-BUDGET STATEMENT	EXECUTIVE'S BUDGET PROPOSAL	CITIZENS BUDGET	ENACTED BUDGET	IN-YEAR REPORTS	MID-YEAR REVIEW	YEAR-END REPORT	AUDIT REPOR
Armenia	NP	P	NP	P	P	NP	P	P
Bolivia	I	I	NP	P	P	NP	P	P
Cote d'Ivoire	I	I	NP	P	P	NP	P	NP
Dominican Republic	I	P	P	P	P	NP	P	P
DR Congo	P	P	P	P	P	NP	I	NP
Ecuador	NP	P	NP	P	P	I	P	NP
Egypt	NP	I	NP	P	P	P	P	I
El Salvador	P	P	P	P	P	NP	P	P
Fiji	P	I	NP	P	I	I	P	NP
Georgia	P	P	P	P	P	NP	P	P
Ghana	NP	P	P	P	P	P	P	P
Greece	P	P	NP	P	P	NP	P	P
Hungary	NP	P	NP	P	P	NP	P	P
Iraq	I	I	NP	P	NP	NP	I	I
Kenya	P	P	P	P	P	I	I	P
Kyrgyz Republic	P	P	P	P	P	P	P	P
Macedonia	NP	P	NP	P	P	I	P	P
Mali	P	P	P	P	P	NP	I	NP
Myanmar	I	I	NP	P	I	I	I	I
Nicaragua	NP	P	NP	P	P	NP	P	P
Niger	P	P	NP	I	NP	NP	I	NP
Nigeria	NP	P	P	P	NP	I	P	NP
Palestine	I	I	NP	P	P	NP	P	NP
Philippines	P	P	P	P	P	P	P	P
Senegal	P	P	P	P	P	NP	NP	NP
Sierra Leone	I	P	P	P	P	I	P	P
Tanzania	P	P	P	P	P	NP	NP	P
Timor Leste	I	P	P	P	P	NP	I	P
Tunisia	NP	P	P	P	P	NP	P	NP
Vietnam	P	I	P	P	P	NP	P	I

P-published; I-internal use; NP-not produced

Designed by: www.collage.ps

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

www.aman-palestine.org