

# الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية

سلسلة تقارير (١٦)

## الإيرادات والنفقات خلال عامي

٢٠٠٧ - ٢٠٠٦

### المحتويات

٢	مقدمة
٣	مدخل
٤	إيرادات السلطة الوطنية خلال عامي ٢٠٠٦ - ٢٠٠٦
٧	نفقات السلطة الوطنية خلال عامي ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧
٩	الأموال الفلسطينية المحتجزة من قبل إسرائيل ٢٠٠٦-٢٠٠٧
٩	المنح والمساعدات الخارجية
١١	المجال المالي في خطة التنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠
١١	الانحرافات عن القانون في الأداء المالي للسلطة الوطنية
١٣	الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة الوطنية
١٣	من أبرز المظاهر في هذا المجال
١٤	التوصيات



نزاهة

شباط ٢٠٠٨

## مقدمة

شهدت الفترة " من بداية عام 2006 وحتى نهاية عام 2007 " الكثير من الأحداث الداخلية التي كان لها الأثر الكبير على الأداء المالي للسلطة الوطنية حيث شكلت ثلاث حكومات متعاقبة ابتدأت بتشكيل الحكومة العاشرة من قبل حركة حماس لوحدها التي فازت بالانتخابات التشريعية الثانية. ومن ثم شكلت حكومة الوحدة الوطنية والتي ساهمت فيها إضافة إلى حماس حركة فتح والطريق الثالث والبديل والمبادرة، فحكومة أنفاذ حالة الطوارئ بعد الحسم العسكري لحماس في قطاع غزة والتي تحولت إلى حكومة تسيير الأعمال لاحقا، كما شهدت هذه الفترة حدوث تباين في المعلومات المالية المعلنة حول إيرادات السلطة ونفقاتها، كما تميزت هذه الفترة بغياب المعلومات المؤكدة حول الأداء المالي للسلطة الوطنية والتي تشكل الأساس لكل مساءلة أو محاسبة ممكنة من الجهات ذات العلاقة، وترافق هذا الغموض في المعلومات مع غياب العديد من الإجراءات القانونية الواجب اتخاذها، سواء ما يتعلق منها بتقديم مشروع قانون الموازنة السنوية العامة للسلطة إلى المجلس التشريعي، التي لم تقدم خلال عام 2006، كما لم تقدم بشكل نظامي خلال العام 2007 تعطل عمل المجلس التشريعي منذ تاريخ 2007/7/11.

إضافة إلى ما تقدم لوحظ عدم التزام الحكومات التي شكلت خلال تلك الفترة، بتقديم التقارير ربع السنوية المتعلقة بتنفيذ الموازنة للمجلس التشريعي، حيث كان من المفروض تقديم 6 تقارير ربع سنوية حتى منتصف 2007 على الأقل وقبل ان يتعطل عمل المجلس، ولكن لم يقدم سوى التقرير نصف السنوي للسنة المالية 2006. كما لم تقدم الحكومة الحساب الختامي للسنة المالية 2005 رغم انقضاء المدة القانونية لها، وهي سنة كحد أقصى من نهاية السنة المالية 2006/12/31 وكذلك الحال بالنسبة للحساب الختامي للسنة المالية 2006.

وفي ظل غياب المعلومات الرسمية المؤكد حول الأداء المالي للسلطة الوطنية شكلت التصريحات الإعلامية للمسؤولين الحكوميين المصدر الأساس للمعلومات، وتراشقا للاتهامات، حول أسباب عجز الموازنة، وخواء الخزينة العامة للسلطة، وتجاوز المديونية داخليا وخارجيا للسقف المسموح به قانونيا، بالإضافة إلى التعيينات غير القانونية.

كما زاد من حدة المشكلة الحصار الاقتصادي المشدد، الذي فرض على السلطة الوطنية، وقيام إسرائيل باحتجاز عوائد الضرائب، التي تجنيها نيابة عن السلطة وذلك حتى منتصف عام 2007، أدى إلى عدم قدرة الحكومة الفلسطينية على وضع بيانات مالية واقعية، خاصة في مجال الإيرادات.

### مدخل

يهدف هذا التقرير إلى تحقيق عدة أهداف أهمها:

يعتبر قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998 التشريع الرئيس الذي يفصل ويحدد الأسس القانونية لسلوك السلطة الوطنية في المجال المالي، والمتعلق بالإيرادات والنفقات، فالموازنة هي الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقررة لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف، والسياسات المالية، والاقتصادية والاجتماعية للسلطة الوطنية.

ويعرف قانون تنظيم الموازنة العامة في (المادة 1) منه الإيرادات بأنها: الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية.

وتشمل الإيرادات الضريبية، الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت لآخر.

بينما تشمل الإيرادات غير الضريبية، الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية، أو تلك التي تساهم فيها السلطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادر.

أما المنح فتشمل، المنح المحلية والمنح الخارجية سواء كانت نقدية أو عينية. ويحدد قانون تنظيم الموازنة النفقات، بالنفقات الجارية، التي تشمل الرواتب والأجور، العلاوات، والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية. والنفقات الرأسمالية والتطويرية، التي تشمل، امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى. ويشكل حساب الخزينة العام، الحساب المركزي الذي تديره وزارة المالية، الوعاء الذي تودع فيه جميع الإيرادات (المقبوضات)، وتصرف منه جميع النفقات (المدفوعات)، المتعلقة بالسلطة الوطنية.

وتنص (المادة 6) من قانون تنظيم الموازنة العامة على تأدية جميع الإيرادات الخاصة بالسلطة إلى حساب الخزينة العام، وان تدخل ضمن الموازنة العامة، ما لم يرد نص قانوني خلاف ذلك، وان لا يخصص أي جزء من الأصول العامة، أو ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون.

1. مراجعة البيانات المالية التي قدمت من قبل الحكومة لتحديد حجم إيرادات السلطة ونفقاتها وفقا لهذه البيانات.
2. بيان حجم الأموال الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل ودورها في الأزمات المالية للسلطة والإشكاليات المتعلقة بها.
3. التعرف على حجم المنح والمساعدات التي تلقتها السلطة الوطنية واليات تقديمها خلال الفترة المعنية والإشكاليات الناجمة عن تقديمها.
4. تحديد الإشكاليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية خلال الفترة المعنية.
5. تحديد الانحرافات عن القانون والمتعلقة بجمع الإيرادات والإنفاق منها خلال الفترة المعنية.
6. الاطلاع على ما تضمنته خطة التنمية 2008-2010 وذلك في المجال المالي .

### ويتضمن التقرير المحاور التالية:

مدخل: الإطار القانوني الناظم للأداء المالي للسلطة الوطنية (الإيرادات والنفقات).

أولاً: إيرادات السلطة الوطنية خلال عامي 2006-2007.

ثانياً: نفقات السلطة الوطنية خلال عامي 2006-2007.

ثالثاً: أموال الضرائب الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل.

رابعاً: المنح والمساعدات المقدمة للسلطة الوطنية خلال عامي 2006-2007.

خامساً: الانحرافات عن القانون في الأداء المتعلق بالإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية.

سادساً: الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة الوطنية.

سابعاً : المجال المالي في خطة التنمية الفلسطينية 2008-2010

ثامناً: التوصيات.

<sup>1</sup> قانون تقديم الموازنة العامة للسنة المالية 2006.

فرض على السلطة الوطنية وعلى التعاملات البنكية معها.<sup>٢</sup> فقد قام المجلس التشريعي بتاريخ 29 /3/ 2006 بإقرار مشروع قانون، بشأن تقديم وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006، منحت الحكومة بموجب هذا القانون فرصة لتقديم موازنة عام 2006 حتى تاريخ 2006/5/31، كما تضمن تمديد العمل بالية الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر وفقا لموازنة السنة المالية 2005.

ولم تتقدم الحكومة في التاريخ المحدد (2006/5/31) بمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2006، وإنما تقدمت بتقرير حول توقعات الحكومة بشأن الإيرادات والنفقات خلال عام 2006، كما تقدمت بطلب إعفاء الحكومة من تقديم مشروع قانون موازنة 2006، وتمديد العمل بالية الإنفاق الشهري بنسبة 12/1 لكل شهر حتى نهاية 2006 /8/31.

وبالفعل قام المجلس التشريعي بتاريخ 2006/5/31 بإقرار مشروع قانون جديد تحت اسم معدل قانون بشأن تقديم وإقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2006، أقره المجلس بالقراءات الثلاث في جلسة واحدة وتضمن إعفاء الحكومة من تقديم موازنة 2006، والسماح لها بالإنفاق بالية الإنفاق الشهري 12/1 وفقا لموازنة 2005 حتى نهاية 2006 /8/31. وعاد المجلس وأقر مشروع قانون ثالث في جلسة واحدة والقراءات الثلاث، يعفي فيه الحكومة من تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2006، ويمنحها حق الصرف بقاعدة 12/1 حتى 2006 /12/31.

وجاء أول حديث من قبل الحكومة عن الأداء المالي للسلطة، في مجال الإيرادات والنفقات في خطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي بتاريخ 2006/5/31، حيث قدم الوزير تقديرا للإيرادات العامة للسلطة خلال عام 2006 بلغ (11,911) مليون شيكل، منها إيرادات محلية (5,520) مليون شيكل، ومساعدات ومنح (4,306) مليون شيكل، ومنح لتمويل المشاريع (1,165) مليون شيكل، وعوائد صندوق الاستثمار (920) مليون شيكل.<sup>٣</sup>

<sup>٢</sup> محمد صلاح الدين، تقييم أداء الحكومة العاشرة في الشأن المالي، شؤون تنموية، العدد ٣٣ ربيع ٢٠٠٧، ص ٢٤.

<sup>٣</sup> خطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي الفلسطيني حول الوضع المالي للسلطة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٦/٥/٣١.

ووفقا (للمادة 31) من قانون تنظيم الموازنة العامة فإن "على مجلس الوزراء أن يقدم في الأول من تشرين الثاني نوفمبر من كل عام مشروع قانون الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية المقبلة للمجلس التشريعي، لمراجعتها وإقرارها وإصدارها على أن يتم ذلك قبل بداية السنة المالية الجديدة.

وتنص (المادة 52) من قانون تنظيم الموازنة (مادة 62 من القانون الأساسي) على قيام الوزارة بإعداد تقرير مفصل كل ربع سنة عن وضع الموازنة يتضمن التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، على أن يقدم هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

ويمنح قانون تنظيم الموازنة العامة في (المادة 18) ديوان الرقابة المالية والإدارية حق مراقبة إيرادات ونفقات الوزارات، والمؤسسات العامة، والهيئات المحلية، والصناديق الخاصة، وطرق تحصيل الإيرادات وإنفاقها، على أن يقدم تقريرا سنويا شاملا لكل من رئيس السلطة الوطنية، والمجلس التشريعي، يتضمن الملاحظات، والآراء، والمخالفات المرتكبة، والمسؤولية المترتبة عليها في هذا المجال.

وأخيرا فإن على وزارة المالية، إعداد مسودة للحساب الختامي لكل سنة مالية، وتقديمه لمجلس الوزراء لاعتماده ومن ثم إحالته إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار (مادة 66 من قانون تنظيم الموازنة العامة).

### إيرادات السلطة الوطنية خلال عامي 2006 – 2007

لم تقدم الحكومة العاشرة التي شكلت بعد الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ 2006/1/25 مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2006 للمجلس التشريعي، كما لم تفعل ذلك من قبل الحكومة التاسعة، حيث كان من المفروض تقديم مشروع القانون إلى المجلس التشريعي في شهر تشرين أول نوفمبر 2005.

وللخروج من الإشكال القانوني المتعلق بعدم تقديم مشروع قانون موازنة 2006 في مواعده، وعدم قدرة الحكومة العاشرة على تقديمه فيما بعد، نتيجة لعدم وضوح الضمانات التمويلية، وتراجع الإيرادات بشكل حاد بسبب احتجاز إسرائيل لأموال الضرائب الفلسطينية التي تتولى جمعها نيابة عن الجانب الفلسطيني، والحصار الاقتصادي والمالي المشدد الذي

ولم تتقدم الحكومة العاشرة بأية تقارير مالية عن الوضع المالي للسلطة خلال عام 2006 بعد التقرير نصف السنوي الأول، كما لم تقدم أية تقارير مالية تتعلق بالوضع المالي خلال عام 2007.

ومن جهة أخرى لم يتضمن المشروع الاوّل لقانون الموازنة للسنة المالية 2007 جدولاً يوضح إعادة تقدير الإيرادات لأخر سنتين أي إيرادات عامي 2005 و 2006، وفقاً للمادة 34 من قانون تنظيم الموازنة العامة، والتي تكون مبنية على أساس التحصيل الفعلي للإيرادات، فقد تم الاكتفاء بالإشارة إلى الإيرادات المتوقعة عام 2007.

ووفقاً للصفحة الإلكترونية لوزارة المالية في حينه فقد بلغ إجمالي الإيرادات خلال عام 2006 نحو (357.83) مليون دولار، تشكل الإيرادات المحلية منها (289.15) مليون دولار (إيرادات ضريبية (205.26) مليون دولار، وإيرادات غير ضريبية (83.89) مليون دولار) أما إيرادات المقاصة فبلغت (68.68) مليون دولار.<sup>٧</sup>

من جهة أخرى تقدمت حكومة تسيير الأعمال التي يرأسها الدكتور سلام فياض بمشروع قانون موازنة جديد للسنة المالية 2007 بتاريخ 8/31/2007 تمهيداً للمصادقة عليها من قبل رئيس السلطة الوطنية بمرسوم رئاسي نظراً لعدم انعقاد المجلس التشريعي لإقرارها وفق الأصول القانونية وقد جاء في المذكرة الإيضاحية المرفقة بالمشروع الجديد انه ونتيجة لما لحق بالنظام المالي للسلطة من ضرر من جراء الحصار وما انطوى عليه ذلك من عدم توريد كل المساعدات لحساب الخزينة الموحد والإنفاق خارج إطار الموازنة، فإنه لا يمكن الاعتماد بدرجة عالية من الثقة على البيانات المالية عن أعمال السنة المالية 2006، وأنه من المرجح أن تكون البيانات المتعلقة بالإيرادات العامة وخاصة المساعدات الخارجية لا تغطي كافة ما تحقق بالفعل منها.<sup>٨</sup>

وبلغ إجمالي إيرادات السلطة الوطنية حتى شهر حزيران 2007 نحو 375 مليون دولار، شكلت الإيرادات الضريبية منها نحو 100 مليون دولار، والإيرادات غير الضريبية نحو 56 مليون دولار وإيرادات المقاصة نحو 217 مليون دولار.<sup>٩</sup>

أما الوضع المالي الفعلي بما يتضمنه من إيرادات ونفقات للسلطة الوطنية في عام 2006 فقد جاء في التقرير نصف السنوي الأول، الذي قدمه القائم بأعمال وزير المالية بتاريخ 2006/8/29 بعد اعتقال وزير المالية الدكتور عمر عبد الرازق من قبل إسرائيل، وبعد مرور شهرين عن انقضاء الموعد القانوني المحدد لتقديم التقرير الربع سنوي الثاني، حيث أشار التقرير المذكور أن إيرادات السلطة خلال الربع الأول والربع الثاني من عام 2006 بلغت (2,735) مليون شيكل، وهي تفوق إيرادات السلطة لذات الفترة من عام 2005 والتي بلغت (2,618) مليون شيكل أي بزيادة مقدارها (110) مليون شيكل.

إلا أن ذلك لا يمثل الإيرادات الفعلية التي وصلت الخزينة العامة، فقد قامت إسرائيل باحتجاز مبلغ (2,076) مليون شيكل منها، ما يعني انخفاض الإيرادات المتاحة بحوالي 60% مقارنة بنفس الفترة من عام 2005.<sup>٤</sup>

من جهة أخرى تضمن التقرير نصف السنوي للسنة المالية 2006 العديد من الأخطاء خاصة وجود تباين كبير بين الجداول التجميعية للإيرادات والنفقات وجداولها التفصيلية إضافة إلى العديد من النواقص التي جعلت لجنة الموازنة في المجلس التشريعي توصي في تقرير لها بتاريخ 2006/12/24 برد هذا التقرير وعدم اعتماده كوثيقة من وثائق المجلس إلا بعد تصويب ما ورد فيه من أخطاء في البيانات المالية.<sup>٥</sup>

ووفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007، الذي أعد من قبل الحكومة العاشرة، فقد بلغ تقدير إجمالي الإيرادات المحلية لعام 2007 (1,200) مليون دولار (5,400) مليون شيكل، كان منها (4,288) مليون شيكل إيرادات ضريبية، و (1,111) مليون شيكل إيرادات غير ضريبية.<sup>٦</sup>

ويتجاوز حجم الإيرادات المقدر في عام 2007، الإيرادات المحلية في عام 2005، بنسبة 7% في الوقت الذي أشار التقرير النصف سنوي الأول 2006 إلى تراجع الإيرادات الفعلية بنحو 60% بالمقارنة مع النصف الأول من عام 2005.

<sup>٤</sup> تقرير القائم بأعمال وزير المالية حول الوضع المالي للسلطة خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٦، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله، ٢٠٠٦/٨/٢٩.

<sup>٥</sup> محمد صلاح الدين، مصدر سابق، ص ص ٢٥-٢٦.

<sup>٦</sup> مشروع قانون موازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٧، المجلس التشريعي الفلسطيني، ٢٠٠٧/١/١٦.

<sup>٧</sup> الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٦، الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية.

<sup>٨</sup> الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧، وزارة المالية، رام الله، ٢٠٠٧/٨/١٣.

<sup>٩</sup> المفوضية الأوروبية، الألية الدولية المؤقتة (الوحدة الإدارية) القدس، آب ٢٠٠٧.

## الأداء العالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال الإيرادات والنفقات

وتشير بيانات غير نهائية لوزارة المالية الى حجم الإيرادات خلال عام 2007 بلغ 1.218 مليون دولار وان الإيرادات مضافا لها المنح والمساعدات الخارجية قد بلغت 2.220 مليون دولار.<sup>١١</sup>

ووفقا للمشروع الثاني للموازنة العامة 2007 فان حجم الإيرادات المتوقع تحصيلها فعلا نحو 1,3 مليار دولار منها 294 مليون دولار إيرادات محلية وحوالي مليار دولار إيرادات المقاصة ومن ضمنها الإيرادات المتأخرة من عام 2006،<sup>١٢</sup>

### جدول رقم (1) الإيرادات لعام 2006

وفقاً لبيانات وزارة المالية للسنة المالية 2006	وفقاً لتقرير عن الاوضاع المالية للسلطة الوطنية خلال النصف الأول من عام 2006	وفقاً لخطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي حول الوضع المالي للسلطة الوطنية بتاريخ 2006/5/31
إجمالي الإيرادات 4,823,0 مليون شيكل	إجمالي الإيرادات 1,151 مليون شيكل	إجمالي الإيرادات 11.911 مليون شيكل
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الإيرادات المحلية 1,292,0 مليون شيكل</li> <li>▪ إيرادات المقاصة 323,63 مليون شيكل</li> <li>▪ صندوق الاستثمار 920 مليون شيكل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الإيرادات المحلية 777 مليون شيكل</li> <li>▪ إيرادات المقاصة 323,63 مليون شيكل</li> <li>▪ منح ومساعدات لدعم الموازنة 3,224,0 مليون شيكل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ إيرادات محلية 5,520,0 مليون شيكل</li> <li>▪ منح ومساعدات دعم الموازنة 4,306,0 مليون شيكل</li> <li>▪ منح تمويل مشاريع تطويرية 1,165 مليون شيكل</li> </ul>

### جدول رقم (2) الإيرادات لعام 2007

وفقاً لبيانات وزارة المالية للسنة المالية 2007 (بيانات غير نهائية) بالدولار*	وفقاً للمشروع الثاني لقانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007	وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007 المقدم من الحكومة العاشرة
إجمالي الإيرادات + المنح والمساعدات الخارجية 2,220 مليون دولار	إجمالي الإيرادات + المنح والمساعدات الخارجية 11.202 مليون شيكل	إجمالي الإيرادات + المنح والمساعدات الخارجية 11.769 مليون شيكل
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الإيرادات من الضرائب والرسوم 1.220 مليون دولار</li> <li>▪ منح ومساعدات لدعم الموازنة مليار دولار</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الإيرادات المحلية 4.162 مليون شيكل</li> <li>▪ المنح ومصادر التمويل الاخرى 6.914 مليون شيكل - 294 مليون شيكل سداد القروض.</li> <li>▪ منح تمويل مشاريع تطويرية 420 مليون شيكل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ الإيرادات المحلية 5,400,0 مليون شيكل</li> <li>▪ منح ومساعدات لدعم الموازنة 5,190,0 مليون شيكل</li> <li>▪ منح تمويل مشاريع تطويرية 1,350,0 مليون شيكل</li> </ul>

\* تم ايراد المبالغ بالدولار كما وردت في بيانات وزارة المالية حيث لم يتم تحديد السعر الذي سيتم احتساب الدولار وفقاً له.

<sup>١١</sup> بيانات مالية غير نهائية تم الحصول عليها من وزارة المالية بتاريخ ٢٤/٢/٢٠٠٨.

<sup>١٢</sup> الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧، وزارة المالية، رام الله، ١٣/٨/٢٠٠٧.



### نفقات السلطة الوطنية خلال عامي 2006 و 2007

مليون دولار أي بزيادة قدرها نحو (76) مليون دولار عما هو عليه في عام 2006.

وفي جانب الاحداثات المعتمدة لعام 2006 فعلى الرغم من اعتماد الاحداثات المقررة في موازنة 2005 كاحداثات لعام 2006 مع تعديل احداثات وزارة التربية والتعليم لتصبح 2500 وظيفة والأوقاف 600 وظيفة وبحيث يبلغ حجم الاحداثات (4284) وظيفة إلا أن سقف التعيينات تجاوز ذلك بكثير، حيث تم توفير اعتمادات مالية لـ 5700 عنصراً من القوة التنفيذية التابعة لوزارة الداخلية، واعتمادات أخرى لوزارة الاقتصاد الوطني، أما حجم الاحداثات المقدرة لعام 2007 فقد بلغت نحو (6000) وظيفة.<sup>١٥</sup>

وفي الوقت ذاته لم يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة للسنة المالية 2007 كشفاً بأعداد الموظفين في القطاع العام، وتم الاكتفاء بجدول الاحداثات. كما تم تخصيص مبلغ ( 16,3) مليون دولار للاحداثات الجديدة في مشروع قانون موازنة 2007،<sup>١٦</sup>

وبالمقارنة بين النفقات العامة وفقاً للمشروع الأول لقانون الموازنة 2007 والنفقات الفعلية لعام 2005، فقد قدرت النفقات العامة وفقاً لموازنة 2007 بنحو (2,6) مليار دولار في حين كانت النفقات الفعلية في عام 2005 نحو (1,9) مليار دولار أي بزيادة (700) مليون دولار، وهذا يعني زيادة الإنفاق الحكومي بنسبة 35% عن عام 2005، وهناك من يرى أن 11% من الزيادة في الإنفاق سيذهب إلى تغطية فاتورة الرواتب التي تشكل 60% من مجمل النفقات التشغيلية للسلطة، وذلك بسبب التعيينات الجديدة.<sup>١٧</sup>

ووفقاً لما أشار إليه القائم بأعمال وزير المالية الدكتور سمير أبو عيشة، فقد بلغ عدد التعيينات نحو 11 ألف موظف، 5500 من أفراد القوة التنفيذية، و 3 آلاف وظيفة في وزارة التربية والتعليم العالي و 1170 وظيفة في وزارة الصحة، و 1500-1000 وفق شواغر وظيفية أخرى، إضافة إلى 148 موظفاً من الفئة العليا (مدير عام وحتى وكيل) تمت بمراسيم رئاسية.<sup>١٨</sup>

بلغ تقدير النفقات لعام 2006 كما جاء في خطاب وزير المالية في الحكومة العاشرة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية المقدم للمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 2006/5/31 نحو (11,807) مليون شيكل منها مبلغ (10,642) مليون شيكل نفقات جارية ومبلغ (1,165) مليون شيكل نفقات تطويرية.<sup>١٩</sup>

وبلغ إجمالي النفقات خلال النصف الأول من عام 2006 نحو (744.26) مليون دولار (30,423,03) مليون شيكل، كان نصيب الرواتب والأجور منها (565,87) مليون دولار، والنفقات الجارية والرأسمالية (176,14) مليون دولار، والنفقات التطويرية (2,25) مليون دولار، وبلغ عجز الموازنة نحو 609 مليون دولار خلال هذه الفترة.<sup>٢٠</sup>

ووفقاً لمشروع قانون موازنة السنة المالية 2007 المقدم من الحكومة العاشرة فقد بلغ إجمالي النفقات العامة التقديرية للعام 2007 مبلغ (2,565) مليون دولار، (11,538) مليون شيكل.

وبلغ عجز الموازنة (1,365) مليون دولار (6,138) مليون شيكل، وأما تفاصيل النفقات العامة التقديرية لعام 2007 فتمثلت في الرواتب والأجور بمبلغ ( 1,365,974) مليون دولار و نفقات تشغيلية وتبلغ (266,068) مليون دولار، و نفقات تحويلية (490,843) مليون دولار.<sup>٢١</sup>

وتشير تقارير وزارة المالية المنشورة على الصفحة الالكترونية للوزارة الى ان إجمالي النفقات وصافي الإقراض لعام 2006 بلغ (1,728) مليون دولار، وبلغ إجمالي النفقات (1,573) مليون دولار، وبلغ مقدار الرواتب والأجور (1,181) مليون دولار، أما النفقات الجارية والرأسمالية فبلغت 384 مليون دولار، والنفقات التطويرية (8,48) مليون دولار، وبلغ عجز الموازنة (1,376,44) مليون دولار. وبالمقارنة مع عام 2005 فقد بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض (19.247) مليون دولار في ذلك العام أي بزيادة مقدارها (196) مليون دولار، عما هو عليه في عام 2006، وإجمالي النفقات (1,649,84)

<sup>١٥</sup> محمد صلاح الدين، مصدر سابق، ص ٢٧.

<sup>١٦</sup> مشروع قانون موازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٧، مصدر سابق.

<sup>١٧</sup> المركز الفلسطيني للدراسات السياسية والمسحية، ورشة عمل حول الأداء المالي للحكومة العاشرة، رام الله، ص ١٢.

<sup>١٨</sup> المصدر نفسه ص ١٣.

<sup>١٩</sup> وزير المالية أمام المجلس التشريعي بتاريخ ٢١/٥/٢٠٠٥ / مصدر سابق.

<sup>٢٠</sup> تقرير القائم بأعمال وزير المالية حول الوضع المالي للسلطة خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٦، المصدر السابق.

<sup>٢١</sup> مشروع قانون موازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٧، مصدر سابق.

## الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال الإيرادات والنفقات

بنحو 2,668 مليون دولار مجموع النفقات الجارية منها 2.568 مليون دولار تشكل الرواتب والأجور 1,366 مليون دولار منها، وقدرت النفقات التطويرية 100 مليون دولار، وقدر عجز الموازنة بنحو 1.677 مليون دولار وذلك قبل التمويل.<sup>٢٠</sup>

أما مجمل النفقات الفعلية وفقاً لبيانات شبه نهائية لوزارة المالية فقد بلغت 2.299 مليون دولار منها مبلغ 1.763 مليون دولار وصافي الاقراض 506 مليون دولار والعجز في موازنة نحو 80 مليون دولار.<sup>٢١</sup>

وقد بلغ إجمالي الرواتب والأجور المستحقة عام 2006 نحو (1,181) مليون دولار، إلا أنه لم يدفع من فاتورة الرواتب لموظفي القطاع العام سوى 47,6% من مستحقاتهم ومن ثم تحول العجز النقدي في موازنة السلطة إلى متأخرات على الحكومة لصالح موظفيها والمتعاملين معها.<sup>١٩</sup>

أما المشروع الثاني لقانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007 والمقدم من حكومة تسيير الأعمال برئاسة الدكتور سلام فياض فقد قدر نفقات السلطة خلال عام 2007

### جدول رقم (3) النفقات لعام 2006

وفقاً لبيانات وزارة المالية للسنة المالية 2006	وفقاً لتقرير عن الأوضاع المالية الوطنية خلال النصف الأول من عام 2006	وفقاً لخطاب وزير المالية أمام المجلس التشريعي حول الوضع المالي للسلطة الوطنية بتاريخ 2006/5/31
إجمالي النفقات 7,300 مليون شيكل	إجمالي النفقات وصافي الاقراض 3,439 مليون شيكل	إجمالي النفقات 11,807 مليون شيكل
▪ نفقات جارية ورأسمالية 1,716,1 مليون شيكل	▪ نفقات جارية ورأسمالية 800,026 مليون شيكل	▪ النفقات الجارية 10,642 مليون شيكل
▪ رواتب وأجور 5,276,0 مليون شيكل	▪ رواتب وأجور 2,602,09 مليون شيكل	▪ النفقات التطويرية 1,165 مليون شيكل
▪ نفقات تطويرية 37,88 مليون شيكل	▪ نفقات تطويرية 10,8 مليون شيكل	

### جدول رقم (4) جدول النفقات لعام 2007

وفقاً لبيانات وزارة المالية للسنة المالية 2007 (بيانات غير نهائية) بالدولار*	وفقاً للمشروع الثاني لقانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007	وفقاً لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007 المقدم من الحكومة العاشرة
إجمالي النفقات وصافي الاقراض 2,299 مليون شيكل	إجمالي النفقات 11,807 مليون شيكل	إجمالي النفقات 11,538 مليون شيكل
	▪ النفقات الجارية 10,782 مليون شيكل	▪ النفقات الجارية 10,188 مليون شيكل
	▪ النفقات التطويرية 420 مليون شيكل	▪ النفقات التطويرية 1,350 مليون شيكل

\* تم إيراد المبالغ بالدولار كما وردت في بيانات وزارة المالية حيث لم يتم تحديد السعر الذي سيتم احتساب الدولار وفقاً له.

<sup>٢٠</sup> الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٧، وزارة المالية، رام الله، ١٣/٨/٢٠٠٧.

<sup>٢١</sup> بيانات شبه نهائية من وزارة المالية بتاريخ ٢٤/٢/٢٠٠٨.

<sup>١٩</sup> أحمد مجدلاوي، الأداء الاقتصادي للحكومة الفلسطينية العاشرة، معهد السياسات العامة، رام الله، ٢٠٠٧، ص ٤٢-٤٣.



### الأموال الفلسطينية المحتجزة من قبل إسرائيل ٢٠٠٦-٢٠٠٧

تجسد الحصار الإسرائيلي والدولي على الحكومة الفلسطينية في الجانب المالي، وشمل عدة جوانب أبرزها منع تحويل الأموال الفلسطينية التي تحتجزها إسرائيل، بعد جبايتها كجمارك عن البضائع الفلسطينية وغيرها إلى السلطة الوطنية، ويتراوح حجم الأموال التي تحتجزها إسرائيل شهريا بين 200 - 300 مليون شيكل أو بمتوسط قدره 250 مليون شيكل (60 مليون دولار شهريا) وهو ما يشكل ثلثي إيرادات السلطة الوطنية، ونصف فاتورة الرواتب<sup>٢٢</sup> أو أكثر بقليل.

وقد انخفض المعدل الشهري من الأموال التي تجبئها إسرائيل نيابة عن السلطة الوطنية، خلال الفترة القليلة الماضية من نحو 300 مليون شيكل شهريا، إلى 200 مليون شيكل، وذلك بسبب الأحداث في قطاع غزة، وانخفاض القدرة الشرائية للمواطنين الفلسطينيين، بسبب عدم تلقي الموظفين رواتبهم لفترة طويلة.

وقد بلغ حجم الأموال الفلسطينية المحتجزة من قبل إسرائيل، منذ تولي الحكومة العاشرة وحتى تسلم الدكتور سلام فياض رئاسة حكومة الطوارئ (2006/3 وحتى 2007/6) نحو 4.8 مليار شيكل، وقد شمل ذلك أيضا عدم تقديم إسرائيل أية معلومات حول هذه الأموال المحتجزة أو قيمتها، أو ما يتم اقتطاعه منها، وقد تم الاتفاق بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني بعد تولي الدكتور سلام فياض رئاسة الحكومة على قيام إسرائيل بتسليم الحكومة الفلسطينية مبلغ 118 مليون دولار شهريا من هذه الأموال.

ووفقا لمشروع قانون موازنة 2007 المقدم من حكومة تسيير الأعمال تقدر إيرادات المقاصة خلال عام 2007 نحو 667 مليون دولار إضافة إلى مبلغ 336 مليون دولار من المتوقع تسلمها من مجمل المبلغ المحتجز من قبل إسرائيل فيعام 2006 والذي يقدر بنحو 427 مليون دولار.

كما تطالب إسرائيل باقتطاع مبلغ 2.2 مليار شيكل من الأموال الفلسطينية المحتجزة، بدل خدمات كهرباء، وخدمات ومجاري ومستشفيات، وقضايا تعويض مرفوعة لدى المحاكم الإسرائيلية، رغم عدم أحقية إسرائيل بخضم أية مبالغ من هذه الأموال، وفقا لاتفاق باريس الاقتصادي إلا باتفاق بين الجانبين.<sup>٢٣</sup>

ومن ثم فقد تراجعت الإيرادات المباشرة والمتحققة فعلا للسلطة الوطنية خلال عام 2006، بنسبة 71% عما تحقق من هذه الإيرادات عام 2005 حيث بلغت هذه الإيرادات عام 2006 نحو (370) مليون دولار بينما وصلت عام 2005 إلى (1.290) مليون دولار.<sup>٢٤</sup>

الأمر الذي انعكس على قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها، خاصة تجاه موظفيها والمتعاملين معها، حيث بلغ إجمالي الرواتب والأجور المستحقة عام 2006 نحو (1.181) مليون دولار سدد منها (356) مليون دولار فقط، أي ما نسبته (47.6%)، إضافة إلى تراجع المخصصات التي دفعت للوزارات كنفقات تشغيلية وبشكل كبير جدا، وصل إلى 40% فقط من إجمالي هذه النفقات.<sup>٢٥</sup>

### المنح والمساعدات الخارجية

على الرغم من الحصار المشدد الذي فرض على السلطة الوطنية، مع بداية عام 2006 وذلك عبر قطع المساعدات والمنح الخارجية، التي كانت توجه لدعم موازنة السلطة وفرض القيود المصرفية على البنوك لمنعها من التعامل مع الحكومة الفلسطينية، الأمر الذي أعاق تمرير الأموال من بعض الجهات المانحة إلى حساب الخزينة الموحد.

بالرغم مما تقدم فقد جاءت المساعدات والمنح الدولية في عام 2006 ضعفت تلك التي تلقتها السلطة الوطنية عام ٢٠٠٥، ووفقا لبيانات وزارة المالية فقد بلغ إجمالي المساعدات التي وصلت الأراضي الفلسطينية من مختلف المانحين (الاتحاد الأوروبي، الدول العربية والإسلامية، روسيا...) خلال عام 2006 نحو (721,713,717) مليون دولار، وبلغ خلال النصف الأول من عام 2006 نحو 260 مليون دولار، في حين كان التمويل الخارجي في عام 2005 نحو (348.5) مليون دولار.<sup>٢٦</sup>

وقد وصل جزء من أموال المنح والمساعدات بطرق غير بنكية، ومن ذلك مبلغ 68,721 مليون دولار التي سجلت تحت بند دعم الشعوب العربية، وفي هذا المجال يمكن ملاحظة التضارب بين ما كان يعلن على لسان القادة السياسيين من أرقام المساعدات من الدول والشعوب العربية والإسلامية وبين ما ورد فعليا إلى حساب الخزينة العامة.

<sup>٢٢</sup> مقابلة شخصية مع السيد ناصر طهبوب المسؤول عن المقاصة مع الجانب الإسرائيلي، وزارة المالية، الثلاثاء، ٧/٨/٢٠٠٧.

<sup>٢٤</sup> أحمد مجدلاوي، مصدر سابق، ص ٥٣.

<sup>٢٥</sup> المصدر نفسه، ص ٥٣.

<sup>٢٦</sup> المنح والمساعدات الخارجية عام ٢٠٠٦، الصيغة الالكترونية لوزارة المالية.

<sup>٢٢</sup> المركز الفلسطيني للدراسات السياسية والمسحية، مصدر سابق ص ١٠.

## الأداء المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال الإيرادات والنفقات

وتشير بيانات شبه نهائية لوزارة المالية ان حجم المنح والمساعدات التي قدمت لدعم موازنة خلال عام 2007 بلغت نحو مليار دولار.

إلا أن معظم هذه المساعدات جاء دون تنسيق مع الحكومة، وإنما عبر تدفقات غير منتظمة من حيث المحتوى، أو الإدارة، أو المواعيد الزمنية، مما حال دون القدرة على توجيهها، أو استثمارها وفق خطة أو رؤية موحدة على الأقل، مما أدى إلى إضعاف النظام المالي للسلطة الوطنية، وانهيار الخدمات الحكومية خاصة في المجال الصحي.<sup>٢٨</sup>

كما وصل جزء مهم من هذه المنح والمساعدات عبر مكتب الرئيس حيث تم فتح حساب موحد لإدارة هذه المساعدات تحت اسم النفقات العامة وكان يجري الصرف منه بالتنسيق مع وزارة المالية، وقد خصص الجزء الأكبر من الأموال التي وصلت إلى هذا الحساب كدفوعات على حساب رواتب الموظفين.

وبلغ حجم المساعدات والمنح الخارجية حتى شهر تموز 2007 نحو (670) مليون دولار، كانت مساهمة الاتحاد الأوروبي منها (271) مليون دولار، ومساهمة الدول العربية، بما فيها التحويلات عبر جامعة الدول العربية نحو (360) مليون دولار.<sup>٢٧</sup>

### جدول رقم (5)

#### تفاصيل التمويل الخارجي خلال عام 2006 والنصف الأول من عام 2007 (المبلغ بالدولار)

السنة المالية 2007	السنة المالية 2006	الجهة المانحة
97,500,000	51,927,463	المملكة العربية السعودية
99,500,000	20,000,000	الإمارات العربية المتحدة
87,275,000	14,357,355	قطر
0	6,599,863	عمان
52,800,000	34,861,198	الجزائر
0	28,935,185	الكويت
22,000,000	215,028,244	جامعة الدول العربية
0	68,721,250	دعم من الشعوب العربية
0	10,000,000	روسيا
10,000,000	9,952,423	النرويج
271,863,000	217,692,273	الإتحاد الأوروبي
0	42,121,469	الصندوق المدار من البنك الدولي
0	1,516,994	برنامج الطوارئ - البنك الدولي
6,000,000	0	بريطانيا
3,000,000	0	السويد
20,000,000	0	فرنسا
669,938,000	721,713,717	المجموع

المصدر: الصفحة الالكترونية لوزارة المالية، وزارة المالية، تفاصيل المساعدات الخارجية، رام الله، آب 2007، المفوضية الأوروبية، الالية الدولية المؤقتة (الوحدة الادارية) القدس، اب 2007.

<sup>٢٨</sup> احمد مجدلاوي، مصدر سابق، ص ٤٣.

<sup>٢٧</sup> وزارة المالية، تفاصيل التمويل الخارجي - المنح، رام الله، آب ٢٠٠٧.

وتحدد الخطة احتياجات عام 2008 بنحو 1.361 مليون دولار كنفقات جارية و 427 مليون دولار لتمويل استثمارات التنمية، حيث ستقدم هذه الاموال بشكل مباشر كدعم للموازنة ومن خلال حساب الخزينة الموحد.

من جهة اخرى تتضمن الخطة سلسلة من الاصلاحات المالية التي من المفترض ان يتم انجازها خلال النصف الثاني من عام 2007 وتشمل تخفيض فاتورة الرواتب بنسبة 8% حيث تم تخفيض عدد الموظفين من 189 الف موظف الى 150 الف موظف، وتخفيض الدعم المقدم لاستهلاك المواطنين للطاقة والخدمات الذي يشكل استنزافا للموارد المالية للحكومة حيث تبلغ التكلفة نحو 50 مليون دولار شهريا (511 مليون دولار خلال عام 2007 لدعم استهلاك الكهرباء فقط)، تفعيل اليات تحصيل الضرائب والعائدات الجمركية، ودفع المتأخرات على الحكومة سواء الرواتب او التقاعد الحكومي ومتأخرات القطاع الخاص، واعادة تاسيس حساب الخزينة الموحد واعداد مشاريع موازنات عامي 2007 و 2008، وتعيين محاسب عام للاشراف على الخزينة وتطبيق نظام للمحاسبة يمكن من خلاله مراقبة ادارة الاموال في الوزارات وهيئات السلطة.<sup>29</sup>

### سادسا: الانحرافات عن القانون في الأداء المالي للسلطة الوطنية

اتسمت الفترة الممتدة من بداية عام 2006، وحتى نهاية عام 2007 بوجود العديد من الانحرافات عن القوانين، المتعلقة بتنظيم الشأن المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى وجه الخصوص قانون تنظيم الموازنة العامة، ويمكن إجمال هذه الانحرافات على النحو التالي:

#### ١. عدم الالتزام بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية

بدأت السنة المالية 2006 دون تقديم الحكومة التاسعة لمشروع القانون المذكور. كذلك لم تقدم الحكومة العاشرة بعد توليها السلطة بتاريخ 2006/3/28 مشروع قانون الموازنة 2006، بل لجأت إلى المجلس التشريعي أكثر من مرة لتمديد موعد تقديم الموازنة، من خلال إقرار قانون معدل لقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998.

وقد أشار تقرير صادر عن الاتحاد الأوروبي، حول إجمالي المساعدات الأوروبية المقدمة عبر الآلية الدولية المؤقتة، إلى أن مجموع المبالغ المرصودة ضمن هذا البرنامج بلغت (421.07) مليون يورو وذلك عبر ثلاث نوافذ على النحو التالي:

- **النافذة الأولى:** هدفت إلى توفير اللوازم الضرورية وتغطية النفقات الجارية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية، وكانت بإدارة البنك الدولي وتحت اسم برنامج دعم الخدمات الطارئة.
- **النافذة الثانية:** ممولة من المفوضية الأوروبية بشكل منفرد وتدار من خلال الوحدة الإدارية للآلية الدولية المؤقتة وتتعلق بتوفير خدمات الكهرباء والرعاية الصحية والصرف الصحي.
- **النافذة الثالثة:** توفر مساعدات مباشرة واغاثية للعاملين في المجالات الإنسانية (صحة، تعليم، شؤون اجتماعية) وقد امتدت هذه المساعدات إلى نحو 77 ألف موظف مدني من موظفي السلطة الوطنية، وبلغ ما تم إنفاقه عبر هذه النافذة (225.96) مليون يورو.<sup>29</sup>

أما توقعات الحكومة بشأن التمويل الخارجي، المخصص لدعم الموازنة للسنة المالية 2007 فقد بلغ (1.365) مليون دولار، وهو ما اعتبره الكثيرون تقديرا غير واقعي وغير مبني على ما ورد من مساعدات ومنح للسلطة الوطنية عام 2006، كما انه يتجاوز ما حصلت عليه السلطة الوطنية في الفترة ما بين 2003-2005،<sup>30</sup>

### خامسا: المجال المالي في خطة التنمية الفلسطينية 2010-2008

تضمنت خطة التنمية الفلسطينية 2010-2008 التي قدمت خلال مؤتمر باريس الاقتصادي بتاريخ 2007/12/17 تقديرا للتكاليف التي يتطلبها بناء الاقتصاد الفلسطيني خلال ثلاثة سنوات وذلك نحو 5.6 مليار دولار، وتؤكد الخطة ان ثلث الموارد المالية ستخصص لدعم الموازنة وبالتحديد لدفع رواتب الموظفين والنفقات الجارية المرتبطة بها ولتحقيق الاصلاحات المالية والاستقرار الاقتصادي وفتح المجال لزيادة الاستثمارات الرأسمالية وتنمية الانفاق، كما تهدف الى تقليص العجز في الميزانية بنسبة 11.3% خلال السنوات الثلاث المقبلة.

<sup>29</sup> وزارة التخطيط، برامج خطة الاصلاح والتنمية الفلسطينية: 2008-2010، رام الله، كانون الثاني 2008. انظر ايضا، وثيقة "بناء الدولة الفلسطينية" المقدمة لمؤتمر باريس: نحو السلام والرخاء، مجلة سياسات، رام الله، معهد السياسات العامة، عدد 3، 2007، ص 103-118.

<sup>29</sup> المفوضية الأوروبية، تقرير حول إجمالي المساعدات الأوروبية المقدمة عبر الآلية الدولية المؤقتة، 2007/7/20.

<sup>30</sup> مسودة تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2007، المجلس التشريعي الفلسطيني.

كما لم يتضمن المشروع كشفاً بأعداد موظفي القطاع العام (الأعداد الفعلية للموظفين) وتم الاكتفاء بجدول الاحداثات لعام 2007، ولم يبين مشروع القانون حجم التمويل الخارجي الفعلي عام 2006.

### ٣. عدم تقديم تقارير مالية دورية

لم تلتزم الحكومة بأحكام (المادة 52) من قانون تنظيم الموازنة، والتي تقضي بوجوب قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية، عن أداء الإيرادات والنفقات للسلطة الوطنية وتقديمها لكل من مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، لتمكين المجلس التشريعي من القيام بدوره الرقابي في المجال المالي.

لم تتقدم الحكومات المتتالية، سوى بتقريرين عن الوضع المالي للسلطة يغطي الأول، النصف الأول من عام 2006 وذلك بتاريخ 2006/8/29 أي بعد مرور أكثر من شهرين على انقضاء موعد تقديم تقرير الربع الثاني للسنة المالية 2006، ويغطي التقرير الثاني، الربع الثالث والربع الرابع من السنة المالية 2006 وقدم بتاريخ 2007/2/27 أي بعد مرور نحو ثلاثة أشهر من موعد تقديم التقرير الربعي الرابع للسنة المالية 2006، ولم تقدم الحكومة بعد ذلك أية تقارير ربعية، أو نصف سنوية للمجلس التشريعي كما لم يتم نشر اي تقارير مالية.

وقد علل القائم بأعمال وزير المالية الدكتور سمير أبو عيشة ذلك، بإضراب الموظفين واعتقال وزير المالية وتقلب ثلاثة وزراء مالية خلال فترة 40 يوماً خلال عام 2006، وكان لتعطل اعمال المجلس التشريعي منذ منتصف عام 2007 بسبب عدم الانعقاد بعد الحسم العسكري لحماس في قطاع غزة اثره في غياب الرقابة البرلمانية على الاداء المالي للحكومة حتى تاريخه.

### ٤. عدم وضوح آليات الصرف

ليس واضحاً الأساس القانوني الذي تجري من خلاله عمليات الإنفاق والجباية، عام 2007، هل يجري وفق آلية الصرف بنسبة 12/1 من موازنة السنة المالية المنصرمة؟ وكيف يتم ذلك، ولم يتم إقرار موازنة للعام 2006؟ ناهيك أن قاعدة الإنفاق 12/1 وفقاً لموازنة السنة المنصرمة، قد لا يتوافق بالضرورة مع أولويات الصرف، التي تتغير بين سنة وأخرى، فالبنود المخصص لها موازنات في وزارة معينة في سنة مالية، قد تصبح غير قائمة في السنة التي تليها، وربما تصبح هناك أولوية للصرف على بنود أخرى في وزارة أخرى.

وقد انتهت سنة 2006، دون تقديم مشروع قانون موازنة 2006، وتقدمت الحكومة أخيراً وبعد انقضاء أكثر من شهرين ونصف عن الموعد المحدد قانوناً بمشروع قانون موازنة للسنة المالية 2007 وذلك بتاريخ 2007/1/16، وأشارت لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي كما ورد في مسودة تقريرها حول مشروع قانون موازنة 2007. أن المشروع يتضمن من القصور الفني والمخالفات القانونية ما يجعله لا يصلح أساساً للنقاش من قبل المجلس، وانتهى الأمر بعدم إقرار هذا المشروع من قبل المجلس، كما أدى تعطل عمل المجلس التشريعي بعد الاحداث في غزة الى عدم اقرار مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2007 الذي اعدته حكومة تسيير الاعمال، حيث اعتمد من قبل رئيس السلطة الوطنية، كما لم يقدم مشروع قانون موازنة السنة المالية 2008 حتى تاريخ إعداد هذا التقرير آذار 2008 .

وعليه فان الحكومات التي تعاقبت على السلطة الوطنية من الحكومة العاشرة، وحتى الحكومة (الثالثة عشرة)، تتولى إدارة الشؤون المالية للسلطة دون موازنة مقررة وفق الأصول.

### ٢. المخالفات القانونية والإشكاليات الفنية في مشروع قانون موازنة 2007

عدم انسجام مشروع الموازنة العامة مع مشاريع قوانين الموازنات السابقة، وفقاً لما حدده قانون تنظيم الموازنة العام (مادة 19)، حيث لم يتضمن المشروع تقريراً حول السياسة المالية والاقتصادية المعتمدة من قبل الحكومة، وخططها، وأهدافها، التي تشكل المرتكزات الأساسية للمشروع وفقاً (للمادة 31) من قانون تنظيم الموازنة العامة، كما لم يتضمن المشروع جداول توضح إعادة تقدير الإيرادات لأخر سنتين، تسبق الموازنة للسنة المالية 2007، وفقاً لنص (المادة 34) من قانون تنظيم الموازنة، وتم الاكتفاء بالإشارة إلى الإيرادات المتوقعة عام 2007، ولم يتضمن المشروع جدول يوضح الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام، وجدول يوضح ما للسلطة وما عليها من ديون أو قروض داخلية وخارجية، وجدول يوضح مساهمات السلطة واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية، وكشف بالمشايخ الرأسمالية التطويرية، وتفاصيل تنفيذها وتوزيعها القطاعي وتم الاكتفاء بتقدير الإنفاق التطويري.

تماماً منذ منتصف عام 2007 بسبب عدم انعقاده.  
٢. المس بالنظام المالي للسلطة الوطنية، أدى إلى تعطيل حساب الخزينة الموحد.

كما أدت المقاطعة المالية والحصار الاقتصادي الذي فرض على الحكومة الفلسطينية حتى منتصف عام 2007، وتقديم المنح والمساعدات عبر آليات جديدة ومتعددة، ودون تنسيق مع وزارة المالية، إلى تعطيل القدرة على التأكد من صحة وشمولية العمليات المالية التي تمت باستثناء حصر الدفعات التي تم التبليغ عنها رسمياً. كما حال ذلك دون وجود حسابات نهائية لعمليات الإنفاق، نظراً لتعدد جهات الصرف (الحكومة، مكتب الرئيس، الآلية الدولية الموحدة، البنك الدولي، بنك التنمية الإسلامي)، ومس بقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها، كما حال دون إخضاع هذه المساعدات، لأي نوع من الرقابة الفلسطينية، فمعظم هذه المساعدات يخضع لإدارة خارجية، سواء من البنك الدولي أو الإدارة الموحدة للآلية الدولية المؤقتة للمساعدات.

٣. عدم الوضوح فيما يتعلق بالأموال الفلسطينية المحتجزة لدى إسرائيل (أموال المقاصة) فليس هناك آلية لتحديد المبالغ ونشرها للاطلاع عليها من قبل الجهات المعنية حيث تتحكم إسرائيل بمعظم المعلومات المتعلقة بهذه الأموال، كما تسعى من جانب واحد إلى اقتطاع المبالغ المستحقة لها، جراء خدمات صحية وإثمان المياه والكهرباء مما يؤدي إلى ضعف دور الجانب الفلسطيني في الرقابة والتدقيق على هذه الأموال.

٤. تراجع إجراءات الإصلاح في الإدارة المالية التي بدأتها السلطة الوطنية منذ عام 2003

### من أبرز المظاهر في هذا المجال :

- تراجع مبدأ الشفافية وحق الإطلاع على البيانات المالية، من خلال توقف العمل بنشر التقارير الشهرية والربعية عن الوضع المالي للسلطة الوطنية على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الذي كان معمولاً به منذ عام 2003 وذلك لفترة طويلة خلال عام 2006 و2007 مع شطب جميع المعلومات المتراكمة عن السنوات السابقة.
- تراجع العلاقة بين وزارة المالية، ولجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي وذلك بعد أن تم إقرار عرف، يتمثل في التواصل المستمر بين وزير المالية واللجنة سابقاً.

وعليه قد جرى تشكيك في عمليات التحصيل والصرف، التي جرت بعد 2007/1/1، لكونها مخالفة بشكل صريح للقانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة، ويشمل التشكيك موازنة 2007 المقررة من رئيس السلطة كونها لم تعتمد وفق الأصول الدستورية والنظامية .

### ٥. عدم تقديم الحساب الختامي للسنة المالية 2005 وللجنة المالية 2006 إلى المجلس التشريعي لاعتمادها حتى تاريخه

نص على ذلك القانون الأساسي (مادة 62) وقانون تنظيم الموازنة العامة (مادة 66) والذي كان من المفروض أن يقدم الأول حتى تاريخ 2006/12/31 والثاني حتى تاريخ 2007/12/13.

فعدم تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 2006 وللجنة المالية 2007 في موعده وإقرارهما وفق الأصول الدستورية، كان له انعكاس على الحساب الختامي للسنة المالية 2005، وللجنة المالية 2006، وسيؤدي ذلك إلى تداخل السنوات المالية ببعضها، ويسبب الإرباك في الحسابات المالية للسلطة الوطنية، كما لم يتم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتقديم التقرير السنوي الشامل المتعلق بإيرادات السلطة ونفقاتها إلى رئيس السلطة، والمجلس التشريعي إلا في بداية عام 2008 والذي كان من المفروض أن يقدم مع نهاية عام 2006، وفقاً (للمادة 18) من قانون تنظيم الموازنة العامة.

### الإشكاليات المتعلقة بالأداء المالي للسلطة الوطنية

يضاف إلى الانحرافات القانونية سابقة الذكر يمكن إجمال الإشكاليات التالية التي برزت في الأداء المالي للسلطة الوطنية:

١. غياب المعلومات المؤكدة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية خلال الفترة من عام 2006 وحتى تاريخه مما أدى إلى حدوث التضارب والتناقض في المعلومات المالية المتداولة وشكل عائقاً مهماً أمام المساءلة الحقيقية للحكومة من الجهات ذات العلاقة. بالإضافة إلى تراجع دور المجلس التشريعي في مجال الرقابة المالية بشكل ملحوظ، نتيجة لغياب المعلومات الموثقة ولعدم ممارسته لدوره في إقرار مشروع قانون موازنة عام 2006، ومشروع قانون موازنة 2007، وعدم تقديم الحكومة للتقارير المالية الربعية كاملة وفي المواعيد المحددة عن أداء الإيرادات والنفقات للسلطة، وفقاً لأحكام القانون، وتعطل هذا الدور



هذه التعيينات تمت خارج نطاق الموازنة، فأخر جدول إحداثيات معتمد للوظائف كان في موازنة السنة المالية 2005 وتصريح المجلس التشريعي للحكومة بالصرف وفقا لقاعدة 12/1 من موازنة 2005 حتى 2006/12/31 ولا يعني ولا يشمل اعتماد إحداثيات وظيفية جديدة. وقد أدى قرار رئيس الوزراء الدكتور سلام فياض بوقف جميع التعيينات التي تمت بعد 2005/12/31 وأوقف دفع الرواتب المترتبة عليها ( مع حق الاعتراض ) إلى إشكاليات كبيرة مع الأحزاب والقوى والأفراد التي كانت مستفيدة من هذه التعيينات .

٥. استمرار سياسة التعيينات غير المبررة في المؤسسات العامة، وعلى كافة المستويات ودون مراعاة للاحتياجات الأساسية، بل على العكس تمت معظم التعيينات على أساس احتياجات حزبية ودون الالتزام بأحكام قانون الخدمة المدنية، خاصة تلك المتعلقة بالإعلان عن الوظائف، وإجراء المقابلات والامتحانات حيث خضعت معظم التعيينات في المستويات العليا لنظام المحاصصة الفصائلية عبر ما يسمى بـ لجنة الشراكة والتي صدرت بمراسيم جرى التراجع عن عدد منها لاحقا يضاف إلى ذلك أن معظم

### التوصيات

٢. تطوير النظام المالي الذي تعمل بموجبه وزارة المالية بطريقة لا تتيح للمسؤولين في المراكز المالية في السلطة الوطنية التحايل على بنود الموازنة بعد إقرارها، وعدم المراهنة على الرقابة اللاحقة من قبل المجلس التشريعي على الأداء المالي خاصة أن الحساب الختامي يأتي متأخرا وتدخل المجلس التشريعي لا يمنع حدوث الخلل في ذلك الوقت، فهناك حاجة لرفع مستوى الزامية تنفيذ بنود الموازنة على اعتبار أنها أحكاما قانونية لا يجوز تجاوزها، مع الأخذ بالاعتبار ضعف المجلس التشريعي وعدم جاهزية ديوان الرقابة المالية والإدارية حتى اليوم لمنع حدوث التجاوزات والزام كل مراكز الإنفاق المالي بإجراءات عمل شفافة.

٣. قيام وزارة المالية بإعداد التقارير المالية الشهرية والربعية كافة، التي تحدد الإيرادات والنفقات الفعلية خلال الفترة السابقة، وبالتحديد تقرير الربع الأول والربع الثاني من عام 2007، وتقديمها إلى المجلس التشريعي، ونشرها للجمهور وإخضاعها للمساءلة.

٤. قيام وزارة المالية بتقديم الحساب الختامي للسنة المالية 2005 والحساب الختامي للسنة المالية 2006 وتقديمها إلى المجلس التشريعي وفقا للأصول القانونية ونشرها للاطلاع.

على الرغم من الصعوبات والعقبات التي واجهت الحكومات الفلسطينية، التي تشكلت خلال عام 2006 و عام 2007، إلا أن ذلك لا يعطي المبرر لهذه الحكومات لتجاوز عدد كبير من أحكام القانون، وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بإدارة المال العام، فدرورية أو سنوية تقديم مشروع قانون الموازنة العامة السنوية للمجلس التشريعي، يعد من أهم الأسس القانونية التي يجب الالتزام بها، على اعتبار أن ذلك يشكل العمود الفقري لاية عملية رقابية يمكن للمجلس التشريعي القيام بها على إدارة وجباية وتخصيص المال العام، كما أن تعطل عمل المجلس تماما منذ منتصف عام 2007 يضع المزيد من المسؤوليات على المؤسسات الرقابية الأخرى وعلى وجه الخصوص ديوان الرقابة المالية والإدارية التي لم تمارس دورها في الوقت والطريقة المناسبة، وعليه نرى ضرورة قيام وزارة المالية باستمرار تقديم المعلومات والتقارير الموثقة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية وتغطية وإعلان الفترة الممتدة من بداية عام 2006 وحتى نهاية عام 2007 ونشرها للجمهور بعد عرضها على الجهات ذات الاختصاص، وعلى وزارة المالية القيام بما يلي:

١. إعداد مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2008 وتقديمها إلى المجلس التشريعي والرئيس ونشرها للجمهور، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني في تحديد الأولويات في مشروع الموازنة.



٥. العمل على ترميم النظام المالي للسلطة الوطنية، ومعالجة ما لحق بهذا النظام من إشكالات خلال الفترة الماضية، خاصة مجال توحيد الإيرادات والنفقات في إطار حساب الخزينة الموحد، وتشديد الرقابة الداخلية على إدارة المال العام، من قبل وحدة مالية محاسبية مختصة يرأسها موظف ذو صلاحيات بموجب القانون أو النظام تتيح له التدخل لوقف أية مخالفات مالية في أي مركز مالي ومتابعة خطوات الإصلاح التي تم تحديدها في الشأن المالي منذ عام 2003.
  ٦. العمل على إقناع الجهات المانحة، بالتنسيق مع السلطة الوطنية، في كل ما تقدمه من منح ومساعدات سواء تلك المتعلقة بدعم الموازنة أو تلك المتعلقة بالمشاريع التطورية، للتأكد أنها تأتي في إطار رؤية وخطة تنموية فلسطينية معتمدة.
  ٧. مطالبة المجتمع الدولي لممارسة الضغوط على الجانب الإسرائيلي، لإجباره على اطلاع الجانب الفلسطيني بما فيه توصيات المجتمع المدني على كل ما يتصل بالأموال التي تقوم إسرائيل بجبايتها، نيابة عن الجانب الفلسطيني، وذلك بشكل دائم، وعبر آلية محددة، مثل التقارير الدورية التي توضح حجم هذه الأموال، والحسابات، ومصادر تحصيلها، ومواعيد تسليمها، والحسابات التي تودع فيها، والفوائد المستحقة عليها، وعدم اقتطاع أي جزء منها لتسديد أثمان الخدمات التي تقدم من إسرائيل إلا بالاتفاق بين الجانبين على ذلك.
  ٨. مطالبة ديوان الرقابة المالية والإدارية في إعداد تقريره السنوي حول الأداء المالي للسلطة الوطنية للسنة المالية ٢٠٠٧ خاصة في مجالي الإيرادات والنفقات وتقديمه إلى المجلس التشريعي وفقا للأصول القانونية، ونشره لإطلاع الجمهور ومساءلة المجتمع المدني.
  ٩. على مجلس الوزراء العمل بشكل جدي لوقف الاختراقات المتكررة لأحكام قانون الخدمة المدنية، من خلال سياسة التوظيف العشوائي أو على أسس الاحتياجات الحزبية والفتوية دون مراعاة لعناصر الإمكانات المالية المتوفرة والكفاءة والخبرة والأحقية أو الاحتياجات الحقيقية من الوظائف العامة.
- وفي كل الأحوال تبقى الرقابة الحقيقية والمساءلة الفعالة ضعيفة بدون عقد المجلس التشريعي وتفعيل دوره الرقابي، خاصة في المجال المالي، وإنهاء حالة الشلل التي يمر بها وتفعيل الأدوات المرتبطة به مثل اللجان والكتل البرلمانية والنشاط الفردي للأعضاء من حيث حق السؤال والاستجواب
- وكذلك تفعيل العمل بموجب مبادئ الشفافية وحق الاطلاع للجمهور ومؤسسات المجتمع المدني، فما يتعلق بإدارة المال العام، من قبل الجهات التنفيذية، والرقابية في السلطة الوطنية، والذي يتطلب نشر تقاريرها على صفحاتها الالكترونية، وفتح المجال للنقاش حولها بالتعاون بين الجانبين (المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني).

## حق المجتمع في المساءلة حول إدارة

### المال العام

تفعيل مبادئ الشفافية وحق الاطلاع للجمهور ومؤسسات المجتمع المدني. فيما يتعلق بإدارة المال العام، من قبل الجهات التنفيذية، والرقابة في السلطة الوطنية، من خلال نشر تقاريرها على صفحاتها الالكترونية، وفتح المجال للنقاش حولها بالتعاون بين الجانبين (المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني).



تنفيذ أمان مشروع نزاهة ضمن اتفاقية تعاون مع مؤسسة كونراد أديناور، وبدعم من الاتحاد الأوروبي.

إعداد: د. أحمد أبو دية

إشراف: د. عزمي الشعبي / المنسق العام لإئتلاف أمان

للاتصال والمراسلة:

أمان

هاتف: ٢٩٧٤٩٤٩ - ٠٢، فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨ - ٠٢، ص.ب. ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨

بريد الكتروني: [nazaha@aman-palestine.org](mailto:nazaha@aman-palestine.org)

الموقع الالكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

كونراد أديناور

هاتف: ٢٩٥٩٩٤٧ فاكس: ٢٩٦٤٨١٦

الموقع الالكتروني: [www.kas.de](http://www.kas.de)