



Arab Organisation for Human Rights in the UK

المنظمة العربية لحقوق الإنسان في بريطانيا

# موازنة السلطة الفلسطينية سوء في التوزيع وغياب للشفافية والمشاركة





التاريخ: 2015 / 4 / 13

موازنة السلطة الفلسطينية..

**سوء في التوزيع**

وغياب للشفافية والمشاركة

## تصهيد:

تعتبر الموازنة المالية العامة في أي دولة أحد أهم المؤشرات على توجهاتها وأولياتها، سواء كانت أمنية أو زراعية أو تعليمية أو صحية أو غيرها، وبناء على حصة هذه القطاعات أو الوزارات من الموازنة يمكن معرفة السمة العامة للدولة واهتماماتها. كما تعطي الموازنة انطباعاً عاماً عن مستوى الشفافية الذي وصلت إليه الدولة، فكلما كانت أرقام الموازنة مكشوفة وواضحة ودقيقة وشارك في إعدادها قطاعات متعددة في الدولة بدءاً بموظفي الوزارات مروراً بمؤسسات المجتمع المدني وانتهاءً بالمجلس التشريعي، كلما ارتفع مستوى الشفافية في هذه الدولة والعكس صحيح.

وقد تعددت تعريفات الموازنة العامة وذلك تبعاً لاختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، إضافة إلى أن أولويات وظائف الموازنة المرتبطة أصلاً بالنظم الاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة وبالفلسفة السياسية التي تؤمن بها، وتختلف من دولة لأخرى. ولكن مهما كانت الاختلافات في تفاصيل هذه التعريفات، إلا أنها تتفق في أن الموازنة العامة: "هي خطة سنوية معتمدة قانوناً من قبل السلطة صاحبة الاختصاص، وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات أو النشاطات أو المشاريع التي يفترض إنجازها خلال فترة محددة، بالاستناد إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة مالياً لمختلف الإيرادات والنفقات".<sup>1</sup>

وتبرز أهمية الموازنة في نواحي عديدة، حيث تعتبر أداة رقابة فاعلة بيد السلطة التشريعية وتضمن لها الإشراف الكامل على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية، كما تستخدم كأداة للتنسيق بين أنشطة وأجهزة الحكومة حيث تضمن توزيع وتخصيص موارد الدولة المختلفة على أوجه الاستخدامات المتعددة للجهات

1- محمد احمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، ط4، 1998، ص83

المتنفذة وذلك حسب حاجة كل جهة. وتستخدم الموازنة أيضا كأداة مؤثرة على الحياة الاجتماعية، فهي تلعب دوراً هاماً في إعادة توزيع الدخل وذلك عن طريق زيادة النفقات التعليمية والصحية والاجتماعية، الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود أو عن طريق زيادة الضرائب على أصحاب الدخل المرتفع.<sup>2</sup>

أما الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية فتعرف بأنها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية الفلسطينية وإيراداتها لسنة مالية معينة، وتشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى والنفقات والمدفوعات المختلفة". أو هي "الأداة المالية الأساسية وبرنامج السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم يكن استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصناديق الموحد وكل الصناديق الخاصة".<sup>3</sup>

أما فيما يخص موارد ميزانية السلطة الفلسطينية، فيمكن تقسيمها إلى عنصرين رئيسيين هما الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، فالإيرادات الضريبية تتكون من الإيرادات الضريبية المحلية وإيرادات المقاصة والإرجاعات الضريبية. أما غير الضريبية فتشمل أرباح الشركات التي تملكها الحكومة أو المساهمة فيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إضافة للرسوم وغيرها، كما يتم سد العجز في الموازنة من خلال المعونات والمنح الخارجية من الدول المانحة ، أو من خلال الإقتراض من البنوك المحلية.<sup>4</sup>

2 - المرجع السابق.

3 - المرجع السابق.

4 - المرجع السابق، ص 59-61.

# تقييم عام

## لميزانية السلطة الفلسطينية:

تعاني الميزانية العامة التي تعلن عنها السلطة الفلسطينية بداية كل عام، من عدة مأخذ هامة وجوهرية، تؤثر على حقوق ورفاه المواطنين وهي سلبيات أصبحت تتكرر كل عام دون أن تسعى السلطة الفلسطينية لتلافيها أو تخفيفها، ويمكن الإشارة الى بعض هذه المشاكل وهي:

### تفاوت كبير في حصص الوزارات :

عند التدقيق في أرقام موازنة السلطة الفلسطينية، والنسب المخصصة لكل وزارة نجد أن هناك تفاوتاً كبيراً بينها، ونرى أيضاً أن قطاع الأمن استحوذ على الحصة الأكبر منها، فقد أظهرت البيانات الصادرة عن وزارة المالية في السلطة أن مصروفات قطاع الأمن شكلت 28% من إجمالي المصروفات في الموازنة العامة خلال عام 2014. ووفق بيانات الوزارة فإن إجمالي نفقات الأمن بلغت خلال العام الماضي 1.078 مليار دولار، من أصل 3.860 مليار دولار إجمالي المصروفات في الموازنة الفلسطينية، وبارتفاع 9% مقارنة بالعام 2013، وتمثل تلك القيمة ضعف مخصصات وزارة الصحة. وتظهر البيانات أنه في مقابل نفقات الأمن بلغت مصروفات وزارة الزراعة خلال العام 2014 قرابة 27 مليون دولار، و722 مليون دولار لوزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة نحو 512 مليون دولار. كما تم رصد مبلغ 350 مليون دولار للنفقات التطويرية وهي تمثل 8.3% من إجمالي الموازنة.

ويبلغ عدد العاملين بالأجهزة الأمنية في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة)، قرابة 70 ألفاً، موزعين على ستة أجهزة أمنية هي الشرطة المدنية، الأمن الوقائي، المخابرات العامة، الإستخبارات العسكرية، قوات الأمن الوطني وأمن الرئاسة.<sup>5</sup>

وبمقارنة موازنة السلطة بين عامي 2014 و 2007 نجد ارتفاعاً بحوالي 54% بالموازنة، حيث بلغت موازنة عام 2007 حوالي 2.3 مليار دولار، ويأتي هذا الارتفاع الكبير في الموازنة خلال سنوات الانقسام السابقة، بالرغم من توقف المشاريع التطويرية الحكومية في قطاع غزة وعدم تحميل النفقات التشغيلية للمؤسسات الحكومية ضمن الموازنة العامة.<sup>6</sup>

وفي المقابل، شكك بعض المراقبين في حصة قطاع الامن المذكورة، وأكدوا على ان الارقام الحقيقية أكبر من التي نشرت، فقد ذكر النائب الثاني لرئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، حسن خريشة، أن هذه المعطيات غير دقيقة ومحاولة لتجميل الموازنة، فالمصروفات على أجهزة السلطة أكبر بكثير من ذلك وقد تصل إلى 35% من الموازنة العامة. وأشار خريشة إلى أن وزارة المالية تعتمد إخفاء الأرقام الحقيقية للمبالغ التي تصرفها على أجهزة الأمن، مؤكداً أن السلطة لا تشتري الأسلحة التي بحوزتها وهي تأتي من الإسرائيليين ومن دول عربية وأوروبية، ولفت إلى ان عدد عناصر الاجهزة الامنية قد يصل إلى 150 ألفاً وليس 70 ألفاً كما ذكر، وهذا عدد ضخم بالمقارنة مع شعب لا يزيد عدده عن 3 مليون نسمة.

واعتبر النائب الفلسطيني، أن هذه المعطيات تؤكد أن السلطة ماضية باتجاه "العسكرة" للحفاظ على وجودها، مضيفاً: "لا وظيفة للسلطة بشكل عام إلا حفظ الأمن، وهذا يفسر وجود جهاز أمني فلسطيني متعدد الأجهزة بالرغم من أن اتفاقية أوسلو نصت على جهازين فقط، وخطة الإصلاح الأمريكية والأوروبية تضمنت ثلاثة أجهزة أمنية. وأوضح أن ميزانية الأمن في دولة كالأردن لديها طائرات ودبابات وغيرها، لا تزيد عن 12% وفي أحسن الأحوال قد تصل إلى 20%، كما أكد خريشة على أن رواتب تقاعد العسكريين خارج هذه الميزانية، حيث يتقاضى المتقاعدين رواتبهم من الأوروبيين وفق قانون التقاعد.<sup>7</sup>

5- 28% من موازنة السلطة بـ2014 كانت للأجهزة الأمنية، موقع وكالة صفا، 11\2\2015، على الرابط:  
<http://safo.ps/index.php?act=post&id=145279>

6 - "خبير: السلطة مقبلة على أزمة مالية خانقة"، المركز الفلسطيني للإعلام، 12\3\2015، على الرابط:  
<https://www.palinfo.com/site/pic/newsdetails.aspx?itemid=173233>

7 - "خريشة: أكثر من ثلث موازنة السلطة تذهب للأمن"، وكالة قدس برس، 2\4\2015، على الرابط:  
<http://www.qudspress.com/?p=167048>

ويلاحظ من الأرقام السابقة، أن القطاع الأمني الفلسطيني لا يزال يتضخم على حساب قطاعات أخرى تبدو أكثر أهمية بالنسبة للمواطن الفلسطيني، وبالرغم من استنزاف هذا القطاع لحوالي ثلث ميزانية السلطة إلا أن المواطن الفلسطيني لا يشعر بالأمن بفعل الاعتداءات الإسرائيلية المتواصلة، فالأجهزة الأمنية الفلسطينية وبالرغم من أعدادها الكبيرة لا توفر الحماية للمواطنين، وتنسحب عند اقتحام قوات الإحتلال للمناطق الفلسطينية، وبالتالي أصبح المواطن يشعر أن هذه الأجهزة المتعددة أصبحت تشكل عبئا ثقيلًا عليه، وتستنزف أمواله من خلال الضرائب المتعددة التي يدفعها كل عام، والتي تساهم هذه الضرائب بحوالي 60% من إيرادات الموازنة.

إن هذه النسبة الكبيرة المخصصة من ميزانية السلطة للأجهزة الأمنية الفلسطينية، تدل أن الوظيفة الأساسية للسلطة هي وظيفة أمنية حددها اتفاق أوسلو، لحماية إسرائيل وملاحقة العناصر المقاومة، من خلال سياسة التنسيق الأمني الذي لا يزال مستمرا رغم القرار الذي صدر عن المجلس المركزي مؤخرا. وتدلل هذه الأرقام أن السلطة الفلسطينية أهملت وأغفلت قطاعات أخرى هامة كالزراعة، فمن المعروف أن الأراضي الفلسطينية في مجملها أراضي خصبة تصلح للزراعة خاصة في منطقة الأغوار، غير أن السلطة لم تضع الخطط المناسبة لدعم المزارع الفلسطيني الذي يشكي دوما من تقصير السلطة تجاهه.

إن الدعم الزراعي والمزارعين واستصلاح الأراضي ورعايتها وتواجد أصحابها بها يعتبر أفضل مانع من مصادرتها من قبل سلطات الإحتلال وبناء المستوطنات عليها، كما أن دعم الزراعة من شأنه أن يرفع الناتج القومي الفلسطيني، ويحقق نوعا من الاكتفاء الذاتي والاستغناء عن المنتجات الزراعية الإسرائيلية.

وبالإضافة لذلك، لا زال قطاعا التعليم والصحة يعانيان من مشاكل عديدة، يقول القائمون عليهما أن قلة المواد المالية هي من أكبر المشاكل التي تعيق تطورهما، كقلة توظيف المدرسين في المدارس الحكومية، وقلة أعداد الكادر الطبي البشري في المستشفيات الحكومية وضعف المعدات الطبية، وعدم توظيف مدرسين وأطباء جدد بسبب ضعف الموارد المالية.

## غياب دور المجلس التشريعي :

تعتبر الموازنة العامة أحد أبرز القضايا التي قد تكون موضع جدل وخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية، فهي الوسيلة التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية، ولهذا يطلب دائماً من السلطة التنفيذية بأن تقدم الموازنة للسلطة التشريعية لمراجعتها ووضع التعديلات المناسبة عليها، وفي العادة تقوم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة للسلطة التشريعية قبل بدء العام المالي الجديد حتى يتسنى لها مراجعتها وإقرارها، وهذه القاعدة تعتبر من أبسط مفاهيم العمل الدستوي والديمقراطي.<sup>8</sup>

ومن أهم الأدوار المطلوبة من السلطة التنفيذية الفلسطينية: التزام الحكومة بشكل دوري بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للمجلس التشريعي، على اعتبار أن ذلك مطلب قانوني، وذلك يشكل الأساس لأية عملية رقابية يمكن للمجلس التشريعي القيام بها على إدارة المال العام وجبايته وتخصيصه، والالتزام وزارة المالية بنشر المعلومات والتقارير الموثوقة عن الأداء المالي للسلطة الوطنية، وعرضها على المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، ونشرها للجمهور في الوقت المناسب.<sup>9</sup>

وفي الحالة الفلسطينية، فقد انعكس تعطيل المجلس التشريعي منذ الإنقسام الداخلي الذي وقع منتصف عام 2007، على العديد من الجوانب، فمن المفترض أن المجلس التشريعي يمارس دوراً رقابياً إلى جانب دوره التشريعي، ويحق له مسألة أصحاب السلطين التنفيذية والقضائية. أما فيما يخص الإطلاع على الموازنة العامة وتدقيقها قبل إقرارها، فنرى أن المجلس التشريعي لم يكن له أي دور في ذلك منذ عام 2007. حيث أكد رئيس اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي الفلسطيني النائب عاطف عدوان أن المجلس التشريعي واللجنة الاقتصادية لم تطلع على الموازنة وأرقامها إلا من خلال الإعلام، بالرغم أنه من المفترض أن تسلم نسخة منها للمجلس قبل ثلاثة شهور من إقرارها ونشرها في الصحيفة الرسمية "الحقائق"، وأكد عدوان على أن هناك استفراداً

8- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الاداء خلال دورتي الانعقاد الاولى والثانية، مارس 1996- مارس 1998، ط1، 1998، غزة، ص 54.

9 - "النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد"، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، امان، على الرابط: <http://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/ad794e8ea3e53025acf822b87e837b8e.pdf>

في إعداد الموازنة التي هي باعتبار خطة الدولة وتعبير عن رؤى وسياسات، حيث أصبحت تعد من قبل شخص واحد.<sup>10</sup>

وكخطوة للإلتفاف على عدم عرض الموازنة العامة على المجلس التشريعي بغرض مناقشتها وإبداء الملاحظات عليها قبل أشهر من إقرارها، اكتفى مجلس الوزراء ورئيسه د. رامي الحمد لله بعرض مشروع موازنة عام 2015 على رؤساء بعض الكتل البرلمانية وهم بسام الصالحي، قيس أبو ليلى، وليد عساف، خالدة جرار ومصطفى البرغوثي، بينما لم يكن بينهم أي نائب عن حركة حماس التي تشكل غالبية المجلس التشريعي الفلسطيني.<sup>11</sup>

كما أكدت عضو المجلس التشريعي الفلسطيني سميرة الحلايقة على أن موازونات الحكومة السابقة والحالية لم تعرض على المجلس التشريعي منذ منتصف حزيران (يونيو) 2007، ونفت الحلايقة إطلاع نواب "حماس" على الموازنة أو مناقشة بنودها، مؤكدة أنه لم تتم دعوة أي من نواب كتلتها لمناقشة الموازنة، ولم يطلع أو يناقش أي عضو في الكتلة أي بند في الموازنة التي أعلن عنها "لا بالسر ولا بالعلن"، وأشارت إلى أن بعض الكتل البرلمانية تعقد لقاءات في مقر المجلس التشريعي بمدينة رام الله، مشيرة إلى أنه لا يجوز للحكومة أو تلك الكتل أن تقر الموازنة دون إطلاع كافة الكتل البرلمانية عليها.<sup>12</sup>

وبالرغم من عدم مصادقة المجلس التشريعي بكافة كتله البرلمانية على موازنة السلطة الاخيرة للعام 2015، إلا أن مجلس الوزراء صادق عليها خلال جلسته التي عقدها في رام الله بتاريخ 2015\3\24، برئاسة الدكتور رامي الحمد لله، ابتداءً من 2015/4/1 وأحالها إلى الرئيس محمود عباس للمصادقة على مشروع القانون الخاص بذلك وإصداره قراراً بقانون. وأخذت "موازنة الطوارئ" بالإعتبار الاستمرار في ترشيد النفقات وزيادة الإيرادات والإلتزام بعدم تجاوز السقف النقدية ونسب الاقتراض من البنوك بسبب تجميد إسرائيل تحويل أموال الضرائب الخاصة بالسلطة الفلسطينية، لافتاً إلى أنه فور انفراج الأزمة المالية، سيتم تقديم موازنة تكميلية بقانون موازنة معدل للعام 2015.<sup>13</sup>

10- برنامج "ملاحقة اقتصادية" على الفضائية الفلسطينية، بث في شباط 2015.

11 - "الحمد لله يناقش الموازنة الطارئة مع رؤساء الكتل البرلمانية"، وكالة صفا، 2015\3\19، على الرابط <http://safa.ps/post/148519>

12- "التغيير والإصلاح" تنفي إطلاعها على موازنة الحكومة"، قدس برس، 2015\3\19، على الرابط: <http://www.qudspress.com/?p=166449>

13- "موازنة الطوارئ على طاولة الرئيس"، وكالة معا، 2015\3\24، على الرابط: <http://www.maannews.net/Content.aspx?id=768302>

## ضعف في الشفافية والمشاركة:

تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور، فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والافصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة وبخاصة السياسات المالية، وحسابات القطاع العام، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم. كذلك تعني الشفافية الحد من السياسات والاجراءات غير المعلنة أو السرية، التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح. وبكلمات أخرى فإن الشفافية عكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الافعال عمداً، بينما تعني الشفافية الافصاح عن هذه الافعال، وينطبق ذلك على جميع أعمال الحكومة بوزاراتها المختلفة.<sup>14</sup>

وفيما يخص الموازنة الفلسطينية للعام 2015 فقد أكد عدد من المهتمين وأصحاب الاختصاص أنهم لم يطلعوا على هذه الموازنة ولم يشاركون في صياغتها وإعدادها ولا يعرفوا أي شيء عنها سوا ما ينشر في الإعلام بشكل مقتضب، وهو ما أكده مؤيد عفانة من شبكة أمان، والذي قال: "لا يوجد أي معلومة عن موازنة 2015 وهذه مشكلة في الشفافية العامة".<sup>15</sup>

كما أظهرت نتائج مسح نفذته شبكة أمان ان وزارة المالية الفلسطينية تنشر ثلاث وثائق من أصل ثمانية من المفترض نشرها في الموازنة العامة، ويحدد المسح ثمان وثائق أساسية خاصة بالموازنة العامة، يتم تتبع نشرها للمواطنين بشكل شهري وبناء عليه يقيم مدى شفافية الموازنة العامة لكل دولة. وطالبت أمان بضرورة اتخاذ وزارة المالية للاجراءات التي تعزز من شفافية الموازنة العامة، وأن تعمل على نشر المعلومات الواضحة والشاملة وبالوقت المناسب ليتمكن المواطن من الإطلاع عليها، كما أشارت إلى ضرورة انفتاح وزارة المالية على مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز العمل المشترك بينها بهدف تعزيز شفافية الموازنة العامة.<sup>16</sup>

بالإضافة للمشاكل الرئيسية السابقة، تواجه موازنة السلطة الفلسطينية مشاكل فنية وإدارية أخرى ترجع لعدد من الاسباب، منها: ظروف المرحلة الانتقالية والقيود السياسية المفروضة على السلطة

14 - "النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد"، مرجع سابق.

15 برنامج "ملاحقة اقتصادية" على الفضائية الفلسطينية، مرجع سابق.

16 - "أمان: الموازنة العامة الفلسطينية تعاني من ضعف في الشفافية"، وكالة معا، 2014/9/13، على الرابط:

<http://www.maannnews.net/Content.aspx?id=727218>



الفلسطينية، وعدم سيطرتها على المعابر وغياب السيادة الكاملة على الأرض، كذلك قلة التجربة الفلسطينية وعدم بلورة تقاليد مؤسسية راسخة، وغياب الفصل بين السلطات الثلاث وهيمنة الجهاز التنفيذي. إضافة لعدم وجود هيكلية تنظيمية مستقرة للقطاع الحكومي العام في فلسطين، كذلك عدم وجود عملة وطنية واستخدام أكثر من عملة في حساب الإيرادات، إضافة لذلك لا يوجد التزام بتنفيذ مخصصات الموازنة، حيث يتم صرف نفقات لا تظهر في الموازنة ويتم تجاهل أو عدم صرف نفقات أخرى وردت في الموازنة.<sup>17</sup>

كذلك لا زالت الموازنة الفلسطينية لا تقوم بأي من وظائفها المتعارف عليها مثل التخطيط والرقابة وتسهيل عملية التنفيذ والمتابعة وقياس أداء الجهاز الحكومي، كما لا زالت شكلية من الناحية العملية ولا تقوم بأي من المهام أو الوظائف المفترض أن تؤديها، كالدور الإقتصادي من خلال التحكم في نسب وأنواع الضرائب وحجم النفقات المخصصة والقروض لتقليل التضخم وحجم البطالة.<sup>18</sup>

17 - نضال رشدي صبري، الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2000، ص 62+35.

18 - المرجع السابق، ص 96.

## خلاصة وتوصيات:

1- تعتبر أي موازنه في أي دولة رمزا من رموز السيادة وهو الأمر الذي تفتقر له ميزانية السلطة الفلسطينية إذ أنها مرتتهنه للمساعدات والقروض الخارجية والمرتجعات الضريبية التي تحتجزها سلطات الإحتلال كلما اتخذت السلطة قرارات هامة تصب في صالح الشعب الفلسطيني.

2- الإنقسام الفلسطيني كان له أثر خطير على هذه الموازنه فغابت الشفافية والمحاسبة بتغييب دور المجلس التشريعي المنوط به إقرار الموازنه وإقرار المصروفات ومحاسبة الوزارات المختلفة والمؤسسات، لذلك يجب إعادة اللحمة للنظام السياسي الفلسطيني حتى يقوم المجلس التشريعي بدورة الكامل بما يخدم حقوق المواطن الفلسطيني.

3- يتوجب حل الأجهزة الأمنية وتوحيدها في جهاز شرطي واحد يسهر على خدمة المواطنين وتحويل الأموال المرصوده لهذه الأجهزة لمشاريع التطوير والصحة والتعليم، فقد ثبت فشل هذه الأجهزة عندما ركزت على التعاون الأمني مع سلطات الإحتلال على حساب المواطن.