الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة
Civil Society Team for Enhancing Pubic Budget Transparency

ورقة موقف حول

# سياسة السلطة القائمة في إدارة المال العام في قطاع غزة

سبتمبر 2022

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

Civil Society Team for Enhancing Pubic Budget Transparency

ورقة موقف حول

# سياسة السلطة القائمة في إدارة المال العام في قطاع غزة

مقدمة في

**المؤتمر السنوي للفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة**

**«المساءلة حول إدارة المال العام في قطاع غزة»**

**29 أيلول/ سبتمبر 2022**

## مقدمة:

لم تَعُد الموازنة العامة للدولة مجرّد أداة أو إطار لإدارة العلاقة بين الموارد المتاحة للدولة والحاجات المتزايدة للمجتمع أو مجرّد برنامج مالي للسنة القادمة، بقدر ما هي مؤشر لقياس حجم التطور السياسي لنظام الحكم السائد، ومدى مشاركة قوى المجتمع في صياغة الأولويات الوطنية في إطار الاتفاق العام، وفقاً للعقد الاجتماعي القائم، ويحدد الشفافية التي تتمتع بها عملية صنع وتنفيذ الموازنة العامة وفقاً لمدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة التي حددتها مبادرة شراكة الموازنة الدولية "شفافية الموازنة" التي تشترط إصدار ونشر ثماني وثائق أساسية كحد أدنى، وأنّ تحقق عملية النشر للوثائق دقة وشمولية البيانات المنشورة، والالتزام بمواعيد النشر، وسهولة الوصول إلى البيانات. وهذه الوثائق متضمنة في أحكام القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية ساري المفعول في قطاع غزة.

إنّ شفافية الموازنة العامة أو الإدارة المالية لموارد الدولة ومقدّراتها وآلية الإنفاق العام وسُبله وأولوياته تتطلب الإفصاح والنشر للوثائق المتعلقة بهيكل وظائف القطاع الحكومي، وأهداف السياسة الاقتصادية والمالية، والعمليات المالية في القطاع العام. كما أنّ شفافية جميع مراحل إعداد الموازنة تعدُّ مدخلاً ضرورياً لتعزيز شفافية السياسات الحكومية، ولتعزيز فرص المساءلة المُجتمعية للحكومة حول أدائها.

تعتبر الوظيفة السياساتية للموازنة العامة بالإضافة إلى وظيفتها الاقتصادية والمالية أحد أهم عناصر نزاهة وشفافية ممارسة الحكم عند إعدادها وتنفيذها ومجالاً أساسياً للمساءلة على مدى الالتزام بأحكامها، باعتبار ذلك مؤشراً فعّالاً من مؤشرات النزاهة السياسية في مجال إدارة الحكم، وتأكيداً على تبنّي سياسة الانفتاح على المجتمع وإتاحة المجال للمشاركة المجتمعية في رسم السياسيات العامة وتحديد الأولويات الوطنية، ويوفّر القدرة لممثلي المجتمع ومنظمات المجتمع المدني للمساهمة في المساءلة المجتمعية.

## واقع إدارة المال العام والموازنة في قطاع غزة:

يُعتَبَرُ إعداد مشروع الموازنة العامة في قطاع غزة من الأمور التي تقتصر المشاركة فيها على أفراد محددين في منظومة الحكم، حيث لا تتمكن منظمات المجتمع المدني والباحثون من الاطّلاع عليها أو مناقشة بنودها، الأمر الذي يحدّ من إمكانية المساهمة في تحديد الأولويات أو البرامج أو الخطط القطاعية أو النوعية ناهيك عن تحديد الأهداف التي تستخدمها ولا يتمّ نقاشها بشكل مفتوح في المجلس التشريعي لمشاركة من يرغب من المواطنين أو الجهات المهتمة.

هذه العملية المقلقة تحدّ من قدرة الخبراء على إعداد دراسات تحليلية أو عقد جلسات استماع أو جلسات مساءلة حول الموازنة العامة. وفي المقابل فإنّ ما تمّ الإفصاح عنه من معلومات متعلقة بالموازنة خلال السنتيْن الماضيتيْن لا يرتقي إلى مستوى كميٍّ ونوعيٍّ من المعلومات الكافية لإجراء هذه الدراسات العلمية والمهنية؛ فهي في الغالب أرقام إجمالية وعامة تُنشَرُ كأرقام صمّاء دون نشر سياسات وتوجهات عامة للحكومة تعتمدها في تنفيذ الموازنة.

تثير سياسة لجنة متابعة العمل الحكومي في إدارة المال العام تخوّفَ المجتمع المدني من سياستها القائمة على تعظيم الإيرادات المحلية من خلال القرارات المتّخذة من قبلها بفرض رسوم جديدة أو تعديل رسوم أو فرض ضرائب تثقل كاهل المواطن المموّل الأول للخزينة والموازنة، في ظلّ التراجع الحاد في الوضع الاقتصادي والمعيشي وغياب المعلومات الرسمية لحجم الإيرادات العامة، وطبيعتها وأوجه إنفاق المال العام الذي تتمّ جبايته من المواطنين. الأمر الذي يتيح فرصاً لتوجيه هذه الموارد لمصلحة جهة الحكم ونخبها السياسية سواء لتعزيز نفوذهم ومكانتهم أو لصالح الحزب السياسي المهمين على الحكم. إنَّ استمرار تبنّي سياسة عدم الشفافية في مجال النفقات أو الحصول على الإيرادات

أثناء تنفيذ الموازنة والتفرّد في اتخاذ القرارات المالية الكبيرة والأساسية، سوف يُضعِفُ من النزاهة السياسية لجهة الحكم، كما سيُضعف آليات المساءلة من قبل المؤسسات الرقابية الرسمية على السلطة التنفيذية المتحكمة بإدارة المال العام. إضافة إلى إضعاف قدرة منظمات المجتمع المدني على القيام بالمساءلة المجتمعية للسلطة القائمة في قطاع غزة خاصة في مجال إدارة المال العام.

إنّ احتكار سلطة القرار بإعداد الموازنة وسلطة إقرارها وسلطة تنفيذها وسلطة الرقابة على تنفيذها يشكل وصفةً وبيئةً مناسبة لضمان اتخاذ القرارات المالية لمصلحة شريحة النخبة الحاكمة.

واجه أعضاء الفريق الأهلي من ممثلي منظمات المجتمع المدني العاملة في قطاع غزة صعوبات بالغة في الحصول على المعلومات والبيانات المالية للموازنة العامة "الخطة المالية" للجنة متابعة العمل الحكومي في قطاع غزة ووزارة المالية، وذلك لامتناع وزارة المالية عن نشر بلاغ الموازنة، وقانون الموازنة العامة المعتمدة، والخطط المالية والتقارير الشهرية والربعية ونصف السنوية والتقرير النهائي السنوي والحساب الختامي بشكل دوري، بالإضافة إلى عدم نشر موازنة المواطن. وحصل تراجع كبير هذا العام فيما يتعلق بالتعاون الخاص بالخطط المالية، حيث لم يتم الإفصاح عنها أو تقديم معلومات مالية تتعلق بها خلافا لما تمّ العام الماضي.

ناهيك عن عدم إشراك الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في قطاع غزة ومنظمات المجتمع المدني في إعداد الخطط المالية والموازنة رغم تعهّد السلطة القائمة في القطاع العام المنصرم بإشراك الفريق في إعداد الموازنة السنوية لعام 2022 وذلك في ورشات العمل التحضيرية التي عقدتها للتحوّل نحو اعتماد موازنة الأداء والبرامج، إلّا أنَّ ذلك لم يحدث ما حال دون ممارسة الفريق لدوره الحقيقي في تتبّع شفافية إدارة المال العام ورصد وتحليل الخطط والتقارير المالية التي يتمّ إعدادها وتنفيذها في قطاع غزة.

## ◄ الملامح العامة لإدارة المال العام في قطاع غزة خلال السنوات الماضية:

- منذ منتصف عام 2007 إثر الانقسام، ساد التعامل مع إدارة المال العام وبنود الموازنة العامة بشكل ضبابي أحياناً وبشكل سري في معظم السنوات، مع غياب متعمّد لإشراك منظمات المجتمع المدني في إدارة هذا المجال؛ حيث تأثرت مبادئ الموازنة العامة وبشكل خاص مبدأ وحدة الموازنة وشمولها، حيث أصبحت هناك موازنتان منفصلتان في محافظات الوطن، ما يتنافى مع شفافية ومصداقية الموازنة العامة، ويؤثر على آلية تحديد الإيرادات والنفقات في أراضي دولة فلسطين بشكل عام ويضعف القدرة على الرقابة على أداء الموازنة العامة في ظلّ التجاذب السياسي، دون الالتزام بأحكام قانون الموازنة العامة.

- منذ عام 2016 وحتى عام 2020 جرى العمل بخطة مالية في قطاع غزة، وليس موازنة على أساس وجود حكومة توافق وطني يُفترض أن تكون مسؤولة عن إعداد الموازنة لكافة محافظات الوطن، وتمّ تحديد بنودٍ لتلك الخطة من قبل وزارة المالية في غزة واعتمادها من قبل وكيل وزارة المالية دون المرور والاعتماد والإقرار من قبل المجلس التشريعي في قطاع غزة، وتشتمل تلك الخطة على بنود للإيرادات وأخرى للنفقات.

- في العام 2021، اطّلع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في قطاع غزة على ملخّص الموازنة العامة لعام 2021 الذي أوضح وجود موازنة عامة وليس خطة مالية للأعوام 2020-2021 والتي تمّ الإعلان عن اعتمادها من قبل المجلس التشريعي في قطاع غزة دون الالتزام بنشر وثائق الموازنة المذكورة أعلاه.

- أعلنت وكالة الرأي في شهر آذار/مارس من عام 2021 أنّ كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي قد أقرت الموازنة العامة لعام 2021 بعد إعدادها من قبل لجنة متابعة العمل الحكومي دون الإفصاح أو نشر أيّة إجراءات أو وثائق تتعلق بها أثناء إعدادها. وذلك بتأخر 3 أشهر عن الموعد المحدد في الظروف الطبيعية بحسب قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لعام 1998 لإعداد الموازنة العامة.

علاوة على ذلك لم يتم نشر الموازنة العامة المعتمدة والمقرّة من قبل كتلة التغيير والإصلاح "المجلس التشريعي" بل تمّ استعراض القيم الإجمالية في معرض الخبر الصحفي الذي تمّ نشره آنذاك، وتمّ نشر نتائج الجلسة بشكل مختصر وبأرقام إجمالية لم توضح البنود التفصيلية للإيرادات والنفقات، ولم تبيّن مخصصات مراكز المسؤولية ودون مشاركة أو مشاورات مع ممثلي المجتمع المدني أو اطّلاع المواطنين، وبتجاهلٍ وإقصاءٍ لجميع المواطنين دافعي الضرائب.

وفي وقت لاحق خلال العام 2021، تمكّن الفريق الأهلي بعد عدة مخاطبات واجتماعات من مراجعة وتحليل تنفيذ الموازنة العامة للعام 2021 إثر الحصول على بيانات مالية من وزارة المالية؛ وملخّص الموازنة العامة للعام 2021 الذي شمل القيم الإجمالية للإيرادات والنفقات العامة المقدّرة وقيمة العجز العام في الموازنة والقيم المتحققة عام 2019 والمقدّرة لعام 2020، لكنّ هذه البيانات يصعب الاعتماد عليها لتحليل الأداء العام في تنفيذ الموازنة. كما تبيّن أنّه لم يتم التقيّد بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لعام 1998، في فرض بعض الرسوم الجديدة أو لمنح الإعفاءات من الضرائب والرسوم التي لا يجوز منحها إلا بنصٍّ قانوني وفقاً لأحكام المادة (7) والمادة (8) من قانون الموازنة العامة وتنظيم الشؤون المالية رقم (7) لعام 1998.

- مشروع عام 2022: نشرت صحيفة الرأي والصحف المحلية خبراً بتاريخ 29 كانون الأول/ ديسمبر من عام 2021 يفيد بأنّ "المجلس التشريعي بغزة" أقرّ مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2022، حيث قدّمت وزارة المالية بيانها المالي واستعرضت "لجنة الموازنة" تقريرها حول مشروع قانون الموازنة 2022. فعلى الرغم من احترام الآجال القانونية في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2022، إلّا أنّه لم يتم نشر مشروع قانون الموازنة ولم يتم إعلان قانون الموازنة المعتمدة، أو أيٍّ من تقارير تنفيذها حتى تاريخ انعقاد هذا المؤتمر. كما لم يتم إجراء نقاش مجتمعي من قبل لجنة متابعة العمل الحكومي أو وزارة المالية لمشروع قانون الموازنة للعام 2022. فيما لم تستجب كلٌّ من وزارة المالية ولجنة متابعة العمل الحكومي ولجنة الموازنة في "المجلس التشريعي" للمطالبات والرسائل المتكررة من قبل الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة للاطّلاع على مشروع قانون الموازنة وقانون الموازنة العامة.

- بتاريخ 21 أيلول/ سبتمبر الجاري، رصد ائتلاف أمان والفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة بدء الإدارة العامة للموازنة في وزارة المالية لقاءاتها مع لجان التخطيط والموازنة في الدوائر الحكومية لمناقشة مشاريع موازناتها بهدف تحديد أسقف الموازنة لمراكز المسؤولية، والتي يفترض أن يتمَّ العمل على إعدادها وفق السياسات والخطط والأسقف المحددة مسبقاً في بلاغ الموازنة.

ورغم أنّه يجب نشر بلاغ الموازنة وفقاً لأحكام القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الساري والمعمول به في قطاع غزة، إلا أنَّه وبعد مراجعة موقع وزارة المالية وصفحات الدوائر الحكومية تبيّن أنّه لم يتم نشر أول وثيقة من وثائق الموازنة.

## تتبّع شفافية الموازنة العامة:

من خلال مراجعة موقع وزارة المالية وتتبّع مدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة، المتمثلة في 8 وثائق أساسية (هي بيان ما قبل الموازنة، وملخص مقترح الموازنة، والموازنة العامة المقرّة والمعتمدة، وموازنة المواطن، والتقارير الدورية الشهرية والربعية، والتقرير نصف السنوي، وتقرير نهاية السنة "الحساب الختامي" 2021، والتقرير المدقّق للعام 2020)، لوحظ عدمُ نشر وزارة المالية أيّاً من وثائق الموازنة العامة الثماني سواء المتعلقة بالعام الحالي 2022 أو أيٍّ من الأعوام السابقة. كما أنّ المجلس التشريعي أقرّ قانون الموازنة العامة دون الإعلان عن جلسته، ودون نشر القانون أو أيٍّ من تقارير لجنتيّ الرقابة والموازنة. الأمر الذي يشير إلى استمرار السلطة القائمة في قطاع غزة بسياسة الانغلاق على المجتمع بشكل عام وعلى منظمات المجتمع المدني بشكل خاص وبانتهاج سياسة السرية في إدارة المال العام، واستمرار تعمّد التفرّد في التخطيط وإعداد وتنفيذ الموازنة وإدارة المال العام وعدم احترام النهج التشاركي.

**وبناءً على ما تقدّم من ملاحظات جوهرية حول سياسة لجنة متابعة العمل الحكومي في إدارة المال العام والموازنة العامة، فإنّ الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة يؤكد على ما يلي:**

**أولاً:** ينظر الفريق الأهلي بعناية لإقرار مشروع الموازنة في موعده، ولكنّه يؤكد على ضرورة تفعيل جهات الاختصاص للقيام بدورها لإجراء مساءلة فاعلة للجهات التنفيذية حول إدارة المال العام وتنفيذ الموازنة واعتماد القيام بذلك في جلسات علنية.

**ثانياً:** يؤكد الفريق الأهلي على ضرورة نشر قانون الموازنة لعام 2022 كاملاً بما يشمل تفاصيل مخصصات مراكز المسؤولية، والمؤشرات الاقتصادية والأسس التي بنيت عليها التقديرات المالية سواء للإيرادات والنفقات، إضافة إلى المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، التي تتضمن نشر وثائق الموازنة العامة في مواعيدها، ومن ضمنها إصدار ونشر موازنة المواطن، ونشر التقارير الدورية والربعية والحساب الختامي.

**ثالثاً:** يدعو الفريق الأهلي لعدم الاستمرار في النهج الانغلاقي والتفرّد في اتخاذ القرارات العامة الذي يمثّل تناقضاً صريحاً مع التزامات وزارة المالية وتعهداتها للفريق الأهلي بإشراكه في إعداد ونقاش الموازنة، وتعهدات رئيس لجنة متابعة العمل الحكومي في خطاباته المتكررة باتّباع التشاركية والانفتاح على المجتمع المدني.

**رابعاً:** يُطالب الفريق الأهلي لجنة متابعة العمل الحكومي ووزارة المالية بالانفتاح على المجتمع المدني بشكل عام وعلى الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة بشكل خاص، والاستجابة لمطالباته وإشراكه في رسم السياسات العامة وتحديد الأولويات العامة للموازنة؛ بما يشمل أولويات الإنفاق وسياسات الجباية المالية ومصادر التمويل، إضافةً إلى الانفتاح على حضور المسؤولين عن إدارة المال العام جلسات المساءلة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني ذات الاختصاص أو المهتمة بالمال والشأن العام.

**خامساً:** يدعو الفريق الأهلي لجنة متابعة العمل الحكومي ووزارة المالية للالتزام بنشر التقارير الدورية المنصوص عليها في القانون الفلسطيني في مواعيدها، ونشر تفاصيل أوجه الإنفاق العام والأهداف والبرامج التي يتمّ إقرار الإنفاق فيها وتوزيع أوجهه لتحقيقها مع توضيح خطط وبرامج تحسين الإنفاق بما يكفل حقوق المواطنين والموظفين.

**سادساً:** يدعو الفريق الأهلي لجنة متابعة العمل الحكومي ووزارة المالية لإعطاء أولوية لزيادة وتنفيذ النفقات التطويرية للقطاعات المتعلقة في تحسين حياة المواطنين مثل الصحة والتعليم والنفقات الجارية في القطاع الاجتماعي (الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية) ومصادر تمويلها من جهة، والإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية بما يتضمنه من حماية للفقراء والمتضررين من الجائحة ومن العدوان المتكرر على القطاع من جهة ثانية.

**وختاماً:** نشير إلى أنّ الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة لا يمنح شرعية لأيِّ إجراء يُعزِّزُ الانفصال بين محافظات الوطن وأعدّ ورقة الموقف هذه من باب ممارسة دوره في مساءلة أيِّ سلطة قائمة تدير مالاً عاماً.

**الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة؛** ائتلاف عددٍ من المنظمات الأهلية الفلسطينية التي عملت على تنسيق جهودها الرامية لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في إدارة المال العام وبشكل خاص الموازنة العامة. ويتبنى الفريق منهج عمل يقوم على الشراكة الفاعلة مع جميع المعنيين في مجال إدارة المال العام بمن فيهم وزارة المالية والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة في عملية التخطيط؛ لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- تعزيز الشفافية من حيث نشر المعلومات الخاصة بالسياسة المالية والإنفاق الحكومي والإيرادات العامة، وتعزيز موقع ترتيب فلسطين على المؤشر الدولي لشفافية الموازنة.
- تعزيز نظم المساءلة حول النفقات والإيرادات العامة.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات المالية للسلطة الفلسطينية وتحديد أولويات الإنفاق والتطوير والخطط الوطنية القطاعية بما يخدم مصالح المواطن الفلسطيني ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
- رفع وعي المواطن الفلسطيني بأحكام قانون الموازنة السنوي وطرق المشاركة في وضع السياسات المالية والرقابة عليها لتمكينه من المساءلة حولها.
- تقديم توصيات لمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة بإدارة المال العام بهدف تحسين إدارة المال العام؛ وذلك من خلال عملية التحليل الدوري للموازنة العامة والإجراءات المالية المتخذة من قبل وزارة المالية التي يقوم بها الفريق الأهلي.

تم تأسيس الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة عام 2011، ويضم في عضويته عدداً من المنظمات الأهلية القطاعية وهي: ائتلاف أمان (السكرتاريا التنفيذية للفريق الأهلي)، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم، مركز العمل التنموي – معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيات، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر(جامعة بيرزيت)، مركز دراسات التنمية IDS ، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، مؤسسة قادر للتنمية الاجتماعية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مؤسسة مساواة، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية – بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.