

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق
المرجعيات القانونية الناظمة

"دراسة تحليلية مقارنة 2012-2016"

إعداد

فادي عبد المعطي توفيق اسمر

إشراف

د. محمد شراقة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

2018

مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق
المرجعيات القانونية الناظمة
دراسة تحليلية مقارنة 2012-2016

إعداد

فادي عبد المعطي توفيق اسمر

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2018/9/20م، وأجيزت.

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

.....


- د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً

.....


- د. مفيد أبو زنت / ممتحناً خارجياً

.....


- أ.د. طارق الحاج / ممتحناً داخلياً

الإهداء

إلى نور عينيّ والديّ الكريمين.

إلى رفيقة الدرب وشريكة الحياة زوجتي الراقية.

إلى الذين لا تحلو الحياة إلا بقربهم أبنائي: "تاي" و"أسمر".

إلى السند المتين والعم العزيز: مؤيد عفانة.

إلى أصدقائي وأحبابي.

إلى قافلة الشهداء والجرحى والأسرى التي لا تتوقف.

إليكم جميعاً

أهدي بحثي هذا

الشكر والتقدير

انطلاقاً من قوله سبحانه وتعالى: **{وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ} ¹**. فإنني لا يسعني إلا أن أتقدم بالحمد والشكر لله رب العالمين الذي وفقني وأعانني على كتابة هذه الرسالة.

وكما أقدم بالشكر لجامعة النجاح عامة وكلية القانون بمحاضريها الأوفياء الأجلاء الذين لم يبخلوا بعلمهم وجهدهم.

وأنتقدم بوافر الشكر لمشرفي د. محمد شراقة على ما بذله من توجيه وما قدمه من نصائح كان من شأنها أن ترفع هذه الرسالة وتجعلها بشكل أفضل.

والشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة المكونة من الاستاذ الدكتور طارق الحاج ممتحننا داخليا والدكتور مفيد ابو زنت ممتحننا خارجيا .

وكما أتقدم بالشكر الكبير لعمي: الأستاذ مؤيد عفانة على نصحه وإرشاده الدائم.

والشكر لأخي وصديقي الشاعر: محمد قديح على ما قدمه من مساعدة.

والشكر موصول لكل من قدم لي يد العون والنصح في دراستي فلكم جزيل الشكر وكثير الدعاء بالخير وأدامكم الله ذخراً وسنداً.

¹ سورة النمل: آية رقم 40.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدّم الأطروحة التي تحمل عنوان:

مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية النازمة

"دراسة تحليلية مقارنة 2012-2016"

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الأطروحة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الأطروحة ككل أو أي جزء منها، لم يقدم من قبل لنيل أي درجة علمية أو بحثية لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقرير
هـ	الإقرار
ح	الملخص
1	مقدمة
3	مشكلة الدراسة واستئلتها
4	اهمية الدراسة
4	مبررات الدراسة
4	اهداف الدراسة
5	منهجية الدراسة
6	محددات الدراسة
6	الدراسات السابقة
10	التعقيب على الدراسات السابقة
14	الفصل الاول: الإطار القانوني والتشريعي للموازنة العامة في فلسطين
14	المبحث الاول: السياق التاريخي للموازنة العامة
15	المطلب الاول: الموازنة العامة قبل السلطة الوطنية الفلسطينية
31	المطلب الثاني: الموازنة العامة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية
38	المبحث الثاني: الموازنة العامة في ظل القوانين والتشريعات الفلسطينية
41	المطلب الأول: قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998
48	المطلب الثاني: القوانين ذات الصلة بالموازنة العامة، ودور المجلس التشريعي والتحديثات الخاصة بقانون الموازنة العامة
73	الفصل الثاني: شفافية الموازنة العامة خلال الفترة من 2012-2016
81	المبحث الأول: الإطار القانوني والتشريعي الناظم لشفافية الموازنة العامة ونشر الوثائق.
81	المطلب الأول: مراجعة الأحكام القانونية التي تنص على نشر وثائق الموازنة العامة

105	المطلب الثاني: دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في نشر الوثائق الخاصة بالموازنة العامة
113	المبحث الثاني: تحليل مدى التزام وزارة المالية بنشر وثائق الموازنة العامة الثمانية خلال الفترة من العام 2012-2016
113	المطلب الأول: ماهية الوثائق الثمانية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة
116	المطلب الثاني: تحليل مقارن لمدى التزام وزارة المالية بنشر الوثائق الثمانية في المواعيد المحددة في الفترة 2012-2016
121	الاستنتاجات
122	التوصيات
123	قائمة المصادر والمراجع
130	الملاحق
b	Abstract

مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية الناظمة

"دراسة تحليلية مقارنة 2012-2016"

إعداد

فادي عبد المعطي توفيق اسمر

إشراف

د. محمد شراقة

الملخص

هذه الدراسة دراسة موضوعية مقارنة في الفترة الممتدة بين الاعوام 2012-2016 تناولت شفافية الموازنة العامة لدولة فلسطين من خلال استعراض لأبرز النصوص التي تتحدث عن شفافية الموازنة العامة في فلسطين وليس الموازنة العامة ككل، وذلك من خلال مقدمة احتوت على اهمية الدراسة واسئلة الدراسة واشكالية الدراسة والدراسات السابقة وكذلك محددات الدراسة الزمانية والمكانية بالإضافة الى المقدمة العامة وفصل اول تناول الاطار القانوني والتشريعي للموازنة العامة الذي احتوى على مبحثين الاول متعلق بالسياق التاريخي للموازنة العامة وتناول الباحث به أهم الحقب الاستعمارية التي احتلت او استعمرت فلسطين منذ ايام الانتداب البريطاني والاحتلال الاسرائيلي وفترة الوصاية الاردنية والمصرية للقطاع واستعرض الباحث فيما كان هناك نصوص متعلقة بالموازنة العامة والقوانين المالية الاخرى في كل هذه الفترات السابقة واستعراض اهم القوانين التي تناولت موضوع الموازنة العامة بعد قدوم السلطة وسيطرتها محليا وفق اتفاق اوسلو وباريس وكذلك وتوثيق هذه النصوص، وتناول الباحث في المبحث الثاني الموازنة العامة في ظل القوانين والتشريعات الفلسطينية، فقد تناول الباحث في هذا المبحث اهم القوانين التي نظمت الموازنة العامة كالقانون الاساسي (الدستور، قانون الموازنة العامة، قانون ديوان الرقابة المالية والادارية .. الخ) وانتقل الباحث الى الفصل الثاني المتعلق بشفافية الموازنة العامة وذلك بالبحث عن معنى مصطلح الشفافية لغة واصطلاحا والتعمق من خلاله عبر مبحثين الاول تحدث الباحث عن الاطار القانوني والتشريعي الناظم لشفافية الموازنة العامة ونشر الوثائق من خلال مطلبين الاول يتحدث عن مراجعة الاحكام القانونية التي تنص على نشر وثائق الموازنة العامة، والثاني

عن دور ديوان الرقابة المالية والادارية في نشر الوثائق الخاصة بالموازنة العامة، والمبحث الثاني والاخير تناول الباحث تحليل مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة للفترة المحددة للدراسة، من خلال استعراض الوثائق الثمانية وتحليلها وتبيان اماكن النص عليها، ومن ثم استعراض التزام وزارة المالية من القيام بدورها على اكمل وجه من خلال التزامها بنشر هذه الوثائق، وختام الدراسة بالخاتمة التي تبين ملخص عام للدراسة، ومن ثم الاستنتاجات العامة، والخروج بالتوصيات اللازمة من وجهة نظر الباحث.

مقدمة

تعتبر شفافية الموازنة العامة من أهم الوثائق المالية للدولة، حيث توفر بيانات ومعلومات هامة عن الانفاق العام للدولة واليرادات العامة، لكل الجهات ذات الصلة والاهتمام من مؤسسات رسمية أو أهلية أو إعلامية أو للمواطنين.

وتعد شفافية الموازنة العامة عاملاً أساسياً في فعالية الحكم الصالح مع الأخذ بعين الاعتبار ارتباط المعلومات الخاصة بالموازنة بفهم وتقييم عمل الحكومة، وأولوياتها وسياساتها وبرامجها، بمعنى المجالات التي تركز عليها الحكومة في مجال التنفيذ والمشكلات التي تواجهها، والفجوات القائمة في مجال توصيل الخدمات العامة¹.

والموازنة العامة، هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه، وهناك تعريفات متقاربة حسب كل دولة، حيث عرفها القانون الفرنسي (بأنها الصيغة التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها ويقدرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية) ولقد عرفها القانون البلجيكي (بأنها بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية)، وعرفها القانون الأمريكي (بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة المالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية فيها)، وعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان (بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن السنة المقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق)، ومن كل هذه التعريفات نستخلص أن الميزانية: هي عبارة عن توقع وإجازة لنفقات الدولة العامة في فترة زمنية مقبلة «سنة في المعتاد» وتعبّر عن أهدافها الاقتصادية والاجتماعية².

وللموازنة العامة عدة أنواع وذلك بحسب طبيعتها الفنية وهي موازنة البنود وموازنة الاداء والموازنة الصفرية حيث يستعرض الباحث ابرز تعريفات كل منهما

¹ الحاج، طارق، المالية العامة، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2009. ص35.

² ضاهر، عدنان محسن، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول اعدادها وقرارها وتنفيذها، ص13.

<https://www.agora-parl.org/sites/default/files/adnandaherbook-a.pdf>

لنقوم بالتعرف على موازنة البنود والاعتمادات او كما تسمى بموازنة الرقابة فهي عبارة عن الموازنة التي اهتمت بوظيفة الرقابة على حساب الوظائف الاخرى المتمثلة في التخطيط والبرمجة والتقييم الاداء ما تجاهلت عناصر الكفاءة والفاعلية في الاستخدام، لذلك يرى الباحث بان موازنة البنود ما هي الى عملية انفاق من قبل الحكومة غير مدروسة فعليا وتحصد بالنهاية تقارير مالية عن مدى الالتزام بالقوانين المالية¹. ومنهم من عرفها بانها الموازنة التي تركز على بنود الموازنة وما يرصد فيها من اعتمادات وضرورة التقيد بالبنود عند الانفاق، ومنهم من عرفها بانها موازنة الرقابة لأنها تركز على احكام الرقابة المالية على النفقات العامة في المؤسسات الحكومية من حيث الصرف وحدود الصرف واقتناء السلع والخدمات التي من اجلها رصدت الاعتمادات في الموازنة.²

اما موازنة البرامج هي الموازنة التي تركز على المخرجات ومراقبة الأنشطة وتحسين الأداء وفقا للمعايير الفعلية والمستهدفة المحددة وذلك للارتقاء بنوعية الخدمة المقدمة وبعد كل برنامج وحدة محاسبية مستقلة.³

اما الموازنة الصفرية فأنها نظام يفترض عدم وجود اية خدمات او نفقات في البداية ويعمل للحصول على مجموعة من النتائج او المخرجات مع الاخذ بعين الاعتبار الحد الادنى للتكلفة وتقييم مدة فاعلية الانفاق.⁴

وتبعاً للمادة رقم (1) من قانون الموازنة العامة في فلسطين، رقم (7) للعام 1998، فإن الموازنة العامة هي: برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة.

¹ اندرادوس، عاطف وليم، الاقتصاد الملي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة (تطور الدور الاقتصادي الحكومي الضرائب والانفاق العام والموازنة العامة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2009 ص589.

² جمال، لعمارة، اساسيات الموانة العامة للدولة المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004. ص 179.

³ عبد الجليل، توفيق، وخالد البدور، المحاسبة الحكومية، رام الله، جامعة القدس المفتوحة، 2015. ص15.

⁴ الخطيب، خالد شحادة شامية، احمد زهير، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، ص 362.

وتبعاً لكل ما تقدم فإن الموازنة العامة تكتسب أهمية كبيرة؛ نظراً لأنها الترجمة المالية لأهداف الحكومة وسياساتها وخططها الاستراتيجية والقطاعية، وشفافية الموازنة العامة هي الإدارة التي تمكن المواطن والمؤسسات الرسمية والأهلية والبحثية من مراقبة الموازنة العامة وتحقيق المساءلة المجتمعية لها.

لذا كانت هذه الدراسة لمعرفة مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية النازمة في الفترة من العام 2012-2016. خاصة وأن الانقسام البغيض قد عطل الحياة التشريعية والرقابية في فلسطين منذ حوالي العقد من الزمان.

مشكلة الدراسة واسئلتها

تتلخص مشكلة الدراسة في معرفة مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية النازمة في فترة من العام 2012-2016.

والاجابة على عدة اسئلة فرعية منبثقة من مشكلة الدراسة وهي:

- مدى وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة وفق القانون الاساسي الفلسطيني وقانون الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998، والأعراف الدولية؟

- القدرة على اصدار وزارة المالية وثائق وبيانات الموازنة العامة في الازمنة المحددة تبعاً للمرجعيات القانونية؟

- اثر غياب المجلس التشريعي وتعطله منذ العام 2007 ألقى بظلال على شفافية الموازنة العامة؟

- ماهية دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بدوره في التدقيق على الموازنة العامة وإصدار تقريره المدقق وفق القانون؟

أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة كونها من الدراسات الفريدة -على حد علم الباحث- التي تدرس وتحلل وتقيم مدى شفافية الموازنة العامة في فلسطين، ومدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية الناظمة، تبعاً لأهمية ذلك في تحقيق مبادئ الحكم الرشيد، وفي تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة ومكافحة الفساد، وكذلك إنفاذاً للأحكام القانونية المتعلقة بالموازنة العامة وشفافيتها.

مببرات الدراسة

1. محاولة دراسة وتقييم مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية الناظمة لأهمية ذلك في ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد.
2. دراسة وتقييم مدى التزام وزارة المالية بنشر وثائق وبيانات الموازنة العامة في الازمنة المحددة تبعاً للمرجعيات القانونية، نظراً لأهمية ذلك في تحقيق مبادئ الشفافية والنزاهة.
3. دراسة دور المجلس التشريعي الفلسطيني في متابعه للموازنة العامة وشفافيتها في فلسطين ضمن مهامه الوظيفية، ومعرفة مدى فعاليته.
4. دراسة مدى قيام ديوان القابة المالية والادارية بدوره تبعها للأحكام القانونية في تدقيق ونشر الحسابات الختامية للموازنة العامة ومتابعته.

أهداف الدراسة

يتمثل الهدف العام للدراسة في معرفة مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة في فلسطين وفق المرجعيات القانونية الناظمة.

في سياق المسعى للوصول الى الهدف العام، تسعى الدراسة الى تحقيق الأهداف الفرعية التالية:

▪ التعرف على مدى التزام وزارة المالية الفلسطينية بأحكام المرجعيات القانونية الناظمة فيما يتعلق بشفافية الموازنة العامة خلال الفترة من 2012-2016.

▪ التعرف على متابعة وتحليل نشر وثاق وبيانات الموازنة العامة تبعاً لزمناً النشر ومقارنة ذلك مع الأحكام القانونية.

▪ التعرف على دور المجلس التشريعي وأثره في شفافية الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام 2012-2016.

▪ التعرف على دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في متابعة شفافية الموازنة العامة خلال الفترة من 2012-2016 تبعاً للأحكام القانونية ورصده.

منهجية الدراسة

لوصول للهدف العام وتحقيق الأهداف الفرعية والإجابة عن التساؤلات المطروحة سيتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي واتباع الأساليب والأدوات البحثية التالية:

1. مراجعة الأحكام القانونية المتعلقة بالموازنة العامة في فلسطين.(القانون الأساسي، وقانون الموازنة العامة) في الفترة الممتدة من 2012-2016.

2. مراجعة الدراسات والتقارير والأدبيات السابقة ذات الصلة.

3. الاستعانة بالمصادر الأساسية المختصة بعرض وتحليل الوثائق ذات العلاقة (مثل: وزارة المالية، ديوان الرقابة...).

4. إجراء مقابلات متخصصة أو لقاءات بؤرية مع الأطراف ذات الصلة (وزارة المالية، المجلس التشريعي، ديوان الرقابة المالية والإدارية).

5. تحليل وثائق الموازنة العامة الصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية لاستقصاء مدى شفافية الموازنة العامة، وذلك للسنوات من 2012-2016.

6. الخروج باستنتاجات وتوصيات.

محددات الدراسة

الحد الموضوعي (التشريعي): قانون الموازنة العامة رقم (7) للعام 1998. والقوانين ذات الصلة (القانون الأساسي، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية...).

الحد المكاني: فلسطين.

الحد الزمني: (2012-2016).

وكذلك الإشارة الى :

1. حداثة البحث في هذا الموضوع.

2. قلة البحوث المتعلقة بالموضوع.

3. قلة المنشورات الخاصة بالموازنات السابقة والحالية.

الدراسات السابقة

1. دراسة عطا الله، زاهر ناجي، 2016، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، برنامج

SPSS للتحليل الاحصائي للاستبانة الاستبانة كأداة دراسة

هدفت الدراسة الى التعرف على واقع تطبيق الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، ومستوى تأثيرها لتعزيز معايير الحكم الرشيد، ولتحقيق هذا الهدف من خلال اعداد الاستبانة وتوزيع هذه الاستبانة على اصحاب الوظائف السيادية من نواب المجلس التشريعي ووزراء الحكومة، واصحاب الوظائف الاشرافية العليا من الوكلاء المساعدين البالغ عددهم (114) نائباً ووزيراً ووكيلاً وكان نتائج الدراسة كالتالي:

1. بلغ الوزن النسبي لتطبيق وسائل الرقابة البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني (63,20%).

2. بلغ الوزن النسبي لمستوى تأثير الرقابة البرلمانية بالمجلس التشريعي الفلسطيني في تعزيز معايير الحكم الرشيد (66.15%) ما يشير إلى وجود عائق ارتباطية طردية موجبة وذات دلالة إحصائية عند مستوى (0.01 %) بين الدرجة الكلية لتطبيق الرقابة البرلمانية والدرجة الكلية لتعزيز معايير الحكم الرشيد.

وقد توصلت الدراسة إلى جملة من التوصيات والتي كان أهمها التالي:

1 - ضرورة تكاتف الجهود السياسية والاهلية لطي صفحة الانقسام، والسعي الجاد لتحقيق المصالحة و الوحدة الوطنية، والسعي الدؤوب لتفعيل المجلس التشريعي الفلسطيني ودعوته لانعقاد بكافة كتله البرلمانية، والعمل على تنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية عامة.

2 - تعزيز وخلق الثقافة البرلمانية السليمة التي تؤمن بالتعدد الحزبي والسياسي تحت قبة البرلمان.

3 - ضرورة توسع المجلس التشريعي في استخدام للوسائل الرقابية الممنوحة لدستورياً لا سيما وسيلتي الاستجواب وحجب الثقة أو سحبها.

4 - إعداد دليل إرشادي للنواب حول وسائل الرقابة البرلمانية لتوضيح العملية الاجرائية لممارستها.

2. دراسة، محمد فرج قرداغي، كاوه. 2014 أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري دراسة تحليلية، لآراء عينة من مواطني إقليم كردستان وعلى مستوى محافظتي السليمانية وأربيل

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال التعرف على ماهية الشفافية والمساءلة والإصلاح الإداري وآلياته والسياسات والتقنيات المعززة لها، ومدى استفادة حكومة الإقليم من الاستنتاجات والتوصيات التي تقدمها هذه الرسالة، كما تكتسب أهمية علمية في أنها من الدراسات القليلة جداً إن لم تكن الوحيدة، التي تناولت دور الشفافية والمساءلة على الإصلاح الاداري على مستوى العراق.

3. دراسة، الجبالي، عبد الفتاح، 2012. المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العاملة للدولة. مصر.

تناولت دراسة الباحث على التحديد العام لمفهوم الموازنة العامة وعناصرها وتخللتها ضرورة وضوح وشفافية هذه البنود وكان ملخص الدراسة كالآتي:

أهمية الموازنة العامة للدولة فمن المعروف أن الغرض الأساسي من إعداد الموازنة هو تحقيق نوعيين من الرقابة الأولى دستورية والثانية اقتصادية ومالية. ومن حيث الوظيفة الأولى تعد الموازنة وثيقة سياسية وقانونية تخدم أهداف الرقابة الدستورية وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع. وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية وبالتالي الشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة ليس فقط للأغراض الاقتصادية، ولكن وهو الأهم من أجل المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية. إذ تعد الشفافية من العوامل الضرورية التي تمكن مجلس الشعب والمجتمع بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها. ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة، فضلاً عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة.

4. دراسة، العنزي، صالح بن رحيل بن رشود، 2012، أثر تعزيز الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة واقع المملكة العربية السعودية كنموذج، أطروحة مقدمة للحصول على إجازة الدكتوراة في الفلسفة في الإدارة العامة، جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة.

ارتكزت الدراسة على ضرورة حصول الشفافية كأداة؛ لمنع انتشار الفساد خصوصاً في المؤسسات الحكومية حيث إن هناك توازياً بين مفهوم الشفافية والفساد، فالشفافية تعني العلانية في الأعمال والإجراءات والإشهار العام والواضح للبيانات وآليات الأعمال الإدارية العامة ضمن طرق عمل واضحة ومبسطة للجمهور، فيما يخص الأعمال الحكومية مثل المدخلات والمخرجات كالواردات العامة والصادرات والصرفيات والمشاريع الكبيرة والعقود الحكومية والمناقصات والمزيدات العامة

وجميع الأعمال الحكومية وإجراءاتها التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بحياة المواطن؛ مما يتيح للأفراد مكانية الاشتراك في تنفيذ هذه الأعمال وكذلك يتيح للمجتمع ولوسائل الإعلام والقضاء والأجهزة الرقابية لممارسة عملها ومعرفة مجريات الأعمال الإدارية الحكومية، لذا فإن احسن مناخ لانتشار الفساد هو غياب الشفافية، اذن فالعلاقة بين الفساد والشفافية هي علاقة عكسية بحيث كلما ارتفعت مؤشرات الشفافية في الأعمال الحكومية من جهة كلما انحسرت مؤشرات الفساد وانكشفت من جهة اخرى.

محاولة هذه الدراسة تسليط الضوء على مستوى المنظمات السعودية التي لم يحظَ باهتمام واضح حتى الآن وفي ظل الاتجاه الواضح للحكومة من رفع كفاءة المنظمات العامة تظهر الحاجة لتطبيق مبادئ الشفافية في أدائها، وذلك لتحسين أدائها والنهوض بالمستوى العملي لها وفق المعايير المطلوبة للشفافية.

5. دراسة، عبد اللطيف، لبنى، 2001 نحو مزيد من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة في مصر.

تناولت الباحثة عدة محاور للحديث عن الإصلاح المالي من خلال الشفافية والمساءلة، وهذه المحاور هي الإصلاح الضريبي، تعريف الحكومة، تحديد قيم ومستويات المتغيرات المالية العامة، هيكل واسلوب عرض الموازنة العامة للدولة، مراحل عمل الموازنة العام.

قيام الدراسة باستعراض الإصلاح المالي في كل محور ومناقشة علاقته بتطوير الشفافية وتأثير ذلك على درجة المساءلة المجتمعية في الموازنة العامة في مصر.

6. دراسة، (Nyamongo،2007) بعنوان " محددات هيكل الإنفاق الحكومي في أفريقيا، هذه الدراسة الى ايجاد محددات هيكل الموازنات العامة في افريقيا باستخدام نهج الاقتصاد القياسي حيث تم جمع البيانات عن 28 بلد تغطي الدراسة الفترة ما بين 1995-2004 حيث انه تم النظر

الى محددات الانفاق والعوامل التي تأثر عليها حيث تم وضع نموذج لتحديد هيكل الانفاق الحكومي بالإضافة الى وضع نموذج لمحددات الموازنة العامة.

وكانت اهم النتائج للباحث هي:

1. ان الزيادة في مستوى الفساد سوف يعمل على تخصيص الموازنة نحو قطاعات مثل الدفاع والخدمات العامة.

2. ان عدم الاستقرار السياسي تسبب بتحول في مخصصات الميزانية للقطاعات لكي تسعى الى تامين الحكومة السياسية للسلطة.

3. زيادة في نسبة الدين العام يؤدي الى تحول في الميزانية نحو الانفاق في الخدمات الاقتصادية

التعقيب على الدراسات السابقة

تتفق نتائج الدراسة مع دراسة (زاهر / عطا الله) مع اهمية تفعيل دور المجلس التشريعي وانعقاده بصورته الفعلية مما يؤدي الى بسط الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية ووزارة المالية ومجلس الوزراء على سبيل الخصوص كي يكون اعمال لمبدأ الرقابة البرلمانية.

تتفق نتائج الدراسة مع دراسة (زاهر / عطا الله) في ضرورة المصالحة السياسية لطرفي الانقسام التي من شأنها تفعيل المجلس التشريعي ودعوته للانعقاد مجدداً، مما يؤدي الى اعمال الرقابة البرلمانية فعلياً وليس شكلياً.

لا تتفق نتائج الدراسة مع دراسة (زاهر / عطا الله) كلياً حول اجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية الجديدة ، حيث ان الباحث يرى انه ليس المؤكد ان عمل الانتخابات قد يقودنا بالضرورة الى انعقاد المجلس التشريعي بصورة متكررة وطبيعية، قد نبقى في الحلقة المفرغة ذاتها في حال لم تتم المصالحة اصولاً، ومن جانب اخر ان هناك حالة الطوارئ التي هي تعطي صلاحية الرئيس في اصدار القرارات بقانون، الغير منتهية الى غاية الان.

تتفق هذه الدراسة مع دراسة (محمد فرج قرداغي، كاوه) في ضرورة الاصلاح الاداري ابتداء من قمة الهرم السلطوي، وذلك بالإفصاح والنشر ابتداء كأداة لمساءلة الحكومة كونهم اصحاب قرار، مع التأكيد على اقرار قرار بقانون يتيح للمواطن حق الحصول على معلومات من الجهات الرسمية.

تتفق الدراسة مع دراسة، (الجبالي، عبد الفتاح) في ضرورة تحقيق الشفافية والافصاح عن المعلومات من خلال الرقابة على اعمال الحكومة وضرورة اعمال الشفافية للوصول الى مبادئ الحكم الرشيد سواء اكانت الرقابة برلمانية او اقتصادية .

لا تتفق الدراسة مع دراسة، (الجبالي، عبد الفتاح) نسبياً، في كون ان الموازنة العامة في فلسطين تتبع شكل البرامج وهذا منصوص عليه في القانون الاساسي، اما من الناحية العملية فهي موازنة بنود .

تتفق الدراسة مع دراسة، (العنزي ، صالح بن رحيل بن رشود) في كون اعمال مبادئ الشفافية والنص عليها في القوانين السارية كمبدأ معمول به فعليا يتناسب عكسيا مع الفساد، فكلما زادت معايير الشفافية قلت او انعدمت فرص الفساد الاداري (الحكومي).

تتفق الدراسة مع دراسة، (عبد اللطيف، لبنى) في ضرورة الاصلاح المالي وتفعيل الرقابة المالية الاقتصادية على اداء الحكومة ووزارة المالية مما يعزز مبادئ الحكم الرشيد وتحقيق التقدم الاقتصادي واستئصال الفساد.

وانتقلت الدراسة مع دراسة Morekwa Nyamongo من حيث اتجاه الانفاق لدى الحكومة مستوى تأثيره على الاداء الحكومي، بالاضافة الى ان عدم الاستقرار السياسي تسبب بتحول في مخصصات الميزانية للقطاعات لكي تسعى الى تأمين الحكومة السياسية للسلطة.

بمّ تمتاز دراسة الباحث عن الدراسات السابقة

من خلال مراجعة الأدبيات النظرية والدراسات التطبيقية السابقة، تبين أن غالبية الدراسات العربية والمحلية تتمحور حول الجانب النظري لمفهوم الشفافية بشكل مستقل، حيث تنوعت في طرقها وأهدافها وطرق جمع البيانات وتحليلها، فلم تركز على مفهوم الشفافية بشكل خاص، ولم تركز على مدى فاعلية تطبيق أدوات الشفافية على الموازنة العامة للدولة، ولكن بعد استعراض الدراسات السابقة، تبين أن هناك دراسات تحدثت وبعض الدراسات هدفت إلى تقويم السياسات المالية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال التعرف على الإيرادات ومصادرها والإنفاق العام وتوزيعه الوظيفي الاقتصادي.

أما هذه الدراسة هي أول دراسة تركز على دور الشفافية الموازنة العامة في فلسطين، حيث تستخدم الدراسة بعض من مصادر المعلومات التي تمثلت في تحليل المحتوى والمقابلات والمقالات والتقارير إضافة إلى المقابلات مع صناع القرار في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

لقد خلص الباحث في مجمل الدراسة إلى تناول الحديث ابتداءً عن تاريخية الإطار القانوني الناظم للموازنة العامة بعناصرها في فلسطين من خلال التمييز بين مرحلتين: إبان الانتداب البريطاني مروراً بالاحتلال الإسرائيلي، وصولاً إلى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية وتوليها تدبير الشؤون الحياتية للدولة، والمرحلة التاريخية الحالية أي من بعد قيام السلطة إلى يومنا هذا.

ومن ثم استعرض الباحث شفافية الموازنة وذلك من خلال التركيز على التشريعات القانونية الناظمة لعملية الشفافية ونشر الوثائق، متضمناً دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في نشر الوثائق المتعلقة في الموازنة العامة في مواعيدها القانونية.

كذلك استعرض الباحث لخصوصية الحالة الفلسطينية المتمثلة في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي الناتج عن الانقسام البغيض ودور ذلك في غياب الشفافية حول الموازنة العامة، وصولاً لمدى التزام وزارة المالية بنشر الوثائق الثمانية في مواعيدها المقررة.

على الرغم من وجود بعض الدراسات السابقة عن الشفافية بشكل عام والشفافية في الموازنة العامة بشكل خاص، إلا أن هذه الدراسة هي أول دراسة تركز على مدى التزام وزارة المالية بشفافية الموازنة العامة للأعوام الخمسة الأخيرة، حيث تستخدم الدراسة بعض من مصادر المعلومات التي تمثلت في تحليل المحتوى والمقابلات والمقالات والتقارير إضافة إلى المقابلات مع صناع القرار ومختصين في المؤسسات الحكومية. لذلك تعتبر الدراسة خطوة أمامية نحو وضع الجانب التطبيقي لموضوع الدراسة حيز التنفيذ في فلسطين من خلال تطبيقها في فلسطين. ومن خلال ما سبق فإن هذا البحث يتميز عن الدراسات السابقة في الآتي:

حسب علم الباحث تعد هذه الدراسة من الدراسات والأبحاث القليلة التي تستهدف دور وزارة المالية في شفافية الموازنة العامة توفير المعلومات بشكل رئيس حول وضع الموازنة العامة في الدولة، -حسب علم الباحث- فإن هناك نقصاً في عدد البحوث والدراسات التي تتعلق في هذا المجال.

إلقاء الضوء على المشكلات التي تحد من شفافية الموازنة والصعوبات التي تواجه الباحث عند تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية.

دور الشفافية في القضاء على أشكال الفساد في الموازنة العامة.

الفصل الاول

الإطار القانوني والتشريعي للموازنة العامة في فلسطين

المبحث الاول: السياق التاريخي للموازنة العامة

تسعى الدول إلى تحقيق الاستدامة المالية على أعلى مستوى من خلال الحفاظ على أوجه الصرف وتوجيهها وإدارتها بالشكل الأمثل، كذلك توسيع دائرة ما يتم الدخول عليها من أموال (إيرادات) وذلك من أجل الارتقاء مالياً واقتصادياً هذا الجانب الذي يكاد لا يقل أهمية عن نظيره (التقدم العسكري)، فلولا المال وعلم الاقتصاد ما كان للدولة القدرة على التسليح واعتلاء هرم القوى العظمى.

لذلك تسعى الدول المستقلة إلى تنظيم المال العام وبلورة وسائل الحكم الرشيد من خلال صك التشريعات اللازمة والضرورية والناظمة لأوجه الانفاق وتوسيع دائرة المداخل، وإن هذه التشريعات عادة ما تكون في دساتير الدول وقوانينها الأساسية لما لها من أهمية مطلقة في استمرارية الدول والعيش الكريم لأفراد المجتمع.

وبما تتمتع به فلسطين من وضع خاص من خلال تعدد الحقب التاريخية التي هيمنت وسيطرت عليها من الانتداب البريطاني والاحتلال الإسرائيلي وتقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إدارياً وتبعيتها لكل من الاردن ومصر على التوالي، قد ألقى بضوئه على الموازنة والقوانين الناظمة لها وفيما يلي سوف نسترجع أهم الصكوك التشريعية الخاصة بتنظيم احكام الموازنة العامة في كل حقبة تاريخية سيطرت على فلسطين إلى حين استلام السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور إدارياً وقانونياً، بناء على اتفاقية إعلان المبادئ (أوسلو) في نهاية العام 1993.

المطلب الاول: الموازنة العامة قبل السلطة الوطنية الفلسطينية

لخصوصية الحالة الفلسطينية من خلال تبعياتها الادارية والاقتصادية منها فقد عملت الدول التي سيطرت على فلسطين على إصدار العديد من القوانين التي تنظم الإيرادات العامة، والنفقات العامة اللتان تشكلان عصب الموازنة العامة، وتبيان أوجه الصرف وأوجه المداخل على أهم النواحي التي تتشكل منها المرافق العامة كذلك تحديد السنوات المالية وفترة امتدادها وفق القوانين السارية في فلسطين تحت سيطرة الحقب المختلفة.

ويعتبر قانون الموازنة العامة للدول بشكل عام وفلسطين بشكل خاص أحد فروع القانون المالي، اذ يتضمن في طياته القوانين الفرعية والمتخصصة التالية: الضرائب، والبنوك والعملة، والجمارك والرسوم، وعليه سوف ينصب تركيز الباحث على قانون الموازنة العامة في سياقه التاريخي كونه المحور الاساسي للدراسة.

الفرع الأول: التشريعات النازمة للموازنة العامة ابان الانتداب البريطاني

لقد تعددت التشريعات التي تخص الجانب المالي بشكل عام في هذه الفترة حيث صدرت العديد من القوانين النازمة للشأن المالي مثل: قانون الإيرادات لسنة 1889، كذلك قانون القرض الفلسطيني رقم (26) لسنة 1942، قانون قرض الحرب (سندات الدين) وقد تم إصدار العديد من التعديلات هذا القانون على فترات متباعدة بدأت عام 1944 وانتهت في عام 1947.

اما على صعيد قانون الموازنة العامة فقد صدر أول قانون في فترة الانتداب البريطاني ينظم الموازنة العامة 1933 وسمي بقانون اعتماد الميزانية العامة رقم (42) لسنة 1933.

وتبعه قانون ملحق اعتماد الميزانية العامة رقم (21) لسنة 1938 الذي يبين أوجه الصرف على القطاعات المختلفة في فلسطين مثل: الصحة، ودوائر الجمارك، والمكوس والسلك القضائي وسكك الحديد، الخ وذلك بإقرار من المندوب السامي البريطاني، واحتوى التشريع على مادتين وذيلين لكل مادة، يوجد بها أوجه الصرف السابقة الذكر وإقرارها من قبل المندوب السامي بعد أخذ رأي المجلس الاستشاري من القطاعات محددة بعملة الجنيه الفلسطيني في فترة زمنية معينة على سبيل

التخصيص في عامي 1936-1937.¹ وقد احتوى هذا التشريع على مقدار أوجه الصرف على القطاعات العامة من قبل المندوب السامي وكانت 359729 جنيهاً فلسطينياً.

كما وتبعه إصدار قانون ملحق اعتماد الميزانية (1937 - 1938) رقم (7) لسنة 1938 وقد أصدره المندوب السامي؛ ليبين أوجه المصروفات على أغلبية القطاعات العامة مثل: رواتب التقاعد، الديون العمومية فوائد القرض، مخصصات المندوب السامي، دائرة السكرتير العام، ادارة اللوية، دائرة المشورة القضائية والنيابات العامة، دائرة القضاء، الدائرة المالية، دائرة مراقبة الحسابات، دائرة الجمارك والمكوس والتجارة، دائرة الصحة، دائرة المعارف، دائرة الزراعة ومصايد الأسماك، وتم فيه إقرار لرصد مبلغ ستة ملايين وثمانية عشر ألف وثمانمائة وخمسة وسبعين جنيهاً فلسطينياً- 618875 جنيهاً فلسطينياً في الفترة الممتدة من 1937/4/1 وحتى 1938/3/31.²

وتم إصدار قانون اعتماد الميزانية العام رقم (9) للعام 1946 والتي نظم من خلال أحكامه أوجه المصروفات بشكل تفصيلي، في جميع القطاعات التعليم والصحة والمواصلات والقضاء والشرطة في الفترة (1945- 1946)³. قد خصص مبلغ (2365823) جنيهاً فلسطينياً.

وآخر قانون صدر في فترة الانتداب البريطاني هو الذي كان يعنى بتبيان أوجه الصرف ومقاديرها مصادقاً عليها المندوب السامي، بالتشاور مع مجلسه الاستشاري كان في العام 1947 ويحمل رقم (54) للعام 1946. الذي حمل بطياته البيانات التفصيلية لمصروفات جميع القطاعات لعامي 1946- 1947 وكان قد خصص مبلغ: (23267888) جنيهاً فلسطينياً على غرار القوانين سالفة الذكر.⁴

¹ قانون ملحق اعتماد الميزانية العامة (1936- 1937) رقم (21) لسنة 1938. المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عدد 792 صفحة 51 بتاريخ، 1938/6/30.

² قانون ملحق اعتماد الميزانية (1937 - 1938) رقم (7) لسنة 1938 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عدد 770، صفحة 13 بتاريخ، 1938/3/24.

³ قانون اعتماد الميزانية العامة (1945-1946) رقم (9) لسنة 1946 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عدد 1472، صفحة 68، بتاريخ، 1946/2/5.

⁴ قانون اعتماد الميزانية العامة (1946- 1947) رقم (54) لسنة 1946 المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عدد 1525، صفحة 262، بتاريخ 1946/9/30.

هناك بعض القوانين المالية التي صدرت في هذه الفترة ولم تكن تتعلق بتبيان أوجه الصرف ومقداره بل كانت تعنى بأمور أخرى وهي:

- قانون القرض الفلسطيني رقم (26) لسنة 1942 والذي اهتم بصلاحية عقد القروض بسندات الدين (الستوك) بفائدة مقدارها 5% وعمل على تنظيم هذه السندات¹.
- قانون قرض الحرب (سندات الدين للحامل) رقم (27) لسنة 1944 والذي عني بتنظيم هذه السندات التي تدفع قيمتها لحاملها وتقدير قيمة الفوائد عليها².
- قانون سندات خزينة فلسطين رقم (25) لسنة (1944)³.
- قانون (تأليف مجلس) لسندات الدين التي تدفع لحاملها رقم (37) لسنة (1945)⁴.
- قانون قرض الحرب (سندات التي تدفع لحاملها) نمرة 2 رقم (17) لسنة (1945)⁵.
- قانون سندات خزينة فلسطين المعدل رقم (13) لسنة (1945)⁶.
- قانون قرض الحرب (سندات الدين التي تدفع لحاملها) رقم (12) لسنة (1945)⁷.

¹ قانون القرض الفلسطيني رقم (26) لسنة (1942) المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عدد 1213، صفحة 103، بتاريخ 1942/7/24.

² قانون قرض الحرب (سندات الدين للحامل) رقم (27) لسنة (1944) المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1359، صفحة 87، بتاريخ 1944/9/14.

³ قانون سندات خزينة فلسطين رقم (25) لسنة (1944)، المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1352، صفحة 83 بتاريخ، 1944/8/17.

⁴ قانون (تأليف مجلس) لسندات الدين التي تدفع لحاملها رقم (37) لسنة (1945). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1457، صفحة 223، بتاريخ، 1945/11/24.

⁵ قانون قرض الحرب (سندات التي تدفع لحاملها) نمرة 2 رقم (17) لسنة (1945). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1409، صفحة 85، بتاريخ، 1945/5/13.

⁶ قانون سندات خزينة فلسطين المعدل رقم (13) لسنة (1945). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية عدد 1400، ص 81، بتاريخ 1945/4/2.

⁷ قانون قرض الحرب (سندات الدين التي تدفع لحاملها) رقم (12) لسنة (1945). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1400، صفحة 79، بتاريخ، 1945/4/2.

- قانون سندات الدين التي تدفع لحاملها رقم (29) لسنة (1946)¹.

- قانون قرض الحرب (سندات الدين التي تدفع لحاملها) (المعدل) (نمره 2) رقم (35) لسنة (1947)².

- قانون قرض الحرب (سندات الدين التي تدفع لحاملها) (المعدل) رقم (17) لسنة (1947)³.

وبتحليل القوانين التي كانت تحمل في طياتها الشق المالي بشكل عام وقانون الموازنة بشكل خاص فإنه يلاحظ على هذه الفترة اهتمام من قبل الحكومة الانتدابية البريطانية على التشريعات المالية باصدارها العديد من القوانين التي صدرت في فترة ولايتها لفلسطين وعلى وجه الخصوص قانون الموازنة العامة الذي يبين اوجه الصرف وقطاعاته والايادات المتحصلة وتحديد السنة المالية ، فهذا مؤشر الى تاريخية قانون الموازنة العامة ووجوده في الاراضي الفلسطينية في فترة الانتداب البريطاني .

الفرع الثاني: التشريعات النازمة للموازنة العامة في فترة الحكم الاردني للضفة الغربية

فيما يتعلق بالقوانين النازمة للموازنة العامة أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية فقد صدر قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) للعام (1962)⁴ والذي حمل بطياته أساسيات المالية العامة والتعريفات اللازمة لسريان القانون وإنشاء دائرة تنظيم الميزانية العامة التي تتألف من مدير الميزانية برتبة وكيل وزارة وعدد كاف من الموظفين يكونون بالتبعية لوزارة المالية.

¹ قانون سندات الدين التي تدفع لحاملها رقم (29) لسنة (1946). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1488، صفحة 185، بتاريخ 1946/4/18.

² قانون قرض الحرب (سندات الدين التي تدفع لحاملها) (المعدل) (نمره 2) رقم (35) لسنة (1947). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1604، صفحة 305، بتاريخ 1947/8/16.

³ قانون قرض الحرب (سندات الدين التي تدفع لحاملها) (المعدل) رقم (17) لسنة (1947). المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد 1588، صفحة 191، بتاريخ 1947/6/14.

⁴ قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة (1962)، المنشور في الجريدة الرسمية الاردنية، عدد 1645، صفحة 1214، 1214، بتاريخ 1962/10/16.

وقد تحدثت المادة (4) من هذا القانون على تشكيل مجلس استشاري من عضوية كل من وزير المالية ووزير الاقتصاد الوطني ورئيس ديوان المحاسبة ونائب رئيس مجلس الإعمار بيدي رأيه بالسياسة المالية للميزانية.

وقد نظم هذا القانون عمل هذه الدائرة في أحكام المادة (5). علماً أن هذا القانون هو قانون مؤقت صادر عن مجلس الوزراء ويتم عرضه على مجلس الأمة لاعتماده رسمياً وأخذ الطابع الدائم. ثم تلا عملية إصدار القانون سالف الذكر قانون آخر معدل لأحكامه سمي بقانون معدل لقانون الميزانية العامة رقم (53) سنة 1966¹.

الذي يحمل في طياته مادتين كان غرضه الاساسي تعديل المادة (4) من القانون السابق والتي نصت على تشكيل المجلس الاستشاري ومما يتألف هذا المجلس وأضافت لهم محافظ البنك المركزي ليبدوا رأيهم بالنفقات العامة والإيرادات المتحصلة والسياسة المالية للموازنة العامة.

كما صدر قانون تحديد السنة المالية رقم (27) لسنة 1966. والذي حمل في طياته تعريف السنة المالية وميعاد سريانها وكانت وفق الاتي:

1. تبدأ السنة المالية للعام 1966 في 1-4-1966 وتنتهي في 31-12-1966.

2. تبدأ السنة المالية لما بعد العام 1966 في 1-1-1967 وتنتهي في 31-12-1967. وهكذا لما يليها من السنوات.

وقد صدرت العديد من الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية في مجال الموازنة العامة إبان الحكم الاردني للضفة الغربية ونذكر منها على سبيل الذكر: النظام المالي (الواجبات العامة لمأموري المحاسبة) رقم (1) للعام 1951، وقد لحقت به العديد من التعديلات وعددها 6 تعديلات- بموجب أنظمة ايضاً- كان اخرها في العام 1966.

¹ قانون معدل لقانون تنظيم الميزانية العامة رقم (53) لسنة (1966)، المنشور في الجريدة الرسمية الاردنية، عدد 1940، صفحة، 1455، بتاريخ، 1966/8/1.

وتجدر الإشارة هنا الى عدم استطاعة الباحث للحديث عن النظام القانوني للموازنة العامة في قطاع غزة لشح الادبيات والدراسات الناظمة لتاريخية الموازنة العامة في قطاع غزة ، وصعوبة التوصل الى دراسات مساعدة من شأنها اثراء لموضوع الدراسة .

الفرع الثالث: الأوامر العسكرية بشأن تنظيم أحكام الموازنة العامة في فترة الاحتلال الاسرائيلي لفلسطين

لقد ظهر أمر عسكري يسمى: أمر بشأن السنة المالية (منطقة الضفة الغربية) رقم (192) لسنة 1967 وقد قام بتعديل أحكام نصوص المواد المذكورة في قانون (تحديد السنة المالية) رقم (27) لسنة 1966 الصادر عن الحكم الاردني.

وقد قام التعديل على الاتي:

1. تنتهي السنة المالية 1967 التي كانت محددة وفق القانون سابق الذكر في 31-3-1968.
2. تكون السنة المالية للعام 1968 وما يليها من سنوات بحيث تبدأ 1-4-1968 وتنتهي في 31-3-1969.

وقد تم إلغاء هذا الأمر العسكري بشكل صريح بموجب أمر عسكري آخر صادر يحمل رقم (1405) لسنة (1993) ويسمى بأمر إلغاء تحديد السنة المالية.

أما فيما يتعلق بالأوامر العسكرية الصادرة في منطقة قطاع غزة وشمال سيناء فقد صدر الأمر العسكري رقم (170) لسنة 1968. بشأن تغيير تحديد السنة المالية للموازنة.

ان عملية اصدار تعديل على السنة المالية الوارد اعلاه كان نتاج عن عدم الاستقرار السياسي في فلسطين بعد حرب العام 1967 وكان على دولة الاحتلال تعديل السنة المالية اللاحقة.

نصوص دستورية عربية مقارنة متعلقة بالموازنة العامة والأمور المالية الأخرى:

الاقتصاد والمال هو العصب الرئيس والعمود الفقري للدولة وأي خلل فيه يؤدي إلى نتائج اجتماعية واقتصادية وسياسية وخيمة، لذا حرصت أغلب دساتير العالم، والعربية منها على عدم إطلاق يد السلطة التنفيذية في هذا الشأن وعلى خضوع النفقات والإيرادات لرقابة البرلمان وذلك عن طريق التصديق على قانون الموازنة العامة في تلك الدولة، حيث تعمل الحكومة على تقديم مشروع قانون الموازنة العامة السنوية إلى البرلمان في الوقت المحدد لذلك؛ لكي يتسنى للبرلمان التصديق عليه، كما وتختلف الدساتير العربية من حيث إمكانية تصديق البرلمان على مشروع قانون الموازنة المقدم من الحكومة في المناقلة باباً باباً بين فصولها، وكذلك من حيث إمكانية اقتراح الزيادة أو التخفيض من الإيرادات أو النفقات، حيث ينص أغلبها على عدم إمكانية ذلك (الزيادة أو التخفيض في الإيرادات والنفقات) بل تكفي بالقبول أو الرفض فقط وليس التعديل، كما وتختلف عن بعضها البعض في كيفية المناقشة والتصويت وإجراءاتها، ومن حيث التوقيتات الزمنية، ومن حيث الحلول المتبعة في حال عدم التصديق على مشروع قانون الموازنة المقدم من الحكومة¹.

هناك بعض النصوص الدستورية المتعلقة بالموازنة العامة في بعض الدول العربية لدراسة أوجه التشابه والاختلاف بينها فيما يتعلق بتصديق البرلمان وكيفية المناقلة بين الأبواب وفي زيادة مقادير النفقات أو الإيرادات (التعديل).

ففي العراق يتم تقديم مجلس الوزراء لمشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.²

ويحق لمجلس النواب إجراء المناقلة بين الأبواب والفصول المتعلقة بمشروع القانون وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات.³

¹ الهيبي، د نعمان عبد الله، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للنشر والتوزيع، سوريا، 2007، ص 149.

² المادة 60 من الدستور العراقي.

³ المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

وفي مملكة البحرين تعد الحكومة مشروع قانون الموازنة العامة الشاملة للإيرادات والنفقات للدولة وتقدمه إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لمناقشته وإحالة إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة وذلك من خلال اجتماع لجنة فنية من مجلس النواب وكذلك لجنة من مجلس الشورى والحكومة وتقدم كل لجنة تقريراً¹.

كذلك في حال صدور مشروع أي قانون ينظم موضوعات اقتصادية ومالية تطلب الحكومة فيه نظره بصورة عاجلة، يتم عرضه أولاً على مجلس النواب ليبت في مضمونه خلال خمسة عشر يوماً، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى ليبت فيه خلال خمسة عشر يوماً مع رأي مجلس النواب إن وجد، وفي حال اختلاف المجلسين حول القانون المعروض يعرض الأمر على المجلس الوطني ليبت في موضوع الاختلاف خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يستطع المجلس الوطني البت في هذه المدة، جاز للملك إصدار مرسوم له قوة القانون².

ويكون التصويت على الأبواب الواردة في الميزانية العامة (مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة) بحسب الترتيب الواردة فيه من قبل مجلس النواب، ويجوز إعداد الميزانية لأكثر من سنة مالية ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون³.

وفيما يتعلق في الحساب الختامي للسنة المالية السابقة فإنه يقدم أولاً إلى مجلس النواب خلال الخمسة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية، ويكون اعتماده بقرار يصدر من مجلس الشورى ومجلس النواب مشفوعاً بملاحظاتها وينشر في الجريدة الرسمية⁴.

¹ المادة 109 فقرة ب من الدستور البحريني للعام 2002.

² الهيئتي، المرجع السابق، ص 151.

³ المادة 109 فقرة ج من الدستور البحريني للعام 2002.

⁴ المادة 113 من الدستور البحريني للعام 2002.

ويضع القانون الأحكام الخاصة بالميزانيات العامة المستقلة والملحقة وبحساباتها الختامية وتسري الأحكام المتعلقة فيها بأحكام الموازنة العامة في الدولة والحساب الختامي، كما يلحق به الأحكام الخاصة بموازنة البلديات والمجالس العامة والمؤسسات المحلية¹.

وتعمل الحكومة على تقديم بيانات تفصيلية عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتماد الميزانية المعمول بها، وما لذلك كله على مشروع الميزانية الجديدة².

كما نص الدستور البحريني أيضاً على أنه ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية لمعاونة الحكومة ومجلس النواب في الرقابة تحصيل الدولة لإيراداتها وتبيان أوجه الصرف في نفقاتها العامة في الحدود المرسومة من قبل قانون الموازنة العامة المصادق عليه ويقدم الديوان تقريراً سنوياً إلى الحكومة ومجلس النواب عن عمله في رقابة أوجه الصرف وتحصيل الإيرادات³.

أما فيما يتعلق بدولة قطر، فإنه يجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها⁴.

كما أنه يجوز لمجلس الشورى أن يعدل مشروع الموازنة بالاتفاق مع الحكومة وموافقتها، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة السابقة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة⁵.

وفي اليمن، يتوجب عرض مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويتم التصويت على أبواب الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي إيراد من إيرادات الموازنة العامة لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون، وإذا لم يصدر قانون

¹ المادة 114 من الدستور البحريني للعام 2002.

² المادة 115 من الدستور البحريني لعام 2002.

³ المادة 116 من الدستور البحريني للعام 2002.

⁴ المادة 107 من الدستور القطري للعام 2003.

⁵ المصدر ذاته.

الموازنة العامة للسنة الجديدة عمل بأحكام قانون الموازنة العامة للسنة المالية السابقة الي حين اعتماد قانون الموازنة العامة الجديدة¹.

ويجب الحصول على موافقة مجلس النواب في حال نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة المقترحة من قبل الحكومة وكل مصروف غير وارد فيها أو زائد في إيراداتها يتعين أن يحدد بقانون².

ويحدد القانون أحكام موازنات الهيئات والمؤسسات والشركات العامة وحساباتها والموازنات المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية، وفيما عدا ذلك يخضع لقانون الموازنة العامة وحسابها الختامي بما في ذلك عرضها على مجلس النواب للمصادقة³.

وفيما يتعلق بالحساب الختامي للموازنة العامة في اليمن فانه يجب عرضه على مجلس النواب لمدة لا تزيد عن تسعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً وتصدر مصادقة المجلس بقانون، كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المختص بالرقابة المحاسبية وملاحظاته على مجلس النواب وللمجلس أن يطلب من هذا الجهاز أي بيانات او تقارير اخرى⁴.

أما فيما يتعلق بالدستور اللبناني وابرز النصوص المتعلقة بالموازنة العامة⁵:

تقدم الحكومة اللبنانية لمجلس النواب، كل سنة في بدء عقد تشرين الأول موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويتم الاقتراع على الموازنة باباً باباً.

ولا يجوز للمجلس أثناء المناقشة في موضوع الموازنة، وبمشاريع الاعتماد الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة العامة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء

¹ المادة 88 / 1 من الدستور اليمني.

² مادة 89 من الدستور اليمني.

³ مادة 90 من الدستور اليمني.

⁴ المادة 91 من الدستور اليمني.

⁵ المواد من 83 الى 87 من الدستور اللبناني.

أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أم بطريق الاقتراح، غير أنه يحق له بعد الانتهاء من عملية المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها استحداث نفقات جديدة.

ولا يجوز فتح أي اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص، أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية قراراً بمرسوم، بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو طارئة أو إضافية أو بنقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدده قانون الموازنة، ويجب عرض هذه التدابير على مجلس النواب في الجلسة الأولى التي ينعقد بها بعد ذلك.

وفي حال لم يبت مجلس النواب نهائياً في مشروع الموازنة قبل الانتهاء من التاريخ المعين لدراسته، فلرئيس الجمهورية الحق في دعوة المجلس بصورة استثنائية يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة دراسة الموازنة وإذا مرت الفترة الاستثنائية ولم يبت المجلس نهائياً في موضوع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناء على قرار رئيس الجمهورية يجعل فيه الشكل الذي تم إعداده من قبل الحكومة معتمداً ومرعياً وبمناخة المقبول والمصادق عليه تشريعاً، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل 15 يوم على الأقل، على أنه في مدة الانعقاد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح من اعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية.

ويجب عرض الحسابات الختامية عن السنة المالية النهائية لكل سنة على مجلس النواب ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات.

أما فيما يتعلق بنصوص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني¹:

لمجلس النواب عل انه ليس للمجلس أثناء المناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريق الاقتراع، غير أن للمجلس بعد الانتهاء من مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يقرر مشروع اعتماد قانون استحداث نفقات جديدة.

كما يجوز للمجلس أن يقوم بإلغاء أو تخفيض الاعتماد في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل الاعتماد من بند الي بند أو من فصل الي فصل أو من باب الي باب، ويجري التصويت على مشروع الموازنة أو مشاريع قوانين اعتماد إضافية أو استثنائية فقط بنداً بنداً.

يعمل المجلس على التصديق أولاً على قطع الحساب، ثم على موازنة النفقات، ثم على موازنة الإيرادات.

أما فيما يتعلق بنصوص الموازنة العامة المصرية الواردة في الدستور المصري²:

يجب عرض مشروع قانون الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقة عليه، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً، وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية.

ويجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبالغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد في التقديرات، بموجب قانون.

¹ المواد 114 - 120 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

² المواد 115 - 118 من الدستور المصري.

ويجب أن يعرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على المجلس للمصادقة عليه في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من انتهاء السنة المالية والتصويت يتم عليه باباً بآباً ويصدر بقانون، كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات و ملاحظاته على مجلس الشعب وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أي بيانات أو تقارير يراها لازمة.

وتتص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن يحيل رئيس المجلس إلى لجنة الخطة والموازنات ما يلي¹:

1. مشروع قانون الإطار العام لخطة التنمية الطويلة أو المتوسطة الأجل ومشروع قانون الخطة السنوية وتقرير المتابعة السنوي.

2. مشروعات قوانين ربط الموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى.

3. مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية.

4. تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات والوزارات المختصة بالمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية عن الحسابات الختامية.

5. الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بشأن مشروع الخطة أو الموازنة ويخطر رئيس المجلس في أول جلسة تالية يعقدها.

ويتم نظر مشروعات الخطة ومشروعات الموازنة الاعتمادات الإضافية وتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات بطريق الاستعجال.

ويعتبر ممثلو الكتل البرلمانية للأحزاب ورؤساء اللجان النوعية أعضاءً في لجنة الخطة والموازنة فور إحالة مشروعات القوانين المبينة في البنود (1-4) وحتى يتسنى للمجلس الانتهاء من نظرها، ويجوز للجنة الخطة والموازنة أن تستعين بلجان أخرى فرعية من ضمن أعضائها بموافقة رئيس المجلس لدراسة كافة الجوانب المتعلقة بالموضوعات في مشروع القانون وتقديم تقرير لتستعين بها

¹ الفصل 87 / 3 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

أمام رئيس المجلس، ويجب على اللجان أن تأخذ موافقة الحكومة في أي تعديل تراه مناسباً من خلال لجنة الاعتمادات التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة¹.

وتقدم لجنة الخطة والموازنة تقريراً عاماً عن مشروع الخطة، ومشروع قانون الموازنة العامة في الدولة، كما تقدم تقارير عن الموازنات الأخرى، وذلك في الميعاد الذي يحدده المجلس ويجب أن يتضمن التقرير دراسة بيان وزير التخطيط عن مشروع الخطة وما استهدفته من حيث الإنتاج القومي والاستهلاك العائلي وحجم الاستثمارات والصادرات والواردات والهيئات العامة والوحدات الحكومية².

أما فيما يتعلق بالنصوص المتعلقة بالدستور الأردني³:

يتم تقديم مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور، ويتم الاقتراح على الموازنة فصلاً فصلاً، كما لا يجوز نقل أي مبلغ من قسم النفقات إلى فصل آخر إلا بقانون، كما يحق للمجلس وقت مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه متوافقاً مع المصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة اقتراح المقدم على حداً على أنه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح قوانين لاقتراح نفقات جديدة.

ولا يقبل أثناء الموافقة في الموازنة العامة أي اقتراح يقضي بإلغاء ضريبة جديدة أو إضافة أي ضرائب جديدة أو تعديل الضرائب السارية المفعول مالياً، كما لا يجوز اقتراح تعديل النفقات أو الواردات المرتبطة بالعقود.

ويصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة على أنه يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية.

¹ الهيئتي، مرجع سابق، ص 168.

² الفصل 2/93 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

³ المواد 112، 113، 119، من الدستور الأردني.

إذا لم يتيسر إقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية يستمر بالإتفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من الموازنة السابقة.

كما وأشار الدستور الأردني أخيراً إلى إنشاء ديوان المحاسبة لمراقبة أوجه الصرف والإتفاق على أن يتم صدوره بقانون ويقوم الديوان بتقديم تقريراً عاماً لمجلس الأمة يتضمن آراءه وملحوظاته وتبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها في بدء كل دورة للمجلس أو عندما يطلب منه المجلس ذلك، بالإضافة إلى حصانة رئيس المجلس.

وفيما يتعلق بالوضع الفلسطيني الراهن فإننا نجد أن الدستور الفلسطيني (القانون الأساسي) قد اشتمل¹:

الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة وكل مشروع تساهم فيه السلطة الوطنية الفلسطينية بما لا يقل عن 50% من رأس ماله يجب أن تنظم بقانون.

وعلى الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية ليقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترحات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

يتم التصويت على بنود الموازنة العامة باباً باباً ولا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

كما يجب عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد عن سنة من انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً.

¹ المواد 60-62 القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003.

أما فيما يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني فيما يخص الموازنة العامة فنجد أن نص المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي قد حدد الضوابط التالية¹:

قيام مجلس الوزراء بعرض مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية، ويقوم المجلس بدوره بإحالة المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس، يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس التشريعي مصحوباً بملاحظاته لإجراء التعديلات اللازمة والمطلوبة واعداتها إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ العادة لإقرارها.

ويتم التصويت على مشروع قانون الموازنة باباً بباباً، ولا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب قانون الموازنة إلا باتفاق بين المجلس والسلطة التنفيذية، فإذا لم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة قبل بدء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باستخدام الاعتمادات الشهرية للموازنة المالية العامة المنصرمة بقاعدة 12/1 وبحد أقصى مدة ثلاثة شهور.

وبسؤال خبير اقتصادي في شؤون الموازنات عن كيفية الإجراء المتبع في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني في كيفية إقرار الموازنة أفاد، بأنه يتم تشكيل لجنة من أعضاء المجلس التشريعي المعطل من كتل برلمانية مختلفة - لا تحتوي على حركة حماس - ويتم عرض مشروع الموازنة من الحكومة عليهم وإبداء بعض الآراء من قبلهم ومن ثم اعتمادها، ويليهما الاعتماد الرسمي بموجب قرار بقانون صادر عن سيادة الرئيس محمود عباس فيه اعتماد الموازنة وإقرارها².

وسيتم تفصيل غياب المجلس التشريعي في الفصل اللاحق وما هي الآليات المتبعة في هذا المجال.

¹ المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

² مقابلة خاصة مع الاستاذ مؤيد عفانة خبير الموازنات العامة، والباحث في مؤسسة امان، بتاريخ 2018/ 2/17.

المطلب الثاني: الموازنة العامة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

اتفاقية أوسلو وبروتوكول باريس الاقتصادي كمصدر صلاحية قانونية وتشريعية للسلطة الوطنية

الفلسطينية

ولدت السلطة الوطنية الفلسطينية نتيجة لعملية السلام الدائرة بين منظمة التحرير الفلسطينية والجانب الإسرائيلي في أوسلو والحاصلة في عام 1993، وفق هذه العملية التي جمعت الجانب الفلسطيني المتمثل في منظمة التحرير الفلسطينية والجانب الإسرائيلي بشكل مباشر لأول مرة، وترتب على ذلك تبادل الوثائق التي تعد المنطلق لإحقيق عملية السلام بين الجانبين وإعلان المبادئ، وترجم ذلك في واشنطن بتاريخ 1993/9/13 بعد انعقاد أكثر من 14 جلسة سرية بين الجانبين¹.

وبالإشارة إلى ديباجة الاتفاقية فإنها وقعت باللغة الانجليزية ولا يوجد ترجمة قانونية معتمدة باللغة العربية أو العبرية مما يقودنا من الناحية القانونية إلى نتيجة مفادها أن الاختلاف في التفسير فانه يتم الرجوع إلى النص الأساسي وهو باللغة الانجليزية فقط².

يتضمن اتفاق أوسلو سبع عشرة مادة و أربعة ملاحق ومحضر اجتماع واحد ويتضمن المبادئ الأساسية لتسوية النزاعات الإسرائيلية الفلسطينية وفق المعايير الدولية وضمانات العيش الكريم والاعتراف بالحقوق المتبادلة كل ذلك على أسس من العدالة والديمومة.

ومن خلال ما تقدم يجدر على الباحث ابتداء معرفة مدى صلاحية السلطة الوطنية الفلسطينية في إصدار التشريعات على أراضيها وفق اتفاقية (أوسلو) للوصول إلى التشريعات فيما يخص القوانين المالية والموازنة العامة على وجه الخصوص.

¹ الحمد، جواد (2004). (المدخل إلى القضية الفلسطينية. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط. 573.

² عبد الهادي، لبنى (1994). (إعلان المبادئ الفلسطينية الإسرائيلي آفاق الحاضر والمستقبل. بيرزيت. ص2.

صلاحية السلطة الوطنية التشريعية وفق اتفاقية (أوسلو) للعام 1993:

يهدف اتفاق أوسلو إلى وضع تسوية سلمية نهائية بين الجانبين ويترتب على ذلك صلاحيات تشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية أي سن القوانين وكذلك نقل الصلاحيات من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الفلسطيني.

فيما يتعلق بنقل الصلاحيات من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الفلسطيني لقد جاء في المادة الأولى من اتفاق أوسلو أن الاتفاق يهدف إلى إقامة ترتيبات انتقالية تؤدي إلى تسوية دائمة، فقد وضحت المادة 1 من اتفاق (أوسلو) أن هدف المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية ضمن عملية السلام الحالية في الشرق الأوسط هو، من بين أمور أخرى، إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية، المجلس المنتخب للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على أساس قراري مجلس الأمن 242 و338.

واستناداً إلى ذلك فأنها تعد نقلة نوعية على صعيد الصراع العربي الإسرائيلي من حيث الاعتراف بشرعية وجود الشعب الفلسطيني واستيفائه لحقوقه من خلال التعاقب التاريخي للحكومات الإسرائيلية التي أنكرت هذا الحق، ولتوفير حكم ذاتي لسكان الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن الحكومة الإسرائيلية العسكرية وإدارتها المدنية ستسحبان منها بمجرد أن يتم انتخاب سلطة حكم ذاتي من قبل السكان في هذه المناطق عن طريق الانتخاب الحر، تحل هذه السلطة محل الحكومة العسكرية الإسرائيلية¹.

نتيجة لاتفاقية إعلان المبادئ وما تلاه من اتفاقيات فإنه أضحي للشعب الفلسطيني الحق في انتخاب سلطة تشريعية قادرة على سن القوانين والسلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ حسن سير القوانين ونفاذها والتشكيلات القضائية وفق رؤية الشعب الفلسطيني الاجتماعية والاقتصادية.

³. قواطين، سالم أحمد. 1997. دولة فلسطين الوضع القانوني، ط1. عمان: دار الجليل للنشر، ص76.

فقد كانت جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مقتصرة على الحكومة العسكرية الإسرائيلية بموجب أحكام الأمر رقم 2 لسنة 1967. ومع ذلك، نقلت بعض الصلاحيات المدنية خلال العام 1981 إلى الإدارة المدنية الإسرائيلية. فقد تم نقل هذه الصلاحيات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، مع فرض العديد من القيود على مجالات الولاية الإقليمية والوظيفية والشخصية.

لقد نصت المادة 9 من الاتفاقية الانتقالية على أنه تكون للمجلس، ضمن حدود ولايته، صلاحيات تشريعية بالإضافة إلى الصلاحيات التنفيذية. كما تنص الفقرة الثانية من المادة 2 من هذه الاتفاقية، على أنه: للمادتين السابعة والتاسعة من إعلان المبادئ". تكون للمجلس سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية معاً، وفقاً ويتولى المجلس، ويكون مسئولاً عن جميع الصلاحيات والمسؤوليات التشريعية والتنفيذية المنقولة إليه للمادة الثامنة عشرة من هذا الاتفاق. بموجب هذا الاتفاق. وتكون ممارسة الصلاحيات التشريعية وفقاً وكذلك يمكن للطرفين أن يتفاوضا على نقل صلاحيات ومسؤوليات إضافية حسبما يتم الاتفاق بينهما عليه.

كل ما تقدم في ظل نقل الصلاحيات وليس إصدارها وان الباحث سوف يتحدث بإيجاز عن صلاحية السلطة الوطنية في إصدار التشريعات وفق اتفاقية إعلان المبادئ.

في العام 1993 باتت فلسطين مقسمة جغرافياً وحتى على صعيد الأنظمة القانونية - التي سبق ذكرها على وجه الخصوص في المطلب الأول للدراسة - حيث احتوت الضفة الغربية على القوانين العثمانية والقوانين أثناء الانتداب البريطاني والأوامر العسكرية الإسرائيلية والقوانين الأردنية، أما في قطاع غزة فقد اشتملت على القوانين العثمانية والأوامر العسكرية الإسرائيلية وقوانين الانتداب وكذلك القوانين المصرية. كل ذلك أدى إلى الانقسام في الثقافة القانونية للمجتمع الفلسطيني ناهيك عن الانقسام الجغرافي الحاصل بينهما.

فطبقاً لاتفاق أوسلو فإن الاتفاق الانتقالي الذي سيتفاوض عليه الوفد الفلسطيني والإسرائيلي سيحدد من بين الأمور الأخرى المتفق عليها السلطة التشريعية بحيث سيخول المجلس بسلطة التشريع في مجال جميع السلطات المنقولة إليه وذلك وفقاً للاتفاق الانتقالي. وهذه المجالات هي: التعليم والثقافة، الصحة، الضرائب، والسياحة ذلك فإن السلطة الوطنية الفلسطينية مخولة بسلطة

التشريع في مجال بناء قوة الشرطة الفلسطينية كما هو متفق عليه بين الطرفين، وبذلك تستطيع السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار التشريعات وتبنيها بما يتناسب مع متطلبات المجتمع.

وهنا تعرف المادة 3/18 الصلاحيات التشريعية التي تمارسها السلطة التنفيذية على النحو التالي: "مع أن الصلاحية التشريعية الأولى تظل في يد المجلس بأكمله، تكون لرئيس السلطة التنفيذية للمجلس الصلاحيات التشريعية التالية: صلاحية استصدار تشريعات أو عرض تشريعات مقترحة على المجلس؛ صلاحية إصدار التشريعات التي يعتمدها المجلس؛ صلاحية إصدار التشريعات الثانوية، بما في ذلك اللوائح، فيما يتصل بأي مسائل محددة وداخلة في النطاق المرسوم في أي تشريع أولى اعتمده المجلس. ومع ذلك، فقد جاء في المادة 4/18 (أنه "يشترط في التشريعات التي تصدرها السلطة الفلسطينية أن تتوافق مع الاتفاقيات الموقعة بين الطرفين. وبخلاف ذلك، فلا يكون لهذه التشريعات أثر من الناحية القانونية وتعتبر لاغية وباطلة. ويتوجب على السلطة التنفيذية ورئيس السلطة الفلسطينية رفض إقرار أي تشريع يخالف الاتفاقيات المذكورة، حتى لو اعتمدها المجلس التشريعي".

بروتوكول باريس الاقتصادي

يعتبر اتفاق باريس الاقتصادي من تبعات اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو) الاتفاق التعاقد الذي يحكم العلاقة الاقتصادية بين الفلسطينيين والإسرائيليين، ومن أبرز ما احتواه بروتوكول باريس بأنه أبقى على الاتحاد الجمركي ما بين الاقتصاد الإسرائيلي والاقتصاد الفلسطيني، وغياب الحدود الاقتصادية بين الجانبين، ونقل العلاقات الاقتصادية التي كانت حاصلة قبل اتفاق (أوسلو) بحكم الأمر الواقع إلى حالة تعاقدية متفق عليها بين الطرفين بكل رضا.

ويقصد بالاتحاد الجمركي حرية الحركة للتجارة ما بين الأراضي الفلسطينية والإسرائيلية دون قيود والتزام الطرفين بسياسة تجارية واحدة تجاه الأطراف مع وجود بعض الاستثناءات والقيود.

يعمل بروتوكول باريس الاقتصادي على تنظيم العلاقات التجارية والمالية والنقدية بين الجانبين، حيث احتوى الاتفاق على آلية التقاص وجباية الضرائب والجمارك بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية، كما تضمن أحكاماً تنظم عمل العمال الفلسطينيين داخل إسرائيل.

إن نصوص بروتوكول باريس الاقتصادي عامة جداً وفضفاضة وآلية الالتزام للعمل بموجبها تقع على الالتزام الأخلاقي بين الجانبين، حيث يقوم الاتفاق على أسس التفاهم والتعاون المشترك بينهما كما يعتمد بشكل أساسي على فعالية الـ JEC ودورية لقاءاتها، إلا أنه ومع فشل العملية السلمية وزيادة نسبة التوتر والاستيطان وتوسعته والسيطرة على غزة وانتشار الحواجز في الضفة الغربية فكله أدى إلى توقف عمل الـ JEC في العام 1999، فأصبح عبء بروتوكول باريس يتزايد بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني وأصبح يدار بانقائية الجانب الإسرائيلي وعدم تنفيذ الكثير من بنود الاتفاق¹.

تم استعراض الأساس القانوني والنواة القانونية لعمل السلطة الوطنية من الناحية القانونية في سن التشريعات والأنظمة واللوائح التي من شأنها تنظيم الحياة العامة بما فيها الجانب المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية متمثلة بقانون الموازنة العامة، والتي كانت النواة الصلبة هي اتفاق (أوسلو) الذي سمح بسن القوانين وبروتوكول باريس الاقتصادي الذي يحمل الصفة التجميلية في تنظيم الشؤون الثانوية بين الجانبين مثل إيرادات المقاصة والضرائب الغير المباشرة وضريبة القيمة المضافة والعمال في إسرائيل.

خاضت السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال قدومها العديد من التقلبات السياسية والاقتصادية العالمية والمحلية وارتبط وضعها المالي بالمساعدات الخارجية والإيرادات المحلية من خلال علاقتها المباشرة مع الجانب الإسرائيلي والاتفاقيات النازمة في هذا الشأن وقد قام الباحث بتقسيم وضع

¹ الشعبي، هالة، بروتوكول باريس الاقتصادي، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس، ص7.

السلطة المالي خلال خمس فترات زمانية من حيث التأسيس وللعام 2012 - حيث انه سيتناول بالتفصيل موازنات ما بعد العام 2012 - للعام 2016- وهذه المراحل هي:¹

1. مرحلة النشأة 1994-1999: استلمت السلطة الوطنية الفلسطينية زمام التحكم في الوضع المالي على اراضيها فكان لزاما عليها تعيين أكثر من 90000 موظف لإدارة المرافق العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة متمثلة بالقطاع المدني والقطاع الامني، ولقد شهدت هذه الفترة نوعا من الاستقرار المالي لأن النفقات العامة كانت تغطي من خلال الإيرادات المحلية، أي أن السلطة الوطنية الفلسطينية استطاعت في هذه المرحلة السيطرة على إنفاقها. وقد صدر في هذه الفترة وبالخصوص في العام 1998 أول قانون ناظم يحتوي على جميع التفاصيل المالية يسمى بقانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998 وسيتناول الباحث تفصيله على وجه الخصوص في الفصول اللاحقة.

2. فترة الانتفاضة الثانية 2000-2002: لقد تأثرت هذه الفترة من الوضع السياسي الصعب والأزمات الاقتصادية بسبب الحصار الاقتصادي، فلاقت السلطة نفسها مضطرة إلى توظيف العديد من العاطلين عن العمل نتيجة هذا الحصار، مما أدى إلى ارتفاع في فاتورة النفقات الجارية وضعف في الإيرادات وذلك لامتناع إسرائيل عن تمويل الخزينة من أموال المقاصة، فلجأت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الاقتراض الذي بشأنه رفع المديونية والتي أدت إلى نتيجة مفادها زيادة الدين العام.

3. مرحلة الإصلاح المالي 2003-2005: تعرضت السلطة الوطنية الفلسطينية للعديد من الضغوطات الداخلية والخارجية للبدء في عملية الاصلاح المالي وذلك للخروج من الأزمات المالية التي تعاني منها الأراضي الفلسطينية، فكانت إحدى مظاهر عملية الإصلاح المالي فتح حساب موحد لجميع حساباتها مما ساعد في زيادة الشفافية على أدائها المالي، وساهم في زيادة الرقابة على أنظمتها المالية. بالإضافة الي استخدام الضوابط في تعيين الموظفين العموميين، ساعد

¹ قباجة، احمد، الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية، معهد الأبحاث والسياسات الاقتصادية (ماس)، 2012، ص 12-13.

ذلك إعادة أموال المقاصة المحتجزة من قبل الجانب الإسرائيلي وعودة الدول المانحة في تمويل الخزينة العامة، ولكن برغم ذلك ارتفع الدين العام بسبب زيادة النفقات العامة وذلك راجع إلى تطبيق الشق المالي لقانون الخدمة المدنية المتعلق بالموظفين العموميين.

4. مرحلة الانقسام 2006-2007: أدى فوز حركة حماس في انتخابات المجلس التشريعي للعام 2006 وسيطرتها على اغلب المجالس المحلية في المدن الكبرى وتشكيل الحكومة إلى توقف إسرائيل عن تحويل أموال المقاصة إلى خزينة الحكومة، وتفاقت الأزمات المحلية نتيجة الأوضاع الاقتصادية السيئة التي أدت إلى ضعف الإيرادات المحلية، وكذلك امتناع الدول المانحة عن تقديم المنح والمساعدات للحكومة التي شكلتها حركة حماس، وقد تخوف البنوك المحلية من العقوبات القانونية التي سوف تفرض عليهم جراء تعاملهم مع الحكومة، كل ذلك أدى إلى الأزمة الاقتصادية والتي كان من أهم نتائجها امتناع الحكومة عن صرف الرواتب للموظفين العموميين.

5. الفترة في العام 2008-2011: شهدت هذه الفترة انتعاشة مالية ولو نسبية وذلك نتيجة إقالة حكومة حركة حماس فارتفعت إيراداتها بشكل ملحوظ، إلا انه بقيت على السلطة الوطنية الفلسطينية التزامات تفوق أكثر من نصف النفقات وإيرادات غير مؤكدة كالدعم الخارجي وأموال المقاصة.

الفترة 2012- إلى غاية الآن: شهدت هذه الفترة انتعاشة ولو نسبية تتجسد في ثبات الحصول على المساعدات الخارجية وإيرادات المقاصة إلا انه وفي العام 2015 توقفت إيرادات المقاصة مؤقتاً نتيجة رفض إسرائيل إيصالها وذلك كخطوة تصعيدية ووسيلة ضغط نتيجة حصول فلسطين على عضو مراقب في هيئة الأمم المتحدة.

المبحث الثاني: الموازنة العامة في ظل القوانين والتشريعات الفلسطينية

المنظومة القانونية للموازنة العامة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية في اتخاذ إعداد الموازنات ابتداء من العام 1995 ولم يكن إعداد الموازنة مبنياً على أسس علمية بل كانت مبنية على أسس تجريبية كان ذلك قبل إصدار قانون متخصص في مجال الموازنة العامة¹ وقبل حتى تشكيل أول مجلس تشريعي .

وسيتطرق الباحث إلى دراسة بشكل عام لنصوص القانون الأساسي المعدل للعام 2003 فيما يتعلق بالموازنة العامة، بالإضافة إلى قانون الموازنة العامة للعام 1998 والقوانين الأخرى ذات العلاقة، كذلك القرارات بقانون، والتعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية.

القانون الأساسي المعدل للعام 2003.

لقد صدر القانون الأساسي في العام 2000، وتم إصدار النسخة المعدلة في 2003/3/19. وقد كان التعديل في الأساس يشتمل على إدخال واستحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية وتحديد صلاحياته ونطاقها واختصاصاته وتحديد شكل العلاقة التي تربطه برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد تضمن القانون الأساسي مقدمة وعدة أبواب احتوت على سبيل المثال بتشكيل المجلس التشريعي وكل الأحكام المتعلقة بالمجلس ورئيسه وأعضائه وكذلك تشكيل السلطة التنفيذية برئيسها ورئيس الحكومة (رئيس الوزراء) كذلك الحقوق والحريات العامة الخ، إنما يهتم الباحث هي النصوص التي تتحدث عن الموازنة العامة وفيما يلي استعراض لهذه النصوص وتحليلها.

نصت المادة 60 من القانون الأساسي على تنظيم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات

¹ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس موازنة عام 2017 المنطلقات والمستجدات مع مقارنة بالموازنة الفعلية للعام 2016، طاولة مستديرة، 1، 2017.

الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله.

وبتحليل نص المادة السابق فإنه يقودنا إلى نتيجة وهي ضرورة تنظيم كافة الأمور المتعلقة بالموازنة العامة بالقانون والزاميته وقد صدر هذا القانون في العام 1998 ويسمى قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية - سيستعرضه الباحث بالتفصيل في قادم دراسته - وحسنا فعل أي انه لا يمكن للأنظمة واللوائح وكافة قرارات السلطة التنفيذية أن تغطي الشؤون القانونية والفنية للموازنة العامة، كذلك خلق جو من الرقابة من قبل المجلس التشريعي على الموازنة.

كذلك عرض مشروع الموازنة على المجلس ومناقشته:

نصت المادة 61¹ مع مراعاة ما ورد في المادة (90) من هذا القانون الأساسي:

1 على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

2 يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوبًا بملاحظات المجلس لاستكمال المقنضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

3 يتم التصويت على الموازنة بابًا بابًا.

4 لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

اعتبرت هذه المادة من أهم الضمانات الرقابية على الحكومة وفرض الرقابة البرلمانية فيما يتعلق بأمور الموازنة والمال العام حيث أوجبت هذه المادة عرض مشروع الموازنة خلال المدة المذكورة

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (61).

في الفقرة الأولى، ومن ثم انعقاد المجلس بشكل خاص للمناقشة على المشروع المقدم من الحكومة وبذات الوقت لتصويت على أبواب الموازنة بشكل مستقل.

عرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس:

نصت المادة 62¹

يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا.

أن عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي خلال المدة المذكورة في نص المادة السابقة يعتبر من أهم النصوص التي أجبرت الحكومة ووزارة المالية على احترام مبادئ الشفافية، ولما للبرلمان من الصلاحيات الرقابية في أعمال الحكومة.

تنظيم الموازنة العامة:

نصت المادة 90

تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون، وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية.

ويتفسير هذه المادة حيث أحال القانون الأساسي تعريف السنة المالية إلى القانون المختص للموازنة العامة وهو قانون تنظيم الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، ولكنه أضاف بضرورة اللجوء إلى الاعتمادات الشهرية في حال تم التأخر في عرض الموازنة وهي نسبة واحد على اثني عشر، بدلالة نص المادة (4) من قانون تنظيم الموازنة العامة: "إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (62).

12/1 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر".

إيرادات الخزينة العامة والاحتياطي الاستراتيجي:

نصت المادة (91)¹ على ما يلي:

1- يؤدي إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون.

2- وفقاً لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ.

المطلب الأول: قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998

الإشارة بشكل عام عن هذا القانون ومحتوياته ومن ثم سيتطرق الباحث بالتحدث بالتفصيل فيما يتعلق بالنصوص المرتبطة بالشفافية وليس كامل النصوص القانونية في هذا القانون.

صدر قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 للعام 1998 في قطاع غزة بتاريخ 1998/8/3 وقد جاء هذا القانون لاغياً لما سبقه وخصوصاً القانون رقم 39 لسنة 1962، وقد احتوى هذا التشريع على 70 مادة وعدة فصول ويهدف الي تنظيم إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في مختلف مراحلها وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية. وكان صدور هذا القانون نقطة انطلاقاً نحو تنظيم إعداد الموازنة العامة في فلسطين وفق أسس مرجعية حددها القانون وقد عرف هذا القانون الموازنة العامة في المادة رقم 1 (بأنها برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (91).

والممنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة". وقد قسم القانون الموازنة إلى قسمين: موازنة المؤسسة: موازنة أية مؤسسة والتي تشمل التقديرات السنوية للمقبوضات "بما فيها تحويلات السلطة الوطنية والنفقات والمدفوعات الأخرى، وموازنة الهيئات المحلية: وتشمل التقديرات السنوية للمقبوضات (بما فيها تحويلات السلطة الوطنية) والنفقات والمدفوعات الأخرى.

فقد احتوى الفصل الأول على تعاريف وأحكام عامة وكانت المادة الأولى منه مشتملة لكافة التعاريف والمصطلحات في هذا القانون وفسرت كل مصطلح. وكانت على الشكل التالي:

مادة 1¹ في تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات الآتية المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك. السلطة الوطنية: السلطة الوطنية الفلسطينية، الرئيس: رئيس السلطة الوطنية، مجلس الوزراء: مجلس وزراء السلطة الوطنية، المجلس التشريعي: المجلس التشريعي الفلسطيني، الوزارة: وزارة المالية، الوزير: وزير المالية، الوزير المختص: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به، المؤسسة: أية وزارة سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، المؤسسة العامة: أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، الموازنة العامة: برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والممنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة. موازنة المؤسسة: موازنة أية مؤسسة والتي تشمل التقديرات السنوية للمقبوضات "بما فيها تحويلات السلطة الوطنية" والنفقات والمدفوعات الأخرى. موازنة الهيئات المحلية: موازنة أي هيئة محلية والتي تشمل التقديرات السنوية للمقبوضات (بما فيها تحويلات السلطة الوطنية) والنفقات والمدفوعات الأخرى لها. السنة المالية: تبدأ من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول (ديسمبر) من كل سنة ميلادية. النظام المحاسبي: مجموعة القواعد والأسس والإجراءات

¹ نص المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

التنظيمية التي تقرها وزارة المالية لتنظيم وقيّد وتسجيل جميع المعاملات المالية المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات المختلفة ويعمل به في جميع الوزارات والمؤسسات العامة التابعة للسلطة الوطنية. الأموال العامة: الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية بالسلطة الوطنية. الإيرادات: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية. الإيرادات الضريبية: وتشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر. الإيرادات غير الضريبية: وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى. إيرادات الهيئات المحلية: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح والتحويلات من السلطة الوطنية وأية إيرادات أخرى تحصل عليها الهيئات المحلية. المنح: وتشمل المنح المحلية والخارجية سواء كانت نقدية أو عينية. النفقات: وتشمل النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية. النفقات الجارية: وتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية. النفقات الرأسمالية: تشمل امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى. الصناديق الخاصة: الهيئات المالية العامة والوحدات المحاسبية القائمة بقانون من أجل تحقيق أغراض عامة ومحددة والتي يتم إعداد مقبوضاتها ونفقاتها خارج الصندوق الموحد للسلطة الوطنية وفقاً للمادة (11) من هذا القانون ضمن موازنات السلطة الوطنية أو الهيئات المحلية. دائرة الموازنة: الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن: إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وموازنات المؤسسات ومتابعتها في جميع مراحلها بما في ذلك متابعة التنفيذ. إعداد النماذج والإجراءات والجداول الزمنية لتقديم تقديرات الإيرادات والنفقات من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية. وضع التعاميم المتعلقة بإعداد الموازنة. دائرة الخزينة: الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن: وضع القواعد والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة والموازنات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة والمؤسسات ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها بما يتفق

وتبويب وتصنيف الموازنة العامة. إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية. إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها. تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وإصدار التقارير الدورية لها. حساب الخزينة العام: الحساب المركزي الذي تديره وزارة المالية وتودع فيه جميع المقبوضات وتصرف منه جميع المدفوعات المتعلقة بالسلطة الوطنية. حساب الإيرادات العام: حساب خاص تديره وزارة المالية لدى أي بنك ويتم إيداع الإيرادات فيه بصورة مؤقتة لتحويلها إلى حساب الخزينة العام. الحساب الختامي: الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية. المركز المالي النقدي: بيان للوضع المالي للسلطة الوطنية في لحظة زمنية معينة أو نهاية السنة المالية ويتضمن جانب الموجودات بما فيها السيولة النقدية لدى السلطة الوطنية وجانب المطلوبات والالتزامات تجاه الغير وفق الأسس والمعايير المحاسبية المعتمدة في التشريعات المرعية. فائض الموازنة والعجز: مجموع الإيرادات مطروحاً منها النفقات، والقروض مطروحاً منها التسديدات، يسمى فائض الموازنة العامة إذا كانت الأولى أكبر من الأخيرة، ويسمى عجزاً إذا كانت الأخيرة أكبر من الأولى. الموظف المالي: كل موظف معين من قبل السلطة الوطنية وبنات به تحمل مسؤولية استلام أموال عامة أو حفظها أو إنفاقها أو مراقبتها أو القيام بتنظيم الدفاتر والمستندات المالية وإجراء القيود المحاسبية أو ترحيلها للسجلات والبطاقات والنماذج المقررة لذلك. وكذلك كل موظف يناط به مهام إدارة الأموال العامة وإعداد حسابات التكاليف والتحليل والتخطيط المالي. جهاز التدقيق الداخلي: مجموعة الأفراد الذين تعينهم وزارة المالية لتدقيق المعاملات المالية المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات في الوزارات والمؤسسات العامة وفق نظام محدد الغرض ويكون تابع لوزارة المالية مباشرة. ديوان الرقابة المالية والإدارية: جهاز الرقابة الخارجي الذي يقوم بالتدقيق والرقابة على جميع الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات. وحدات الرقابة المالية: مجموعة الأفراد التابعة لديوان الرقابة المالية والإدارية.

وقد احتوى هذا الفصل على عدة مواد أخرى وهي من مادة 2 - 10. حيث نصت المادة 2¹ على تسمية هذا القانون اشتملت المادة 3 على كيفية عرض الموازنة على المجلس التشريعي من قبل الحكومة وما هي الآليات التي يعمل بها المجلس التشريعي خلال المدد التي حددها القانون ونصت المادة 3² على يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس. ج- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. د- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً. هـ- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

أما المادة 3⁴ فقد جاءت تفسيراً لما نص عليه القانون الأساسي في المادة 90 منه في حال التأخر في عرض الموازنة على المجلس التشريعي فإنه يتم اللجوء إلى القطاعات الشهرية بنسبة 12/1

أما المادة السابعة فقد كشفت مبدأ قانونية الضريبة حيث انه لا ضريبة إلا بقانون. وباقى المواد كانت تكملة للفصل الأول المشتتم على التعاريف والأحكام العامة.

¹ نص المادة (2) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

² نص المادة (3) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

³ نص المادة (4) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

الفصل الثاني: حساب الخزينة العام للسلطة الوطنية

ضم هذا الفصل من المادة 11 - المادة 18، وقد نص القانون على ضرورة إنشاء صندوق من قبل وزارة المالية يسمى حساب الخزينة العام حيث يحتوي هذا الصندوق على جميع الإيرادات التي تتدفق إليه والقروض والمنح وأي إيراد آخر ما لم يرد أي استثناء وكذلك النفقات تتفق من خلاله.

كما احتوى هذا الفصل على مبدأ قانونية النفقة حيث لا يتم إنفاق أي مبلغ من خزينة السلطة إلا بناء على قانون، كما اشتمل على تقييد لكافة الوزارات والهيئات والمؤسسات التابعة لهذا القانون بضرورة عدم فتح أي حساب لدى سلطة النقد إلا بناء على موافقة وزارة المالية خطياً.

كما أشار إلى دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بالقيام بمراقبة إيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة وطرق تحصيلها وصرفها وعليه تقديم تقرير سنوي شامل للرئيس والمجلس التشريعي تتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها.

الفصل الثالث: إعداد الموازنة وتقديمها واعتمادها.

تمر الموازنة العامة للدولة بعدة خطوات، ولكل موازنة بلد خطوات محددة لإعداد الموازنة العامة لهذه البلد ولا تخرج هذه الخطوات ابتداء من مرحلة التحضير والإعداد، حتى مراحل الاعتماد والتنفيذ والرقابة، ثم تبدأ دورة جديدة لسنة قادمة، لذلك عادة ما يطلق على هذه العملية "دورة الموازنة العامة للدولة" ويمكن تتبع الخطوات الرئيسية لمرحلة إعداد مشروع قانون الموازنة العامة كما هو معمول به لدى السلطة الوطنية الفلسطينية على النحو التالي¹:

المرحلة الأولى: مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة.

المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد الموازنة العامة للدولة .

¹ بكرون، ايد سلامة، نظام صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة، رسالة ماجستير منشورة عبر الانترنت، جامعة الأزهر، عام 2012 ص 50.

المرحلة الثالثة: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

المرحلة الرابعة: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة.

الفصل الرابع تنفيذ الموازنة.

وقد احتوى هذا الفصل على العديد من المواد التي تضع الضوابط والخطوات في عملية تنفيذ الموازنة الجديدة وذلك من خلال نصوص المواد 41- 54.

والفصل الخامس الخاص بإدارة الدين والأصول، ويشتمل على كيفية إدارة المديونية وعملية الاقتراض وان وزارة المالية هي المخولة قانوناً بعملية الاقتراض والأصول والضوابط الناظمة لهذه العملية.

الفصل السادس تضمن حسابات الموازنة والتدقيق في المواد 63-66

وكان هذا الفصل ناظماً لعملية الحسابات الختامية تمهيداً لعرضها على المجلس التشريعي خلال المدة المحددة وهي ستة أشهر قبل انتهاء السنة المالية حيث ألزم الوزارات والمؤسسات العامة تقديم حساباتها النهائية لوزارة المالية وقيام الوزارة بتدقيقها واعتمادها بشكل موحد لعرضها على مجلس الوزراء محملة بكامل الديون أو الفائض إن وجد، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء باعتمادها وتقديمها إلى المجلس التشريعي وتسليم ديوان الرقابة المالية والإدارية نسخة عنها.

ويشكل هذا البند من أهم الضمانات المتعلقة بشفافية الموازنة العامة وما تحتوي باقي الوزارات والمؤسسات العامة على أوجه إنفاق و أوجه إيراد. حيث تمر بأنظمة رقابة الأول من نفس السلطة ولكنه جهة أعلى وهو مجلس الوزراء، والنظام الآخر الرقابة من قبل المجلس التشريعي على الإحالة من مجلس الوزراء، والنظام الأخير وهو ديوان الرقابة المالية والإدارية المشكل وفق الأصول والقانون.

الفصل السابع الأحكام الختامية، والذي يتضمن أحكام نشر هذا القانون.

المطلب الثاني: القوانين ذات الصلة بالموازنة العامة، ودور المجلس التشريعي والتحديات الخاصة بقانون الموازنة العامة

يوجد ترابط في المنظومة التشريعية الفلسطينية، خاصة في قضايا أساسية ومشاركة لعدة مجالات ومنها، الموازنة العامة، فقانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، يعتبر محورا وقاسما مشتركا مرتبطا بعشرات التشريعات الأخرى على اختلاف أنواعها (قانون أساسي، قرار بقانون، مرسوم، نظام، ...) خاصة وأنه سنويا يجب إصدار قانون خاص بالموازنة العامة لذلك العام.

كما أن الموازنة العامة ترتبط بشكل أساس في محور عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، كون إقرار الموازنة العامة سنويا هو من اختصاص السلطة التشريعية، لذا فإن المجلس التشريعي يعمل على مدار شهرين كاملين (تشرين ثاني - كانون أول) ويمكن تمديدها لثلاثة أشهر أخرى على نقاش وإقرار الموازنة العامة سنويا.

القوانين ذات الصلة بالموازنة العامة:

- القانون الأساسي الفلسطيني: حيث تناول القانون الأساسي الفلسطيني موضوع الموازنة العامة في عدة مواد، خاصة موضوع تنظيم الموازنة العامة، حيث نصت المادة رقم مادة (60) حول "إعداد الموازنة العامة وإقرارها" على "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله"¹.

- كما نصت المادة (61) حول "عرض مشروع الموازنة على المجلس ومناقشته" على "مع مراعاة ما ورد في المادة (90) من هذا القانون الأساسي: 1. على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. 2. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (60).

يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره. 3. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً. 4. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية¹.

وتضمنت المادة رقم (62) حول "عرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي" على انه "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً"².

ونصت المادة رقم (90) من القانون الأساسي الفلسطيني تحت عنوان "تنظيم الموازنة العامة" على "تحديد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظيم الموازنة العامة بقانون، وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية"³.

كما نصت المادة رقم (91) تحت عنوان "إيرادات الخزينة العامة والاحتياطي الاستراتيجي" على "1- يؤدي إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون.

2- وفقاً لأحكام القانون يجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية تكوين احتياطي مالي استراتيجي لمواجهة المتغيرات وحالات الطوارئ"⁴.

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (61).

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (62).

³ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (90).

⁴ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (91).

كما نصت المادة رقم (92) بخصوص "القروض العامة" على "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي"¹.

- **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية:** حيث تضمن القانون عدة مواد مرتبطة بالموازنة العامة، منها المادة رقم (32) حول "تقرير بشأن وضع الموازنة العامة" والتي تنص على "تقدم وزارة المالية إلى الديوان تقريراً نهائياً كل ربع سنة مفصلاً ومحتلاً لوضع الموازنة العامة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية. ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي"².

كما نصت المادة رقم (33) حول "الحسابات الموحدة التمهيدية" على "تعد وزارة المالية حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العام وتقدمها إلى الديوان في غضون ستة أشهر من أقفال السنة المالية. وتبين الحسابات ضمن أشياء أخرى أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة، وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها"³.

أما المادة رقم (34) حول "مسودة الحساب الختامي" فقد نصت على "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي"⁴.

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (92).

² قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (32).

³ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (33).

⁴ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (34).

في حين تناولت المادة رقم (35) موضوع "الإبلاغ عن المخالفات المالية في الصرف" ونصت على "على المدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها".¹

أما المادة رقم (36) حول "موافاة الديوان بالبيانات والمعلومات" فقد نصت على "على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبيد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشفها، وعليهم أيضا أن يوافقوا الديوان بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها وكذلك:

أ. موافاة الديوان بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ خطة تقويم الأداء، طبقا للنظم والنماذج التي يعدها الديوان.

ب. الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.

ج. تزويد الديوان بجميع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات".²

كما تناولت المادة رقم (37) موضوع "موافاة الديوان بصورة عن العقود والاتفاقيات" ونصت على "على الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية تكون السلطة الوطنية طرفاً أو شريكاً فيها موافاة الديوان بصورة عن العقود والاتفاقيات والمناقصات لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ عليها أثناء تنفيذ المشروع".³

¹ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (35).

² قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (36).

³ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (37).

- **قانون الدين العام:** حيث يرتبط قانون الدين العام بقضايا الموازنة العامة، وقانون الموازنة العامة، حيث نصت المادة رقم (12) حول " الاقتراض الحكومي " على "يقتصر الاقتراض الحكومي على أي من الأغراض الآتية:

1. تمويل عجز الموازنة العامة.

2. دعم ميزان المدفوعات.

3. تمويل المشاريع المدرجة في قانون الموازنة العامة أو أي قانون آخر لمواجهة الحالات الطارئة.

4. إعادة هيكلة الدين العام¹. "

كما نصت المادة رقم (22) حول "جواز الاقتراض من البنوك المحلية" على "يجوز للحكومة الاقتراض من البنوك المحلية أو أية مؤسسات مالية أخرى بالقدر الذي يحدده قانون الموازنة العامة السنوي²."

كذلك فإن القوانين السنوية الخاصة بالموازنة العامة تنبثق وترتبط من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، ومنها:

1. قانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2006م.

2. قانون رقم (7) لسنة 2006م بتعديل القانون رقم (6) لسنة 2006م بشأن تقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

3. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2007.

4. قرار بقانون رقم (4) لسنة 2008م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2008م.

¹ قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م المادة رقم (12).

² قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م المادة رقم (22).

5. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م.
6. قرار بقانون رقم (12) لسنة 2009م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2009م.
7. قرار بقانون رقم (18) لسنة 2009م بشأن ملحق قانون الموازنة العامة رقم (12) لسنة 2009م.
8. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2010م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2010م.
9. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2011م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2011م.
10. قرار بقانون رقم (6) لسنة 2012م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2012م.
11. قرار بقانون رقم (18) لسنة 2012م بشأن ملحق قرار بقانون الموازنة العامة رقم (6) لسنة 2012م.
12. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2013م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2013م.
13. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014م.
14. قرار بقانون رقم (2) لسنة 2015م بشأن ملحق قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014م.
15. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2015م بشأن موازنة الطوارئ للسنة المالية 2015م.
16. قرار بقانون رقم (9) لسنة 2015م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015م.
17. قرار بقانون رقم (1) لسنة 2016م بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016م.
18. قرار بقانون رقم (3) لسنة 2017م بشأن الموازنة العامة لسنة 2017م.
19. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2017م بشأن إلحاق جدول الإحداثيات الوظيفية بالموازنة العامة لسنة 2017م.

النظام المالي المعتمد لدى السلطة الوطنية الفلسطينية

اعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية نظاما ماليا، وقد ارتبط بشكل مباشر بموضوع الموازنة العامة، واعتمد النظام على القانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية في

تفاصيله، حيث نصن ديباجة النظام على " بعد الاطلاع على القانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لا سيما المادة (67) منه، وبناءً على ما عرضه وزير المالية، وبناءً على ما أقره مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 2005/6/22م، أصدرنا ما يلي¹ .

كما تم إفراد الفصل الرابع من النظام بشكل كامل حول إعداد الموازنة العامة، حيث نصت المادة رقم (15) حول "تقديم تقرير حول الوضع المالي" على "1- تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من أيار من السنة الجارية تقريراً وتحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية، والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة، ويستترشد مجلس الوزراء بهذا التقرير في وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد مشروع الموازنة العامة للسنة المالية القادمة. 2- تبدأ دائرة الموازنة بتحضير بلاغ إعداد الموازنة العامة على أساس المؤشرات والتوقعات الاقتصادية والسياسات المالية والاقتصادية المعتمدة من مجلس الوزراء. 3- يجب أن يصدر البلاغ في موعد لا يتجاوز الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية مبيناً فيه:

أ) التوقعات المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة و المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية للعام القادم.

ب) حدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها.

ج) تقدير نفقاتها على أساس عدم تغيير السياسات.

د) التعليمات والنماذج والمعلومات المطلوبة.

هـ) دليل النفقات الجارية والرأسمالية والتطويرية مقسماً إلى مجموعات موضحاً بنود كل مجموعة والمفهوم المقابل لكل بند والنفقات التي ستدرج ضمنه في موازنة السنة القادمة.

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.

و) الجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة القادمة"¹.

كما تضمن المادة رقم (16) حول "مضمون النماذج" على "تحتوي النماذج والمعلومات التي يتضمنها بلاغ إعداد الموازنة العامة على ما يلي:

1- كشف يوضح تقديرات النفقات لكل بند رئيس من هيكل الموازنة العامة كما يلي:

أ) الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة.

ب) الإنفاق الفعلي للأشهر الستة الأولى من السنة الجارية.

ج) الإنفاق المتوقع للأشهر الستة المتبقية من السنة الجارية.

د) تقديرات النفقات للسنة المالية القادمة.

2- كشف يوضح تقديرات الإيرادات لكل بند رئيس من هيكل الموازنة العامة كما يلي:

أ) الإيرادات الفعلية للسنة المالية السابقة.

ب) الإيرادات الفعلية للستة أشهر الأولى من السنة الجارية.

ج) توقعات الإيرادات للستة أشهر المتبقية من السنة الجارية،

د) تقديرات الإيرادات للسنة المالية القادمة على أساس التعرف والمعايير المطبقة حالياً.

هـ) إيرادات لمقترحات جديدة ولتعديل التعرف وتقديرات الإيرادات الناتجة عن هذه المقترحات ويتم مقارنة الإيرادات الفعلية بالتقديرات المقابلة لها في كل حالة.

3- بيانات عن الموظفين وتقديرات الرواتب للسنة القادمة.

4- جدول تشكيلات الوظائف للسنة القادمة مرفقاً معه الهيكل التنظيمي للدائرة.

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (15).

5- خلاصة الإحداثيات المطلوبة للسنة القادمة موضحاً فيه الأسباب.

6- كشف بالاحتياجات المالية للنفقات الجارية وشراء السلع والخدمات التشغيلية مرفقاً معها البيانات التفصيلية لمركبات بنود الإيجارات والمياه والكهرباء والاتصالات والقرطاسية والمطبوعات والصيانة والإصلاحات والمواد واللوازم الاستهلاكية ومصاريف وسائط النقل وأية كشوف أخرى تطلبها الوزارة.

7- كشوف تفصيلية بالمركبات الحكومية وأرقام اشتراكات الهواتف الأرضية والنفالة.

8- كشف بالاحتياجات المالية لشراء السلع المعمرة (الرأسمالية).

9- خلاصة التمويل الرأسمالي طويل المدى (المشاريع التطويرية) المنفذة في السنة الجارية.

10- كشف بتفاصيل مقترحات المشاريع الرأسمالية (المشاريع التطويرية) مرفقاً معها تقرير كامل بالوثائق المناسبة وفقاً لطبيعة المشروع والتعليمات المبينة في البلاغ وأية وثائق أو بيانات تطلبها الوزارة على أن تشمل تلك التفاصيل تكلفة النفقات التشغيلية الناتجة لاحقاً عن تنفيذ تلك المشاريع¹.

أما المادة رقم (17) حول "إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية" فقد نصت على "1- على كل دائرة إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها من المستوى الأدنى إلى الأعلى بحيث تشكل في مجموعها مشروع موازنة المستوى الأدنى إلى الأعلى بحيث تشكل في مجموعها مشروع موازنة الدائرة القادمة، وإرفاق شرح مفصل بالبرامج والأعمال والمشاريع التي يطلب رصد مخصصات لها.

2- ترسل الدوائر مشاريع موازنتها لوزارة في موعد لا يتجاوز التاريخ المحدد في بلاغ إعداد الموازنة العامة"².

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (16)

² قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (17)

أما المادة رقم (18) حول "إعداد مشروع قانون الموازنة العامة" فقد نصت على "تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة على النحو الآتي:

1- دراسة مشروع موازنة كل دائرة وتقديرات الإيرادات والنفقات بالتشاور مع الدوائر ذات الاختصاص ومدوبي الدوائر المعنية الذين يحددهم الوزير المختص.

2- دراسة احتياجات الوزارات والمؤسسات العامة من القوى البشرية وإعداد جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها.

3- القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد مشروع الموازنة العامة وتنفيذها.

4- دراسة ومناقشة وتقييم جميع الطلبات وكافة البرامج التي يطلب رصد مخصصات لها بعد التأكد من جدواها ومواءمتها للسياسات المالية المعتمدة.

5- التأكد من عدم الازدواج في التخصيص والبرامج والتمويل.

6- يتم تجميع مشاريع موازنات الدوائر كما وافقت عليها الوزارة مع الأخذ بعين الاعتبار إجراء المقارنات اللازمة لموازنات الأعوام السابقة والأولويات التي يضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة وتجميع مصادر التمويل وتضع بذلك مسودة مشروع قانون الموازنة العامة.¹

كما تضمن المادة رقم (19) حول "تقديم مسودة مشروع قانون الموازنة" ما يلي "يقدم الوزير في موعد لا يتجاوز منتصف تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة القادمة لمجلس الوزراء".²

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (18).

² قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (19).

وتتاوبت المادة رقم (20) "مشروع الموازنة العامة" ونصت على "يقدم مجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي.¹"

وتضمنت المادة رقم (21) موضوع "تقديم مشروع قانون الموازنة" ونصت على "يقدم الوزير تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع.²"

كما ونصت المادة رقم (22) حول "إعداد كشوفات بالتدفقات النقدية" على "تعد دائرة الخزينة كشوفاً بالتدفقات النقدية المؤقتة عن التحويلات الحكومية وخدمات الدين.³"

أما المادة رقم (23) حول "استكمال إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة" فقد نصت على "1- تستكمل إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقرارها وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة. 2- يجب أن يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة ما يلي:

أ) كشفاً مصنفاً للإيرادات التقديرية وللنفقات المقترحة لكل دائرة. ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية.

ب) المقترحات المتعلقة بتحصيل إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية والاقتراض الإضافي لمواجهة أي عجز بالموازنة. ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى.

ج) المقترحات التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة المتعلقة بالمشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ شاملة عملية تقييم التقدم الفعلي في ضوء الأهداف المخططة وكشفاً بالاحتياجات المالية للسنوات المالية القادمة.

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (20).

² قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (21).

³ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (22).

د) مبررات وتفاصيل تنفيذ المشاريع الرأسمالية الجديدة حتى يتمكن المجلس التشريعي من اتخاذ القرارات الملائمة بشأنها.¹

دور المجلس التشريعي الفلسطيني:

أنط القانون الأساسي الفلسطيني إقرار الموازنة العامة، والرقابة عليها بالمجلس التشريعي الفلسطيني حيث نصت المادة رقم مادة (60) من القانون الأساسي الفلسطيني على "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله"². كما نصت المادة رقم (61) على عرض مشروع الموازنة على المجلس ومناقشته. "مع مراعاة ما ورد في المادة (90) من هذا القانون الأساسي:

1- على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

2- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

3- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.

4- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية"³.

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. المادة رقم (23).

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (62).

³ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (61).

كما نصت المادة رقم (62) على عرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً".¹

كذلك تضمن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رفع التقرير المدقق للحساب الختامي للموازنة العامة للمجلس التشريعي، حيث نصت المادة رقم (34) بخصوص "مسودة الحساب الختامي" على "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي".²

التحديثات والتعديلات على قانون الموازنة العامة:

- قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م.

والذي تضمن تعديلات على قانون الموازنة العامة، من خلال (13) مادة تضمنها القرار بقانون، ومن أهم التعديلات ما ورد في المادة رقم (3)، والتي نصت على "تعديل المادة (1) (التعريفات) من القانون الأصلي على النحو الآتي:

أولاً: يلغى البند الأول (1) من عبارة دائرة الموازنة والوارد ذكرها في المادة (1) (التعريفات) من القانون الأصلي ويستبدل بالنص التالي:

1. إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وموازنات المؤسسات.

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (62).

² قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (34).

ثانياً: تلغى عبارة "دائرة الخزينة" وما تتضمنه من بنود والوارد ذكرها في المادة (1) (التعريفات) من القانون الأصلي وتستبدل بالنص التالي:

يكون المحاسب العام الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن ما يلي:

1. التخطيط المالي وتوقع التدفقات النقدية.
2. إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.
3. إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.
4. إدارة الحسابات المصرفية للسلطة الوطنية.
5. إدارة الأصول المالية للسلطة الوطنية بشقيها المالية والثابتة.
6. إدارة الديون العامة.
7. إدارة الهبات والقروض.
8. تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
9. المحاسبة وإصدار التقارير.¹

كما تضمن القرار بقانون مجموعة تعديلات أخرى.

اثر غياب المجلس التشريعي على الموازنة العامة:

لابد للباحث ابتداءً التطرق إلى موضوع شرعية القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني نيابة عن المجلس التشريعي وقبل الدخول في أساس هذه القرارات بقوانين لابد للباحث ابتداءً

¹ قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م. المادة رقم (3).

الحديث عن الصلاحيات الممنوحة للرئيس في مجال التشريع وفق القانون الأساسي ومن ثم الحديث عن القرارات بقانون.

أولاً: صلاحيات الرئيس التشريعية وفقاً لأحكام الدستور.

لقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلى أساس الفصل ما بين هذه السلطات كما نص القانون الأساسي أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام نيابي ديمقراطي يعتمد على التعددية الحزبية والسياسية وينتخب فيه الرئيس انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي .

نصت المادة 47 من القانون الأساسي الفلسطيني على أن المجلس التشريعي هو السلطة المنتخبة وتكون مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي ، ويلاحظ من النص الدستوري أن هناك وظيفتين أساسيتين للمجلس التشريعي وهي الصلاحية التشريعية بالإضافة إلى الصلاحية الرقابية ويضاف أيضاً وظائف فرعية أخرى كالصلاحية في الأمور المالية والخدمة المدنية وصلاحيات قضائية وصلاحيات أمنية، والذي ينظم صلاحيات المجلس التشريعي هما القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس ذاته بالإضافة للقوانين الأخرى التي تنظم علاقته بباقي السلطات.¹

ومن جهة أخرى يتشارك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعض من الصلاحيات التشريعية الممنوحة للمجلس التشريعي في العديد من الصلاحيات السابقة الذكر، أو تكون بصورة متكاملة مع بعضهم البعض، فمن أوجه التكامل على سبيل المثال مشاركة الرئيس في العملية التشريعية الاعتيادية لسن أي قانون فمن صلاحياته إبداء الرأي في القانون الصادر من المجلس التشريعي وإبداء أوجه الاعتراض وردة إلى المجلس التشريعي في فترة محددته، كما أن هناك صلاحيات غير

¹ المادة 47 من القانون الأساسي الفلسطيني.

اعتيادية في أطوار عدم انعقاد المجلس التشريعي أو في حالات الضرورة ويمارسها وفق حدود رسمها الدستور .

وفيما يلي استعراض الصلاحيات الاعتيادية والاستثنائية وفق الضوابط المرسومة في القانون الأساسي.

أولاً: الصلاحيات الاعتيادية

تنص المادة (41) من القانون الأساسي على أن هناك صلاحيات اعتيادية رسمها الدستور للرئيس وتتمثل في مرحلة إصدار القوانين حيث ترفع مشاريع القوانين فور إقرارها بالقراءة الثالثة أو بعد مرور أسبوعين من إقرارها بالقراءة الثانية إلى الرئيس كي يصدرها، وذلك من خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه، فإما أن يقرها وتنشر وفق الأصول وإما أن يرفضها برد المشروع إلى المجلس التشريعي مرفقا بأسباب رفضها وملاحظاته حولها خلال فترة الشهر من إحالتها إليه، حيث تعاد مناقشتها في المجلس وإذا تم اعتمادها بموافقة ثلثي أعضاء المجلس اعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية¹.

وهناك صلاحية اعتيادية أخرى متعلقة بالعملية التشريعي، حيث يقوم الرئيس بافتتاح أعمال الدورة الأولى للمجلس التشريعي ويلقي البيان الافتتاحي وفقاً لأحكام المادة (52) من القانون الأساسي،

كما أنه له صلاحية الدعوة لانعقاد المجلس التشريعي في دورته السنوية التي تتعقد على فترتين ومدة كل منها 4 أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار والثاني من الأسبوع الأول من شهر أيلول².

¹ نص المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني

² نص المادة رقم (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

ثانياً: الصلاحيات الاستثنائية

نظمت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني صلاحيات الرئيس الاستثنائية في عملية التشريع وأناطت به إصدار قرارات لها قوة القانون وضبطتها بضوابط في ان تكون بمرحلة عدم انعقاد المجلس التشريعي بالإضافة الي حالات الضرورة، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة انعقاد له.

لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.

تعتبر القرارات بقانون تشريعات استثنائية وبالتالي تختلف إجراءات تبنيها عن إجراءات تبني القوانين الاعتيادية، وكما يشير إلى ذلك اسمها، تسن التشريعات الاستثنائية من قبل رئيس الدولة استثناء ويقوم مقام البرلمان في ذلك وهو استثناء على الأصل، وتطلق بعض الأنظمة مسميات على هذه العملية مثل القوانين المؤقتة في الأردن وتعرف في سوريا ولبنان بالمراسيم التشريعية، وكما تسمى القوانين المؤقتة أو المراسيم التشريعية تصدر من السلطة التنفيذية كونها مالكة حق التشريع ولو بشكل مؤقت أو في ظروف استثنائية، فان ممارسة هذا الاختصاص لا يعد عملاً تنفيذياً بل عملاً تشريعياً بامتياز¹.

تعتبر القرارات بقانون من قبيل التشريعات العادية وان اختلفت الجهة المخولة بإصدارها قانوناً فعلى الرغم من أن التشريع هو صلاحية حصرية لمجلس النواب أو الشعب أو المجلس التشريعي أو مهما كانت التسمية، إلا أن هناك صلاحيات استثنائية متفق عليها فقها وهي القرارات بقانون أو القوانين المؤقتة أو تشريعات الضرورة كلها تنص الى التشريعات العادية كونها تستند الى صلاحيات دستورية منصوص عليها صراحة في متن الدستور لإصدار مثل هكذا تشريعات في

¹ مرعي، مصطفى، عمليات التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف والأولويات، من منشورات الهيئة المستقلة لحقوق المواطن للعام 2000.

حالات الضرورة ويكون المجلس التشريعي غير منعقد كما انه يجب عرضها على المجلس في أول جلسة انعقاد لكي يجيزها أو يعدلها أو يرفضها¹.

الشروط الواجب توافرها في القرارات بقانون

لقد نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني على طبيعة القرارات بقانون التي يصدرها الرئيس كصلاحية استثنائية وحددتها بضوابط نستذكر منها:

1. أن تكون هناك حالة ضرورة لا تحتمل التأخير.
2. أن يصدر القرار بقانون في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي .
3. أن يعرض هذا القرار بقانون الصادر عن الرئيس على المجلس التشريعي في أول جلسة انعقاد له.

من خلال استعراض نص هذه المادة يلاحظ ابتداءً بأن هناك شروط سابقة لصدور القرار بقانون وان هناك شروط لاحقة لصدوره، فالشرطين الأولين يستلزم توافرها قبل استصدار القرار بقانون، أما الشرط الأخير بعد صدوره، حيث انه لا يوجد خلاف حول الشرط الثاني في عدم انعقاد المجلس التشريعي فمنذ العام 2007 وأحداث قطاع غزة لم ينعقد المجلس التشريعي نهائياً وكما أن المجلس التشريعي لم يقر أي تشريع في الفترة ما بين توليه ولايته وفترة عدم انعقاده ، فعليه سيتم مناقشة الشرط الأول وهي حالة الضرورة².

يعتبر شرط توافر حالة الضرورة المنصوص عليها في متن المادة (43) من القانون الأساسي

¹ طوقان، طارق زاهي، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقا لحالات الضرورة دراسة قانونية مقدمة إلى مؤسسة مفتح، رام الله، 2008، ص7.

² طوقان، طارق زاهي، المرجع السابق، ص 9 .

من الشروط الواجب توافرها لصدور القرار بقانون، ولم تحدد في القوانين الفلسطينية تعريفا لحالة الضرورة بكل تم الاكتفاء بالقول بأنها لا تحتل التأخير وان تكون في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، وللرئيس وحده صلاحية تقديرها دون وجود أي جهة رقابية عليه في حال تم اعتمادها.

وبحسب آراء الفقهاء فقد تم التوصل إلى تعريف إلى حالة الضرورة وهي نظام استثنائي محدد الزمان والمكان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزء منها وذلك باتخاذ تدابير مستعجلة وطرق غير عادية وفي شروط محددة لحين زوال التهديد، والمدافعون عن فكرة الضرورة يستندون إلى القواعد القانونية العامة في حماية النظام العام، حيث يدافعون بقولهم بأن الدستور والقوانين الأخرى وجدت؛ كي تحمي مصالح المواطنين وحقوقهم ومصالح الشعب وتنظيم العلاقات بين السلطات الثلاث في الدول فإذا وجد ما يهدد هذه المصالح في الدولة ويصبح الدستور عائقا فإنه يحق للسلطة التنفيذية بان تصدر تشريعات بمثابة القوانين من اجل حماية المواطنين سائلة الذكر ومعالجة هذه المشكلة وهذا العمل يستمد شرعيته من حالة الضرورة نفسها وأساس هذه القاعدة الرومانية القديمة التي تقول بأن سلامة الشعوب فوق القانون¹.

والفقه العربي والأجنبي يجمع بالقول بأن حالة الضرورة هي الحالة التي تنتج عن توافر ظروف استثنائية وفجائية أو حالات شاذة أو خطر داهم يحدق بالوطن، بحيث يتعذر دفع هذه المخاطر بالوسائل القانونية العادية مما يضطر الإدارة إلى اللجوء إلى السلطات الاستثنائية، باعتبارها بأنها الإجراء الوحيد الذي لا بد منه للتغلب على هذه الظروف الشاذة ومواجهة الأزمات الطارئة².

وفي الحالة المصرية فيمكن تلخيص حالة الضرورة استنادا إلى حكم المحكمة الدستورية والتي اعتبرت إن أهم أهداف الإدارة هي الحفاظ على النظام العام ووسيلتها الوحيدة لمواجهة الأخطار التي تهدد المواطن في غير ادوار انعقاد مجلس الشعب، وتم تحديد شروط توافر حالة الضرورة وفق المحكمة الدستورية بما يلي³:

¹ المرجع ذاته ص 10.

² الطهراوي، هاني علي، نظرية الضرورة، رسالة دكتوراه غير منشورة، 1992. ص 14.

³ جمال الدين، سامي، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشورات منشأة المعارف، القاهرة، 2005، ص 113.

1. حدوث أمور استثنائية وطارئة وعاجلة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لاحتتمل التأخير، بان يكون هناك خطر محقق وجسيم وحال يتطلب سرعة التدخل لمواجهة إذ يتعذر دفعه بالقوانين القائمة.

2. أن تحدث هذه الظروف في غير ادوار انعقاد مجلس الشعب وغيبته، إما في فترة ما بين ادوار الانعقاد أي في الإجازة السنوية للمجلس، أو في فترة ما بين الفصلين التشريعيين التي تفصل المجلس القديم عن المجلس الجديد المنتخب، إما في وقف جلسات مجلس الشعب أو ما يعقبها أو في فترة حل مجلس الشعب.

وفي الحالة الفلسطينية فانه يمكن التفرقة بين الشرطين خاصة فيما يتعلق بغير ادوار انعقاد المجلس التشريعي سواء العادية أو الاستثنائية وما هو متعلق بحالة الضرورة فنظرا للأحداث التي تلت العام 2007 وغموض توضيح فترات عدم انعقاد المجلس التشريعي وفترات الإجازة من قبل القانون الأساسي ومتى يعتبر المجلس التشريعي مغيبا، فضلا عن المناكفات بين الكتل البرلمانية المشكلة للمجلس، تبقى الحقيقة الأكيدة بأن المجلس التشريعي لم ينعقد وفق القواعد الدستورية منذ العام 2007 فبالنظر يمكن اعتبار شرط توفر غياب المجلس التشريعي أو عدم انعقاده هو شرط متوفر وفق أحكام المادة 43 من الدستور، أما فيما يتعلق بحالة الضرورة التي لا تحتتمل التأخير هل هي متوفرة ام لا هذا التساؤل يبقى قائم فالتصرفات الفلسطينية والممارسة الفعلية غير واضحة المعالم في هذا الشأن فبعض القرارات بقانون صدرت متوافقة وحالة الضرورة التي لا تحتتمل التأخير فكانت مبررة وفق مصالح أمنية وسياسية بصفة مستعجلة بحسب وجهة نظر صانعي القرار وهناك قرارات بقانون صادرة لا تتوفر فيها حالة الضرورة الأمنية والمستعجلة التي لا تحتتمل التأخير ولا تنتم بهذه الصفة.

أما عن الجهات المسؤولة عن إصدار القرارات بقانون:

لم يحدد القانون الأساسي الجهات المخولة قانونا بإصدار ديباجة هذه القرارات أو صدورهما بالشكل النهائي ومصادقة الرئيس عليها، إلا انه يلاحظ من استقراء القرارات بقانون التي صدرت بعد فترة

حزيران للعام 2007 هي مجلس الوزراء كما أن معظم ديباجات القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس احتوت على تنسيب مجلس الوزراء.¹

مما تقدم يتبين ان الجهة التي تقوم بالتحضير لإصدار القرار بقانون هو مجلس الوزراء وهذا غالبا الحاصل كون هذه القرارات بقانون صدرت في الفترة بعد حزيران للعام 2007 جاءت لمعالجة الأوضاع التي آلت إليها الأراضي الفلسطينية في ظل الأحداث التي حصلت في قطاع غزة ، وفي ظل غياب المجلس التشريعي المطول ولكون جزء من هذه القرارات ينظم الأمور المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية كالموازنة العامة التي تنظم بقانون وفق أحكام المادة (90) من القانون الأساسي كما أن القرارات بقانون السالفة الذكر قد صدرت وفق متطلبات خارجية خصوصا فيما يتعلق بالإصلاح المالي والإداري وبعض التعديلات التي حصلت للقوانين المتعلقة بالاستثمار وبعض القوانين الاقتصادية والتي جاءت نتيجة لمؤتمر الاستثمار، والإعداد لهذه القوانين يتطلب جهد الوزارات والهيئات المعنية بالأمر .

الآثار المترتبة على صدور القرارات بقانون:

1. التعدي على صلاحية المجلس التشريعي وهي صلاحيته في إصدار القوانين .
2. إمكانية مخالفة هذه القوانين لمبادئ دستورية، كون أن هذه القرارات تصدر وفق فترة يفترض بأن تكون مستعجلة وضرورية.
3. ضعف المركز القانوني لمصدر هذه القرارات، من حيث كثرة عددها وضعف مواضعها.
4. عرضة هذه القرارات للإلغاء عند عرضها على المجلس التشريعي مما يؤدي إلى التأثير على المراكز القانونية التي تنتجها هذه القرارات، فقد يكون هناك مشاكل ثانوية لدى عدة جهات كالقضاء مثلا.
5. تغيب دور الرقابة الشعبية في عملية إصدار القوانين أو في المرحلة اللاحقة لصدورها.

¹ طوقان، طارق زاهي، المرجع السابق، ص 15.

ويثور التساؤل حول الواقع العملي حالياً هل المجلس التشريعي الفلسطيني مغيب تماماً وغير فعال في عمليات سن القوانين والرقابة على السلطات التنفيذية (في الشق المالي) ام انه له دور ولو نسبي في كلتا العمليتين، ما هو دور الكتل البرلمانية في المجلس، ما هي الاجراءات المتبعة بخصوص اقرار الموازنة العامة عملياً في ظل غياب المجلس التشريعي وما هو تأثير غيابه.

اوكل المشرع الفلسطينية مهمة اعداد الموازنة العام للحكومة (ممثلة بوزارة المالية) بنص المادة (69/3) من القانون الاساسي الفلسطينية فيما نصت المادة (61) من القانون الاساسي على وجوب تقديم وعرض الموازنة العامة على المجلس التشريعي قبل شهرين من بدء السنة المالية²¹، لمناقشتها واقرارها، ومن هنا يأتي التأثير سلباً على اعداد الموازنة العامة من قبل الحكومة ممثلة بوزارة المالية، لعدم امكانية مناقشة الموازنة واقرارها حسب الاصول، والمفاضلة بتحديد اوجه الصرف والانفاق العام بما ينسجم ورؤية المجلس التشريعي من خلال مناقشة الموازنة العامة في اطار لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية، ومن ثم اعداد تقريرها بهذا الخصوص، وتقديمه للمجلس الذي يعمل على مناقشة الموازنة واقرارها بابا حسب الاصول القانونية.³

وبالتالي يكون النقاش قد اخذ مجراه ونطاق واسع اكثر مما هو معمول به اليوم ضمن الحكومة وان كان ما زالت الحكومة تقدم مشروع الموازنة للمجلس التشريعي (هيئة الكتل والقوائم البرلمانية). الا ان الحكومة لا تأخذ بملاحظات المجلس على محمل الجد⁴.

وبسؤال السيد محمد صلاح الدين حول حلول مجلس الوزراء مكان المجلس التشريعي في عملية اقرار الموازنة العامة ومدى فاعلية هذا الحل اجاب.

بعد اعداد وزارة المالية لمشروع الموازنة العامة، واقراره من مجلس الوزراء يقدم للمجلس التشريعي (الامانة العامة وهيئة الكتل..) والتي بدورها تعمل على دراسة ومناقشة المشروع واعداد تقرير

¹ المادة 3/69 من القانون الاساسي الفلسطيني وتعديلاته للعام 2003.

² المادة 61 من القانون الاساسي الفلسطيني وتعديلاته للعام 2003.

³ مقابلة شخصية مع السيد حسبان نزال مقرر اداري اللجنة الاقتصادية، منسق مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي في المجلس التشريعي الفلسطيني، مقر المجلس التشريعي - رام الله، بتاريخ 2018/3/15.

⁴ المرجع ذاته.

بمجمّل الملاحظات على مشروع الموازنة وتقعّد اكثر من اجتماع مع وزارة المالية، من خلال حضور وزير المالية إلى مقر المجلس، غير ان الحكومة ووزارة المالية لا تتعاطى مع ما يقدمه النواب (من خلال مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي) (والتي تم تشكيل هذه المجموعات بعد الانقسام ولكي لا نتجاوز القانون والنصاب في انعقاد اللجان الدائمة وكان ذلك في العام 2008)، بكل الاحول لا يمكن ان يحل مجلس الوزراء محل التشريعي لان كل منهما له وظائفه ومهامه فالاول تنفيذي والثاني تشريعي، غير ان بالإمكان القول ان حالة الانقسام واستمرارها ادت إلى تغول الحكومة كسلطة تنفيذية على المجلس التشريعي كسلطة تشريعية ورقابية، وقد اخذت تشرع وتسن القوانين وتقرها وتقدمها للسيد الرئيس دون ان تلتفت للنواب كافراد أو مجموعات، الا من اجل اخذ مؤشرات اعلامية بان الحكومة قد التقت بهيئة الكتل أو مجموعات العمل أو النواب في المجلس التشريعي¹.

وبسؤالهما حول الاجراءات المتبعة عمليا فيما يتعلق بالموازنة العامة اجابا²:

1. بعد الانتهاء من اعداد المشروع من قبل وزارة المالية (ممثلة بالادارة العامة للموازنة العامة في وزارة المالية) يقدم المشروع لمجلس الوزراء لمناقشتها واقرارها وبعد (من المفترض كل وزير يقدم ملاحظاته على مشروع قانون .

2. يناقش مجلس الوزراء المشروع وبعد الاقرار يقدم للمجلس التشريعي (باسم الحكومة وليس باسم وزارة المالية) من خلال وزير المالية.

3. يتم عقد اجتماع ما بين وزير المالية وهيئة الكتل والقوائم البرلمانية ، وتتسلم مشروع الموازنة العامة ، ويقدم وزير المالية ملخص المشروع ورؤية الوزارة (الحكومة) للسنة القادمة، (في العادة تقدم وزارة المالية مشروع قانون الموازنة العامة بعد انتهاء المهلة القانونية المحدد بالقانون بداية شهر 11 من كل عام ، وقرب انتهاء فترت الصرف والانفاق بناء على موازنة 12/1 من الموازنة

¹ مقابلة شخصية مع السيد محمد صلاح الدين، مقرر اداري للجنة الموازنة العامة والشؤون المالية في المجلس التشريعي، مقر المجلس التشريعي- رام الله، بتاريخ 2018/3/15.

² المقابلة الشخصية مع السيدان، حسان نزال والسيد محمد صلاح الدين، مرجع سابق.

السابقة، وفقا لنص المادة (4) من قانون رقم (7) لسنة 1998¹ بشأن تنظيم الموازنة العامة لسنة وتعديلاته، وعليه اصبح عرفا ان تقدم وزارة المالية مشروع الموازنة خلال شهر 3 اذار من سنة الموازنة، علما ان الصرف بناء على 12/1 من الموازنة السابقة يكون في حالة تعذر اقرار الموازنة وليس في حالة عدم تقديم الموازنة. وذلك بنص المادة 4 من قانون تنظيم الموازنة المشار اليه انفا.

4. عموما بعد تقديمه لهيئة الكتل والقوائم البرلمانية يتم مناقشته في مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي، والتي تقوم بإعداد تقريرها الخاص بذلك، وتقدمه للنواب (باستثناء نواب كتلة التغيير والاصلاح لعدم حضورهم لأسباب نعرفها جميعا)، يتم مناقشة التقرير والملاحظات مع وزير المالية، وفي اغلب الاحيان لا يؤخذ بملاحظات النواب على محمل الجد من قبل الحكومة أو وزير المالية، لان الحكومة لم تأخذ الثقة من المجلس التشريعي.

5 . يقوم بعدها وزير المالية ورئيس مجلس الوزراء بتقديمها للسيد الرئيس الذي يقوم بإقرارها بناء على نص المادة (43) من القانون الاساسي.²

وللتأكيد بعد الانقسام ولتجنب تغييب المجلس التشريعي وللمحافظة لجسم المجلس من ابعاده عن المشهد السياسي والوضع الداخلي، تم الاتفاق مع مختلف القوائم والكتل البرلمانية من اجل تفعيل النواب خاصة في دورهم الرقابي، وتم تشكل هذا الجسم ومجموعات العمل، حتى نحافظ على وجود المجلس وعدم تجاوز القانون والنظام الداخلي للمجلس.

واخيرا بسؤالهما حول ضرورة عودة دور المجلس التشريعي في الرقابة على اعداد الموازنة واقراها اجابا:³

بكل تأكيد هناك ضرورة لعمل المجلس ليس فقط من حيث الجانب الرقابي وانما ايضا التشريعي، وضرورة اخذ دوره الوظيفي كاملا.

¹ المادة (4) من قانون تنظيم الموازنة العامة وتعديلاته رقم 7 لسنة 1998.

² المادة (43) من القانون الاساسي وتعديلاته للعام 2003.

³ حسيان نزال، محمد صلاح الدين، المرجع السابق .

يمكن الحل أو الحلول كما عملت الامانة العامة بالاتفاق مع النواب والقوائم والكتل البرلمانية، لا بد من تفعيل دور النائب الرقابي ومن باب اوليا ان يكون هذا الدور من خلال اعادة تفعيل مجموعات العمل التي عملت للفترة من 2008 إلى 2015 وما بعدها بقليل. ولا يمكن ان ينجح ذلك الا بالاتفاق مع السيد الرئيس للإيعاز للحكومة من اجل التعاون والتعامل مع مجموعات العمل وهيئة الكتل.

الفصل الثاني

شفافية الموازنة العامة خلال الفترة من 2012-2016

في عالم سريع التغير والتطور في شتى المجالات، تسعى الدول جاهدة إلى الأخذ بأسباب التقدم والتطور عن طريق الاستفادة من مواردها المتاحة وإمكانياتها، وتعتبر الموازنة العامة بمثابة الأداة التي تعكس استراتيجيتها وخططها في الاستفادة من هذه الموارد المحدودة واستخدامها الاستخدام الأمثل، كما تمر الدول في العديد من المراحل من التطور في أنظمتها الاقتصادية والمالية والإدارية، وبالتالي يمكن اعتبار بأن هيكل الموازنة هو المؤشر الذي يعكس خيارات الدولة ومراحل تطورها.

من هنا ظهرت أهمية التنسيق والتوافق بين تطور أنشطة في مجالاتها الاقتصادية والإدارية والمالية وبين وسائل التخطيط لها وتنفيذها بالكيفية المناسبة من خلال الموازنة العامة، وقد أصبح هناك توجه شائع من قبل الدول في تطوير سياساتها الاقتصادية والمالية والإدارية من خلال الموازنة المرنة أو ما يسمى بإصلاح الموازنة العامة، وقد شمل هذا التوجه العديد من الدول بما فيها المتقدمة والنامية على حد سواء، سعياً لإصلاح قطاعاتها العامة وتحسين فعالية التكاليف.¹

كما أن القطاعات العامة في بعض الدول كنيوزلندا وأستراليا وبريطانيا بالإضافة إلى بعض الدول الآسيوية التي تسمى النمر الآسيوية كماليزيا وسنغافورة وتايلند والفلبين قد شهدت التغيرات الجذرية في مجالات القطاع العام خلال العقدين الأخيرين من الزمن من خلال تغير دور الدولة في إدارة القطاع العام وعلاقة الدول بالقطاع الخاص والتخطيط واللامركزية، ورغم أن بعض البلدان المتقدمة والدول النامية كتنزانيا قد تطورت القطاعات العامة بها إلا أن البلدان العربية ما زالت تراوح مكانها على صعيد الموازنة العامة فهي لازالت تستخدم موازنة البنود، تلك النظم التي لم تعد قادرة على توفير المعلومات المطلوبة من قبل حكومة ذات كفاءة وفاعلية. كما أسلف، فمن الضروري على

¹ بدران، محم ، أسس الإصلاح الإداري في نظرية التنظيم، دراسة في الهيكل التنظيمي ومحددات تطويره، ط 2، القاهرة، دار النهضة العربية، 1985، ص6.

النظم العربية اتباع القدر الأكبر من الشفافية بإشراك جميع القطاعات المجتمعية في تدبير المال العام.¹

تعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التي تعكس استراتيجيات الاستفادة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي أداة هامة للتخطيط والرقابة، ويجب الاهتمام بها وتطويرها بما يتلاءم مع التطور الاقتصادي والاجتماعي. فلم تعد مجرد جداول تتضمن أرقام صماء بل أرقام لها دلالات واضحة في تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقاً ويحدد لها فترة زمنية معينة. هي ترجمة للسياسات والأولويات إلى قرارات بشأن مدى وكيفية زيادة الإيرادات، وكيفية استخدام هذه الأموال لتلبية احتياجات المواطنين من تعزيز الأمن وتحسين الرعاية الصحية وجودة التعليم وتخفيف الفقر وغيرها من الاحتياجات، ونظراً لتأثير الموازنة بشكل واسع على حياة الناس، فيجب أن تكون محل اهتمام المواطن وأن تخضع للمناقشة والتدقيق.²

مفهوم الشفافية وتعريفها

الشفافية لغة من الفعل الثلاثي (شفَّ) ويبين ابن فارس معناه بقوله: "الشين والفاء أصل واحد يدل على رقة وقلّة، لا يشذ منه شيء عن هذا الباب. من ذلك الشف: الستر الرقيق. يقولون: سمي بذلك لأنه يستشف ما وراءه. والأصل أن الستر في نفسه يشف لرقته إذ كان كذا."³

¹ الساعدي صباح عبد الكاظم بحث مقدم الى مؤتمر (الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/كلية القانون 25-26 نيسان 2018. <https://annabaa.org/arabic/studies/15755>

² الكفارنة، عبير حكمت، المساءلة الاجتماعية واثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين، رسالة ماجستير منشورة، الجامعة الاسلامية غزة. ص 59.

³ ابن فارس، أحمد بن زكرياء، (ت395هـ)، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت، (1399هـ-1979م)، مادة (شف). (3/ 169).

ويؤكد ابن منظور ما قاله ابن فارس من دلالة (شف) على الإظهار والبيان بقوله: " وشفه الحزن: أظهر ما عنده من الجزع: وشفه الهم أي هزله وأضرمه حتى رق وهو من قولهم شف الثوب إذا رق حتى يصف جلد لابس¹. "

كلمة الشفافية لو بحثنا عنها في كافة متون الثقافات لما وجدنا أكثر من هذه الكلمات قريبا لمعناها الصدق - الأمانة - الإخلاص - العدالة، والشفافية بمعناها المستعار في علم الفيزياء تعني المادة الزجاجية التي يمكن رؤية تصرفات الأطراف من خلالها.

وتعريف صندوق النقد الدولي في النسخة المعدلة لدليل شفافية الموازنة العامة على أنها: اطلاق الجمهور على هيكل القطاع العام والوظائف التي يقوم بها والنيات التي تستند إليها السياسات المالية العامة، حسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة.

كما عرفها أفندي: ان تكون الحكومة والأجهزة الإدارية العامة في صندوق من زجاج حيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال وما تباشره من مهام وتديره من برامج وترتبط به من علاقات، والكيفية التي تمارس فيها ذلك².

ويعرفها نزيه برقايوي: الوضوح والعقلانية والالتزام بالمتطلبات والشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص للجميع، وسهولة الاجراءات والحد من الفساد، فشفافية القوانين تعني وضوحها، وبساطة صياغتها، وسهولة فهمها، هذا بالإضافة إلى سهولة الاجراءات التنفيذية وبساطتها وعدم تعقيدها أو السماح بالالتفاف عليها أو تعقيدها أو إطالتها غير المبررة وكذلك النزاهة في تنفيذها³.

¹ ابن منظور، محمد بن مكرم، لسان العرب، ط3، 414هـ، دار صادر: بيروت، مادة (شف)، (9/ 179).

² أفندي، حسين عطية، الإدارة العامة إطار نظري، مداخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة، القاهرة، المؤلف نفسه، 2002.

³ برقايوي نزيه، الشفافية في عمليات التخاصية، مجلة أخبار التخاصية، مجلد رقم 1 عدد 5، 1988.

ويعرفها علي الشيخ: الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات، وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة¹.

ويعرفها VITO TANZI على انها التميز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات وبموجبها تحدد الادوار السياسية والادارية داخل الحكومة وان يتم بوضوح وفق الية يطلع عليها الجمهور تحديد وتوزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة ، وكذلك توزيعها بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية².

ويستنتج من هذه التعريفات أن الشفافية تضمن وضوح التشريعات ودقة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات واتباع تعليمات وممارسات إدارية واضحة وسهلة الوصول إلى اتخاذ قرارات على درجة كبيرة من الدقة والموضوعية والعلانية والوضوح، فضلا عن ضرورة إقرار الحق العام في الوصول للمعلومات بشكل غير مكلف.

مفهوم شفافية الموازنة العامة³

في ظل غياب التعريفات المتخصصة لمفهوم الشفافية في الموازنة العامة خصوصا غياب ذكر التعريف من قبل اتفاقية الأمم المتحدة حول الفساد وإنما عملت على ربطه بالواقع الخاص بكل دولة، أما البنك الدولي في تعريفه للشفافية فقد استند إلى مفهوم الحوكمة حيث قام تعريف البنك الدولي على دعامتين هم المشاركة والمساءلة ويقصد بالمشاركة المساواة بين كل من له مصلحة في إدارة الحكم، أما المساءلة فتكون إلى عدم اقتصار الديمقراطية على التمثيل الشعبي فحسب وإنما اشتمالها على الشفافية في إدارة الحكم.

¹ الشيخ علي، الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، الجمعية العلمية الملكية 1997، ص357.

² <http://revues.univ-biskra.dz/index.php/sh/article/view/907>

³ الشمراني، غادة شهير، رسالة ماجستير منشورة بعنوان، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، ص12.

ويمكن القول بأن شفافية الموازنة العامة هي اطلاع الجماهير على تصور الدولة فيما يتعلق بادرته للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام، وفق احتياجات الأفراد الفعلية.¹

ويمكن تعريف شفافية الموازنة العامة بشكل إجرائي على أنها: توفير المعلومات المالية الدقيقة والموثوقة والآلية المتعلقة بالإجراءات والنشاطات والقرارات والسياسات المالية التي تتخذها الدولة في الوقت المناسب وضمان الوصول إليها بشكل يسمح بسهولة الرقابة.²

ومن أهم المعايير الدولية لتحقيق الشفافية في الموازنة العامة للدول بناء على صندوق النقد الدولي وتوصياته في العام 2007:³

أولاً - وضوح الأدوار والمسؤوليات

1. وجوب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات العامة الأخرى وبينه وبين القطاعات الاقتصادية الأخرى، ويجب أن تكون السياسات المالية واضحة ومعلنة للجمهور ويكون ذلك باستخدام الممارسات التالية:

- يجب أن تكون اختصاصات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في مجال المالية العامة محددة بوضوح.

- يجب تحديد الهيكل التنظيمي للحكومة ووظائفها.

- يجب الارتكاز على ترتيبات واضحة فيما يخص علاقة الحكومة بالمؤسسات الأخرى.

¹ المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، شفافية الموازنة، مكسب للجميع بلا خسائر، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، ط1، ابريل 2016م.

² الكفارنة، عبير حكمت، المرجع السابق، ص72.

⁴ العفيفي، عبير. 2007م. معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والليات المقترحة لزيادة فاعليتها، دراسة تحليلية تطبيقية على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، ص 56.

- ضرورة توشي العلانية والوضوح فيما يخص علاقة الحكومة مع القطاع الخاص وفقاً لقواعد وإجراءات واضحة.

2. ضرورة وضع إطار وهيكل قانوني تنظيمي واضح ومعلن لإدارة المالية العامة ويكون ذلك باتخاذ الممارسات التالية.

- لابد من وجود قوانين وأنظمة ولوائح إدارية كي تعمل على تنظيم الموازنة العامة بكافة محتوياتها من ضرائب وإيرادات وتنظيم عمليات الجباية أيضاً بواسطة القوانين.

- يجب تيسير الاطلاع على القوانين المتعلقة بتحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وكذلك المعايير التي تسترشد بها الإدارة في ممارسة صلاحيتها، والتأكد من وضوحها وسهولة فهمها، ويجب النظر في الطعون المتعلقة بالالتزامات الضريبية وغير الضريبية في الوقت المناسب.

- يجب أن تكون الالتزامات التعاقدية التي يبرمها القطاع العام داخلياً أو التي يبرمها القطاع العام مع القطاع الخاص، بما في ذلك شركات الموارد، والجهات المسؤولة عن عقود الامتياز، متسمة بالوضوح وبإمكان كافة الاطلاع عليها في الوقت المناسب

- ضرورة وجود أساس قانوني ناظم واضح تستند إليه إدارة الخصوم والأصول الحكومية، بما في ذلك منح حقوق الانتفاع بالأصول العامة والانتفاع بها.

ثانياً- علانية عمليات الموازنة

1. يجب أن تتقيد عمليات إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وان تسترشد بمبادئ الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة وذلك باتباع الممارسات التالية.

- يجب وضع جدول زمني محدد تتقيد به الحكومة في إعداد الموازنة وكذلك إعطاء الوقت الكافي للسلطة التشريعية في الاطلاع على مشروع الموازنة.

- يجب أن تكون الموازنة السنوية واقعية، ويجب إعدادها وغرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية والسياسات المالية العامة، ويجب توخي الدقة والوضوح في تحديد أهداف الموازنة العامة.

- يجب وصف أهم الإجراءات الواقعة على شقي الإيرادات والنفقات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة.

2. يجب توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ عن نتائجها ويتم ذلك وفق الإجراءات التالية:

- يجب أن يوفر النظام المحاسبي أساساً موثقاً لمتابعة الإيرادات والنفقات والالتزامات والأصول والمدفوعات والمتأخرات والخصوم.

- يجب على السلطة التشريعية الموافقة على التقرير النصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة العامة كما يجب نشر تقارير أكثر كل ثلاثة أشهر بصفة دورية.

- يجب موافقة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الموازنة الأصلية.

- موافقة السلطة التشريعية على الحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق ومقارنتها مع الموازنة المعتمدة، ونشرها في غضون سنة.

ثالثاً - إتاحة المعلومات للاطلاع العام

واشتملت على عدة عناصر أهمها:

1. يجب تزويد الجمهور وعموم المجتمع بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة، وعن أهم المخاطر فيما يتعلق بالمالية العامة.

2. يجب توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة.

3. يجب التعهد بنشر المعلومات المالية العامة في الوقت المناسب.

رابعاً - ضمانات موضوعية

1. يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.
2. يجب إخضاع ممارسة المالية العامة وعملياتها إلى الرقابة الداخلية الفعالة وان توفر لها الضمانات الوقائية.
3. يجب إخضاع عمليات المالية العامة للفحص الخارجي.

خامساً - شفافية الموازنة خلال دورة إعدادها

- سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفصل لمبحثين كل مبحث له مطلبين على النحو التالي:
- المبحث الأول: الإطار القانوني والتشريعي الناظم لشفافية الموازنة العامة ونشر الوثائق.
- المطلب الأول: مراجعة الأحكام القانونية التي تنص على نشر وثائق الموازنة العامة.
- المطلب الثاني: دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في نشر الوثائق الخاصة بالموازنة العامة.
- المبحث الثاني: تحليل مدى التزام وزارة المالية بنشر وثائق الموازنة العامة الثمانية خلال الفترة من العام 2012-2016.

- المطلب الأول: ماهية الوثائق الثمانية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة.
- المطلب الثاني: تحليل مقارن لمدى التزام وزارة المالية بنشر الوثائق الثمانية في المواعيد المحددة في الفترة 2012-2016.

المبحث الأول: الإطار القانوني والتشريعي الناظم لشفافية الموازنة العامة ونشر الوثائق.

ترتبط معايير الحكم على الوضع المالي في الدولة بكيفية صنع الموازنة العامة للدولة ودور السلطة التشريعي والمجتمع المدني فيها، ومقدار الشفافية التي تتمتع بها الموازنة في مراحلها المختلفة، وآليات مناقشة الحساب الختامي والسلطات الممنوحة في هذا المجال¹

المطلب الأول: مراجعة الأحكام القانونية التي تنص على نشر وثائق الموازنة العامة.

عند تحليل درجة شفافية الموازنة للدولة، يلزم مراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات، ومعرفة الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، إضافة إلى مراجعة كاملة للموازنة العامة للدولة من حيث الإفصاح عن عملية إدارة وصياغة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة نفسها.

وعليه فقد حددت المعايير الدولية الوثائق الثمانية الذي يعتبر نشرها والإفصاح عنها بمثابة تمكين الشفافية في الموازنة العامة وعليه يجب على الباحث تبيان البنية القانونية وأماكن النص عليها في القوانين الفلسطينية.

وعليه فقد تقدم القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 تبيان بعض من هذه الوثائق من خلال النص عليها في مواده وكذلك القانون المختص بالشق المالي للموازنة العامة وهو القانون رقم 7 لسنة 1998 والقرارات بقانون التي تصدر عن الرئيس في ظل غياب المجلس التشريعي، وأخيراً ما تم ذكره في منظمة IBP التي تمثل المعايير الدولية النازمة للموازنة العامة في كافة أنحاء العالم.

¹ المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة، عبد الفتاح الجبالي، رئيس وحدة البحوث الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2012/3/15، صفحة 2).

أولاً: القانون الأساسي

كما هو الحال في كافة دساتير العالم والدول المقارنة، يحتوي القانون الأساسي (الدستور) أحكاماً لتنظيم الموازنة العامة في الدولة وأن هذه الأحكام واجبة النفاذ؛ نظراً إلى أهميتها وقد اهتم بها المشرع الفلسطيني اهتماماً بالغاً وحسناً فعل بالنص عليها ضمن أحكام الدستور الذي يعتبر القانون الأساسي وعليه وضع عليها الحماية الدستورية المتمثلة في عدم مخالفة أحكام القانون العادي لها وإلا اعتبرت غير دستورية، وسيولي الباحث اهتمامه في هذا المطلب ليس لكافة الجانب المتعلق بأحكام الموازنة العامة بل على النصوص المتعلقة بالوثائق الثماني المكونة لأساس الشفافية والنصوص المقيدة لعملية نشرها، وذلك بسبب تحديثه في المبحث الأول عن كافة الشق المالي في الموازنة وتبيان أحكامها.

فقد ورد في بعض نصوص القانون الأساسي ضرورة نشر بعض الوثائق وعرضها لجهات إدارية أخرى أو لعامة الناس فقد نصت المادة رقم (62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على " يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً"¹.

هذا فيما يتعلق بالحساب الختامي فقد أناط المشرع الفلسطيني عبر القانون الأساسي بضرورة عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي، أما فيما يتعلق بمقترح الموازنة فقد نصت المادة (61) على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره ...².

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (62).

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (61).

كما أكد القانون الأساسي على مجلس الوزراء وأناط به واجب تقديم مقترح الموازنة أو مشروع الموازنة لعرضه على المجلس التشريعي في المادة 3/69¹.

لذلك يجدر بالباحث التنويه أيضا إلى أن القانون الأساسي المعدل اشتمل في نصوصه على وثيقتين من أصل ثمان ضمن لنشرها في مواعيد معينة وهي مشروع الموازنة (ملخص مقترح الموازنة) وعرضها على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء السنة المالية أي انه في شهر تشرين الثاني لعرضه على المجلس التشريعي.

أما الوثيقة الثاني التي نص الدستور الفلسطيني على نشرها فهي الحساب الختامي وهي الوثيقة ما قبل الأخيرة في الترتيب الزمني للوثائق الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة والتي تعتبر جوهر شفافيته حيث احتوى الدستور على انه يجب على عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي قبل انتهاء السنة المالية بسنة واحدة ويتم التصويت عليه من قبل المجلس التشريعي باباً باباً.

ثانياً: قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) للعام 1998

يعتبر هذا القانون بمثابة قانون الموازنة العامة فقد احتوى على جميع الامور والتفصيلات الفنية منها والإجرائية لتنظيم كافة الامور المتعلقة بالموازنة العامة وقد سبق للباحث الحديث في الفصل الاول عن كافة الابواب التي يحتويها هذا القانون، وان ما يهم الباحث في هذا المجال ذكر النصوص المتعلقة بنشر الوثائق الخاصة بشفافية الموازنة العامة وسيستعرض الباحث في هذا الصدد النصوص المتعلقة بنشر الوثائق وتحليلها. فقد نصت المادة (31) من هذا القانون على:

أ . يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي. ب-يقدم الوزير تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع. ج- يقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (3/69).

إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة وما ورد في تقرير الوزير توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة. د- تستكمل إجراءات مناقشة مشروع الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة.¹

ونستنتج من النص السابق بضرورة إصدار ملخص مقترح الموازنة وعرضه على المجلس التشريعي والذي يشكل إحدى الوثائق الثمانية محور الدراسة وتتضمن مقترح الموازنة على السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للسنة المالية الجديدة والذي بدوره المجلس التشريعي يصادق عليها ويصدرها على شكل قانون.

كما نصت المادة (3) من ذات القانون على يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس. ج- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. د- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً. هـ- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.²

كما ونصت المادة (38) من نفس القانون على:

نشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور.³

¹ قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، مادة رقم (31).

² قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، مادة رقم (3).

³ قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، مادة رقم (38).

نلاحظ من نص المادة بضرورة نشر الموازنة العامة المعتمدة والمقرة من قبل المجلس التشريعي للإعلام والجمهور ولعامة الناس، والتي بدورها وبحسب رأي الباحث بتمثلها عنوانا للشفافية عن طريق الإيعاز بالنشر، وعليه يكون القانون الخاص بالموازنة العامة قد كفل لعموم الناس الاطلاع على الموازنة المعتمدة أو المقرة بالنشر عن طريق ولم يحدد وسيلة النشر فقد تكون عن طريق الجريدة الرسمية أو الصحف المحلية أو مواقع الانترنت ذات العلاقة وخصوصا موقع وزارة المالية أو الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس التشريعي.

كما ونصت المادة 66 من ذات القانون:

على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية.¹

ونستنتج من نص المادة بضرورة عرض مسودة الحسابات الختامية إلى مجلس الوزراء ومن ثم إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي بدوره يقوم بتدقيق الحسابات الختامية ويصدر تقرير مدقق بناء عليه.

كما ونصت المادة (52) من ذات القانون على:

تعد الوزارة تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحلاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.²

¹ قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، مادة رقم (66).

² قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، مادة رقم (52).

يستنتج الباحث مما تقدم على نص قانون الموازنة العامة والشؤون المالية المتعلقة بشفافية الموازنة (الوثائق الثمانية) انه حدد المرجعية القانونية لهذه الوثائق وحدد الآلية لصدورها وعلى ماذا تشتمل، وهي بلاغ ما قبل الموازنة وسمي في القانون تعميم الموازنة، كذلك اشتمل على مشروع الموازنة العامة التي سوف تعرض على المجلس التشريعي لإقرارها وكما اشتمل على نشر الموازنة المقررة (بعد مصادقة المجلس التشريعي عليها) للإعلام والجمهور، كما احتوى ضرورة إصدار التقارير الربع سنوية من قبل وزارة المالية وتسليمها لرئيس الوزراء والمجلس التشريعي، وأخيراً نصت على الحساب الختامي والذي يجب عرضه على المجلس التشريعي للمصادقة عليه باباً بآباً قبل انتهاء السنة المالية.

وفي تساؤل أثير حول الموازنة بين النص الدستوري والنص القانوني فيما يتعلق بقضية إذا لم يتيسر إقرار الموازنة خلال المدة ومنح قانون الموازنة العامة السقف الزمني المقدر بثلاثة أشهر

هل أن السقف الزمني الممنوح لإقرار الموازنة هو دستوري أم قانوني؟

حيث انه تم اثاره هذا التساؤل والقاضي بان هذا النص ليس دستوريا بل انه قانوني يمكن تعديله وفق قرار بقانون صادر عن سيادة الرئيس بمقتضى المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني¹.

الأصل أن يتم إقرار الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية، وإذا لم يتيسر إقرارها تستمر وزارة المالية بتحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة (واحد من الاثنى عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر.

ونصت المادة 90 من القانون الاساسي الفلسطيني فيما يتعلق بالمالية العامة على تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون، وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء

¹ ابو دياك، علي وزير العدل الفلسطيني في مقال قانوني في صحيفة مفتاح، بتاريخ 3-4-2013
<http://www.miftah.org/display.cfm?DocId=14715>

السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية.

علماً أن إعداد وإقرار قانون الموازنة لأي سنة مالية يجب أن يلتزم بأحكام قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية حيث نصت المادة (60) من القانون الأساسي لسنة 2003 بعنوان (إعداد الموازنة العامة وإقرارها) على أن " ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسمالها."

وتم التطرق إلى تعريف السنة المالية في المادة الأولى من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة الشؤون المالية بأنه "تبدأ من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول (ديسمبر) من كل سنة ميلادية."

نصت المادة (4) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية بعنوان (عدم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة) نصت على أن "إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر."

أي أنها هي المادة التي جاءت مكملة وليست متعارضة مع الدستور في تحديد فترة الثلاثة أشهر ويلاحظ أن سقف الإنفاق للثلاثة أشهر الأولى من السنة المالية الجديدة إذا لم يتيسر إقرار الموازنة هو ليس نص دستوري وإنما هو نص قانوني من الممكن تعديله بموجب قرار بقانون، وهناك سابقة قانونية بتعديل هذا السقف.

حيث أنه في حال لم يتيسر إقرار الموازنة قبل بدء السنة المالية الجديدة فإن صلاحية التحصيل وفقاً للتشريعات المرعية، وصلاحية الإنفاق لم يحدد بسقف زمني وفقاً للمادة (90) من القانون الأساسي، وإنما تم وضع السقف الزمني بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر وفقاً للمادة (4) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

وبناء على ذلك فإن تجاوز هذا السقف الزمني من الممكن تعديله لأية سنة مالية حسب الظروف، وذلك من خلال تمديد مدة الثلاثة أشهر الواردة في قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية بإصدار قانون أو قرار بقانون حسب مقتضى الحال والذي يقرره الرئيس وحده بموجب نص القانون الأساسي.

وهناك سوابق تشريعية في تمديد مدة الثلاثة أشهر لتصبح ستة أشهر، حيث أنه عندما لم يتيسر إقرار موازنة سنة 2006 ولم يتيسر الالتزام بالثلاثة أشهر كسقف زمني للإنفاق فقد تم إصدار قانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2006م الصادر بتاريخ 2006/3/29 أي في ذات يوم انتهاء مدة الثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية المنصرمة، وقد صدر هذا القانون بناءً على ما أقره المجلس التشريعي الحالي في بداية ولايته في جلسته بتاريخ 2006/3/29، وهو يتكون من مادتين فقط.

ونص هذا القانون في المادة الأولى منه على أنه " استثناء مما ورد في المواد (3)، (4)، (31) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م يعمل بموجب أحكام هذا القانون بما يلي:

1. يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون موازنة 2006 إلى المجلس التشريعي حتى تاريخ 2006/5/31.

2. يكون لوزارة المالية سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصاه تاريخ 2006/6/30م.

وبطبيعة الحال فإن هذا القانون يسري فقط على موازنة سنة 2006 حيث نص في المادة الثانية منه على أن " تسري أحكام هذا القانون على تقديم مشروع قانون موازنة 2006م حصراً ولمرة واحدة."

ولا تقتصر صلاحيات المشرع في تعديل السقوف الزمنية على سنة مالية محددة، حيث أن من الممكن تعديل السقوف الزمنية الواردة في قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م من خلال قرار بقانون وفقاً للمادة 43 من القانون الأساسي على أن يعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره.

فقد تم تعديل أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م وذلك بقرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م، الذي تم من خلاله استحداث وظيفة المحاسب العام وصلاحياته، وتم بموجبه أيضاً تعديل عدد من المواد ذات .

ثالثاً: النصوص المتعلقة بشفافية الموازنة العامة في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

تمت الإشارة فيما سبق عن القوانين المتعلقة بقانون الموازنة العامة وقد أتى قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية كأحدى هذه القوانين المرتبطة ويوجد به بعض النصوص الخاصة في الموازنة العامة كنص المادة 32، 33، 34، 35، 36 على التوالي وقد سبق تحليلهم في الفصل السابق، أما فيما يتعلق بالنص الخاص بنشر الوثائق فتأتي نص المادة 34 في المقدمة حول الحسابات الختامية من قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية

" على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي"¹.

¹ قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، المادة رقم (34).

ولما لتدقيق الحساب الختامي المقدم من وزارة المالية من قبل الديوان فقد تم إصدار بما يعرف بالتقرير المدقق وهو هو التقرير الذي يصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تدقيق الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي تصدره وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون.

حيث يتضمن التقرير: إبداء الرأي من قبل ديوان الرقابة على البيانات الواردة في الحساب لختامي وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الانتوساي ISSAI، ومعايير التدقيق الدولية)¹.

رابعاً: النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005.

وسيستعرض الباحث النصوص في هذا النظام حول نشر الوثائق - في حال وجودها - وتحليلها. فقد احتوى هذا النظام على الفصل الرابع تحت مسمى إعداد الموازنة.

فقد نصت المادة 15 من هذا النظام على الوثيقة الأولى من الوثائق الثمانية وهو بلاغ ما قبل الموازنة وموعد صدوره وعلى ماذا يشتمل فقد نصت هذه المادة²: 1- تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من أيار من السنة الجارية تقريراً وتحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية، والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة، ويسترشد مجلس الوزراء بهذا التقرير في وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد مشروع الموازنة العامة للسنة المالية القادمة. 2- تبدأ دائرة الموازنة بتحضير بلاغ إعداد الموازنة العامة على أساس المؤشرات والتوقعات الاقتصادية والسياسات المالية والاقتصادية المعتمدة من مجلس الوزراء. 3- يجب أن يصدر البلاغ في موعد لا يتجاوز الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية مبيناً فيه: أ) التوقعات المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة و المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية للعام القادم. ب) حدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها. ج) تقدير

¹ التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.

² نص المادة (15) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات رقم (43) لسنة 2005.

نفقاتها على أساس عدم تغيير السياسات. د) التعليمات والنماذج والمعلومات المطلوبة. هـ) دليل النفقات الجارية والرأسمالية والتطويرية مقسماً إلى مجموعات موضحاً بنود كل مجموعة والمفهوم المقابل لكل بند والنفقات التي ستدرج ضمنه في موازنة السنة القادمة. و) الجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة القادمة.

وبتحليل النص نجد بأنه احتوى على ثلاث فقرات متعلقة ببلاغ ما قبل الموازنة فقد احتوت الفقرة الأولى على دور وزارة المالية في تقديم تقرير شامل الوضع المالي العام إلى مجلس الوزراء بتاريخ 5/1 من السنة الجارية.

وجاءت الفقرة الثانية من نفس نص المادة محللة لبيان ما قبل الموازنة وموعد صدوره حيث تعمل دائرة الموازنة في وزارة المالية بإعداد بلاغ ما قبل الموازنة وتسليمه إلى مجلس الوزراء بتاريخ حده الأقصى 7/1 من السنة الجارية.

وجاءت الفقرة الثالثة محللة لمشتملات بلاغ ما قبل الموازنة.

كما جاءت المادة 16 من نفس النظام على محتويات بلاغ ما قبل الموازنة ومشتملاته.

أما الوثيقة الثانية من الوثائق الثمانية فقد اشتمل النظام في نصوص المواد 18-21.

على مشروع الموازنة العامة حيث تقوم دائرة الموازنة في وزارة المالية بإعداد مشروع ما قبل الموازنة وتسليمه كمسودة إلى مجلس الوزراء في موعد أقصاه منتصف شهر أكتوبر من السنة الجارية، ثم يقوم مجلس الوزراء بدراسته واعتماده بشكل نهائي لتسليمه إلى المجلس التشريعي في فترة أقصاها 1/ تشرين الثاني نوفمبر للمجلس التشريعي من أجل تبنيه واعتماده رسمياً وفق قانون يسمى بالموازنة المقررة وهي الوثيقة الثالثة من الوثائق الثمانية.

وللمجلس التشريعي فترة في إقرار واعتماد مشروع الموازنة المقدم من مجلس الوزراء واعتماده بشكل قانون قبل السنة المالية الجديدة وهذا ما يسمى بالموازنة المقررة وقد نصت المادة 23 من ذات النظام على مشتملات مشروع الموازنة.

وفيما يلي سرد نصوص مواد النظام المتعلقة بمشروع الموازنة والموازنة المقررة

المادة (18)¹

تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة على النحو الآتي: 1- دراسة مشروع موازنة كل دائرة وتقديرات الإيرادات والنفقات بالتشاور مع الدوائر ذات الاختصاص ومندوبي الدوائر المعنية الذين يحددهم الوزير المختص. 2- دراسة احتياجات الوزارات والمؤسسات العامة من القوى البشرية وإعداد جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها. 3- القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد مشروع الموازنة العامة وتنفيذها. 4- دراسة ومناقشة وتقييم جميع الطلبات وكافة البرامج التي يطلب رصد مخصصات لها بعد التأكد من جدواها ومواءمتها للسياسات المالية المعتمدة. 5- التأكد من عدم الازدواج في التخصيص والبرامج والتمويل. 6- يتم تجميع مشاريع موازنات الدوائر كما وافقت عليها الوزارة مع الأخذ بعين الاعتبار إجراء المقارنات اللازمة لموازنات الأعوام السابقة والأولويات التي يضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة وتجميع مصادر التمويل وتضع بذلك مسودة مشروع قانون الموازنة العامة.

المادة (19)²

يقدم الوزير في موعد لا يتجاوز منتصف تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة القادمة لمجلس الوزراء.

¹ نص المادة 18 من النظام المالي للوزارات والمؤسسات رقم (43) لسنة 2005.

² نص المادة (19) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

المادة (20)

يقدم مجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي¹.

المادة (21)

يقدم الوزير تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع².

المادة (23)

1. تستكمل إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقرارها وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة. 2- يجب أن يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة ما يلي: أ) كشافاً مصنفاً للإيرادات التقديرية وللنفقات المقترحة لكل دائرة. ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية. ب) المقترحات المتعلقة بتحصيل إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية والاقتراض الإضافي لمواجهة أي عجز بالموازنة. ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى. ج) المقترحات التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة المتعلقة بالمشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ شاملة عملية تقييم التقدم الفعلي في ضوء الأهداف المخططة وكشافاً بالاحتياجات المالية للسنوات المالية القادمة. د) مبررات وتفاصيل تنفيذ المشاريع الرأسمالية الجديدة حتى يتمكن المجلس التشريعي من اتخاذ القرارات الملائمة بشأنها³.

¹ نص المادة (20) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

² نص المادة (21) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

³ نص المادة (23) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

وقد اشتمل النظام في الفصل المتعلق بالتقارير المالية على النص على التقارير الشهرية والربعية وعلى الحساب الختامي وهي وثيقتان من الوثائق الثماني حيث نصت المادة 148 على:

1. ترسل الدوائر إلى الوزارة في موعد لا يتجاوز الأسبوع الأول من كل شهر ميزان المراجعة مجاميع الأرصدة مدة محتجزة من دفتر الأستاذ العام للحركة الشهرية حسابات الموازنة وأرصدة الأصول والخصوم للدوائر مرفقاً معها: أ) حركة حسابات الأمانات الشهرية و لكل نوع من أنواع الأمانات. ب) حركة حسابات السلف المصروفة والمستردة خلال الشهر. ج) تقرير المطابقات البنكية شاملة كشوف تفاصيل المعلقات. 1- تزود الدوائر الوزارة ودائرة الموازنة بالموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية، وذلك في لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي. 2- تعد الوزارة تقريراً شهرياً عن الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة الموحد. 3- تعد الوزارة تقريراً تجميعياً شهرياً لحسابات الإيرادات والنفقات من واقع التقارير الشهرية المستلمة من الدوائر بما فيها الوزارة. 4- تعد الخزينة كشوفاً شهرياً بالتدفقات النقدية المؤقتة عن التحويلات الحكومية وخدمات الدين من الأصول المالية، من حيث تحصيل الفوائد والأصل¹.

1- تعد الوزارة في نهاية كل ربع سنة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي للسلطة الوطنية، ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي، ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية. 2- تعد الوزارة في نهاية كل ربع سنة تقريراً عن: حجم المديونية، الكفالات الجديدة ورصيد الكفالات غير المسددة. 3- تعد الوزارة تقرير الإيرادات الفعلية للستة أشهر الأولى من كل سنة، يرفق ببلاغ إعداد الموازنة للسنة المالية القادمة. 4- تعد الوزارة تقرير النفقات الفعلية للستة أشهر الأولى من كل سنة، يرفق ببلاغ إعداد الموازنة للسنة المالية القادمة. 5- تعد الوزارة تقارير تمهيدية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال ستة أشهر من إقفال السنة المالية مبيناً فيه أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق

¹ نص لمادة (148) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

الموحد وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز أن وجد وصافي الدين الحكومي والقروض الممنوحة خلال السنة. 6- تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية¹.

نصت المادة رقم (149) فقرة رقم (6) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على " تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية".

خامساً: المعايير الدولية المتمثلة في (الشراكة الدولية للموازنة العامة) (IBP)

شكلت شراكة الموازنة الدولية في عام 1997 لتعزيز عمليات الميزانية الحكومية الشفافة والشاملة كوسيلة لتحسين الحوكمة وتقديم الخدمات في العالم النامي كان تركيز شراكة الموازنة الدولية على المواطنين ومنظمات المجتمع المدني مدفوعاً بالجهود الرائدة في مجال رصد ميزانية المجتمع المدني في عدد صغير من البلدان المتوسطة الدخل في أوائل التسعينات².

ومنذ ذلك الحين، كان النمو في عمل ميزانية منظمات المجتمع المدني، كما يطلق عليه، مأساوياً في كل من البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل. وفي عام 1997، عملت شراكة الموازنة الدولية مع مؤسسات الفكر في ثمانية بلدان تقريباً. وتعمل شراكة الموازنة الدولية الآن مع مجتمع أوسع وأكثر تنوعاً من المنظمات المستقلة المكرسة لرصد الميزانية في أكثر من 100 بلد. ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى الجهود التي تبذلها شراكة الموازنة الدولية وشركاؤها من المجتمع المدني، ومن المسلم به على نحو متزايد أنه عندما يشارك الناس العاديون في إدارة أموال الجمهور، يمكنك الحصول على قرارات أقوى، وأقل فساد وسوء الإدارة، ونتائج أفضل لشعب البلد، وخاصة الفقير. وبعبارة أخرى: الميزانيات المفتوحة تحوّل الحياة³.

¹ نص المادة (149) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

² <https://www.internationalbudget.org/who-we-are/history> تاريخ الزيارة 2017/12/28.

³ شراكة الموازنة الدولية IBP سبتمبر 2015م. (تقرير مسح الموازنة المفتوحة "الموازنات المفتوحة، تطوير مستويات المعيشة) .

والهدف النهائي من شراكة الموازنة الدولية هو ضمان استخدام الموارد العامة على نحو أكثر فعالية لمكافحة الفقر وتعزيز التنمية العادلة والمستدامة في البلدان في جميع أنحاء العالم. ويستند عمله، وشركاؤه من المجتمع المدني، إلى فكرة أن منظمات المجتمع المدني والمواطنين المهرة، جنباً إلى جنب مع إمكانية الحصول على المعلومات والفرص للمشاركة في عملية الموازنة، تسهم في زيادة كمية الموارد العامة المتاحة للخدمة والتسليم، والتحسينات في كيفية إنفاق هذه الموارد. ولتحقيق هذه النتائج والحفاظ عليها وتحسين أثر الميزانية على المجتمعات الفقيرة والمهشمة، يجمع الشركاء في شراكة الموازنة الدولية بين تحليل عالي الجودة وسهل المنال وفي الوقت المناسب مع النشر الفعال والدعوة والعمل المكثف في الائتلافات ومع الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية الأخرى) الحكومة، الهيئات التشريعية ومراجعي الحسابات.¹

وقد حددت المعايير الدولية الوثائق الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة:

1. بلاغ ما قبل الموازنة PRE-BUDGET STATEMENT

2. ملخص مقترح الموازنة .EXCUTIVES BUDGET PROPOSAL

3. موازنة المواطن .CITIZENS BUDGET

4. الموازنة العامة المقررة والمعتمدة ENACTED BUDGET

5. التقارير الدورية (الشهرية والربعية) IN YEAR REPORTS

6. التقرير النصف سنوي MID-YEAR REPORTS

7. تقرير نهاية السنة YEAR-END REPORT

8. التقرير المدقق AUDIT REPORT

¹ المرجع ذاته.

وتشمل في أحدث مسح تتبع شفافية الموازنات العامة المفتوحة open budget survey tracker وذلك من خلال دراسات أجريت على 30 دولة حول العالم لمعرفة مدى شفافية الموازنات المفتوحة لديها من خلال دراسة الوثائق الثماني الأساسية للموازنات¹.

يساعد برنامج شراكة الموازنة الدولية (IBP) الى حد كبير في تعزيز الجهد الرامي لتحقيق الشفافية في الموازنات العامة المفتوحة، ويساهم بجعلها مفتوحة ومتاحة وخاضعة للمساءلة من خلال مسح الموازنات المفتوحة (OBS) لها حيث يقيس هذا المسح الحد الأدنى المطلوب في تحقيق الشفافية في الموازنات العامة².

مسح الموازنة العامة المفتوحة هو النظام العالمي الدقيق والوحيد والشامل لنظام متكامل من البيانات الأساسية التي من شأنها مقارنه درجة شفافية الموازنة العامة ومدى مشاركتها في جميع أنحاء العالم.

يتم إجراء هذا التقييم بشكل كامل ودقيق كل سنتين ويقاس كمية المعلومات المتاحة للمواطنين، من وثائق الموازنة العامة في الدولة إضافة إلى قياس قوة مؤسسات الرقابة الرسمية، ويستخدم مؤشر الموازنة المفتوحة (OBS) درجة قياس من (0-100) في الدولة الخاضعة للاختبار على أساس كمية المعلومات المتاحة للمواطنين والمتعلقة بوثائق الموازنة العامة³.

وبرنامج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة المفتوحة هو أحد أدوات مسح الموازنة المفتوحة التي

توفر التحديثات الشهرية المنتظمة على ما إذا كانت الحكومة المركزية في الدول تنشر هذه الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة الأساسية لمواطنيها في الوقت المحدد وفق ما رسمه القوانين الأساسية والمالية في الدولة ذاتها⁴.

¹ نتائج مسح تتبع الموازنات، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة أمان، 2014، ص 4.

² المرجع السابق ص 5.

³ المرجع ذاته.

⁴ شراكة الموازنة الدولية IBP 2008م (التقرير النهائي لمسح الموازنة المفتوحة، "الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة)

وقد عمل الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان" مسحاً تتبعياً بالشراكة مع مسح تتبع شفافية الموازنة العامة (OBS) واسقط الضوء من خلال دراسة للحالة الفلسطينية بالإضافة لعدة دول شملت العراق وفلسطين وتونس، دول حصلت بشأنها على تقييم متدني في مقياس الشفافية للموازنات ، وقد اشتملت منهجية المسح التتبعي بالشراكة مع المؤسسة الدولية سألقة الذكر على¹:

1. تحديد ماهية الوثائق الثمانية المراد تتبعها وعمل أجندة من خلال جدول يتضمن مواعيد إصدار هذه الوثائق تبعا مع المعايير الدولية متقاطعة مع القوانين الفلسطينية ذات الصلة (القانون الأساسي، قانون الموازنة العامة)

2. متابعة الصفحة الرسمية لوزارة المالية الفلسطينية لمتابعة نشر الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة في مواعيدها المحددة.

3. التواصل مع وزارة المالية الفلسطينية من خلال الإدارة العامة للموازنة المالية والإدارة العامة للحسابات العامة من اجل التأكيد على نشر التقارير والحصول عليها.

4. إعداد التقارير الشهرية للوثائق التي تم نشرها للمواطنين على موقع الوزارة .

5. إرسال التقارير التي تم الحصول عليها إلى شراكة الموازنات الدولية، ودليل تتبع مسح الموازنات المفتوحة كي يتم نشره على الصفحة الرسمية وكذلك مقارنته بالدول الأخرى محور هذا التقرير .

مراجعة الأحكام القانونية التي تنص على نشر وثائق الموازنة العامة.²

بيان ما قبل الموازنة PRE-BUDGET STATEMENT

يصدر بلاغ الموازنة (بيان ما قبل الموازنة) تبعا لحكم قانوني واضح وصريح في قانون الموازنة العامة في 1 تموز/يوليو من كل عام عن وزارة المالية بعد مصادقة مجلس الوزراء على الموازنة، حيث نصت المادة رقم (26) على " تبدأ دائرة الموازنة بإعداد تعميم الموازنة على أساس المؤشرات

¹ <https://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/c5ebafe3f579359cf2f7b7f9992e82f5.pdf> ص 6.

² دليل شراكة الموازنة الدولية IBP - OPEN BUDGET SURVEY BUDGET TRACKER GUIDE 2013

والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، ويجب أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية ويستعرض التعميم التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها السلطة الوطنية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها كما ويتضمن التعميم أسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازنتها على ضوءها وكذلك الخطوط العريضة والواضحة والتعليمات والنماذج والمعلومات والجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة للسنة القادمة¹

ملخص مقترح الموازنة EXECUTIVE'S BUDGET PROPOSAL

ويصدر بتاريخ 1 تشرين ثاني/نوفمبر، أي قبل شهرين من إنهاء السنة المالية لعرضه على المجلس التشريعي، وفق القانون الأساسي المعدل² وقانون الموازنة العامة⁴³، حيث نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي على "مع مراعاة ما ورد في المادة (90) من هذا القانون الأساسي:

1- على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

2- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترحات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

3- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.

4- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية."

¹ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (26).

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (61).

³ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (3).

⁴ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (31).

كما نصت المادة رقم (31) من قانون رقم (7) لسنة 1998 م بشأن تنظيم الموازنة العامة على "

أ- يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي.

ب- يقدم الوزير تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع.

ج- يقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة وما ورد في تقرير الوزير توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة.

د- تستكمل إجراءات مناقشة مشروع الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة.

الموازنة العامة المقررة والمعتمدة ENACTED BUDGET.

نص قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة على نشر الموازنة العامة المقررة والمعتمدة، حيث نصت المادة رقم (38) على "ينشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور"¹.

موازنة المواطن CITIZENS BUDGET.

نصت شراكة الموازنات الدولية على نشرها، بالتزامن مع نشر الموازنة العامة المقررة.²

¹ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (38).

² دليل شراكة الموازنة الدولية IBP - 2013 .2013 OPEN BUDGET SURVEY BUDGET TRACKER GUIDE

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 أشهر للربعية) تبعا لقانون الموازنة العامة¹، حيث نص قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (51) " تحدد الأنظمة شكل ومحتوى وفترات التقارير حول تنفيذ الموازنة التي تقدم من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وعلى أساس هذه التقارير تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً موجزاً حول التقدم في تنفيذ الموازنة"².

كما نص قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (52) على " تعد الوزارة تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحلاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي"³.

التقرير النصف سنوي MID-YEAR REVIEW

وهو التقرير الذي يصدر عن وزارة المالية الفلسطينية بعد انتهاء فترة نصف السنة المالية، ويتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير، حيث نص قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (51) + (52) ضمناً على إصداره، ونصت على إصداره المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة⁴. كما نص النظام المالي للوزارات المؤسسات العامة على:

¹ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (52).

² قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (51).

³ قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، المادة رقم (52).

⁴ دليل شراكة الموازنة الدولية .2013 OPEN BUDGET SURVEY BUDGET TRACKER GUIDE - 2013 IBP

1. تعد الوزارة في نهاية كل ربع سنة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي للسلطة الوطنية، ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي، ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية.

2. تعد الوزارة في نهاية كل ربع سنة تقريراً عن: حجم المديونية، الكفالات الجديدة ورصيد الكفالات غير المسددة.

3. تعد الوزارة تقرير الإيرادات الفعلية للسنة أشهر الأولى من كل سنة، يرفق ببلاغ إعداد الموازنة للسنة المالية القادمة.

4. تعد الوزارة تقرير النفقات الفعلية للسنة أشهر الأولى من كل سنة، يرفق ببلاغ إعداد الموازنة للسنة المالية القادمة.

5. تعد الوزارة تقارير تمهيدية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال ستة أشهر من إقفال السنة المالية مبيناً فيه أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز أن وجد وصافي الدين الحكومي والقروض الممنوحة خلال السنة.

6. تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية.¹

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (152).

تقرير نهاية السنة "الحساب الختامي" .YEAR-END REPORT

- الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية¹.

حيث نصت المادة رقم (62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على " يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً"²

ونصت المادة (66) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية"³

ونصت المادة رقم (34) من قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية " على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي"⁴.

¹ قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (1).

² القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، مادة رقم (62).

³ قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (66).

⁴ قانون رقم (15) لسنة 2004، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، المادة رقم (34).

ونصت المادة رقم (149) فقرة رقم (6) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على " تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية"¹

كما نصت المادة رقم (150) فقرة رقم (3) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على " تعد الوزارة الحساب الختامي للسلطة الفلسطينية متضمنا كافة البيانات التي تعكس إيراداتها ونفقاتها الفعلية للسنة المالية المنتهية"²

ونصت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، تبعا لشراكة الموازنات العالمية IBP على ان الحساب الختامي يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن عام من نهاية العام المالي، وكذلك نصت على أن التقرير المدقق يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن 18 شهرا من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي³.

التقرير المدقق .AUDIT REPORT

- هو التقرير الذي يصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تدقيق الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي تصدره وزارة المالية وفقا لأحكام القانون. حيث يتضمن التقرير: إبداء الرأي من قبل ديوان الرقابة على البيانات الواردة في الحساب لختامي وفقا للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الانتوساي ISSAI، ومعايير التدقيق الدولية)⁴.

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (149) فقرة رقم (6).

² قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، باعتماد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (150) فقرة رقم (3).

³ دليل تتبع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات IBP، 2013.

⁴ التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.

المطلب الثاني: دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في نشر الوثائق الخاصة بالموازنة العامة

بدأ الاهتمام في العمل الرقابي في فلسطين فور تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن بالتوازي مع بداية تأسيس وتشكيل مختلف أجهزة ومؤسسات السلطة الوطنية، حيث صدر القرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994 بإنشاء هيئة الرقابة العامة تلاه صدور مرسوم رئاسي بقوة القانون يحمل رقم 17 لسنة 1995 الخاص بقانون هيئة الرقابة العامة حيث تم البدء بالعمل بموجبه وجرى تأسيس هيئة الرقابة العامة في كل من غزة ورام الله وقامت الهيئة بمباشرة أعمالها بالتوازي مع بناء وتطوير الكادر الوظيفي فيها ومارست مهامها واختصاصاتها على كافة المؤسسات العامة في فلسطين واستمرت بالعمل حتى صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة (2004) المستند إلى القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

إعمالاً لأحكام المادة (96) من القانون الأساسي وفور إقرار قانون الديوان عام 2005 تأسس ديوان الرقابة المالية والإدارية واعتبر بذلك قانونياً الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين حيث أصبح مؤسسة دستورية ينظم عمله القانون الخاص به، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لممارسة المهام والاختصاصات الواردة في قانونه الخاص والواردة بالقوانين والأنظمة ذات العلاقة.

يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة فلسطين بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه كافة أشكال الانحراف المالي والإداري بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة ويهدف أيضاً إلى التأكد من أن الأداء العام في فلسطين يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية.

يعمل الديوان وفق خطة استراتيجية أهدافها ديوان رقابة مستقل حسب متطلبات (الانتوساي) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، نظام مؤسسي متميز، تقديم خدمة رقابية ذات كفاءة وفاعلية في الوقت المناسب وتحسين علاقة الديوان وأثره لدى الأطراف ذات العلاقة¹.

اختصاصات الديوان:

تبعاً للمادة رقم (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن اختصاصات الديوان وأهداف الديوان تتضمن:

يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بما يلي وفقاً لأحكام القانون²:

1. اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها.
2. إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامه.
3. وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل الموظفين في الديوان وتدريبهم.
4. إعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية.
5. التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.

¹ الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية <http://www.saacb.ps>

² المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004م.

6. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

7. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.

8. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها.

9. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

10. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

11. بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

12. يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:

أ. التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ب. التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.

ج. التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

13. يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:

أ. التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييدا للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقتها قيمتها لما هو مثبت في القيود.

ج. التثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.

د. التثبت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.

14. يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخزينة العامة.

15. العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاميين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.

16. العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

17. دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة.¹

علاقة ديوان الرقابة المالية والإدارية بالموازنة العامة :

ديوان الرقابة المالية والإدارية هو الجهة المخولة قانونيا بالتدقيق على الموازنة العامة، حيث توجد مجموعة أحكام قانونية تنص صراحة على ذلك ومنها:

• المادة رقم (66) من قانون الموازنة العامة والتي تنص "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية".²

• المادة رقم (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، الفقرة رقم 13/د والتي نصت على "النتب من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه".³

• المادة رقم (32) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، والتي نصت على "تقدم وزارة المالية إلى الديوان تقريراً نهائياً كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة العامة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية. ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي".⁴

¹ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (23).

² قانون الموازنة العام رقم (7) للعام 1998، المادة رقم (66).

³ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (23) الفقرة 13/د.

⁴ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (32).

• المادة رقم (33) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، والتي نصت على "تُعد وزارة المالية حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العام وتقدمها إلى الديوان في غضون ستة أشهر من أقفال السنة المالية. وتبين الحسابات ضمن أشياء أخرى أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة، وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها¹.

• المادة رقم (34) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، والتي نصت على "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (33) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي²."

• نصت المادة رقم (149) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على ":

1. تعد الوزارة في نهاية كل ربع سنة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي للسلطة الوطنية، ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي، ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية.

2. تعد الوزارة في نهاية كل ربع سنة تقريراً عن: حجم المديونية، الكفالات الجديدة ورصيد الكفالات غير المسددة.

3. تعد الوزارة تقرير الإيرادات الفعلية للسنة أشهر الأولى من كل سنة، يرفق ببلاغ إعداد الموازنة للسنة المالية القادمة.

¹ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (33).

² قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) للعام 2004، المادة رقم (34).

4. تعد الوزارة تقرير النفقات الفعلية للسنة أشهر الأولى من كل سنة، يرفق ببلاغ إعداد الموازنة للسنة المالية القادمة.

5. تعد الوزارة تقارير تمهيدية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال ستة أشهر من إقفال السنة المالية مبيناً فيه أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز أن وجد وصافي الدين الحكومي والقروض الممنوحة خلال السنة.

6. تعد الوزارة مسودة الحسابات الختامية وتقدمها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال سنة من نهاية السنة المالية¹.

• نصت المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، تبعا لشراكة الموازنات العالمية IBP على ان الحساب الختامي يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن عام من نهاية العام المالي، وكذلك نصت على أن ديوان الرقابة المالية والإدارية يصدر وينشر التقرير المدقق في فترة لا تزيد عن 18 شهرا من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي².

دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في نشر الوثائق الخاصة بالموازنة العامة:

تبعا للأحكام القانونية السابقة الذكر، فان وزارة المالية ملزمة بإعداد:

- تقارير ربعية وتزويدها لديوان الرقابة.

- الحساب الختامي وتزويده للديوان.

كما نصت الأحكام القانونية السالفة الذكر على:

- يقوم ديوان الرقابة بإعداد التقرير المدقق للحساب الختامي وتزويد المجلس التشريعي به، ونشره.

¹ النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المادة رقم (149).

² دليل تتبع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات IBP، 2013.

الخلاصة

في ضوء ما تقدم فان لديوان الرقابة المالية والإدارية دور في نشر الوثائق الخاصة بالموازنة العامة، وهو عملياً يعمل على توفير ونشر 3 وثائق هامة وهي:

1. التقارير الدورية.

2. الحساب الختامي.

3. التقرير المدقق.

وعملياً يعمل ديوان الرقابة على نشر تلك التقارير، وان كان هناك فجوة زمنية ما بين موعد النشر القانوني، وموعد النشر الفعلي، حيث عمل الديوان على نشر التقرير المدقق للعام 2010¹، وكذلك التقرير المدقق للعام 2011².

يصدر الديوان عدد من التقارير في مجالات التدقيق الثلاثة (التدقيق المالي، تدقيق الاداء، وتدقيق الامتثال) ومنها تقرير التدقيق على الحساب الختامي (التقرير المدقق) للسلطة الوطنية الفلسطينية، ترسل التقارير الاولية للجهة الخاضعة للرقابة وتمنح فترة شهر للرد على الملاحظات خطياً، بعد الرد يتم اصدار التقرير النهائي والذي يتم اصداره وفقاً للرد المرسل من الجهة الخاضعة للرقابة، فيما يتعلق بالتقرير المدقق للحساب الختامي والذي يمثل تدقيق نتائج تنفيذ الموازنة العامة والذي يشمل 52 مركز مسؤولية يرسل الى وزارة المالية للرد وبعدها يتم اعداد واصدار هذا التقرير الذي يشمل الرأي النهائي حول نتائج التدقيق والذي كان في اخر 3 اعوام متحفظاً.

يتم اعداد التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والادارية والذي يشمل ملخصاً لأبرز النتائج والتوصيات الجوهرية لكافة التقارير الصادرة خلال السنة ومنها ايضا التقرير المدقق للحساب الختامي للموازنة العامة.

¹ <http://www.saacb.ps/BruRpts/Auditfinalaccounts.pdf>

² <http://www.saacb.ps/BruRpts/Accounts2011Report.pdf>

يرسل هذا التقرير لرئيس السلطة والكتل البرلمانية للمجلس التشريعي بالرغم من تعطله والى رئاسة الوزراء.

ينشر هذا التقرير على الموقع الرسمي للديوان بعد تسليمه للأطراف سابقة الذكر، ويحتوي التقرير المدقق على مجموعة من الملاحظات والتحفظات التي لها علاقة بالأرصدة الافتتاحية والتسويات البنكية، والدين العام والائرادات والنفقات والمنح والمساعدات ، تكون هذه التحفظات والملاحظات موزعة حسب نوع الحساب، وبسؤاله حول المعوقات التي تواجه اعداد التقرير المدقق اجاب ايضا بأن وزارة المالية اصبحت تتعاون مع البنك الدولي في اصدار حسابين ختاميين في دفعة واحدة وسترسل الى الديوان للتدقيق وصولا الى تقليص الفجوة حيث اصبح للوزارة القدرة على اعداد الحساب الختامي لتعاقدتها مع خبير مختص. كما ان للديوان طاقم مهني مختص للتدقيق على الحساب الختامي وفق المعايير الدولية الحديثة¹.

المبحث الثاني: تحليل مدى التزام وزارة المالية بنشر وثائق الموازنة العامة الثمانية خلال الفترة من العام 2012-2016

المطلب الأول: ماهية الوثائق الثمانية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة.²

بيان ما قبل الموازنة PRE-BUDGET STATEMENT.

يصدر بلاغ الموازنة (بيان ما قبل الموازنة) حسب قانون الموازنة العامة³ في 1 تموز/يوليو من كل عام عن وزارة المالية بعد مصادقة مجلس الوزراء على الموازنة. يوضح بلاغ الموازنة استراتيجية الموازنة وتوجهات الخطة الوطنية العامة والأولويات بالإضافة إلى سياق الاقتصاد الكلي والمالي الكلي. كما يبين أسقف الموازنات الجارية لكل وزارة ومؤسسة ويطلب الوزارات والمؤسسات أن تقدم

¹ مقابلة شخصية مع الاستاذ عصمت ابو ربيع، مدير عام الرقابة على الاقتصاد في ديوان الرقابة المالية والادارية في فلسطين، رام الله فلسطين مقر الديوان، بتاريخ 2018/3/15.

² دليل شراكة الموازنة الدولية IBP - 2013 2013 - OPEN BUDGET SURVEY BUDGET TRACKER .GUIDE

³ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (26).

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.

ملخص مقترح الموازنة EXECUTIVE'S BUDGET PROPOSAL.

ويصدر بتاريخ 1 تشرين ثاني/نوفمبر، أي قبل شهرين من إنهاء السنة المالية لعرضه على المجلس التشريعي، وفق القانون الأساسي المعدل¹ وقانون الموازنة العامة³²، ويتضمن مشروع قانون الموازنة كشافاً 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 وكشافاً بالاحتياجات 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.

الموازنة العامة المقررة والمعتمدة ENACTED BUDGET.

وهي الموازنة العامة المقررة والمعتمدة من المجلس التشريعي، وتصدر كقانون يسمى قانون الموازنة العامة للعام المحدد، ويتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بالموازنة العامة، ويجب نشره حال إقراره

¹ القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003، المادة رقم (61).

² قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (3).

³ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (31).

واعتماده وفقا للقانون الأساسي المعدل وقانون الموازنة العامة¹، وفي الحالة الفلسطينية الراهنة يتم إقراره من الرئيس بسبب تعطل المجلس التشريعي، والموعود النهائي لإقراره هو 31 مارس/آذار².

موازنة المواطن. CITIZENS BUDGET

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 إصدار الموازنة المقررة والمعتمدة³، والتي يتضمن قانونها نشرها بشكل عام.

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 أشهر للربعية) تبعا لقانون الموازنة العامة⁴، وتتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير، تبعا لقانون الموازنة العامة.

التقرير النصف سنوي MID-YEAR REVIEW

وهو التقرير الذي يصدر عن وزارة المالية الفلسطينية بعد انتهاء فترة نصف السنة المالية، ويتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير⁵.

¹ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (38).

² قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (4).

³ دليل شراكة الموازنات الدولية 2013.

⁴ قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة، المادة رقم (52).

⁵ دليل شراكة الموازنات الدولية 2013.

تقرير نهاية السنة "الحساب الختامي" .YEAR-END REPORT

- الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية¹.

التقرير المدقق .AUDIT REPORT

- هو التقرير الذي يصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تدقيق الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي تصدره وزارة المالية وفقاً لأحكام القانون. حيث يتضمن التقرير: إبداء الرأي من قبل ديوان الرقابة على البيانات الواردة في الحساب لختامي وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الانتوساي ISSAI، ومعايير التدقيق الدولية)².

المطلب الثاني: تحليل مقارن لمدى التزام وزارة المالية بنشر الوثائق الثماني في المواعيد

المحددة في الفترة 2012-2016³

نظراً لشح الأدبيات والدراسات التي تشير إلى مدى نشر الوثائق الثماني التي تشكل جوهر الشفافية لبنود الموازنة العامة فقد اعتمد الباحث على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المالية والبيانات المنشورة في داخله كي يتم التعرف على كل وثيقة على حدة وهل نشرت أم لا والملاحظات فيما إذا كان هناك سبب يمنع نشرها أم لا وذلك للفترة الممتدة بين 2012-2016 وهي البعد الزمني لدراسة الباحث.

¹ قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (1).

² التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.

³ المرجع: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية <http://www.pmf.ps/home>

2016	2015	2014	2013	2012	تاريخ النشر المحدد	الوثيقة
تم النشر	صدر ولم يتم نشره	صدر ولم يتم نشره	تم النشر	تم النشر	1 تموز/يوليو	بيان ما قبل الموازنة
تم نقاشه دون نشر	تم النشر	تم النقاش دون نشر	تم النقاش دون النشر	تم النقاش دون النشر	1 تشرين ثاني/نوفمبر	مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية
تم النشر	تم النشر ولكن بموعد متأخر	تم النشر	تم النشر	تم النشر	12/31 وفي حال الاستثناء 3/31	الموازنة العامة المقررة والمعتمدة
تم النشر ولكن بموعد متأخر	لم تصدر	تم إعدادها ولكن لم يتم نشرها	تم النشر	لم تصدر	مع الموازنة المقررة أي لغاية 3/31	موازنة المواطن
تم النشر	تم النشر	تم النشر	تم النشر	تم النشر	أثناء تنفيذ الموازنة "شهري ورعي"	التقارير الدورية خلال السنة
لم يصدر	لم يصدر	تم النشر	لم يصدر	لم يصدر	بعد 3 أشهر من نهاية نصف السنة	التقرير النصف سنوي للسنة المالية
لم يصدر	لم يصدر	لم يصدر	لم يصدر	لم يصدر	بعد عام من انتهاء السنة المالية	الحساب الختامي
لم يصدر	لم يصدر	لم يصدر	لم يصدر	لم يصدر	بعد عام ونصف على الأكثر من انتهاء السنة المالية	التقرير المدقق للحساب الختامي

أولاً: بلاغ ما قبل الموازنة

كما اشرنا في هذه الدراسة فان موعد نشر الدقيق وفق المرجعيات القانونية الناضجة لبلاغ قبل الموازنة هو تاريخ الأول من تموز يوليو لكل عام وبالرجوع إلى الموقع الرسمي لوزارة المالية فإننا نجد التالي :

في العام 2012 تم نشر بلاغ ما قبل الموازنة في الوقت المحدد.

في العام 2013 تم نشر بلاغ ما قبل الموازنة في الوقت المحدد.

في العام 2014 تم صدوره ولكن لم يتم نشره .

في العام 2015 تم صدوره ولكن لم يتم نشره.

في العام 2016 تم صدوره ونشره في الوقت المحدد.

ثانياً: مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية

ويصدر هذا البند في الأول من تشرين الثاني نوفمبر استناداً لأحكام القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة أي قبل شهرين من انتهاء السنة المالية ومناقشته تمهيداً لعرضه على المجلس التشريعي وبالرجوع إلى الفترات الزمنية للأعوام 2012-2016 فإننا نجد التالي¹:

في العام 2012 تم النقاش دون نشر.

في العام 2013 تم النقاش دون نشر.

في العام 2014 تم النقاش دون نشر.

في العام 2015 تم النشر .

في العام 2016 تم النقاش دون نشر.

ثالثاً: الموازنة العامة المقررة والمعتمدة

وهي الموازنة التي يتم اعتمادها من المجلس التشريعي وتصدر على شكل قانون لذات العام وان الموعد النهائي لنشرها هي 12/31 وفي حال الاستثناء 3/31 من العام اللاحق وفق أحكام القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة، وأما فيما يتعلق بنشر هذه الوثيقة في موعدها المحدد في الفترات الزمنية فإننا نجد بان تم صدورها ونشرها في الأوقات المحددة للأعوام 2012-2016.²

¹ المرجع السابق.

² المرجع السابق.

رابعاً: موازنة المواطن

وهي اللغة البسيطة للموازنة العامة وبياناتها وأشكالها أي أن الغرض الرئيسي لنشر هذه الوثيقة تمكين المواطن العادي في ظل المجتمع الفلسطيني من الاطلاع على الموازنة وبنودها وأوجه النفقات والإيرادات بصورة سلسة وسهلة حسبما نصت عليه المعايير الدولية (iBP)، أما فيما يتعلق بنشر هذه الوثيقة فأن الموعد النهائي لصدورها مع الموازنة المقررة أو المعتمدة أي لغاية 3/31 من العام، وفيما يلي تبيان نشر الوثيقة تبعاً لبيانات وزارة المالية على الموقع الإلكتروني في الفترة الممتدة ما بين 2012-2016.

في العام 2012 لم تصدر.

في العام 2013 تم الصدور والنشر.

في العام 2014 تم إعدادها ولكن لم يتم نشرها.

في العام 2015 لم تصدر.

في العام 2016 تم صدورها ونشرها ولكن في موعد متأخر.

خامساً: التقارير الدورية خلال السنة (شهرية، ربعية)

وهي التقارير التي تصدر من وزارة المالية وفيها تبيان لأوجه الإيرادات والنفقات والعمليات التي تتم خلال مدة التقرير، فيما يتعلق بالتقارير الدورية فالأصل أن تكون شهرية، أما فيما يتعلق بالتقارير الربعية فإنها تكون بعد مرور ثلاثة أشهر تبعاً لقانون الموازنة العامة، وفيما يتعلق بصدور هذه التقارير في مواعيدها المحددة خلال الفترة الزمانية المطلوبة فإننا نجد أنه تم نشرها جميعها في مواعيدها المقررة وفق القانون خلال السنة المالية¹.

¹ المرجع ذاته.

سادساً: التقارير نصف السنوية للسنة المالية

وهو التقرير الصادر عن وزارة المالية في نصف السنة المالية والذي يبين بيانات الإيرادات والنفقات والعمليات المالية التي تتم خلال نصف السنة وفق المعايير الدولية لشراكة الموازنات ، حيث يتم صدوره بعد ثلاثة أشهر من انتهاء نصف السنة ، وبالرجوع إلى بيانات وزارة المالية من خلال ما تم نشره في الفترة الزمانية المطلوبة فإننا نجد بأنه لم يتم نشر هذه الوثيقة نهائياً في الأعوام 2012- 2016 .

سابعاً: الحساب الختامي.

وهو التقرير الذي يترجم جميع أرقام بيانات الموازنة العامة إلى أرقام حقيقية وفعلية مطبقة، وفق النظام المحاسبي الموحد في الدولة، ويتم صدور هذا التقرير بعد عام من انتهاء السنة المالية وفق أحكام قانون الموازنة، وبالرجوع إلى وزارة المالية لمعرفة فيما إذا تم نشر الحسابات الختامية للأعوام المطلوبة فننا نلاحظ عدم صدور أي وثيقة تعتبر بمثابة حساب ختامي خلال الأعوام الخمس 2012- 2016.

ثامناً: التقرير المدقق للحساب الختامي

وهو التقرير الذي يتم صدوره من ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد عرض وزارة المالية للحساب الختامي على الديوان من أجل تصديقه ويتم صدوره عادة بعد عام ونصف من انتهاء السنة المالية وفق أحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبالرجوع لبيانات ديوان الرقابة المالية والإدارية فإننا لا نجد سوى صدور تقرير عام 2012 المدقق من قبل الديوان للحساب الختامي المعروف عليه من وزارة المالية للأعوام الممتدة ما بين 2012- 2016¹.

¹ <http://www.saacb.ps/rports.aspx> الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية والادارية.

النتائج

- نصت المعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة على ضرورة التزام الدول بنشر بياناتها المالية المتعلقة بالموازنة العامة، وحددت ثماني وثائق لذلك.
- نصت الأحكام القانونية في فلسطين (القانون الأساسي الفلسطيني، قانون الموازنة العامة ...) بشكل صريح وضمني أيضا على ضرورة التزام الحكومة بنشر وثائق الموازنة العامة.
- غياب وتعطل المجلس التشريعي الفلسطيني ألقى بظلال سلبية على شفافية الموازنة العامة، حيث إنها منذ العام 2008، لا تناقش ولا تقرر عبر المجلس التشريعي، وإنما بقرار بقانون ومن خلال الرئيس.
- توجد إشكالية في تنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة في إصدار وثائق الموازنة العامة ونشرها في موعدها الذي نص عليه القانون الأساسي، والقوانين الأخرى ذات الصلة.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يقوم بدوره المنصوص عليه قانونا في إصدار التقرير المدقق للموازنة العامة في موعده، وذلك بسبب عدم التزام وزارة المالية بتقديم الحساب الختامي في موعده تبعا للأحكام القانونية.
- وزارة المالية الفلسطينية لا تلتزم بنشر الوثائق الخاصة بشفافية الموازنة العامة بشكل كامل، وإنما بشكل جزئي، ويظهر ذلك من خلال تتبع الوثائق المنشورة على مدار خمس سنوات، حيث إنها التزمت تبعا للمعايير بنشر التقارير الدورية (الشهرية) بشكل كامل، في حين التزمت بنشر جزئي للمعايير الأخرى (بلاغ الموازنة العامة، مقترح الموازنة العامة، الموازنة المقررة، موازنة المواطن)، في حين أنها لم تلتزم نهائيا بنشر 3 وثائق تبعا للمعايير وهي (التقرير نصف سنوي، الحساب الختامي) وتلقائياً التقرير المدقق.

- توجد إشكالية في تطبيق مبدأ الشفافية في الإنفاق العام، حيث لم تصدر وزارة المالية الحساب الختامي للأعوام 2013-2014-2015 لغاية الآن، رغم استحقاق زمن إصدارها، وبالتالي لم يصدر التقرير المدقق.

التوصيات

- ضرورة التزام وزارة "المالية والتخطيط" بالأحكام القانونية الخاصة بنشر وثائق الموازنة العامة في موعدها، خاصة وأن هناك أحكاماً ونصوصاً واضحة.
- ضرورة التزام وزارة "المالية والتخطيط" بمبادئ الشفافية، من خلال نشر وثائق الموازنة العامة، استجابة للمعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، ولأجندة السياسات الوطنية 2017-2022.
- ضرورة أن يمارس المجلس التشريعي دوره وفق القانون، كونه الجهة الرئيسية المسؤولة عن مساءلة وزارة المالية عن إعداد الموازنة العامة وإقرارها وأعداد الحساب الختامي.
- ضرورة قيام مؤسسات المجتمع المدني بتعزيز العمل على شفافية الموازنة العامة، والضغط على الحكومة لنشر الوثائق الخاصة بها، وتعزيز المساءلة على الإنفاق العام، خاصة في ظل الفراغ التشريعي القائم، وغياب المساءلة.
- ضرورة قيام وزارة "المالية والتخطيط" بإعداد الحسابات الختامية في موعدها المحدد وتزويد ديوان الرقابة بها من أجل التدقيق عليها وتحديد الانحرافات إن وجدت، حتى لا تسقط تلك الانحرافات والملاحظات بالتقادم.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

- قانون ملحق اعتماد الميزانية العامة.
- قانون القرض الفلسطيني.
- قانون قرض الحرب (سندات الدين للحامل).
- قانون سندات خزينة فلسطين رقم (25) لسنة (1944).
- قانون (تأليف مجلس) لسندات الدين التي تدفع لحاملها رقم (37) لسنة (1945).
- قانون قرض الحرب (سندات التي تدفع لحاملها).
- قانون سندات خزينة فلسطين المعدل رقم (13) لسنة (1945).
- قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة (1962).
- قانون معدل لقانون تنظيم الميزانية العامة رقم (53) لسنة (1966).
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- الدستور البحريني للعام 2002.
- الدستور القطري للعام 2003.
- الدستور اليمني، 1994.
- الدستور اللبناني 1926.
- الدستور العراقي، 2005 .

- الدستور المصري، 2014.
- الدستور الاردني 1952.
- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
- قرار بقانون رقم (6) للعام 2012، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2012.
- قرار بقانون رقم (2) للعام 2013، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2013.
- قرار بقانون رقم (2) للعام 2014، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014.
- قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015.
- قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016.
- القانون الاساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.
- قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.
- قانون الدين العام.
- قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
- قرار بقانون رقم (3) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م.
- قانون تنظيم الموازنة العامة وتعديلاته رقم 7 لسنة 1998.

- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004م.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.
- النظام المالي للوزارات والمؤسسات رقم (43) لسنة 2005.
- دليل تتبع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات IBP، 2013.
- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية، 2015.
- الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية <http://www.saacb.ps>
- دليل تتبع مسح الموازنات، الشراكة العالمية للموازنات IBP، 2013.
- دليل شراكة الموازنات الدولية 2013.

المراجع:

- الحاج، طارق المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان. الطبعة الاولى. 2009.
- اندراوس، عاطف وليم، الاقتصاد الكلي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة (تطور الدور الاقتصادي الحكومي الضرائب والانفاق العام والموازنة العامة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2009.
- العمارة، جمال، اساسيات الموازنة العامة للدولة المفاهيم والقواعد والمراحل والاتجاهات الحديثة، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004.
- توفيق وخالد البدور، عبد الجليل، المحاسبة الحكومية، رام الله، جامعة القدس المفتوحة، 2015.
- ضاهر، عدنان محسن، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول اعدادها وقرارها وتنفيذها. 2011.

- د نعمان عبد الله، الهيئي، تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للنشر والتوزيع، سوريا، 2007.
- جواد، الحمد، (المدخل إلى القضية الفلسطينية. مركز دراسات الشرق الأوسط. عمان، (2004)
- لبنى، عبد الهادي، (إعلان المبادئ الفلسطيني الإسرائيلي آفاق الحاضر والمستقبل)، بيرزيت، (1994).
- سالم أحمد، قواطين، دولة فلسطين الوضع القانوني، دار الجليل للنشر. ط1. عمان، 1997.
- هالة، الشعبي، بروتوكول باريس الاقتصادي، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس 2011.
- قباجة، احمد، الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية، معهد الأبحاث والسياسات الاقتصادية (ماس)، 2012.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس موازنة عام 2017 المنطلقات والمستجدات مع مقارنة بالموازنة الفعلية للعام 2016، طاولة مستديرة1، 2017.
- اياد سلامة، بكرون، نظام صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة، رسالة ماجستير منشورة عبر الانترنت، جامعة الأزهر، عام 2012.
- مرعي، مصطفى، عمليات التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف والأولويات، من منشورات الهيئة المستقلة لحقوق المواطن للعام 2000.
- طارق زاهي، طوقان، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقا لحالات الضرورة دراسة قانونية مقدمة إلى مؤسسة مفتح، رام الله، 2008.
- هاني علي، الطهراوي، نظرية الضرورة، رسالة دكتوراه غير منشورة، 1992.

- سامي، جمال الدين، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، منشورات منشأة المعارف، القاهرة، 2005.
- عبير حكمت، الكفارنة، **المساءلة الاجتماعية واثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين**، رسالة ماجستير منشورة، الجامعة الاسلامية غزة. 2016
- ابن فارس، أحمد بن زكرياء، (ت395هـ)، **معجم مقاييس اللُّغة**، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت، (1399هـ-1979م)، مادة (شف). (3/ 169).
- ابن منظور، محمد بن مكرم، **لسان العرب**، ط3، 414هـ. دار صادر: بيروت، مادة (شف)، (9/ 179).
- أفندي، حسين عطية، **الإدارة العامة إطار نظري، مداخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة**، القاهرة، المؤلف نفسه، 2002.
- برقاي، نزيه، **الشفافية في عمليات التخاصية**، مجلة أخبار التخاصية، مجلد رقم 1 عدد 5، 1988.
- الشيخ، علي، **الشفافية في الخدمة المدنية، تجربة وزارة التنمية الإدارية**، الأسبوع العلمي الأردني الخامس، الجمعية العلمية الملكية 1997.
- الشمراني، غادة شهير، رسالة ماجستير منشورة بعنوان، **متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة**، جامعة الملك سعود، 2013.
- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، **شفافية الموازنة**، مكسب للجميع بلا خسائر، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، ابريل 2016م.

- العيفي، عبير، معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والليات المقترحة لزيادة فاعليتها، دراسة تحليلية تطبيقية على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة، رسالة ماجستير غير منشورة. 2007

- المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة، عبد الفتاح الجبالي، رئيس وحدة البحوث الاقتصادية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، 2012.

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

- نتائج مسح تتبع الموازنات، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة أمان، 2014.

- شراكة الموازنة الدولية IBP (التقرير النهائي لمسح الموازنة المفتوحة، "الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة). 2008م.

المواقع الإلكترونية:

- الدكتور علي ابو دياك، وزير العدل الفلسطيني في مقال قانوني في صحيفة مفتاح، بتاريخ 2013-4-3 <http://www.miftah.org/display.cfm?DocId=14715>

- [/https://www.internationalbudget.org/who-we-are/history](https://www.internationalbudget.org/who-we-are/history) تاريخ الزيارة 2017/12/28.

- [https://www.aman-](https://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/c5ebafe3f579359cf2f7b7f9992e82f5.pdf6)

[palestine.org/data/itemfiles/c5ebafe3f579359cf2f7b7f9992e82f5.pdf6](https://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/c5ebafe3f579359cf2f7b7f9992e82f5.pdf6) ص .

- دليل شراكة الموازنة الدولية IBP - 2013 OPEN BUDGET SURVEY
BUDGET TRACKER GUIDE

- المرجع: الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية <http://www.pmf.ps/home>

- الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية والادارية. <http://www.saacb.ps/rports.aspx>

- <http://www.saacb.ps/BruRpts/Auditfinalaccounts.pdf>

- <http://www.saacb.ps/BruRpts/Accounts2011Report.pdf>

المقابلات الشخصية:

- مقابلة خاصة مع الاستاذ مؤيد عفانة خبير الموازنات العامة، والباحث في مؤسسة امان، بتاريخ 2/17/2018.

- مقابلة شخصية مع الاستاذ عصمت ابو ربيع، مدير عام الرقابة على الاقتصاد في ديوان الرقابة المالية والادارية في فلسطين، رام الله فلسطين مقر الديوان، بتاريخ 2018/3/15.

- مقابلة شخصية مع السيد حسان نزال مقرر اداري اللجنة الاقتصادية، منسق مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي في المجلس التشريعي الفلسطيني، مقر المجلس التشريعي - رام الله، بتاريخ 2018/3/15.

- مقابلة شخصية مع السيد محمد صلاح الدين، مقرر اداري للجنة الموازنة العامة والشؤون المالية في المجلس التشريعي، مقر المجلس التشريعي - رام الله، بتاريخ 2018/3/15.

الملاحق

جدول لتبيان اوجه اجمالي الايرادات والنفقات العامة وصافي الاقراض في الفترة الممتدة في الاعوام 2012-2016.

السنة المالية	اجمالي الايرادات العامة (مليون شيكل)	النفقات العامة وصافي الاقراض (مليون شيكل)	الفارق بين اجمالي الايرادات العامة والنفقات. (مليون شيكل)
¹ 2012	8947	13444	-4497
² 2013	9662	14387	-4725
³ 2014	9871	15176	-5305
⁴ 2015	11058	19570	-8512
⁵ 2016	11630	16577	-4947

¹ قرار بقانون رقم (6) للعام 2012، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2012.
² قرار بقانون رقم (2) للعام 2013، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2013.
³ قرار بقانون رقم (2) للعام 2014، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014.
⁴ قرار بقانون رقم (9) للعام 2015، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2015.
⁵ قرار بقانون رقم (1) للعام 2016، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2016.

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**The Extant of Palestinian Finance Ministry
Committment to a Transparent Budget in Accordance
with the Legal Regulations During the Period
(2012- 2016) Comparative Analytical Study**

By

Fadi Abd Al Moatey Tawfeq Asmar

Supervisor

Dr. Mohamed Sharaqa

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment, of Requirements for
The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus - Palestine.**

2018

**The Extant of Palestinian Finance Ministry Commitment to a
Transparent Budget in Accordance with the Legal Regulations During
the Period (2012- 2016) Comparative Analytical Study**

By

Fadi Abd Al Moatey Tawfeq Asmar

Supervisor

Dr. Mohamed Sharaqa

Abstract

This study is comparative one discussed the general public budget transparency for the Palestinian state during years between 2012 to 2016 through displaying the most important statements dealing with the general budget transparency for the Palestinian state and not the whole public budget by an introduction about the statement of problem, study questions, significance of study, previous studies if found, in addition to place and time limitations. General introduction and chapter one are about the legal, legislative frame of the general budget in two sections; the former explains the historical context of the general budget during the colony periods in Palestine from the British mandate, the Jordanian and Egyptian trusteeship on the West Bank and Gaza Strip and the Israeli occupation on West Bank by explaining statements about the general budget and other financial laws during these periods in addition to all laws about the same subject; the later section has the general budget after the Palestinian National Authority dominance according to Oslo and Paris Agreements and the documentations of these statements. Furthermore, section two discussed the

general budget in according to Palestinian laws and legislations organized the general budget such as the basis law (Constitution, General Budget Law, and Financial and Administrative Monitoring Commission Law....etc,)

Chapter two has the denotative and connotative meanings of transparency through two sections. The former explains the legal and legislative frame organizing the general budget transparency and documents publication .Also, it includes reviewing of legal rules which state publication of general budget documents; the later includes the extant of Palestinian Finance Ministry commitment to a transparent budget during the study period by displaying, analyzing and explaining the statements of the eight documents , then wondering if the Financial Ministry has shouldered its responsibility in publication these documents .

Finally, the conclusion has general summary, suggestions and recommendations according to the researcher's point of view.

