



جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

تأثير الموازنة العامة الفلسطينية على نجاعة  
التخطيط الحكومي 2008-2021

إعداد

إحسان تحسين محمد خدرج

إشراف

د. نائل موسى

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية السياسية،  
من كلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

تأثير الموازنة العامة الفلسطينية على نجاعة  
التخطيط الحكومي 2008-2021

إعداد

إحسان تحسين محمد خدرج

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2025/05/26م، وأجيزت:

د. نائل موسى

المشرف الرئيسي

د. عصام عياش

الممتحن الخارجي

د. عبد الرحيم الشوبكي

الممتحن الداخلي

التوقيع

التوقيع

التوقيع

## الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي علّم بالقلم، علّم الإنسان ما لم يعلم.

إلى من غرّسوا في قلبي حب العلم، وكانوا النور الذي أضاء دربي...

إلى والديّ الكريمين، نبراس حياتي، وسندي في كل مراحل عمري،

إلى إخوتي وأخواتي الذين كانوا خير معين،

إلى أصدقائي الذين شاركوني اللحظات الصعبة قبل السعيدة،

أهدي هذا العمل المتواضع عربون محبة ووفاء وامتنان، راجياً من الله أن أكون قد رفعت رؤوسكم كما

تستحقون.

## الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين، الذي بنعمته تتمّ الصالحات، وبتوفيقه يسهل العسير، وبه نستعين في كل وقت وحين.

أتقدّم بجزيل الشكر والتقدير الى الدكتور نائل موسى، المشرف الأكاديمي، على ما أولاني من دعم علمي ومتابعة دقيقة وتوجيهات بناءة كان لها الأثر الكبير في إخراج هذا العمل بهذا الشكل.

كما أتوجه بالشكر والعرفان إلى جامعة النجاح الوطنية، هذا الصرح الأكاديمي الذي أفخر بالانتماء إليه، ولكل أعضاء الهيئة التدريسية الذين كان لهم بصمات في تكويني العلمي.

ولا يسعني إلا أن أرفع أكفّ الدعاء شكرًا لله ثم لوالديّ العزيزين، دعمهما المتواصل ودعاؤهما الصادق كانا النبراس الذي أثار طريقي،

ولإخوتي وأخواتي الذين كانوا دومًا العون والسند،

ولأصدقائي الذين ساندوني بكلمة طيبة وموقف مشجّع.

أسأل الله أن يكتب لكم الأجر، وأن يجعل هذا العمل خالصًا لوجهه الكريم، نافعًا للعلم وأهله.

وفي الختام، أحمد الله تعالى الذي وفّقني لإتمام هذا العمل، وأسأله أن يجعله خالصًا لوجهه الكريم، وأن ينفع به، ويكتب له القبول والبركة.

كما أسأله سبحانه أن يجعل هذا الجهد خطوة في طريق العلم وخدمة المجتمع، وأن يوفّقني وإياكم لما يحب ويرضى، وأن يرزقنا جميعًا العلم النافع والعمل الصالح، إنه وليّ ذلك والقادر عليه.

## الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

### تأثير الموازنة العامة الفلسطينية على نجاعة التخطيط الحكومي 2008-2021

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

اسم الطالب: احسان حسين محمد صريج

التوقيع: احسان حسين محمد صريج

التاريخ: 2025 / 8 / 16

## فهرس المحتويات

ج	الإهداء	.....
د	الشكر والتقدير	.....
هـ	الإقرار	.....
و	فهرس المحتويات	.....
ي	فهرس الجداول	.....
ك	فهرس الأشكال	.....
ك	فهرس الملاحق	.....
م	الملخص	.....
1	<b>الفصل الأول: مقدمة الدراسة وخلفيتها وإطارها النظري</b>	.....
1	1.1 مقدمة الدراسة	.....
4	1.2 مشكلة الدراسة	.....
5	1.3 أسئلة الدراسة	.....
6	1.4 أهمية الدراسة	.....
7	1.5 أهداف الدراسة	.....
7	1.6 حدود أو محددات الدراسة	.....
8	1.7 متغيرات الدراسة	.....
9	1.8 الدراسات السابقة	.....
21	1.9 التعقيب على الدراسات	.....
23	1.10 منهج الدراسة	.....
23	1.10.1 منهجية الدراسة	.....
24	1.10.2 مصادر البيانات	.....
24	1.10.3 طرق جمع المعلومات والبيانات متضمنة أداة أو أدوات الدراسة الأولية	.....
24	1.11 برنامج العمل	.....

26.....	الفصل الثاني: الموازنة العامة والموازنة العامة الفلسطينية
26.....	2.1 المقدمة
26.....	2.2 الموازنة العامة: المفاهيم والأطر النظرية
26.....	2.2.1 تعريف الموازنة العامة
27.....	2.2.2 أهمية ووظائف الموازنة العامة
27.....	2.2.2.1 الأهمية
28.....	2.2.2.2 وظائف الموازنة
30.....	2.2.3 أهداف الموازنة العامة
31.....	2.2.4 العناصر الأساسية للموازنة
32.....	2.2.5 أنواع الموازنة العامة
34.....	2.3 الموازنة العامة الفلسطينية: الإطار التطبيقي
34.....	2.3.1 تعريف الموازنة
34.....	2.3.2 تاريخ الموازنة العامة في فلسطين
37.....	2.3.3 أهداف قانون الموازنة
37.....	2.3.4 الإطار القانوني المنظم للموازنة الفلسطينية
38.....	2.3.5 عناصر الموازنة العامة الفلسطينية
41.....	2.3.6 دورة وعملية إعداد الموازنة العامة الفلسطينية
41.....	2.3.6.1 دورة إعداد الموازنة العامة في فلسطين
42.....	2.3.6.2 عملية إعداد الموازنة العامة في فلسطين:
45.....	2.3.7 تصنيفات الإنفاق المستخدمة في الموازنة العامة الفلسطينية
47.....	2.4 مستويات صنع القرار في الموازنة العامة
48.....	2.5 المتغيرات والظروف المؤثرة في عملية صنع القرار في الموازنة العامة
49.....	2.6 دور الموازنة كأداة للتخطيط
49.....	2.6.1 المفهوم التخطيطي للموازنة
50.....	2.6.2 تطور دور الموازنة في التخطيط

50	2.6.3 آليات ربط الموازنة بالتخطيط
51	2.6.4 التحديات وضوابط الفعالية
52	<b>الفصل الثالث: التخطيط الحكومي والخطط الحكومية الفلسطينية</b>
52	3.1 المقدمة
52	3.2 المفاهيم العامة والأبعاد الإدارية في التخطيط الحكومي
53	3.2.1 التخطيط كوظيفة إدارية
54	3.2.2 التخطيط الحكومي المعاصر: بين التشاركية والمرونة
54	3.2.2.1 التخطيط التشاركي وأثره في تعزيز الحوكمة الحكومية
54	3.2.2.2 التخطيط المرن وإدارة الأزمات
54	3.3 التخطيط الحكومي: الأبعاد والآليات
55	3.3.1 منهجية التخطيط الحكومي
56	3.3.2 أهمية وأهداف التخطيط الحكومي
57	3.3.3 أبعاد التخطيط الحكومي
58	3.3.4 خصائص التخطيط الحكومي
60	3.3.5 متطلبات تطبيق التخطيط الحكومي
62	3.3.6 دور إدارة التخطيط في عملية التخطيط الاستراتيجي
63	3.3.7 التحديات التي تواجه التخطيط الحكومي وسبل معالجتها
65	3.4 التخطيط الحكومي في فلسطين: الواقع والآليات
65	3.4.1 الإطار القانوني المنظم للتخطيط الحكومي في فلسطين
66	3.4.2 مسؤولية التخطيط الحكومي في فلسطين
66	3.4.3 عملية التخطيط الحكومي في فلسطين
68	3.4.4 الخطط الحكومية في فلسطين: الهيكل والتطور
70	3.4.5 استعراض الخطط الحكومية في فلسطين (2008-2021)
76	<b>الفصل الرابع: تحليل أثر الموازنة على التخطيط</b>
76	4.1 تحليل التزامن الزمني بين إعداد الموازنة وعملية التخطيط

76.....	4.1.1 الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة في فلسطين
81.....	4.1.2 موعد إقرار الموازنة العامة
84.....	4.2 التنسيق المؤسسي: تفاعل فرق التخطيط وفرق الموازنة وأثره على الفعالية
86.....	4.3 تقييم منهجيات الموازنة الفلسطينية وأثرها على جودة التخطيط
88.....	4.4 تحليل تطور الموازنة الفلسطينية (2008-2021) وانعكاساتها على التخطيط
88.....	4.4.1 معالم التطور الزمني للموازنة وتأثيرها على التخطيط
89.....	4.4.2 جودة الموازنة وتأثيرها على التخطيط الحكومي:
90.....	4.4.3 دعم الموازنة العامة للتخطيط الحكومي:
91.....	4.5 تحليل بنود الموازنة العامة ودورها الحاسم في نجاعة التخطيط الحكومي
92.....	4.6 فجوة التمويل: مقارنة النفقات التطويرية المخططة بالمنفقة في الموازنة
93.....	4.7 دور الحساب الختامي في تقييم تنفيذ الخطط وتطوير التخطيط المستقبلي
94.....	4.8 أثر السياسات المالية على توجيه أولويات التخطيط الحكومي
95.....	4.9 تحديات الموازنة الفلسطينية وانعكاساتها على فاعلية التخطيط
96.....	4.10 جودة البيانات المالية وأثرها على مصداقية التخطيط الحكومي
104 .....	<b>المراجع العلمية</b>
109 .....	<b>الملاحق</b>
b .....	<b>Abstract</b>

## فهرس الجداول

- جدول (1): وظائف الموازنة العامة وتطبيقاتها دولياً وفي فلسطين ..... 30
- جدول (2): مقارنة بين نماذج الموازنة ..... 36
- جدول (3): الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة 2008-2014 ..... 77
- جدول (4): الإطار النظري المتكامل: موازنة الأزمات مقابل موازنة التنمية ..... 100

## فهرس الأشكال

شكل (1): النموذج المرن لحل الإشكاليات ..... 103

## فهرس الملاحق

ملحق (أ): بند النفقات التطويرية في الموازنة العامة للسنوات (2008-2022) ..... 109

ملحق (ب): المعلومات الأساسية للموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة 2008-2022 ..... 110

## تأثير الموازنة العامة الفلسطينية على نجاعة التخطيط الحكومي 2008-2021

إعداد

إحسان تحسين محمد خدرج

إشراف

د. نائل موسى

### الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى استكشاف دور الموازنة العامة في التخطيط الحكومي ومدى مساهمتها في تحقيق الرؤية الحكومية، مع التركيز على أهمية وجود تخطيط مسبق يوجه القرارات المالية للدولة. كما تناولت الدراسة تأثير تعاقب الحكومات واختلاف توجهاتها على الموازنة العامة.

وقد توصلت الدراسة إلى أن إعداد الموازنة العامة في السلطة الفلسطينية يتم بناءً على تقديرات السنوات السابقة، مما يقلل من فعاليتها كأداة للتخطيط المالي. كما تؤثر الظروف السياسية والاقتصادية المتقلبة بشكل مباشر على عملية اتخاذ القرار القائم على الموازنة العامة. علاوة على ذلك، يعتمد تمويل الموازنة بشكل كبير على المنح والقروض الخارجية، التي غالبًا ما تكون غير مستقرة وترتبط بأهداف سياسية، مما يؤدي إلى إرباك الخطط السنوية المقررة ويجعل التنمية رهينة للعوامل الخارجية.

ومن أبرز التحديات التي تواجه الموازنة العامة هو غياب آلية وطنية واضحة لتنظيم اقتراح وتصميم المشاريع بما يتماشى مع توجهات الخطط الحكومية. كما يعاني الإنفاق الحكومي من خلل هيكلي في توزيعه، حيث يتركز بشكل أساسي في النفقات الجارية على حساب الإنفاق التطويري أو الاستثماري، مما يؤثر على النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

وأوصت الدراسة بضرورة تبني دولة فلسطين نهج "موازنة التخطيط والبرمجة"، الذي يهدف إلى مواءمة الخطط والبرامج الحكومية مع الأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل، وضمان أن يكون فريق التخطيط الحكومي مسؤولاً عن إعداد الموازنة العامة بطريقة تمكنه من تعظيم الإيرادات ومعالجة العجز

المالي المستمر، مما يسهم في تحقيق الاستدامة المالية. كما شددت على أهمية تخصيص بنود محددة في الموازنة العامة للتخطيط، وربطها بشكل مباشر بالأهداف الاقتصادية والسياسية للحكومة.

**الكلمات المفتاحية:** الموازنة العامة، التخطيط الحكومي، الاستدامة المالية، السلطة الفلسطينية، التمويل الخارجي، تخصيص الإنفاق العام

## الفصل الأول

### مقدمة الدراسة وخلفيتها وإطارها النظري

#### 1.1 مقدمة الدراسة

تعمل الحكومات على وضع الخطط المستقبلية للدولة والتي تعكس برنامج كل حكومة في إدارة الدولة ومؤسساتها، كما تُعد الموازنة العامة برنامج مالي مفصل للإيرادات والنفقات في سنة مالية محددة، ولا سيما أنها من أهم أدوات السياسة المالية، نظراً لأهميتها في أنها تعكس التخطيط الحكومي وتوجهاته والبرنامج السياسي والمالي للحكومة.

هنالك العديد من العوامل التي تؤثر وبشكل كبير على عملية التخطيط الحكومي للنفقات المتوقعة عند إعداد الموازنة العامة، فعند وضع الخطط الحكومية يجب الأخذ بعين الاعتبار أن تلك النفقات المتوقعة يجب أن تؤخذ بمنتهى الدقة بما سيتم إعداده وفقاً لدراسة متطلبات الخطة الحكومية، لأنها ستعكس عليها فيما بعد إما إيجاباً أو سلباً عند تطبيقها على أرض الواقع وتقييم مدى جودتها.

يعد التخطيط من الوظائف الأساسية للإدارة الناجحة، وتعتبر الموازنة إحدى أهم أدوات التخطيط وتساعد على تسهيل وترابط الأداء من خلال تحديد حجم النشاط المتوقع وتسهيل الوصول الى الهدف من خلالها (حلس، 2006).

بدأ الاهتمام الرسمي بالتخطيط في فلسطين منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وانطلاق عملية تطوير الهياكل الحكومية الرسمية، حيث تجلّى هذا الاهتمام مبكراً من خلال إنشاء وزارة التخطيط والتعاون الدولي التي عملت بين عامي 1994 و2014. كانت هذه الوزارة مسؤولة عن إدارة شؤون التخطيط الداخلي والخارجي للحكومة الفلسطينية وتعزيز التعاون مع دول العالم في مختلف المجالات، إلى جانب دورها في وضع السياسات والخطط الإستراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين. ورغم هذا الدور المبكر، فإن اعتماد التخطيط الإستراتيجي الحكومي بصيغته الشاملة والمنظمة

لم يُفعل بشكل فعلي إلا بعد عام 2007. (ماس، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني؛، 2024)، حيث أنه في العام 1994 بدأت عملية التخطيط الحكومي ووضع بنود الموازنة العامة، فجاءت أولى الخطط وهي الخطة التنموية الثلاثية 1998-2000، وتبعتها خطة التنمية الخمسية 1999-2003، وخطة إعادة الاستقرار للوضع الاقتصادي والاجتماعي 2004-2005، وخطة الإصلاح والتنمية 2008-2010، وخطة التنمية الوطنية (إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة) 2011-2013، وخطة التنمية الوطنية (بناء الدولة وتجسيد السيادة) 2014-2016، أجندة السياسات الوطنية (المواطن أولاً) 2017-2022، ومنذ العام 2015 اعتمدت البلدان في العالم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2015) وعملت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة على وضع استراتيجيات عدة من أجل التنمية المستدامة والتي كانت دائماً الهدف المنشود لكل حكومة من الحكومات، فأخذت بعض الحكومات موازنة المشاريع كإستراتيجية لها فيما كانت موازنة البرامج هي الإستراتيجية لحكومات ثانية فيما جاءت الحكومة السابقة بالتخطيط العنقودي، ومع ذلك نجد أن العجز المالي مستمر ويظهر ذلك جلياً في أزمات الرواتب للموظفين وكذلك تسديد الفواتير للموردين والذي لا يخلو عام من هذه المشاهد التي باتت وكأنها جزء من المشهد الفلسطيني العام (سعادة، 2022).

إن الحالة الفلسطينية حالة خاصة حيث تعتمد الحكومة على المساعدات الدولية بشكل كبير حيث أنه وكما يوضح الملحق (أ) المعلومات الأساسية للموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة 2008-2022 أن مجموع ما حصلت عليه السلطة الفلسطينية من مساعدات لدعم الموازنة طيلة فترة الدراسة هو (71753) مليون شيكل والذي شكل ما نسبته 29.5% من قيمة صافي الإيرادات، كما ظهر أن أعلى نسبة دعم كانت 63.7% في عام 2008 وأن أقل نسبة دعم خارجي للموازنة كانت في عام 2022 حيث شكلت مما نسبته 9.3%، وهناك تحديد وشروط في آلية صرف المساعدات من الدول المانحة، مما يؤثر على المخطط الحكومي من حيث وضع الخطط بما يتناسب مع تلك المنح الدولية وتقيد الموازنة في الشق غير المنوي عمله خلال تلك الفترة وبما يتلاءم مع تطلعات ورؤية الحكومة. وايضاً

وجود الاحتلال يعيق التنمية السياسية والاقتصادية من خلال وضع سياسيات تعيق الخطط الحكومية، من أهمها المقاصة ومنع تحويل المبالغ المقتطعة والتضييق على المزارعين عندما تبنت الحكومه الفلسطينية الثامنة عشرة في خطتها دعم مشاريع العناقيد الزراعية وتشجيع الصناعات والتجارة المحلية ومحاربة التبعية الاقتصادية لدولة الاحتلال، إلا أن الاحتلال أعاق تلك الخطط، وأيضاً صعب من دخول الأموال والموارد لبعض القطاعات مما أدى إلى تهميش لتلك القطاعات واعاقة التنمية فيها أو تركها دون النظر إليها.

وعند مراجعة الموازنة الفلسطينية تبين أن المشاريع التنموية التي خطط لها هي عبارة عن مشاريع يتم تنفيذها من خلال الدعم الخارجي أي أن تنفيذ هذه الخطط مقيد بالحصول على الدعم الخارجي وليس العمل على توفير أموال من خلال تعظيم الإيرادات، حيث تتأثر الموازنة بالدعم الخارجي والتقييد في صرف تلك المساعدات.

كما وجد أنه في الوضع الطبيعي عند إعداد الموازنة العامة يكون هناك خطة حكومية لتأني الموازنة وتظهر مدى أهمية الخطة الحكومية ومدى توافقها مع الآراء العامة والمصلحة العامة ورؤية الدولة، إلا أن الوضع الفلسطيني يظهر ذلك بشكل معاكس، حيث إعداد الخطة تستنبط من الموازنة العامة المعدة سابقاً.

الموازنة الفلسطينية هي موازنة عجز (تحوى عجز هيكلي دائم) وحسب ما يتم إعلانه من خلال وزارة المالية، ويظهر بشكل دوري أن هناك عجز في القدره على دفع الرواتب للموظفين العموميين وكما أن هناك امتناع من الموردين الذي يقومون بتوريد مواد الى الدولة بالتوريد وهذه الأمور متكررة ولا حديث للحكومات الفلسطينية المتعاقبة عن استدامة مالية وما يستنتج من ذلك أن اقل خلل يجعل هذه الموازنة عاجزة.

## 1.2 مشكلة الدراسة

تعد الموازنة العامة للدولة اداة اساسية لتوجيه النشاط الحكومي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتوجيه الموارد نحو الاهداف التنموية وفي ظل الضغوط المتزايدة التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية والتحديات الكبيرة التي تعيق عملية التخطيط الحكومي، لذا تتمحور الإشكالية البحثية في تحليل التأثير البنوي أحادي الاتجاه للموازنة العامة على نجاعة التخطيط الحكومي الفلسطيني، حيث تشكل القيود المالية للموازنة عاملاً حاسماً في تحديد شكل التخطيط الحكومي ومضمونه، وليس العكس كما تقتضيه النماذج النظرية المثالية. وتبرز هذه الإشكالية بوضوح في السياق الفلسطيني الذي يعاني من عجز هيكلي مزمن واعتماد كبير على التمويل الخارجي.

تتجسد جوانب الإشكالية في المستويات التحليلية التالية:

1. على المستوى الهيكلي:

أ. كيف تحولت الموازنة من أداة لتنفيذ الخطط إلى عامل محدد لها؟

ب. إلى أي درجة أسهم الاعتماد على المساعدات الخارجية (29.5% من إجمالي الإيرادات 2008-

2021) في تقييد الخيارات التخطيطية؟

2. على المستوى الوظيفي:

أ. كيف تؤثر أولويات الإنفاق الإلزامي (كالرواتب والديون) في تحويل التخطيط من عملية

استراتيجية إلى إدارة يومية للأزمات؟

ب. ما مدى اتساق الخطط الحكومية المتعاقبة (1998-2021) في ظل تقلبات الموازنة؟

3. على مستوى النتائج:

أ. كيف أثرت هذه الديناميكية على تحقيق الاستدامة المالية والتنمية؟

ب. ما مدى نجاح الحكومات المتعاقبة في تأسيس بنية تحتية تخطيطية مستدامة رغم القيود المالية؟

تستند هذه الإشكالية إلى التناقضات الملاحظة بين:

- النظرية: حيث يجب أن يكون التخطيط موجهاً للموازنة.
- الواقع: حيث أصبحت الموازنة موجهاً للتخطيط.
- المأمول: تحقيق تنمية مستدامة عبر خطط متكاملة.
- المعوقات: سيولة مالية محدودة وشروط مانحين.

### 1.3 أسئلة الدراسة

1. ما السمات الهيكلية والوظيفية للتخطيط الحكومي الاستراتيجي في فلسطين خلال (2008-2021) في ظل قيود الموازنة؟
2. كيف أعاد العجز الهيكلي للموازنة وتذبذب المساعدات الخارجية صياغة الأهداف الاستراتيجية للحكومات الفلسطينية؟
3. ما آليات تأثير الموازنة على تضييق الخيارات الاستراتيجية؟
4. كيف أثرت أولويات الإنفاق الإلزامي (ك الرواتب والديون) على تراتبية الأهداف التنموية في الخطط الحكومية؟
5. ما درجة الاتساق والتراكمية بين الخطط الحكومية المتعاقبة (2008-2021) في سياق تقلبات الموازنة؟
6. هل أسهمت البرامج الحكومية في بناء قاعدة مؤسسية مستدامة رغم القيود المالية؟
7. ما آليات التكيف التي يمكن تعزيزها لتحقيق توازن بين متطلبات التنمية الاستراتيجية وقيود الموازنة؟

#### 1.4 أهمية الدراسة

تكمن الأهمية البحثية لهذه الدراسة في كونها تمثل مقارنة تحليلية نقدية للعلاقة الجدلية بين الموازنة العامة وفعالية التخطيط الاستراتيجي. حيث تطرح الدراسة نموذجاً تحليلياً معكوساً يبحث في كيفية تأثير القيود المالية على عملية صنع القرار التخطيطي، مميزةً بين نمطين أساسيين من المخططين: المخطط الاستراتيجي الذي ينطلق من الرؤية والأهداف الوطنية، والمخطط التكيفي الذي يقيد تخطيطه بالإمكانيات المتاحة فحسب.

وتكتسب الدراسة بعداً تنموياً مهماً من خلال تركيزها على محوريات الاستدامة المالية كمدخل لضمان فعالية التخطيط الحكومي، حيث تشكل الموازنة المستدامة الضامن الأساسي لاستمرارية تقديم الخدمات العامة وجودتها، وقدرة المؤسسات على الوفاء بمسؤولياتها التنموية في الأمدن المتوسط والبعيد.

أما على المستوى المنهجي، فتستمد الدراسة مشروعيتها العلمية من اختيار الفترة الزمنية (2008-2021) كإطار زمني للتحليل، وذلك لاعتبارات منهجية وتطبيقية عدة:

1. تمثيلها لمرحلة تحولية حرجة في السياسات المالية الفلسطينية
2. شمولها لتقلبات كبرى في حجم التمويل الدولي وأنماطه
3. إتاحتها لتقييم أثر المتغيرات السياسية والأمنية على الأداء المالي
4. توفر البيانات الرسمية الكافية لإجراء تحليل اقتصادي قياسي دقيق

كما تقدم الدراسة إضافة نوعية من خلال منهجيتها التحليلية الشاملة التي تجمع بين التحليل الكمي للبيانات المالية والتحليل النوعي للسياسات، مما يمكنها من تقديم توصيات عملية قابلة للتطبيق.

## 1.5 أهداف الدراسة

تهدف الرسالة الى:

1. تحليل السمات الهيكلية والوظيفية للتخطيط الحكومي الاستراتيجي الفلسطيني (2008-2021) في سياق القيود المالية للموازنة
2. قياس تأثير العجز الهيكلي وتقلبات المساعدات الدولية في إعادة صياغة الأهداف الاستراتيجية للحكومات
3. تشخيص آليات تأثير أولويات الإنفاق الإلزامي (الرواتب/الديون) على تهميش الأبعاد التنموية غير المالية
4. تقييم درجة الاتساق والتراكمية بين الخطط الحكومية المتعاقبة ومدى مساهمتها في البنية التحتية المؤسسية
5. تحويل كفاءة آليات التكيف الحكومي في الحفاظ على الحد الأدنى من الفعالية الاستراتيجية رغم شح الموارد
6. فك تشابك العلاقة الجدلية بين:
  - أ. الموازنة كأداة ضبط مالي
  - ب. التخطيط كمنظومة استشراف استراتيجي
7. اقتراح نموذج تكييفي لموازنة تمويلية تدعم التخطيط الاستراتيجي في ظل الأزمات المزمنة

## 1.6 حدود أو محددات الدراسة

يتناول البحث الأساليب والإجراءات المتعلقة بإعداد الموازنة العامة والتخطيط الحكومي في فلسطين، أما الحدود الزمنية للبحث فتتمثل في الفترة الزمنية 2008-2021.

## 1.7 متغيرات الدراسة

1. العامل المستقل (المتغير المستقل): هو الموازنة العامة الفلسطينية.

السبب:

أ. يُعتبر العامل المؤثر أو السبب في العلاقة، حيث تُدرس كيفية تأثير تغيّرات الموازنة (حجمها، هيكلها، قيودها) على التخطيط الحكومي.

ب. التركيز على "كيف تقيد الموازنة التخطيط" يؤكد أنها العامل الفاعل في العلاقة (المتغير المُفسّر).

2. العامل التابع (المتغير التابع): هو نجاعة التخطيط الحكومي.

السبب:

أ. يُعتبر النتيجة أو الأثر الذي يُقاس، حيث يعتمد على التغييرات في الموازنة العامة.

ب. نجاح أو فاعلية التخطيط الحكومي (مثل تحقيق الأهداف، الكفاءة، المرونة) هي المؤشر الذي يتأثر بضغط أو قيود الموازنة.

3. تلخيص العلاقة السببية:

الموازنة العامة (عامل مستقل) يؤثر على ← نجاعة التخطيط الحكومي (عامل تابع).

هذا النموذج قائم على تحليل أثر سياسة مالية (الموازنة) على كفاءة الأداء الحكومي (التخطيط) حيث أنه:

أ. إذا قلت الموازنة (مستقل)، قد تنخفض نجاعة التخطيط (تابع) بسبب عدم تمويل المشاريع.

ب. إذا زادت القيود في بنود الموازنة (مستقل)، قد تقل مرونة التخطيط (تابع).

## 1.8 الدراسات السابقة

دراسة قبها وموسى (2022) بعنوان دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية، هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في دعم عملية اتخاذ القرارات المالية، ومدى اعتماد الوزارات والهيئات التابعة للسلطة على الموازنة العامة في هذا السياق. كما سعت الدراسة إلى تحديد مدى إسهام الموازنة في ترشيد القرارات المالية، والكشف عن أبرز التحديات والصعوبات التي قد تواجه صنّاع القرار وتُحدّ من فعالية استخدامها كأداة تخطيطية ورقابية.

ولتحقيق أهداف الدراسة، تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي نظراً لملاءمته لطبيعة الموضوع، حيث تم استخدام البيانات الثانوية بعد جمعها وتحليلها، إلى جانب تصميم استبانة كأداة رئيسية للإجابة على أسئلة الدراسة واختبار فرضياتها.

وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، أبرزها أن ترشيد القرارات المالية يعتمد بدرجة أكبر على الرقابة المالية مقارنة بالتخطيط، وأن الرقابة تلعب دوراً جوهرياً في متابعة الأنشطة المالية للوزارات والهيئات، مما يسهم في الحد من الهدر في المال العام المخصص للنفقات العامة والمشاريع الخدمية. كما أظهرت النتائج أهمية الرقابة على الإيرادات العامة ودورها في دعم تغطية النفقات الحكومية.

بناءً على هذه النتائج، أوصت الدراسة بعدة توصيات، من أهمها: اعتماد موازنة البنود بدلاً من موازنة البرامج نظراً لارتباطها بأهداف محددة لكل برنامج، وعقد اجتماعات دورية للمديرين الماليين في مختلف الوزارات والهيئات لمراجعة الانحرافات في تنفيذ الموازنة، وتحليل أسبابها، وتفعيل آليات التغذية الراجعة. كما شددت التوصيات على ضرورة الاهتمام بتطوير الكوادر البشرية المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، من خلال التدريب واللقاءات الدورية، بهدف تعزيز الكفاءة المهنية والفنية في استخدام الموازنة كأداة فعالة للتخطيط والرقابة.

دراسة الغواظنة (2022)، بعنوان العوامل المؤثرة على الموازنة العامة. هدفت الدراسة إلى التعرف على أهمية الموازنة العامة وكيف يمكن أن تكون الموازنة العامة أداة من أدوات الإدارة العليا للوصول إلى تصور لمستقبل المؤسسة وما سوف تصل إليه في نطاق الموارد الموجودة بها وانعكاس البيئة المحيطة عليها، ويستعرض البحث مراحل إعداد الموازنة والتي تشمل: الوقوف على مسؤوليات إعداد الموازنة، تطوير دليل الموازنة المتعلق بالمؤسسات، إعداد الجدول الزمني لإقرار الموازنة العامة، وضع الموازنة وتسليمها، توزيع وتحليل إستراتيجية وتدبير ووسائل وضع الموازنة، وتجميع الموازنة ووضع الموازنة الختامية، كما يتناول البحث العوامل المؤثرة على تحضير الموازنة العامة ومنها العوامل المؤثرة على إعداد الموازنة العامة. وقدمت الباحثة عدة توصيات من أهمها التركيز الكبير على وضع الموازنة العامة من خلال الجمع بين أهداف العاملين وأهداف الوزارة من أجل تشجيعهم وزيادة الدافعية لديهم تجاه العمل على الوصول للأهداف العامة للوزارة، واتبعت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي لوصف وتحليل العوامل المؤثرة على إعداد الموازنة العامة.

دراسة البنا والسجيني وشاكر (2022) بعنوان مدخل مقترح لتطوير الموازنة العامة بالعراق للتوافق مع الاتجاهات المعاصرة وأثره على هيكل النظام المحاسبي الحكومي، هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على طبيعة الموازنة العامة المطبقة حالياً في العراق، واستعراض أبرز الاتجاهات المعاصرة في إعداد الموازنات، مع تقديم شرح مفصل لكل منها. كما تناولت الدراسة النظام المحاسبي الحكومي القائم، واستعرضت المدخل المقترح المتمثل في "موازنة البرامج والأداء"، إلى جانب تحليل أثر هذا المدخل على النظام المحاسبي الحكومي.

وقد خلصت الدراسة إلى أن موازنة البنود لا تُعد أداة ملائمة لوضع سياسة مالية فعالة للدولة، خاصة في ظل اعتماد النظام المحاسبي الحكومي على أسس قياس تقليدية، كالاستخدام الحصري للأساس النقدي في تسجيل العمليات المالية، مما يؤدي إلى تقديم صورة غير دقيقة عن الإيرادات والنفقات. في المقابل، يُسهم تطبيق موازنة البرامج والأداء في تحديث وتطوير النظام المحاسبي الحكومي، من خلال

الاعتماد على أساس الاستحقاق واستخراج بيانات مالية دقيقة تتعلق بالنفقات والإيرادات الفعلية. كما تتيح هذه الموازنة إمكانية استخدام المعلومات المالية كأداة لتقييم الأداء، وتساعد في تعزيز الرقابة المالية والحد من الإنفاق الحكومي غير الضروري.

وأوصت الدراسة بضرورة تبني موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة في العراق، إلى جانب تدريب الموظفين المختصين من خلال عقد دورات وورش عمل تركز على آليات إعداد وتنفيذ هذه الموازنة. كما دعت إلى تطوير النظام المحاسبي الحكومي عبر الانتقال من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق، بما يُعزز من كفاءته وفعاليته، ويوفر معلومات دقيقة تدعم عملية تقييم الأداء واتخاذ القرار. وشددت الدراسة على أهمية إعداد دليل محاسبي شامل للحسابات الحكومية، وإجراء التعديلات اللازمة على السجلات المحاسبية لتتماشى مع هذا التطور.

**دراسة حسين وعبدالوهاب (2021)** بعنوان الآثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق (دراسة تطبيقية)، هدفت الدراسة إلى تحقيق التكامل بين خطوات إعداد موازنة البرامج والأداء في البيئة العراقية وذلك من خلال وضع أسلوب يحقق هذا التكامل، وبيان المساهمة التي يمكن تحقيقها في تحسين أعمال الإدارات الحكومية في العراق، وذلك بغرض تحقيق الشفافية والمساءلة عن الإيرادات والنفقات التي تترجم أهداف النشاط الحكومي.

توصلت الدراسة إلى أن اعتماد نظام موازنة البرامج والأداء يساهم في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، مما يعزز من كفاءة وفعالية البرامج والأنشطة المختلفة. كما يساعد هذا النظام في تعزيز آليات الرقابة والمسؤولية من خلال متابعة الانحرافات، وتقييم النتائج والآثار، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف المخطط لها. ويرجع ذلك إلى محدودية الموازنة التقليدية في ربط الإيرادات والنفقات بمراكز المسؤولية، مما يقلل من قدرتها على توفير إطار مناسب يضمن رقابة فعالة على الأداء.

دراسة الموسوي واليساري والجنابي (2018) بعنوان اثر عجز الموازنة الحكومية في مؤشرات التداول في سوق الأوراق المالية (دراسة تطبيقية في سوق العراق للأوراق المالية للمدة من 2005 - 2016)، هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهمية التخطيط المالي القائم على أسس علمية ومنهجية مدروسة، موضحة أن التخطيط المالي السليم يتماشى مع المفاهيم المالية المعتمدة على المستوى العالمي. كما تناولت الدراسة دور الموازنة العامة، مبينة أهميتها وأهدافها وخصائصها، إضافة إلى أنواعها والمراحل التي تمر بها عملية إعدادها. وركزت الدراسة كذلك على تحليل أسباب عجز الموازنة العامة، وطرحت مجموعة من الأساليب والمعالجات الممكنة للتعامل معه.

كما تطرقت الدراسة إلى دور الأسواق المالية في دعم الاقتصاد الوطني، وأشارت إلى أن أي اضطراب يصيب هذه الأسواق ينعكس سلباً على باقي القطاعات الاقتصادية، مما يظهر مدى ترابط واستدامة الأنظمة الاقتصادية. وأوضحت الدراسة أن للموازنة العامة أهدافاً متعددة تشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية، وأن هذه الأهداف تشكل ركائز أساسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. في المقابل، اعتبرت أن استمرار العجز في الموازنات يمثل تهديداً مباشراً لهذا الاستقرار، وينعكس سلباً على مختلف الجوانب الحيوية في الدولة.

دراسة الموسوي والعامري (2018) بعنوان الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء، هدفت هذه الدراسة إلى بحث جدوى اعتماد موازنة الأداء كأفضل أسلوب من بين أساليب إعداد الموازنة الاتحادية، لما لها من قدرة على المساهمة في بناء نموذج مثالي للموازنة العامة في العراق. وقد بينت الدراسة أن هذا الأسلوب يعتمد على مبادئ وقواعد علمية تضمن تخصيص الموارد المالية واستثمارها بشكل أمثل، بما يحقق كفاءة الأداء بأقل التكاليف الممكنة، سواء على الصعيد الإداري أو المحاسبي، فضلاً عن دوره في الحد من هدر المال العام.

وركزت الدراسة على أن موازنة الأداء تتميز بتركيزها على النتائج الفعلية للأعمال المنجزة، ومدى تحقيق الأهداف المحددة، مما يجعلها أداة فعّالة لتعزيز كفاءة النظام المالي والإداري، ويمنحها قدرة أكبر على دعم استقرار ونجاح النشاط المالي في الدولة.

كما خلصت الدراسة إلى أن تطبيق موازنة الأداء يتطلب إدخال تعديلات على بعض القوانين والتعليمات المالية والمحاسبية القائمة حالياً، نظراً لعدم توافقها مع متطلبات هذا النوع من الموازنات، مما يستدعي تطوير الإطار التشريعي والتنظيمي لإنجاح عملية التطبيق.

دراسة العامري والعمار والخرعلي، (2018) بعنوان استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية (دراسة تطبيقية في جامعة المثنى - العراق)، هدفت هذه الدراسة إلى تطوير نظام إعداد الموازنة في الوحدات الحكومية من خلال اعتماد نظام موازنة البرامج والأداء، بوصفه أداة فعّالة للتخطيط والرقابة على الأنشطة والفعاليات الحكومية، مع التركيز على التطبيقات العملية اللازمة لتنفيذ هذا النظام. كما سعت الدراسة إلى تقليل الهدر في المال العام من خلال الحد من النفقات غير الضرورية.

أظهرت نتائج التحليل الإحصائي وجود تأييد واضح من قبل أفراد العينة لأهمية تبني هذا النوع من الموازنات. كما بيّنت النتائج التطبيقية أن استخدام موازنة البرامج والأداء في الوحدات الحكومية الفرعية يحقق فوائد ملموسة في مجالي التخطيط والرقابة على استخدام الموارد المالية.

وفي ضوء هذه النتائج، أوصت الدراسة بضرورة الانتقال من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) إلى موازنة البرامج والأداء وتطبيقها فعلياً في الوحدات الحكومية، لما لها من مزايا متعددة، أبرزها: المرونة، التركيز على تحقيق الأهداف، خفض التكاليف، تحسين دقة التنفيذ، وتوفير أداة عملية لتقييم الأداء المالي والإداري للوحدات الحكومية والعاملين فيها.

دراسة تلاحمة (2018) بعنوان دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية. هدفت هذه الدراسة إلى استكشاف دور الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة، ومدى اعتماد الوزارات والهيئات الحكومية عليها في دعم اتخاذ القرارات المالية. ولتحقيق أهداف الدراسة، تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي نظراً لملاءمته لطبيعة البحث، كما تم الاستعانة بالبيانات الثانوية بعد جمعها وتحليلها، إلى جانب إعداد استبانة استخدمت كأداة رئيسية للإجابة على أسئلة الدراسة واختبار فرضياتها.

وتوصلت الدراسة إلى أن عملية ترشيد القرارات المالية تعتمد بشكل رئيس على الرقابة المالية، أكثر من اعتمادها على التخطيط، مما يبرز أهمية تفعيل الجانب الرقابي في إدارة الموازنات.

واستناداً إلى هذه النتائج، أوصت الدراسة باعتماد موازنة البرامج والأداء بدلاً من موازنة البنود التقليدية، نظراً لارتباط كل برنامج فيها بأهداف محددة وواضحة، مما يسهم في تحسين كفاءة الإنفاق العام. كما دعت إلى تعزيز الاهتمام بالكفاءات البشرية المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، من خلال تطوير مهاراتهم المهنية والفنية بما يمكنهم من استخدام الموازنة كأداة أكثر فاعلية في مجالي التخطيط والرقابة.

دراسة **Altundemira & Goksu (2017)** Performance-Based Budgeting on Strategic

Planning: The Case Study in Turkish Higher Education System بعنوان الموازنة

القائمة على الأداء في التخطيط الاستراتيجي: دراسة الحالة في نظام التعليم العالي التركي. هدفت هذه

الدراسة لفحص الموازنة القائمة على الأداء بناءً على التخطيط الاستراتيجي في نظام التعليم العالي

التركي، وإجراء تحليل شامل، حيث استعرضت هذه الدراسة الأدبيات بشكل شامل، وقدمت لمحة عامة

عن الوضع الحالي للموازنة القائمة على الأداء في نظام التعليم العالي التركي وبحثت عن أوجه القصور

فيها. وتوصلت الدراسة إلى أن طريقة الموازنة القائمة على الأداء مفضلة في العديد من البلدان المتقدمة

والنامية وهذا ما تم تطبيقه في المؤسسات للعامّة التركيبة منذ اعتماد قانون الإدارة المالية العامة والرقابة رقم 5018، حيث تم تطبيق الموازنة القائمة على الأداء المستندة إلى التخطيط الاستراتيجي، وأصبحت جداول الأداء مع المؤشرات أو الخطط الإستراتيجية أو تقارير الأنشطة يجب أخذها في الاعتبار عند تقديم طلبات المنح من الخزينة للمؤسسات والشركات العامة التركية.

**دراسة مجلخ (2016)** بعنوان العوامل المؤثرة على أداء الموازنة العامة في الجزائر: دراسة تحليلية للفترة "2004-2014". هدفت هذه الدراسة إلى تحليل أسباب عجز الموازنة العامة في الجزائر وتأثير الأزمة المالية والاقتصادية العالمية عليها، مع التركيز على تحديد السياسات والآليات المناسبة للحد من هذا العجز. وخلصت الدراسة إلى أن العجز في الموازنة العامة بالجزائر يُعد هيكلياً ومستمرًا خلال فترة الدراسة، ويرجع ذلك إلى ارتفاع النفقات العامة نتيجة لتمويل المخططات الإنمائية، بالإضافة إلى انخفاض الإيرادات العامة المتأثرة بتداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي انعكست على الجزائر من خلال التجارة الخارجية والتضخم.

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، مستندةً إلى البيانات الحكومية كمصدر أساسي للمعلومات، وقد أوصى الباحث بضرورة تحديث وإصلاح نظام الموازنة الحالي في الجزائر، وذلك من خلال ترشيد الإنفاق العام، تنويع مصادر الإيرادات، واعتماد النظام الاقتصادي الإسلامي كإطار يساعد في تحقيق الاستقرار المالي وتقليل العجز.

**دراسة شبانة (2015)** بعنوان دور الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في ترشيد القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية. هدفت هذه الدراسة إلى استكشاف دور الموازنة العامة في تعزيز عملية التخطيط وترشيد اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى تحليل دورها كأداة للرقابة المالية والإدارية. اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، حيث سعى إلى وصف الظاهرة المدروسة وتحليل بياناتها بدقة. وقد استند إلى مصدرين رئيسيين لجمع المعلومات؛ الأول يتمثل في الكتب والمراجع العربية والأجنبية ذات الصلة، بينما تمثل الثاني في معالجة الجوانب التحليلية للدراسة باستخدام الاستبانة كأداة بحث أساسية.

توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أبرزها أن الموازنة العامة تلعب دوراً مهماً في تحسين عملية التخطيط داخل السلطة الوطنية الفلسطينية، من خلال تحديد الأهداف بدقة وضبط عناصر الإيرادات والنفقات. كما أثبتت الدراسة أن الموازنة تسهم في ترشيد عملية اتخاذ القرارات، مما يساعد في تعزيز الرشد المالي والإداري، إضافة إلى توفير إمكانية المفاضلة بين البدائل المختلفة بفعالية أكبر.

دراسة عبدالله (2012) بعنوان اثر التخطيط الحكومي للسلطة الوطنية الفلسطينية على التنمية السياسية خلال الفترة 1994-2009. هدفت هذه الدراسة إلى تقييم السياسة العامة للحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى عام 2009، وذلك من خلال تحليل البرامج الحكومية وأهدافها خلال تلك الفترة. وقد استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث تم في الجانب الوصفي استعراض التطورات السياسية والاقتصادية، بينما اعتمد الجانب التحليلي على الملاحظة ودراسة وتحليل المصادر والمراجع ذات الصلة، إلى جانب البيانات الرسمية الصادرة عن الحكومات الفلسطينية.

وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، أبرزها أن القيود المفروضة بموجب اتفاقيتي أوسلو وباريس أثرت سلباً وبشكل كبير على قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على تحقيق أهدافها التنموية، حيث أعاقت جهود التنمية وأجبرت الحكومات في كثير من الأحيان على التراجع عن برامجها وخططها التنموية.

وفي ضوء هذه النتائج، أوصت الدراسة بضرورة أن تتسم عملية التخطيط في فلسطين بدرجة عالية من المرونة، بما يتناسب مع حجم التحديات والمتغيرات التي تواجهها السلطة. كما شددت على أهمية أن تطرح الحكومة الفلسطينية برنامجاً وطنياً واضحاً وقابلاً للتنفيذ، يعكس أولويات الشعب الفلسطيني ويستجيب للظروف السياسية والاقتصادية المحيطة.

دراسة بكرين إ.، (2012) بعنوان نظم صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأثرها على تقديرات الموازنة. هدفت الدراسة إلى تحليل أساليب اتخاذ القرار في إعداد الموازنة العامة

للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديد تأثير كل من النظام التراكمي، العقلاني، والمختلط على تقديرات الموازنة، ومستويات الإنفاق والإيراد العام، إضافة إلى تحديد الأسلوب الأمثل لاتخاذ القرار ومعوقات تطبيقه. استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، واشتملت على العاملين في إعداد الموازنة بالوزارات والمؤسسات الحكومية.

توصلت النتائج إلى أن موازنة البنود والنظام التراكمي هما الأسلوبان المعتمدان حالياً، مما يؤثر مباشرة على دقة تقديرات الموازنة. وأوصت الدراسة بضرورة الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء، واعتماد النظام العقلاني في اتخاذ القرار، إلى جانب تطوير الكوادر البشرية وربط الموازنة بالبرامج السياسية المنتخبة، ووضع معايير واضحة لتقدير المخصصات بعيداً عن أساليب التفاوض والمساومة.

دراسة أبو زعيتر (2012) بعنوان دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، هدفت هذه الدراسة إلى تحليل الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية من حيث مراحل إعدادها، والإطار القانوني المنظم لها، بالإضافة إلى التعرف على مصادر تمويلها، سواء كانت محلية أو خارجية، وذلك خلال الفترة من عام 2000 إلى عام 2010. كما تناولت الدراسة مضمون الاتفاقيات الاقتصادية التي عقدها السلطة الفلسطينية مع الدول الأخرى، وتأثيرها على إعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

قام الباحث بتقسيم الإيرادات المحلية للسلطة إلى أربع مراحل زمنية رئيسية، وفقاً للتغيرات والتطورات السياسية التي شهدتها تلك الفترة. اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، وتم جمع البيانات من خلال مصادر ثانوية شملت الكتب والمراجع المتخصصة، العربية والأجنبية، إلى جانب التقارير المالية الرسمية.

وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، أبرزها أن السلطة الوطنية الفلسطينية تعتمد موازنة البنود كأسلوب لإعداد النفقات، في حين لا تطبق موازنة البرامج والأداء، التي تتيح رقابة أفضل وتخطيطاً

أكثر فعالية. كما بيّنت النتائج أن نسبة النفقات التطويرية في الموازنة لا تزال منخفضة بشكل ملحوظ مقارنة بالنفقات الجارية.

#### دراسة UZOH (2012) The Role Of Budgeting in managerial Planning And Control

بعنوان دور الموازنة في التخطيط والرقابة الإدارية. هدفت هذه الدراسة إلى تقييم العلاقة بين الموازنة العامة وكل من التخطيط والرقابة الإدارية، مع التركيز على الآثار المترتبة على ضعف استخدام الموازنة كخطة تنظيمية وأداة رقابية فعالة. كما هدفت الدراسة إلى توضيح دور الموازنة في دعم عملية اتخاذ القرارات الرشيدة داخل المؤسسات.

وقد اعتمد الباحث في منهجيته على كل من المصادر الأولية والثانوية؛ حيث شملت المصادر الأولية تصميم استبانة وإجراء عدد من المقابلات لجمع البيانات المباشرة من الميدان، في حين تضمنت المصادر الثانوية مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع البحث.

أظهرت نتائج الدراسة وجود علاقة وثيقة بين الموازنة والخطط الإدارية والرقابة، إذ تبين أن الموازنة تُعد أحد المكونات الأساسية في إدارة الأنشطة التشغيلية والمؤسسية، وتُستخدم كأداة فعالة لمتابعة الأداء وتقييمه في المؤسسات.

دراسة عثمان ا. (2011) بعنوان تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء "دراسة ميدانية"، هدفت هذه الدراسة إلى تحليل واقع النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني، واستكشاف سبل تطويره بما يُعزز من كفاءته وفعاليته في تقييم أداء العاملين في الوحدات الحكومية. كما سعت إلى بحث إمكانية قياس تكلفة الأنشطة والبرامج الحكومية المنفذة بدقة، بغرض الوقوف على مدى جدواها ومردودها في مختلف القطاعات، إلى جانب العمل على تحسين آليات توزيع الموارد المالية وترشيد الإنفاق العام.

وقد خلصت الدراسة إلى أهمية الانتقال من الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة إلى موازنة البرامج والأداء، باعتبارها أكثر ملاءمة لتحقيق الأهداف التنموية والرقابية. كما أوصت بضرورة التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق في النظام المحاسبي المعتمد، وذلك بهدف تحسين جودة البيانات المالية، وتعزيز قدرة النظام المحاسبي على دعم كفاءة الأداء المؤسسي في الوحدات الحكومية الفلسطينية.

**دراسة سلوم و المهاني (2007)** بعنوان الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: دراسة ميدانية للموازنة العراقية، هدفت هذه الدراسة إلى استكشاف أسلوب متطور وعلمي لتقدير المصروفات العامة في وحدات الدولة المختلفة، سواء على مستوى الدولة المركزية أو الأقاليم والمحافظات التي يقرها الدستور، وذلك من خلال تبني نماذج الموازنات الحديثة مثل موازنة البرامج والأداء، وموازنة التخطيط والبرمجة، والموازنة الصفرية. وأكدت الدراسة على ضرورة تجاوز أساليب الموازنة التقليدية في تقدير الإنفاق العام، أو على الأقل دعمها بموازنات حديثة، لا سيما في ما يتعلق بالإنفاق الاستراتيجي والاستثماري، باعتبار الموازنة أداة مركزية لتحقيق فعالية الأداء العام.

كما تناولت الدراسة آليات تنفيذ الموازنة العامة، وسبل تطوير النظام المحاسبي المعتمد، بما يشمل تعزيز قدرته على إعداد التقارير المالية الدقيقة وتفعيل نظم الرقابة المالية للحد من الفساد الإداري. وتم التركيز أيضاً على العلاقة بين الموازنة والنظام المحاسبي، بدءاً من تسجيل العمليات المالية وحتى إعداد الحساب الختامي، إضافة إلى دراسة الأسس التي يتم على أساسها اعتماد نتائج التنفيذ المالي.

وقد قدمت الدراسة نموذجاً مقترحاً لتطوير آليات تنفيذ الموازنة في ظل التغيرات المعاصرة، خاصة في ظل التطورات التكنولوجية وتزايد حجم الموازنات العامة. كما بحثت في أساليب الرقابة على الموازنة العامة، سواء في نظم الإدارة المركزية أو اللامركزية، وطرحت نموذجاً مقترحاً لرقابة المعاملات المالية المرتبطة بالموازنة.

أما على الجانب التطبيقي، فقد تناولت الدراسة تحليلاً لواقع الموازنة العامة في العراق، من خلال استعراض هيكلها وتقسيماتها المعتمدة، وتقييم آليات العمل القائمة. كما تم تحليل معدلات النمو في تقديرات المصروفات والإيرادات بهدف رصد الاتجاهات المالية العامة وتقييم الأداء المالي في تلك السنوات.

دراسة **Goodman & Clynych (2004)**، Budgetary Decision Making by Executive and Legislative Budget Analysts: The Impact of Political Cues and Analytical Information. بعنوان اتخاذ قرار الموازنة من خلال محلي الموازنة للسلطات التنفيذية والتشريعية. هدفت هذه الدراسة إلى تحليل أثر الخصائص الشخصية والمؤسسية لكل من محلي الموازنة، والسلطين التنفيذية والتشريعية، على أنظمة صنع القرار في إعداد الموازنة العامة. وقد تم تطبيق الدراسة على موازنات ثلاث عشرة دولة غربية، بهدف فهم الكيفية التي تتفاعل بها العوامل البشرية والمؤسسية في تشكيل السياسات المالية.

أظهرت النتائج أن عملية صنع القرار في الموازنة العامة تتأثر بدرجة كبيرة بالجهات الفاعلة في إعدادها، ولا سيما أفراد السلطة التنفيذية، الذين ثبت أن لهم التأثير الأكبر في توجيه مؤشرات السياسة المالية ورسم الخطوط العامة للموازنة. وفي المقابل، تبين أن السلطة التشريعية تؤدي دوراً أقل تأثيراً في نظم صنع القرار المرتبطة بالموازنة.

كما أوصت الدراسة باعتماد الأسلوب العقلاني في إعداد الموازنة العامة، لما له من قدرة على التوصل إلى قرارات أكثر شمولية وكفاءة، مقارنة بالأساليب الأخرى. وقد بينت الدراسة أن النظام العقلاني يمتلك القدرة على الوصول إلى حلول وقرارات في حالات تعذر فيها ذلك باستخدام الأساليب التقليدية، مما يعزز جودة المخرجات المالية ويرتقي بمستوى التخطيط المالي العام.

## 1.9 التعقيب على الدراسات

قامت دراسات بدراسة أدوار الموازنة على التخطيط وأهميتها للدولة فبينت دراسة (قبيها و موسى، 2022) أن ترشيد القرارات المالية يعتمد على الرقابة وليس على التخطيط، والموازنة هي أداة للتخطيط والرقابة، وهذا ما اتفقت معه دراسة (حسين و عبدالوهاب، 2021) التي بينت أن موازنة البرامج والأداء تدعم آليات الرقابة وأن هناك علاقة ما بين خطوات اعداد الموازنة وتحسين الأعمال في ادارات الدولة، ودراسة (العامري، العطار، و الخزعلي، 2018) التي بينت أن موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة وتقليل هدر المال العام، واتفقت معها دراسة (سلوم و المهائني، 2007) التي أكدت أن الموازنة هي الأداة الأهم لتحسين الأداء العام، كما أظهرت دراسة (Goksu و Altundemira، 2017) أن موازنة الأداء تساهم في اعطاء الاستقلالية للادارات والمؤسسات العامة وضمان جودة العمل وهي مرنة وهذا ما أكدته دراسة (عثمان، تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء: دراسة ميدانية، 2011) التي بينت أن موازنة البرامج والأداء هي الأفضل للدول، وهذا ما نفته وعارضته دراسة (UZOH، 2012) التي بينت أن الموازنة ضعيفة لأن يتم اعتبارها خطة ادارية وأداة رقابة، والموازنة ما هي إلا تقييم مستمر للأداء.

وقامت دراسات بدراسة تأثير الموازات على القرارات الحكومية والتخطيط الحكومي مثل دراسة (شبانة، 2015) التي بينت دور الموازنة في ترشيد اتخاذ القرارات، وأنه يوجد دور للموازنة في تحسين عملية التخطيط الحكومي، وتعمل الموازنة على ترشيد اخاذ القرارات وتتيح المجال لسهولة المفاضلة ما بين البدائل، ودراسة (بكرون إ.، 2012) التي درست أثر القرارات الحكومية على حجم الانفاق والإيرادات، وبينت الدراسة أن عملية اقرار الموازنة تتم من خلال المفاوضات والمساومة بين الادارة العامة لإعداد الموازنة والمؤسسات الحكومية، وان الاعتماد على اعداد الموازنة يعتمد على التقديرات المبنية على السنوات السابقة.

وقامت دراسات بدراسة العلاقة ما بين التخطيط والموازنات حيث بينت دراسة (تلاحمة، 2018) أن الموازنة هي أداة من أدوات التخطيط واتخاذ القرارات المالية، وترشيد القرارات المالية يعتمد على الرقابة وليس على التخطيط، وأنه يجب تغيير شكل التخطيط ليعتمد على موازنة البرامج بدل من موازنة البنود، ودراسة (UZOH، 2012) التي بينت تقييم العلاقة ما بين الموازنة والتخطيط، وبينت ان الموازنة هي تقييم مستمر للخطة الحكومية.

وقامت دراسات بدراسة تأثير العوامل على كل من الموازنات والتخطيط مثل دراسة (قها و موسى، 2022) التي بينت أنه يجب الاهتمام بالعنصر البشري لتأثيره على جودة اعداد الموازنة والخطة، كما بينت دراسة (الغواطنة، 2022) أن العامل البشري هو أهم العوامل المؤثرة على جودة الموازنة والخطة وكما أنه يجب التركيز على الأهداف عند الشروع بالتخطيط، وبينت دراسة (البناء، السجيني، و شاكر، 2022) أن النظام المحاسبي الحكومي هو العامل المؤثر والمُتأثر بالموازنة، كما بينت دراسة (الموسوي و العامري، 2018) أن تطبيق موازنة الأداء يحتاج الى تعديلات قانونية وتعليمات مالية ومحاسبية قبل البدء في الشروع فيها، كما أظهرت دراسة (مجلخ، 2016) أن أهم أسباب العجز في الموازنات يعود لأسباب وعوامل اقتصادية مما يؤدي الى ارتفاع النفقات، وبينت دراسة (الموسوي، اليساري، و الجنابي، 2018) أن هناك أهداف للموازنة العامة الاقتصادية، اجتماعية، مالية، سياسية وتأثير الموازنات على الاقتصاد يعود بسبب تأثير الموازنات بهذه العوامل، ودراسة (عبدالله، 2012) التي عمدت الى تقييم السياسة العامة للحكومات الفلسطينية، وبينت أن من أعاق التنمية هي الاتفاقيات الموقعة ومنها باريس الاقتصادية والتي تمثل إيرادات فلسطين، وأنه يجب على عملية التخطيط ان تتميز بالمرونة، والبرامج الحكومية المقدمة غير واضحة المعالم وغير قابلة للتطبيق، ودراسة (ابو زعيتر، 2012) التي درست تأثير الاتفاقيات على الموازنات وأن الإيرادات هي السبب في تنفيذ موازنة البنود وليس موازنة برامج وأداء وهو ما يؤدي الى أن تكون الخطط التطويرية قليلة بسبب قلة الإيرادات، ودراسة (Goodman & Clynch, 2004) التي درست تأثير شخصية الأفراد العاملين في التخطيط واعداد الموازنة على

شكلهما، وبينت أن أكبر تأثير هو للأشخاص في السلطة التنفيذية وأنه يجب استخدام النظام العلاقي لاتخاذ القرارات، كما توصلت دراسة (تلاحمة، 2018) الى أنه هناك تأثير للكادر العامل في التخطيط لذلك يجب العمل على تأهيلهم ليكونوا قادرين على التخطيط والرقابة بشكل أفضل.

من خلال عرض الدراسات السابقة ومراجعتها يستخلص الباحث تنوع هذه الدراسات التي تناولت تأثير الموازنات على عملية التخطيط الحكومي والعلاقة ما بين الموازنات والتخطيط وتأثير كل منهما على الآخر والعوامل الأخرى المؤثرة على كل من العمليتين، ستفرد هذه الدراسة بدراسة تأثير الموازنات على التخطيط الحكومي الفلسطيني حيث لم تتم دراسته وستعمل على البناء من خلال ما توصلت اليه هذه الدراسات واستخدام التقارير الرسمية المحلية والدولية لإجراء مقارنات ما بين ما يصدر عن الجهات الرسمية الفلسطينية بخصوص الموازنات والتخطيط الحكومي للكشف عن العلاقة والتأثير، كما سيقوم الباحث بدراسة التغييرات التي حدثت والعوامل المؤثرة على الموازنات الفلسطينية وما هي الأسباب التي أثرت على عدم وجود استدامة مالية والذي أدى الى الأثير على التنمية المستدامة في التخطيط الحكومي الفلسطيني في الفترة الواقعة ما بين 2008-2021.

## 1.10 منهج الدراسة

### 1.10.1 منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، الذي يقوم على وصف خصائص الخطط الحكومية والموازنة وتقاريرها في فترة الدراسة (2008-2021) وجمع المعلومات عنها وتحليلها ووصفها والتحقق من أهدافها بالإضافة الى عقد مقابلات مع أصحاب الشأن في التخطيط الحكومي والتخطيط المالي ووزارة المالية حيث سيعتمد الجانب التحليلي من الدراسة على الملاحظة والتحليل للوثائق والمصادر والمراجع والبيانات الصادرة عن الحكومة والتقارير الصادرة عن جهات الاختصاص في المراقبة على أداء الحكومات.

## 1.10.2 مصادر البيانات

التقارير الحكومية الرسمية الصادرة والتقارير من جهات الرقابة على الأداء الحكومي وأي جهات ذات إختصاص والدراسات السابقة ذات العلاقة.

## 1.10.3 طرق جمع المعلومات والبيانات متضمنة أداة أو أدوات الدراسة الأولية

جمع المعلومات من خلال التقارير الحكومية الرسمية الصادرة والتقارير من جهات الرقابة على الأداء الحكومي وأي جهات ذات إختصاص والدراسات السابقة ذات العلاقة، بالإضافة الى عقد مقابلات مع أصحاب الشأن في التخطيط الحكومي والتخطيط المالي ووزارة المالية.

## 1.11 برنامج العمل

سيتم تقسيم الدراسة الى خمسة فصول

الفصل الأول: مقدمة الدراسة وخلفيتها وإطارها النظري وهو الفصل الذي سيتم من خلاله مناقشة المقدمة والتي تتضمن كل من: طبيعة الموضوع، وأهمية البحث، وأهداف البحث، ومشكلة البحث، وحدود البحث، ومنهج البحث، وعينة البحث، وأدوات البحث، وفرضيات البحث، كما سيتم مناقشة الدراسات السابقة التي ناقشت محاور الدراسة وكيفية الربط ما بين هذه المحاور والدراسات وبناء الفصول اللاحقة والتي ستمثل في دراسة الموازنة والتخطيط الحكومي وتحليل العلاقة ما بينهما.

الفصل الثاني: الموازنة العامة والموازنة العامة الفلسطينية وفي هذا الفصل سيتم دراسة الموازنة العامة بشكل عام وكيف يتم بنائها وقرارها، ومن ثم دراسة الموازنة العامة الفلسطينية بشكل خاص وكيف يتم بنائها وقرارها والعوامل المؤثرة عليها.

الفصل الثالث: التخطيط الحكومي والخطط الحكومية الفلسطينية في هذا الفصل سيتم دراسة التخطيط الحكومي بشكل عام وما هي المدراس المعتمدة والتخطيط الحكومي الفلسطيني بشكل خاص وصفاته والعوامل المؤثرة فيه.

الفصل الرابع: تحليل أثر الموازنة العامة على التخطيط في هذا الفصل سيتم الربط ما بين الموازنة الفلسطينية والتخطيط الحكومي الفلسطيني طيلة فترة الدراسة وإيجاد كيف تؤثر الموازنة على نجاعة التخطيط من خلال دراسة كافة المؤشرات التي تم وضعها في الخطط طيلة فترة الدراسة.

النتائج والتوصيات سيتم خلال هذا الفصل سرد أهم النتائج التي توصل إليها الباحث وما هي معالم التخطيط الحكومي الفلسطيني وكيف تأثر بالموازنة والعمل على وضع تصور يمكن الاستفادة منه لتحسين نجاعة التخطيط الحكومي وإظهار العلاقة ما بين التخطيط الحكومي الموازنة العامة.

## الفصل الثاني

### الموازنة العامة والموازنة العامة الفلسطينية

#### 2.1 المقدمة

تعد الموازنة العامة من أهم أدوات السياسة المالية وتظهر أهميتها كونها تعكس البرنامج السياسي للحكومة، حيث تلعب الموازنة دوراً بارزاً في العملية السياسية، وتعتبر الموازنة إحدى الأدوات الرئيسية والمهمة التي تستخدم من قبل المؤسسات التي تقوم من خلالها برسم السياسات وتحقيق الأهداف ولها أهمية كبيرة لما لها من دور في تنشيط عمل التخطيط وتحديد الأهداف والتعبير عنه بلغة الأرقام، فهي برنامج للعمل في فترة مستقبلية تهدف إلى تنظيم النشاط الاقتصادي في حدود الموارد البشرية والمالية المتاحة بحيث يتم تحقيق أفضل النتائج، وتحل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية أهمية خاصة حيث تعتبر الأداة المالية الأساسية التي تستطيع من خلالها تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المختلفة (تلاحمة، 2018).

#### 2.2 الموازنة العامة: المفاهيم والأطر النظرية

##### 2.2.1 تعريف الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة على أنها التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة (دراز، 1989)، كما أنها تعرف على أنها خطة (برنامج) للعمل في فترة مستقبلية، تهدف إلى تنظيم وتنسيق أوجه النشاط الاقتصادي لمنظمة معينة، في حدود الموارد البشرية والمادية والمالية المتاحة، بحيث يمكن تحقيق أفضل النتائج فيما يتعلق بتحقيق الأهداف المرغوبة والمحددة مقدماً، باستخدام أفضل الوسائل والأساليب والطرق التي توصل إلى هذه الأهداف (شبانة، 2015)، فيما بين (عبدالناصر، 2002) بأنها مزيج من تدفق المعلومات والإجراءات والعمليات الإدارية، وهي جزء لتقييم من التخطيط قصير الأجل، ونظاماً للرقابة على

مختلف أوجه النشاط في الدولة، ومعيارا لتقييم الأداء، حيث تتحدد بموجبها الانحرافات التي تعد أساساً لاتخاذ القرارات المصححة والمساءلة المحاسبية وتقييم الأداء، وأظهر (اللوزي، 1997) في إشارته للمرسوم الفرنسي الصادر في 19/حزيران 1956 أن الموازنة العامة هي الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة إيراداتها، ويؤذن بها، ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية.

أي أن تعريفات الموازنة العامة تراوحت ما بين أن الموازنة العامة هي برنامج أو خطة عمل وما بين أنها آلية تقييم للخطط ونظام للرقابة ومعيار لأداء الدولة، فيما يرى الباحث أنها البرنامج المالي للسلطة التنفيذية في الدولة والذي يقدر النفقات التي سيقوم بصرفها والإيرادات المخمن جبايتها في سنة مالية و يقر هذا البرنامج من قبل السلطة التشريعية.

## 2.2.2 أهمية ووظائف الموازنة العامة

### 2.2.2.1 الأهمية

تعد الموازنة العامة أداة محورية في النظام المالي للدولة، حيث تعكس دورها الاستراتيجي في تحقيق أهداف السياسة المالية وضبط الأداء الاقتصادي. وتتمثل أهميتها في الجوانب التالية:

1. الوثيقة المالية المعيارية: تمثل إطاراً قانونياً ومالياً يُستخدم لتقييم كفاءة الحكومة في إدارة الموارد، وتحديد مدى التزامها بالأهداف المالية المُعلنَة (OECD، 2019).
2. أداة لتنفيذ السياسة المالية: تُظهر توجهات الدولة الاقتصادية من خلال هيكل الإيرادات (المحلية/الخارجية) والنفقات (الجارية/الرأسمالية)، مما يجعلها مؤشراً على أولويات التنمية (IMF، 2020).
3. قياس العبء المالي للدولة: تكشف الموازنة عن الوضع المالي عبر ثلاث حالات:  
أ. التوازن (تساوي الإيرادات والنفقات).

ب. العجز (زيادة النفقات على الإيرادات).

ج. الفائض (وفرة مالية).

لكل حالة انعكاساتها على الاستقرار الاقتصادي الكلي (Alesina و Perotti، 1996).

4. أداة للتخطيط الاستراتيجي: تحول الأهداف الاقتصادية إلى مؤشرات كمية، وتسهّل التنبؤ بالتحديات

المالية، مما يُقلل من المخاطر غير المتوقعة (World Bank، 2018).

5. آلية لتوزيع الموارد: تُوجه الإنفاق نحو القطاعات ذات الأولوية لتحقيق التنمية المستدامة، مع

ضمان الشفافية في تخصيص الأموال العامة (UN، 2021).

## 2.2.2.2 وظائف الموازنة

تؤدي الموازنة العامة أربع وظائف رئيسية متكاملة وفقاً للأدبيات الاقتصادية:

1. الوظيفة التخطيطية: تُعد الموازنة العامة أداة رئيسية للتخطيط المالي، حيث تسهم في وضع

الاستراتيجيات الاقتصادية للدولة، وتحديد أولويات الأهداف التنموية، وتحويل هذه الأهداف إلى

مؤشرات كمية ومالية قابلة للقياس. كما أنها توفر وسيلة للتنبؤ بالتحديات المحتملة وتقييم

السيناريوهات المستقبلية، وهو ما أشار إليه (غنام، 2006) باعتباره جانباً أساسياً في عملية إعداد

الموازنة. ويؤكد (عطا، 2005) أن التخطيط يمثل جوهر الموازنة، إذ يشمل كافة مراحل إعدادها،

بدءاً من صياغة الأفكار الأولية وصولاً إلى اعتمادها من قبل الجهات المختصة.

2. الوظيفة التنسيقية: تسهم الموازنة العامة في تحقيق التكامل والانسجام بين الإدارات والجهات

المختلفة داخل الدولة، حيث يتم دمج الأنشطة الحكومية المختلفة في إطار خطة موحدة تضمن

الاستخدام الأمثل للموارد المالية والبشرية. ويوضح (غنام، 2006) أن التنسيق المالي يسهم في

توحيد الجهود، وتقليل الفاقد من حيث الوقت والتكلفة، مما يعزز من كفاءة الأداء الحكومي.

3. الوظيفة الرقابية: تشكل الموازنة العامة إحدى أدوات الرقابة المالية التي تهدف إلى ضمان تنفيذ الخطط الحكومية وفقاً للأهداف المحددة مسبقاً، وذلك من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالمخططات المالية. كما توفر تقارير تحليلية لرصد الانحرافات المالية وتحديد أسبابها، مما يساعد في اتخاذ إجراءات تصحيحية لضبط عمليات التنفيذ (غنام، 2006). ويضيف (عطا، 2005) أن الرقابة المالية تتطلب إعداد تقارير تقييم الأداء بشكل دوري، مما يتيح للحكومة إمكانية قياس مدى تحقيق الأهداف المالية والإدارية بكفاءة وفاعلية.

4. الوظيفة التقييمية: تُقيّم مدى تحقيق الأهداف المالية، وتسهم في تحسين السياسات المستقبلية (OECD، 2019).

بتكامل هذه الوظائف، تصبح الموازنة العامة نظاماً شاملاً لإدارة الموارد المالية، حيث تسهم في:

1. تعزيز الشفافية والمساءلة.
2. تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
3. دعم التنمية المستدامة عبر التخصيص الأمثل للموارد.

## جدول (1)

وظائف الموازنة العامة وتطبيقاتها دولياً وفي فلسطين

الوظيفة	الآلية	مثال تطبيقي	كيف تُطبق في فلسطين؟
التخطيطية	تحويل الأهداف إلى مخصصات مالية	استخدام موازنة البرامج	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اعتماد موازنة البرامج منذ 2017</li> <li>• لربط التمويل بالمرجات</li> <li>• إدراج أولويات الخطة الفلسطينية للتنمية.</li> </ul>
التنسيقية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ربط خطط الوزارات بالأهداف الوطنية</li> <li>• تنسيق القطاعات لتجنب التكرار</li> </ul>	نظام TBB في جنوب إفريقيا	إنشاء وحدة التنسيق المالي بين الوزارات
الرقابية	مقارنة التنفيذ بالمخطط عبر تقارير ربع سنوية (ضبط الانحرافات المالية)	نظام GFS في كندا	تقارير ديوان الرقابة المالية
التقييمية	قياس الأثر الاقتصادي والاجتماعي (قياس أثر المشاريع على التنمية)	مؤشرات أداء النتائج (RBM) في الأردن	تقييم مشاريع التعليم باستخدام مؤشرات النتائج (RBM)

### 2.2.3 أهداف الموازنة العامة

لتحقيق موازنة فعالة تمكّن من التخطيط السليم وتعزيز الرقابة على الأداء المالي والإداري، يجب أن تتوفر مجموعة من العناصر الأساسية (جلس، 2006):

1. هيكل تنظيمي واضح: يجب أن يكون هناك هيكل إداري محدد يوضّح نطاق وصلاحيات كل إدارة، مما يساعد في تحديد المسؤوليات المتعلقة بتنفيذ الموازنة وضمان المتابعة الدقيقة لتنفيذها.
2. نظام تكاليف معياري: يُعد وجود نظام لتحديد التكاليف المتوقعة للأنشطة المختلفة أمراً ضرورياً، حيث يسمح بمقارنة الأداء الفعلي بالتكاليف المخطط لها، مما يساهم في تحقيق أهداف الرقابة المالية.

3. إدراك المسؤوليات والمهام: من المهم أن تكون الإدارات المختلفة على دراية تامة بالواجبات الملقاة على عاتقها لضمان التنفيذ الفعال للموازنة والوصول إلى الأهداف المرجوة وفق رؤية الإدارة العليا.

أما الأهداف الرئيسية لإعداد وتنفيذ الموازنة فتشمل:

1. أداة للتخطيط الاستراتيجي: تُعد الموازنة من أهم أدوات التخطيط المستخدمة في المؤسسات لضمان إدارة فعالة، حيث أن التخطيط يمثل إحدى الوظائف الأساسية للإدارة.
2. آلية للرقابة والتقييم: تستخدم الموازنة كوسيلة رقابية للتحقق من مدى تحقيق المؤسسة لأهدافها المحددة، وذلك من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المتوقع.
3. تعزيز التنسيق بين الأقسام: تسهم الموازنة في تحسين الانسجام والترابط بين الأنشطة المختلفة داخل المؤسسة، حيث تحدد حجم النشاط المتوقع لكل فترة، مما يساعد الإدارات على تحديد مسؤولياتها وضمان تحقيق الأهداف المرسومة.
4. ترشيد استخدام الموارد المالية: نظراً لأن لكل مؤسسة موارد مالية محدودة، فإن الموازنة تلعب دوراً محورياً في ضمان الاستخدام الأمثل لهذه الموارد، مما يساعد في تحقيق الأهداف التشغيلية والاستراتيجية بكفاءة أكبر.

بهذه الطريقة، تصبح الموازنة العامة أداة ضرورية في دعم عملية التخطيط، وضبط الأداء، وتعزيز الاستقرار المالي والإداري للمؤسسات.

#### 2.2.4 العناصر الأساسية للموازنة

تُعد الموازنة العامة إحدى الأدوات الأساسية في الإدارة المالية للدولة، حيث تستند إلى مجموعة من العناصر الجوهرية التي تساهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية. وفقاً لما أشار إليه (الكرخي، 2014)، يمكن تلخيص هذه العناصر كما يلي:

1. إطار تحليلي مالي شامل: تعتمد الموازنة العامة على تقييم الموقف المالي الراهن وتحليل الاتجاهات المستقبلية، مما يساعد في رسم سياسات مالية فعالة تتماشى مع التحديات الاقتصادية المتوقعة.

2. خطة مالية تنفيذية: تمثل الموازنة العامة إطاراً مالياً موجّهاً لتلبية احتياجات الدولة، حيث تضمن تدفق الأموال اللازمة لدعم البرامج والمشاريع الحكومية وتعزيز الاستقرار المالي.

3. تحديد زمني محدد: تخضع الموازنة العامة لفترة زمنية محددة، غالباً ما تكون سنة مالية واحدة، ما يتيح إمكانية تقييم الأداء المالي وإجراء التعديلات اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المخططة.

4. أداة للرقابة المالية: تحتوي الموازنة العامة على جداول تفصيلية للإيرادات والنفقات، مما يسهل عملية الرقابة المالية على التصرف بأموال الدولة، ويتيح الفرصة لمتابعة تنفيذ السياسات المالية وضبط أوجه الإنفاق بكفاءة.

بهذه الخصائص، تمثل الموازنة العامة آلية رئيسية في توجيه القرارات الاقتصادية والمالية للدولة، حيث تعزز من قدرة الحكومة على تحقيق الاستقرار المالي وضمان الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

## 2.2.5 أنواع الموازنة العامة

تمثل الموازنة العامة إحدى الأدوات الرئيسية في الإدارة المالية للدولة، حيث تتنوع أنواعها وفقاً للأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وآليات تنفيذها. وفقاً لما ورد في الأدبيات المالية، يمكن تصنيف الموازنة العامة إلى عدة أنواع، لكل منها خصائصه ووظائفه المتميزة:

1. موازنة البنود (الموازنة التقليدية أو موازنة الرقابة) تُعرف هذه الموازنة بأنها نظام يعتمد على تصنيف النفقات وفقاً لنوعها وليس لغرضها، مما يتيح فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام وضمان الامتثال المالي. وتهدف هذه الموازنة إلى الحد من الاختلاسات المالية وتعزيز الشفافية في إدارة الموارد الحكومية. يتم تصنيف النفقات ضمن أبواب رئيسية تُقسم لاحقاً إلى بنود فرعية، مما

يسهل متابعة أوجه الإنفاق، مثل الرواتب والأجور، والإيجارات، الإنارة، والأدوات المكتبية (تلاحمة، 2018).

2. موازنة البرامج والأداء يتمحور هذا النوع حول تحسين كفاءة الإدارة الحكومية، حيث تركز الموازنة على تحقيق الأهداف بدلاً من التركيز على الرقابة فقط. تهدف هذه الموازنة إلى تعزيز فاعلية البرامج الحكومية من خلال إعادة تبويب النفقات والإيرادات وفقاً للوحدات التنظيمية والوظيفية المسؤولة عن تنفيذ الأنشطة المختلفة، مما يساعد في تقييم الأداء وتحقيق مستويات أعلى من الفاعلية (تلاحمة، 2018).

3. موازنة التخطيط والبرمجة تعتمد هذه الموازنة على الجمع بين التخطيط المالي والبرمجة الاقتصادية لتحقيق أهداف الحكومة طويلة الأجل. تساعد هذه الموازنة في توقع السيناريوهات المالية المستقبلية، وتقييم البدائل المتاحة، وربط السياسة المالية بالخطط الاقتصادية عبر مجموعة من البرامج والأنشطة المترابطة. وتعتمد على إعادة تبويب الإيرادات والنفقات لضمان تحقيق الأولويات الوطنية بكفاءة أكبر. يُعتبر اعتماد هذا النوع ضرورياً بسبب ندرة الموارد المالية المتاحة وضرورة تحقيق التخصيص الأمثل للموارد وفقاً للمتطلبات الاقتصادية (ابو زعيتر، 2012).

4. الموازنة الصفرية تعتمد هذه الموازنة على تحليل الأهداف الحكومية وتقييمها خلال سنة الموازنة، مع التركيز على تحديد أولويات التنفيذ وفق الاحتياجات الفعلية. يميز هذا النوع مشاركة الإدارات الحكومية المختلفة في وضع خططها المالية وتحليل أنشطتها وفق رؤية شاملة. كما تهدف إلى الابتكار في تقدير تكاليف الأنشطة وتحديد الإيرادات المتوقعة، مما يوفر خيارات مرنة للاختيار بين البدائل المالية المتاحة. وتتميز بعدم استمرارية الأنشطة السابقة، حيث يتم تقييمها وإعادة تحديد أولوياتها سنوياً (ابو زعيتر، 2012).

بذلك، تعكس أنواع الموازنة العامة تطور الأنظمة المالية والإدارية، حيث تسهم في تعزيز التخطيط المالي، الرقابة الفعالة، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد بما يخدم الاستقرار الاقتصادي والتنمية المستدامة.

### 2.3 الموازنة العامة الفلسطينية: الإطار التطبيقي

#### 2.3.1 تعريف الموازنة

تُعرّف الموازنة العامة بأنها "البرنامج المالي والاقتصادي السنوي للدولة"، الذي يُحدد تقديرات الإيرادات والنفقات لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية (وزارة المالية، 2010). وتنص المادة (19) من قانون الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998 على أنها تشمل الصندوق الموحد والصناديق الخاصة، ما لم يُستثنَ شيء بموجب قانون أو اتفاقية دولية.

وتلعب الموازنة دوراً محورياً في:

1. توجيه السياسة المالية: من خلال تحديد أولويات الإنفاق (عثمان ا.، 2011).
2. تعزيز المساءلة: كونها أداة رقابية أمام المجلس التشريعي والمواطنين (صانوري، 2017).
3. قياس الأداء الحكومي: خاصة في نماذج "موازنة البرامج" التي تربط التمويل بنتائج ملموسة.

#### 2.3.2 تاريخ الموازنة العامة في فلسطين

منذ عام 1995 بدأت السلطة الفلسطينية في انتهاج سياسة إعداد الموازنة والذي شهد إصدار أول موازنة عامة تجريبية لم تبنى على أسس علمية، ولذلك نجد أن هناك من يعيد تاريخ الموازنة العامة في فلسطين إلى سنة 1998، حيث أُصدر قانون رقم (7) لتنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية في فلسطين، حيث أخذت الموازنة اتجاهاً جديداً يعتمد على تحديد الموازنة العامة سنوياً وفقاً لاحتياجات الدولة وأولوياتها. وفي عام (2002) تم إقرار القانون الأساسي والذي نص على إلزامية إعداد الموازنة

العامة (المادتين 60، 61) وبذلك نجد أن السلطة بدأت في تطوير عملية الالتزام بتنفيذ نصوص القانون الخاص بالموازنة والذي يلزم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة إلى المجلس التشريعي في إطار قانون يتم المصادقة عليه بموعد محدد في كل سنة، ونجد في الفترات اللاحقة أن السلطة تعرضت لضغوط محلية ودولية وفرضت عليها حالات تقشف أدت لتحول إلى الإيرادات المحلية وبالتالي تصميم موازنات تتوافق مع الحاجة الزمنية لتلك الموازنة فبدأت موازنات السلطة بموازنة البنود حتى وصلت إلى شكلها الحالي وهي موازنة البرامج التي تعتمد على برامج محددة التطبيق في مؤسسات السلطة.

#### 1. التطور التاريخي: من البنود إلى البرامج

##### أ. المرحلة التأسيسية (1995-1998)

• صدرت أول موازنة تجريبية عام 1995 دون أسس علمية، حيث اعتمدت على تقديرات غير دقيقة.

• في 1998، أقر القانون رقم (7) إطاراً قانونياً للموازنة، لكن التنفيذ بقي ضعيفاً بسبب:

- هيمنة السلطة التنفيذية على عملية الصرف.

- الاعتماد على التمويل الخارجي.

##### ب. المرحلة التشريعية (1998-2002)

مع إقرار القانون الأساسي الفلسطيني (2002)، أُجبرَت الحكومة على عرض الموازنة على المجلس التشريعي (المادتان 60 و 61)، مما عزز الشفافية.

لكن الاستقلالية المالية بقت محدودة بسبب:

• الاحتلال الإسرائيلي: الذي يتحكم في تحصيل الضرائب (القسيمة الجمركية).

• الفساد الإداري: وفق تقارير "شفافية فلسطين" (2015).

##### ج. المرحلة التكميلية (ما بعد 2002)

• بسبب الحصار والانقسام (2007)، تحولت فلسطين إلى موازنة البنود (تفصيل النفقات دون ربطها بالأداء).

• بعد 2010، تبنت الحكومة موازنة البرامج، التي تُقِيم الإنفاق حسب تحقيق الأهداف.

## 2. التحديات المعاصرة (ما بعد 2020)

أ. الجائحة والأزمات الاقتصادية:

• انخفاض الإيرادات بنسبة 25% عام 2020 بسبب إغلاق كورونا (صندوق النقد الدولي، 2021).

• ارتفاع العجز حسب تقارير البنك الدولي.

ب. الاعتماد على المساعدات: مما يهدد الاستقرار المالي بسبب الاعتماد على التمويل الخارجي.

ج. ضعف المشاركة المجتمعية: غياب آليات "الموازنة التشاركية" التي تشرك المواطنين في تحديد

الأولويات (مؤسسة الحق، 2021).

3. مقارنة بين نماذج الموازنة

## جدول (2)

مقارنة بين نماذج الموازنة

المعيار	موازنة البنود	موازنة البرامج
التركيز	المدخلات (المبالغ المخصصة)	المخرجات (النتائج المُحققة)
المساءلة	محدودة (تتبع الصرف فقط)	عالية (ربط التمويل بالأداء)
المرونة	منخفضة (بنود جامدة)	مرنة (إعادة توزيع حسب الحاجة)
التطبيق في فلسطين	مهيم حتى 2010	مطبّق جزئيًا بعد 2015

### 2.3.3 أهداف قانون الموازنة

تتمثل أهداف الموازنة العامة في فلسطين بما يلي:

- تعزيز دولة القانون واستقرار الأمن والأمان.
- تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة.
- ضمان توزيع عادل للمواطنين من الخدمات الأساسية.
- تخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية والعجز الإجمالي للموازنة (مجلس الوزراء، 2011).

### 2.3.4 الإطار القانوني المنظم للموازنة الفلسطينية

تخضع الموازنة العامة الفلسطينية لمجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى تنظيم إعدادها وضمان استخدامها بفعالية في التخطيط المالي، الرقابة، واتخاذ القرارات. وفقاً لما أشار إليه (شبانة، 2015)، يمكن تصنيف هذه القواعد إلى ثلاثة مصادر رئيسية:

1. القواعد المستمدة من الدستور يشكل الدستور الإطار القانوني الأساسي لأي دولة، حيث يستند إليه إصدار التشريعات والقرارات التي تنظم مختلف الجوانب الإدارية والمالية. ومع ذلك، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تمارس سيادتها الكاملة نظراً للظروف السياسية القائمة، مما أدى إلى غياب دستور رسمي ينظم الشؤون المالية والاقتصادية الفلسطينية. ونتيجة لذلك، تعيش السلطة الفلسطينية وضعاً استثنائياً يتمثل في عدم التمتع بحكم ذاتي كامل يحافظ على الترابط الجغرافي بين مناطقها.
2. القواعد المستمدة من التشريعات تتضمن هذه القواعد مجموعة من القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني والتي تُعد ملزمة بعد مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية عليها. ومن أبرز القوانين ذات الصلة بالموازنة العامة:

أ. قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، الذي يتألف من 70 مادة تنظم الإدارة المالية لمؤسسات السلطة الفلسطينية، وتم تعديله عام 2008، حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة رقم (90) على تحديد بداية ونهاية السنة المالية وتنظيم الموازنة بقانون.

ب. النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، الذي صدر عن مجلس الوزراء بموجب قرار رقم (43) لسنة 2005 لتنظيم الشؤون المالية الحكومية.

ج. قانون الموازنة العامة السنوي، والذي يتم إصداره لتنظيم الموازنة لكل سنة مالية على حدة، مثل قانون تنظيم الموازنة العامة للسنة المالية 2014.

د. يتولى المجلس التشريعي الفلسطيني مسؤولية متابعة تنفيذ هذه القوانين والرقابة عليها من خلال اللجان المختصة، مثل لجنة الموازنة ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان.

### 3. القرارات والتعليمات التنظيمية

أ. قرارات وقوانين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية: تشمل مجموعة من الإجراءات التنفيذية التي تهدف إلى ضبط إدارة الموازنة العامة، وتنظيم الإيرادات والنفقات وفقاً للمتطلبات المالية للدولة.

ب. تعليمات وتعميمات وزارة المالية: تصدر وزارة المالية تعليمات سنوية تتعلق بإعداد الموازنة العامة، حيث تشمل توجيهات بشأن الوضع المالي العام وجدولة الاحتياجات الرأسمالية لضمان إعداد موازنة دقيقة وفعالة.

تشكل هذه القواعد القانونية الأساس الذي تعتمد عليه السلطة الوطنية الفلسطينية في إدارة مواردها المالية وضبط عمليات الإنفاق، مما يساهم في تحقيق الاستقرار المالي وتعزيز آليات المساءلة والرقابة الحكومية.

### 2.3.5 عناصر الموازنة العامة الفلسطينية

تعتبر الموازنة العامة أحد المكونات الأساسية للإدارة المالية للدولة، حيث تتكون من مجموعة من العناصر التي تحدد هيكل الإيرادات والنفقات، وتعكس السياسات الاقتصادية والمالية للحكومة. وفقاً لما ورد في الأدبيات المالية، تتضمن الموازنة العامة العناصر التالية:

1. **الإيرادات العامة:** تشمل جميع الموارد المالية التي تحصل عليها الحكومة وفقاً للقوانين والأنظمة

المعتمدة، وتنقسم إلى نوعين رئيسيين:

أ. الإيرادات الداخلية: تشمل الإيرادات الضريبية مثل ضرائب الدخل والأرباح، الضرائب المحلية المفروضة على السلع والخدمات، إضافةً إلى الإيرادات غير الضريبية، التي تشمل العوائد المحققة من استثمارات الدولة وإيرادات المقاصة، مثل ضريبة القيمة المضافة والجمارك (شبانة، 2015).

ب. الإيرادات الخارجية: تتمثل في القروض والمنح والهبات النقدية والعينية التي تُحوّل لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية لدعم الإنفاق العام وتحقيق الأهداف المالية (شبانة، 2015).

2. **النفقات العامة:** تُعتبر النفقات العامة حجر الأساس في تنفيذ الخطط الاقتصادية والتموية، وتنقسم إلى:

أ. النفقات الجارية: تتضمن الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية، إضافةً إلى التحويلات المالية المخصصة للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية للسلطة الوطنية (داود، 2022).

ب. النفقات الرأسمالية والتطويرية: تشمل الإنفاق على امتلاك الأصول الرأسمالية، بالإضافة إلى التحويلات المالية المخصصة لتنفيذ المشاريع التتموية وتحقيق الاستثمارات التطويرية (داود، 2022).

3. **الأموال العامة:** تشمل الأصول النقدية والعينية، سواء المنقولة أو غير المنقولة، التي تمتلكها الوزارات والمؤسسات العامة التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتستخدم في تمويل الأنشطة الحكومية المختلفة (داود، 2022).

4. **أنواع الإيرادات:** يمكن تصنيف الإيرادات ضمن الفئات التالية:

أ. الإيرادات الضريبية: تضم الضرائب المفروضة على الدخل والأرباح، الضرائب المحلية على السلع والخدمات، بالإضافة إلى أي ضرائب أخرى يتم فرضها وفقاً للسياسات المالية (داود، 2022).

ب. الإيرادات غير الضريبية: تشمل أرباح الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو تلك التي تساهم فيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، إضافةً إلى الرسوم الإدارية، الغرامات، المصادرات، والمدخيل الأخرى (داود، 2022).

ج. إيرادات الهيئات المحلية: تشمل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، إضافةً إلى المنح والتحويلات المالية التي تحصل عليها الهيئات المحلية من السلطة الوطنية لدعم المشاريع التنموية (داود، 2022).

د. المنح: تتضمن المنح المحلية والدولية المقدمة بصيغ نقدية أو عينية بهدف دعم الإنفاق الحكومي وتحقيق الاستقرار المالي (داود، 2022).

5. **الصناديق الخاصة:** تشمل الهيئات المالية العامة والوحدات المحاسبية التي تم إنشاؤها بموجب قوانين لتحقيق أغراض مالية محددة، مثل صندوق التأمين والمعاشات، حيث يتم إعداد حسابات هذه الصناديق بشكل مستقل عن الموازنة الموحدة للسلطة الوطنية، وفقاً للمادة (11) من القانون المالي الفلسطيني.

6. **صافي الإقراض:** يتعلق بالخصومات المالية التي تقوم بها إسرائيل من أموال المقاصة لصالح شركات إسرائيلية لها ديون مستحقة على شركات فلسطينية، مثل المبالغ المتراكمة على الكهرباء والمياه وغيرها من الالتزامات المالية (داود، 2022).

تمثل هذه العناصر الإطار الأساسي الذي تستند إليه الموازنة العامة في إدارة الموارد المالية للدولة، حيث تسهم في تحقيق التوازن المالي وضبط الإنفاق، بما يضمن تحقيق الأهداف التنموية والاستقرار الاقتصادي.

## 2.3.6 دورة وعملية إعداد الموازنة العامة الفلسطينية

### 2.3.6.1 دورة إعداد الموازنة العامة في فلسطين

تمر عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بعدة مراحل أساسية، تتضمن إجراءات قانونية وإدارية تهدف إلى ضمان كفاءة التخطيط المالي وإدارة الموارد العامة وفقاً للضوابط التشريعية. وفقاً لما أشار إليه (داود، 2022)، تتوزع دورة إعداد الموازنة إلى أربع مراحل رئيسية:

أ. مرحلة الإعداد والتحضير (سلطة تنفيذية): تبدأ هذه المرحلة بإصدار وزير المالية تعليمات رسمية لكافة الوزارات ومراكز المسؤولية، بهدف إعداد موازنتها للعام المالي المقبل. يتم تجميع الموازنات الفرعية المقدمة من الوزارات المختلفة، ثم صياغتها في مشروع قانون الموازنة العامة، يُعرض لاحقاً على مجلس الوزراء استعداداً لتقديمه إلى السلطة التشريعية.

ب. مرحلة الاعتماد والمصادقة (سلطة تشريعية): يتولى مجلس الوزراء تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي، الذي يعقد جلسة خاصة لمناقشته والتصويت عليه بنذاً تلو الآخر. قد يوافق المجلس التشريعي على البنود المطروحة أو يعيدها إلى مجلس الوزراء لإجراء التعديلات المطلوبة. وبمجرد المصادقة عليه، يتم تحويل المشروع إلى قانون الموازنة العامة. تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني يمنح رئيس السلطة الوطنية صلاحيات التشريع في حال تعذر انعقاد المجلس التشريعي، كما هو الحال في فترات الانقسام السياسي، حيث يقوم مكتب الرئيس بإصدار قرار بقانون الموازنة العامة.

ج. مرحلة التنفيذ (سلطة تنفيذية): تعد وزارة المالية الجهة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة، حيث تشرف على تطبيق الأنظمة المالية المرتبطة بإجراءات الدفع والاستلام، من خلال الأوامر والحوالات المالية، إضافة إلى إدارة مصادر التمويل وضبط أوجه الإنفاق الحكومي وفق الخطط المالية المعتمدة.

د. مرحلة الرقابة على التنفيذ (سلطة تنفيذية وتشريعية): تشمل هذه المرحلة إصدار وزارة المالية تقارير شهرية وربع سنوية، إلى جانب إعداد الحساب الختامي للموازنة العامة. يتم تقديم هذه التقارير إلى المجلس التشريعي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ودائرة الرقابة الداخلية في وزارة المالية، وذلك بهدف تقييم مدى توافق تنفيذ الموازنة الفعلي مع الخطط المالية الأولية، وتحليل الانحرافات إن وجدت، لاتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة.

من خلال هذه المراحل المتكاملة، تضمن الحكومة إدارة مالية فعالة، تعزز الرقابة والمساءلة، وتحقق الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة.

### 2.3.6.2 عملية إعداد الموازنة العامة في فلسطين:

تمر عملية إعداد الموازنة العامة بمجموعة من المراحل المنهجية التي تهدف إلى ضمان التخطيط الفعال للموارد المالية للدولة، وإدارة الإنفاق الحكومي وفقاً للسياسات الاقتصادية المحددة. وفقاً ل(عبدالرازق، 2016)، تتكون هذه العملية من ثلاث مراحل رئيسية:

أ. المرحلة التمهيديّة: التخطيط الاستراتيجي والتنمية الشاملة: تُعد هذه المرحلة الركيزة الأساسية للموازنة العامة، حيث يتم خلالها تحليل الوضع الاقتصادي الراهن وتقييم المؤشرات المالية المختلفة، بهدف تحديد الفجوات بين الواقع الفعلي والأهداف المحددة في الخطط التنموية السابقة. كما تساهم هذه المرحلة في تعديل الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على المديين القصير والطويل، فضلاً عن تحديث الخطة متوسطة المدى، وصياغة الأهداف المرحلية للسنة المالية المقبلة.

ب. مرحلة إعداد الموازنة العامة: تبدأ هذه المرحلة بسلسلة من الإجراءات التنظيمية التي تشرف عليها وزارة المالية، حيث تُطلب من الجهات الحكومية المختصة (مثل دائرة الموازنة العامة والدوائر الإيرادية والإنفاقية) تقديم خططها المرحلية لثلاث سنوات، إلى جانب تحديد الاحتياجات المالية

للعام القادم. يتعين أن تتضمن هذه الخطط الأهداف المتوقعة، متطلبات تحقيقها، مبرراتها، إضافةً إلى تقييم أداء السنة السابقة ومدى تحقيق أهدافها.

بالتزامن مع ذلك، تقوم الجهات المختصة بتقدير حجم الموارد العامة المتاحة، بما في ذلك الضرائب بأنواعها والإيرادات غير الضريبية. ثم تتم مراجعة وتقييم "الموازنات الفرعية" من قبل الخبراء في وزارة المالية، لضمان توافقها مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة للدولة، ومع الموارد المالية المتاحة. وينجم عن هذه العملية موازنة عامة أولية ذات أهداف محددة، تعكس الأولويات التنموية والإنفاقية للحكومة.

بعد ذلك، يُعرض مشروع الموازنة العامة على السلطة التشريعية لمناقشته والمصادقة عليه، بحيث يتم التصويت على بنودها بشكل منفصل. كما يُفتح المجال للنقاش الجماهيري، حيث يُتاح للخبراء وأصحاب المصالح والمجتمع المدني فرصة مناقشة الموازنة المقترحة. عقب انتهاء هذه المرحلة، يتم إقرار الموازنة العامة بشكل رسمي، لتصبح قانوناً ملزماً للحكومة وكافة الجهات المعنية.

ج. مرحلة التنفيذ والتقييم: بمجرد اعتماد قانون الموازنة العامة، يبدأ تطبيقه فور بدء العام المالي المخصص له، أو فور اعتماده في حال تأخر الإقرار الدستوري. لضمان تنفيذ الموازنة بكفاءة، يتم اعتماد آليات رقابية لمتابعة الالتزام ببنودها، إضافةً إلى معالجة أي مستجدات طارئة وفق الإجراءات القانونية المحددة. كما يُخصص نظام تقييم مستمر للموازنة خلال عملية التنفيذ، حيث يتم مراجعة الخطط التنموية بناءً على البيانات التفصيلية لمؤشرات المالية العامة والاقتصاد الكلي، مما يسمح بتحليل النتائج واتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة.

من خلال هذه المراحل المتكاملة، تتيح عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة إطاراً شاملاً لإدارة الموارد المالية، بما يعزز التخطيط المالي الفعال، ويضمن الاستقرار الاقتصادي للدولة.

يلخص الباحث دورة وعملية إعداد الموازنة العامة الفلسطينية كما يلي:

## 1. الإطار القانوني والنظامي:

تستند عملية إعداد الموازنة في فلسطين إلى:

أ. قانون الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998

ب. القانون الأساسي الفلسطيني (المادتان 60 و 61)

ج. تعليمات وزارة المالية الفلسطينية

## 2. المراحل الرئيسية:

أ. المرحلة التمهيديّة (6-9 أشهر قبل بدء السنة المالية)

- تقوم وزارة المالية بإصدار منشور الموازنة السنوي

- تحليل الوضع المالي من خلال:

• تقرير الحساب الختامي للسنة السابقة

• توقعات الاقتصاد الكلي (وزارة المالية، 2022)

• تقييم أداء البرامج (في حالة موازنة البرامج)

ب. مرحلة الإعداد (3-5 أشهر)

- تقديم الوزارات لطلباتها المالية

- عقد جلسات تنسيقية بين وزارة المالية والوزارات

- إعداد التقديرات المالية (البنك الدولي، 2021)

ج. مرحلة المصادقة (1-2 شهر)

- عرض المشروع على مجلس الوزراء

- إحالته للمجلس التشريعي (عند توفر الظروف السياسية)

- حالات الطوارئ: إصدار الموازنة بقرار رئاسي (كما حدث في 2019)

د. مرحلة التنفيذ

- توزيع الاعتمادات الشهرية

- الرقابة المالية عبر:

• نظام الرقابة الداخلية

• ديوان الرقابة المالية والإدارية

ه. مرحلة التقارير والرقابة

- التقارير الدورية (شهرية، ربع سنوية)

- الحساب الختامي السنوي

- تقارير ديوان الرقابة المالية

3. التحديات الرئيسية (مستندة إلى تقارير دولية):

أ. الاعتماد على إيرادات المقاصة (تشكل 60% من الإيرادات حسب (صندوق النقد الدولي، 2023))

ب. غياب المجلس التشريعي الفاعل منذ 2007.

ج. صعوبة التخطيط طويل المدى بسبب الوضع السياسي (البنك الدولي، 2021).

### 2.3.7 تصنيفات الإنفاق المستخدمة في الموازنة العامة الفلسطينية

تمثل تصنيفات الإنفاق إحدى الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها السلطة الوطنية الفلسطينية لتنظيم إدارة

الموارد المالية وضبط أوجه الصرف الحكومي، حيث تهدف هذه التصنيفات إلى تحقيق الاستخدام

الأمثل للميزانية العامة وضمان توافقها مع الأولويات الوطنية. وفقاً لما أوردته (وزارة المالية، 2010)،

يمكن تصنيف الإنفاق الحكومي ضمن عدة فئات رئيسية:

1. تصنيفات القطاعات الوطنية في الخطة الوطنية العامة: يتم توزيع الإنفاق ضمن أربعة قطاعات

رئيسية: قطاع الحكم، قطاع البنية التحتية، القطاع الاقتصادي، والقطاع الاجتماعي، حيث تُقسّم هذه

القطاعات إلى 35 قطاعاً فرعياً وفقاً لما ورد في الخطة الوطنية العامة للفترة 2011-2013.

2. تصنيفات العمل: يعكس هذا التصنيف توزيع الإنفاق وفقاً لأهداف السياسات العامة، مما يسهم في مواءمة الاستثمارات المالية مع الأولويات الاستراتيجية للحكومة.
3. تصنيفات إدارية: يرتبط هذا التصنيف بتحديد نطاق الصلاحيات المالية لكل من الحكومة والوزارات والمؤسسات، وذلك بهدف تنظيم عملية الإنفاق وضمان الالتزام بالسياسات المالية.
4. تصنيفات اقتصادية: يعتمد هذا التصنيف على المعايير الدولية في تحديد مدخلات الإنفاق الحكومي، حيث يتم تقسيمها إلى ثلاث مستويات رئيسية:
  - أ. المستوى الأول: يشمل الرواتب والأجور، السلع والخدمات، وشراء الموجودات.
  - ب. المستوى الثاني: يتضمن الأجور والرواتب النقدية.
  - ج. المستوى الثالث: يمثل أدنى مستوى ويشمل المعونات الغذائية، كمثل على النفقات الاجتماعية.
5. التصنيف حسب الموقع: يحدد هذا التصنيف المناطق الجغرافية التي يتم فيها توجيه الإنفاق، مما يساعد الحكومة في تركيز الموارد المالية على تطوير مناطق معينة وفقاً للحاجة.
6. التصنيف حسب البرنامج: يرتبط هذا التصنيف بتوزيع الإنفاق بناءً على البرامج الاستراتيجية القائمة، حيث يوفر معلومات تفصيلية حول تكلفة السياسات الحكومية والخدمات المقدمة.

#### أهمية هذه التصنيفات

1. يساهم هذا النهج في تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية، أبرزها:
2. ضمان المتابعة الدقيقة لنفقات البرامج والأنشطة المختلفة.
3. توفير قاعدة بيانات شاملة لتعزيز الإدارة الفعالة للموارد البشرية والمالية.
4. تعزيز التكامل بين الموازنة التشغيلية والموازنة التطويرية لضمان تحقيق الأهداف المالية والتنمية.

من خلال هذه التصنيفات، يتم تعزيز عملية التخطيط المالي والرقابة، مما يتيح للحكومة إدارة إنفاقها بكفاءة أكبر وتحقيق الاستدامة المالية.

## 2.4 مستويات صنع القرار في الموازنة العامة

تعد عملية صنع القرار في الموازنة العامة عملية ديناميكية ومتراصة، حيث تمر بثلاث مستويات رئيسية وفق الهيكل الإداري للدولة، وتتوزع هذه المستويات بين التخطيط الاستراتيجي، تحديد البرامج، والتنفيذ الفعلي (بكرون إ.، 2012).

1. مستوى السياسة العامة (القرارات الاستراتيجية) يمثل هذا المستوى الإطار العام لتحديد أولويات الإنفاق والإيرادات خلال الفترة المالية المقبلة، حيث يتم وضع السياسات العامة التي تحدد حجم الإنفاق الإجمالي، العائدات المتوقعة، الفائض أو العجز المالي، وحجم الاقتراض المسموح به. كما يتضمن تحديد أولويات البرامج الإنمائية بما يتماشى مع توجهات الحكومة وأيديولوجيتها، مما يسهم في صياغة ملامح الموازنة العامة وخطتها المستقبلية. تصدر هذه القرارات عادةً في شكل تعليمات إعداد الموازنة عن الإدارة العليا عبر دائرة الموازنة العامة.

2. مستوى تحديد البرامج في هذه المرحلة، تبدأ الإدارة الوسطى والتنفيذية بتحضير خططها التشغيلية وفقاً للتوجهات العامة المحددة مسبقاً. يتم تطوير برامج العمل بناءً على مسؤوليات كل وحدة حكومية، حيث تُكلف الوزارات والمؤسسات الإدارية بوضع خطط تفصيلية لتنفيذ السياسات العامة. تنوزع هذه البرامج بين برامج سنوية قصيرة الأجل وبرامج ممتدة ضمن الخطط التنموية للحكومة.

3. المستوى التنفيذي عقب المصادقة على مشروع قانون الموازنة العامة، تنتقل المسؤولية إلى الجهات التنفيذية، حيث يتم وضع جداول زمنية دقيقة لتنفيذ البرامج المالية والإدارية. تعتمد هذه المرحلة على توقيت صرف الاعتمادات المالية، وضبط آليات التنفيذ بما يضمن تحقيق أهداف الموازنة وفق المحددات الاقتصادية والإدارية.

تتيح هذه المستويات المتكاملة نهجاً منظماً لإدارة الموارد المالية للدولة، حيث يضمن التخطيط الاستراتيجي، التنفيذ الفعال، والرقابة المستمرة، تحقيق الاستدامة المالية وتعزيز كفاءة الإنفاق الحكومي.

## 2.5 المتغيرات والظروف المؤثرة في عملية صنع القرار في الموازنة العامة

تخضع عملية صنع القرار في الموازنة العامة لتأثير مجموعة من المتغيرات والظروف التي تساهم في تشكيل السياسات المالية للدولة، وتحديد مدى فاعلية ودقة القرارات المتخذة. وفقاً لما أشار إليه (بكرين إ.، 2012)، يمكن تصنيف العوامل المؤثرة في صنع القرار إلى عدة محاور رئيسية:

1. المتغيرات الأيديولوجية والسياسية: تعكس الموازنة العامة توجهات الحكومات السياسية وأيديولوجيتها، حيث تُعد إحدى الأدوات المركزية في تنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وتؤثر البيئة السياسية بشكل مباشر على صياغة الموازنة، حيث يُنظر إليها باعتبارها انعكاساً للسلطة الحاكمة وأولوياتها الاقتصادية. علاوة على ذلك، فإن قرارات الموازنة العامة غالباً ما تخضع لعمليات التفاوض والمساومة بين الأطراف المختلفة، مما يؤدي إلى تباين في المصالح وتعارض في الأهداف، وهو ما يزيد من تعقيد عملية صنع القرار.

2. تأثير الناخبين والسياسيين: يشكل الناخبون والسياسيون أحد العوامل الأساسية في عملية صنع القرار، حيث يمثلون القاعدة الشعبية التي تعكس توجهات الرأي العام. ويؤثر أعضاء المجالس التشريعية بشكل مباشر على قرارات الموازنة، من خلال الدفاع عن مصالح المواطنين وتقديم تصوراتهم حول الأولويات المالية. ومع ذلك، قد تتعرض هذه الفئة لضغوط سياسية أو حملات تضليل، مما قد يضعف دورها في التأثير على قرارات الإنفاق الحكومي.

3. دور جماعات الضغط وتحالف الأقليات: تتكون هذه الفئة من مجموعات ذات مصالح مشتركة، تعمل بشكل منظم أو غير منظم على التأثير في السياسات الحكومية عبر الضغط على صناعات القرار. وغالباً ما تمتلك هذه الجماعات نفوذاً اقتصادياً أو سياسياً يجعلها طرفاً فاعلاً في عمليات صنع القرار، حيث تسعى إلى تعزيز مصالحها عبر التأثير المباشر وغير المباشر على تخصيص الموارد المالية.

4. أثر الجهاز الإداري: يمثل الجهاز الإداري الجهة التنفيذية المسؤولة عن وضع وتطبيق القرارات المالية، حيث يتكون من الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة. وتمتلك هذه المؤسسات نفوذاً

سياسياً ومعرفة دقيقة بالبيانات المالية، ما يمنحها قدرة على التأثير المباشر في تحديد الأولويات المالية. كما أنها تلعب دوراً محورياً في تنفيذ السياسات الاقتصادية، مما يجعلها إحدى القوى الأكثر تأثيراً في عملية صنع القرار.

### ظاهرة المثلث الحديدي

يشير مصطلح "المثلث الحديدي" إلى العلاقة الديناميكية بين القوى المؤثرة في عملية صنع القرار الحكومي، حيث يتنافس الناخبون والسياسيون، جماعات الضغط، والجهاز الإداري على تحديد أولويات الموازنة العامة. وتظهر هذه العلاقة من خلال عمليات المساومة وتبادل المصالح، بهدف الوصول إلى قرارات مالية تعكس توجهات الأطراف المختلفة، مما يجعل عملية صنع القرار معقدة ومتأثرة بعوامل متعددة.

### 2.6 دور الموازنة كأداة للتخطيط

تعد الموازنة العامة من الأدوات المحورية في التخطيط المالي الحكومي، حيث تسهم في تحديد الأهداف الاستراتيجية للدولة وتنظيم الموارد المالية لضمان تحقيق الاستدامة الاقتصادية. فهي لا تقتصر على كونها إطاراً مالياً يعرض الإيرادات والنفقات، بل تعمل على توقع المشكلات المالية المحتملة، تحليل أسبابها، واقتراح الحلول المناسبة، مما يساهم في تعزيز كفاءة الإنفاق الحكومي (شبانة، 2015).

#### 2.6.1 المفهوم التخطيطي للموازنة

لقد أدى التحول في طبيعة الدولة من دورها التقليدي كدولة حارسة إلى كونها دولة منظمة تمارس الأنشطة الاقتصادية، إلى إعادة النظر في مفهوم الموازنة التقليدي، حيث أصبحت تُعد أداة رئيسية للتخطيط الاقتصادي. ويعتمد هذا المفهوم الحديث على ربط التقديرات المالية بتحقيق الأهداف، مع التركيز على تحليل البيانات في ضوء السياسة العامة (تلاحمة، 2018).

## 2.6.2 تطور دور الموازنة في التخطيط

لقد أظهرت التجارب المالية العالمية منذ ثلاثينيات القرن الماضي تطوراً ملحوظاً في وظائف الموازنة العامة، حيث أصبحت ذات أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية ومحاسبية متزايدة. فلم تعد الموازنة مجرد أداة مالية، بل باتت وسيلة لتنفيذ البرنامج السياسي للحكومة، وتوجيه الموارد العامة وفقاً لأولويات السياسات الاقتصادية. ويؤكد ذلك دورها في تنظيم عمليات الصرف وضبطها بما يعكس التوجهات الحكومية العامة.

## 2.6.3 آليات ربط الموازنة بالتخطيط

إن تطور الموازنة العامة وانتقالها من مجرد تقدير للإيرادات والنفقات إلى كونها أداة تخطيط شامل لجميع أنشطة الدولة، يعكس أهميتها في رسم السياسات المستقبلية. فقد أشار بعض الباحثين إلى أن الموازنة تُجبر الإدارة العليا على التخطيط الشامل للموارد المالية، بما يشمل توقع المشكلات المحتملة ودراسة أسبابها واقتراح حلول عملية لها (الشيخ عيد، 2007).

وفي المقابل، يرى اتجاه آخر أن الموازنة ليست سوى تعبير مالي عن الخطة الاقتصادية للدولة، مما يجعل إجراءاتها تابعة لتنفيذ خطة محددة مسبقاً. وفقاً لهذا الرأي، تخدم الموازنة عملية التخطيط عبر توصيف الأهداف كمياً، وتحديد الفروض الأساسية لهذه الأهداف، مما يسمح بالمفاضلة بين البدائل المتاحة وتنظيم الإمكانيات لتحقيق الأهداف بكفاءة (صانوري، 2017).

وهنا يجد الباحث أن الدور التخطيطي للموازنة يتمثل في:

أ. ترجمة الأهداف إلى مؤشرات مالية: مثل تخصيص ميزانيات قطاعية تعكس أولويات الحكومة (كالصحة والتعليم).

ب. التنبؤ بالمشكلات المالية: كعجز الموازنة، ودراسة أسبابه (مثل انخفاض الإيرادات الضريبية).

ج. المفاضلة بين البدائل: كاختيار تمويل مشروع استثماري بدلاً من زيادة الرواتب.

ويُظهر قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (05/42/09 ق.و.م./) لسنة 2005 أهمية دمج التخطيط المتوسط المدى مع إعداد الموازنة لضمان التكامل بين السياسات والموارد.

#### 2.6.4 التحديات وضوابط الفعالية

رغم دور الموازنة في التخطيط، تواجه تحديات مثل:

- أ. الجمود البيروقراطي: الذي يعيق مرونة توزيع الموارد.
- ب. ضعف البيانات: مما يُضعف دقة التقديرات.
- ج. وتتطلب الفعالية ضوابط مثل:
  - إشراك الجهات التنفيذية في مرحلة الإعداد.
  - اعتماد معايير الأداء لتقييم تحقيق الأهداف.

يتضح من خلال هذا الفصل أن الموازنة العامة تمثل أداة محورية في التخطيط الحكومي، حيث تلعب دوراً مركزياً في تحقيق التكامل بين الاستراتيجيات المالية والأهداف التنموية. تعمل الموازنة كجسر يربط بين التخطيط الاستراتيجي والتنفيذ المالي، من خلال:

1. تحويل الأهداف الوطنية إلى مخصصات مالية فعلية.
2. ضمان الرقابة الفعالة على الموارد العامة.
3. تعزيز كفاءة تخصيص واستخدام الأموال الحكومية.

غير أن فعالية هذا الدور تظل مرتبطة بشرطين أساسيين:

1. تطوير آليات التنسيق بين مراحل التخطيط والتنفيذ.
2. تعزيز مبادئ الشفافية والحوكمة في الإدارة المالية.

وهو ما يؤكد الطبيعة الديناميكية للموازنة العامة كأداة لا تنفصل عن سياقها المؤسسي والسياسي.

## الفصل الثالث

### التخطيط الحكومي والخطط الحكومية الفلسطينية

#### 3.1 المقدمة

التخطيط هو الأداة التي تستخدمها الحكومات والمؤسسات للوصول إلى الأهداف، لذلك تقوم الجهات التنفيذية بعملية مسبقة للتنفيذ من أجل التأكد من توفر الإمكانيات اللازمة والتي من خلالها تتوفر القدرة لتنفيذ ما تصبو إليه، ومن أجل فهم التخطيط الحكومي بصورة واضحة عمد الباحث على البدء بدراسة مفهوم التخطيط ومستوياته.

#### 3.2 المفاهيم العامة والأبعاد الإدارية في التخطيط الحكومي

قام الباحث بدراسة المفاهيم العامة التي ناقشت التخطيط ومن أجل الفصل ما بين المفاهيم قام ببحث المفاهيم العامة وبما يتوافق مع دراسته، فالتخطيط بشكله العام وكما بينه (الكرخي، 2014) هو عملية رسم الأهداف التي يراد التوصل إليها خلال فترة زمنية معينة ثم حشد الإمكانيات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف وفق أساليب تختصر الكلف وتعظم النتائج، ويختلف مفهوم التخطيط عن مفهوم الإستراتيجية والذي وضح (الكرخي، 2014) بأنه مجموعة القرارات والتصرفات التي تتشأ عنها صياغة وتنفيذ الخطط التي تحقق أهداف المنظمة وطموحاتها بالشكل المرغوب للنتائج.

ومن فروع التخطيط المرتبطة بهذا البحث التخطيط السياسي والذي عرفه (الكرخي، 2014) بأنه التخطيط الذي يتناول الاختصاصات العامة للدولة كالسياسة الخارجية والداخلية والتشريعية وتوزيع المسؤوليات وقضايا السيادة وغيرها، والتخطيط المالي والذي عرفته (قادري، 2015) بأنه مجموعة الجهود المبذولة في سبيل الوصول إلى الخطة المالية التي يتم بموجبها تحديد الأهداف والإمكانيات والوسائل والسياسات والإجراءات والقواعد والمدة اللازمة للتنفيذ.

### 3.2.1 التخطيط كوظيفة إدارية

يُعد التخطيط أحد الركائز الأساسية للعملية الإدارية، حيث يمثل المرحلة الأولى في إدارة أي منظمة أو مؤسسة حكومية. فهو الأساس الذي تُبنى عليه وظائف التنظيم، التوجيه، والرقابة، مما يجعله ضروريًا لضمان تحقيق الأهداف بكفاءة واستدامة.

1. أهمية التخطيط في الإدارة: يُعد التخطيط وظيفة جوهرية في إدارة الدولة، حيث يُسهم في رسم السياسات العامة، وتحديد الأولويات، وتوجيه الموارد المتاحة لتحقيق التنمية المستدامة. وبدون تخطيط مُسبق، تفقد الإدارة القدرة على تنظيم أعمالها واتخاذ قرارات فعالة، مما يؤدي إلى ضعف الأداء المؤسسي.

2. مشاركة الموظفين في التخطيط: يلعب المرؤوسون دورًا رئيسيًا في عملية التخطيط، حيث تُعد مشاركتهم ضرورية لضمان تطبيق السياسات الحكومية بكفاءة. نظرًا لخبرتهم الفنية، يمكنهم تقديم رؤى عملية حول تنفيذ الخطط، مما يضمن مواءمتها مع الاحتياجات الفعلية للقطاع الإداري. كما أن إشراك كافة الموظفين يُعزز من مستوى الالتزام بالخطّة، ويُسهم في تحقيق التكامل بين الإدارة العليا والمستويات التنفيذية.

3. دور المستويات الإدارية العليا: تُكرس الإدارة العليا جهودًا كبيرة لصياغة الاستراتيجيات العامة، حيث تركز على وضع التصورات بعيدة المدى لضمان الاستقرار المؤسسي والتنمية المستدامة. على العكس من ذلك، يتعامل موظفو المستويات الإدارية الدنيا مع تنفيذ العمليات اليومية وفقًا للخطط الموضوعة، مما يجعل دور الإدارة العليا محوريًا في وضع الأطر الاستراتيجية التي توجه العمل الإداري.

4. التفاوت بين التخطيط الاستراتيجي والتخطيط التشغيلي: تميل الإدارة العليا إلى التركيز على التخطيط بعيد المدى، الذي يشمل تحديد الرؤية المستقبلية للدولة أو المؤسسة، ورسم السياسات العامة طويلة الأجل. في المقابل، ينصب اهتمام المستويات الإدارية الأدنى على التخطيط قصير

المدى، الذي يتعامل مع تنفيذ المهام التشغيلية اليومية وفقاً للخطوط العريضة التي تحددها الإدارة العليا. وهذا التفاوت يُسهم في توزيع المسؤوليات بشكل متكامل بين مختلف مستويات الإدارة، حيث يتم تحديد الاستراتيجيات على المستوى الأعلى، في حين تُطبق التفاصيل التشغيلية في المستويات الأدنى.

### 3.2.2 التخطيط الحكومي المعاصر: بين التشاركية والمرونة

#### 3.2.2.1 التخطيط التشاركي وأثره في تعزيز الحوكمة الحكومية

يشكّل التخطيط التشاركي أحد الركائز الحديثة في التخطيط الحكومي الفعّال، ويُعرف (عبدربه، 2024) التخطيط التشاركي بأنه إشراك المواطنين وأصحاب المصلحة في صنع القرار لضمان استجابة الخطط للاحتياجات الفعلية، كما أن التخطيط التشاركي يقلل من معارضة السياسات ويعزز الشفافية والمساءلة.

#### 3.2.2.2 التخطيط المرن وإدارة الأزمات

أظهرت الجوائح العالمية مثل كوفيد-19 ضرورة تبني التخطيط الحكومي المرن، والذي يعرفه (Boin, McConnell, & Paul't, 2020) بأنه "القدرة على تعديل الخطط سريعاً لمواكبة المتغيرات الطارئة مع الحفاظ على الأهداف الاستراتيجية.

ويقوم التخطيط المرن على دراسة السيناريوهات الأكثر احتمالية، واللامركزية في التنفيذ، مع ضرورة عدم اغفال دور التكنولوجيا في تعزيز التخطيط المرن من خلال استخدام الذكاء الاصطناعي للتنبؤ بمسارات الأزمات.

### 3.3 التخطيط الحكومي: الأبعاد والآليات

يعرف التخطيط الحكومي بأنه مجموعة القرارات والإجراءات التي تحدد أداء الحكومة على مدى عمر الحكومة. ويشمل المسح البيئي، وصياغة الخطة، وتنفيذ الخطة، وتقييم الخطة ومراقبتها (Daft, 2013)، والتخطيط في الحكومات عملية تقرر مسار العمل المستقبلي من بين البدائل المتاحة. كما أنها

تتضمن اتخاذ وتقييم كل مجموعة من القرارات، وتحديد الأهداف والأولويات ووضع البرامج والمشروعات والوسائل لتحقيق الأهداف وضمن منذ زمنية محددة وبرنامج تنفيذي مفصل ووفقاً للموازنة المقدره.

وينقسم التخطيط الحكومي إلى عدة أنواع بحسب المدى الزمني ونطاق التأثير والوظيفة، فحسب المدى الزمني ينقسم التخطيط إلى طويل المدى، ومتوسط المدى وقصير المدى. بينما ينقسم التخطيط حسب نطاق التأثير إلى التخطيط الاستراتيجي، والتكتيكي، والتشغيلي. وبحسب الوظيفة فالحكومات تضع خطط لجميع مجالات عملها كالتعليم والصحة والأشغال العامة والبلديات وغيرها (Daft, 2013).

### 3.3.1 منهجية التخطيط الحكومي

وقد اختلف الباحثين في تحديد منهجية موحدة معتمدة في عملية التخطيط الحكومي، ولذلك قام الباحث بدراسة عدة منهجيات مستخدمة وتوصل إلى أن المنهجية الأمثل التي يمكن أن تجمع كافة الإجراءات هي كما يلي:

- أ. الاستعداد الاستراتيجي أو تحديد التوجه الاستراتيجي Direction Strategic والذي يتضمن تحديد الرؤية والرسالة والأهداف والسياسات.
- ب. بناء فريق التخطيط وتحديد الجهات ذات العلاقة.
- ج. تحديد الموقف الاستراتيجي أو الاستكشاف والمسح البيئي Scanning Environmental والذي يتضمن تحليل البيئة الخارجية والبيئة الداخلية.
- د. تحديد البدائل الإستراتيجية.
- هـ. اختيار الإستراتيجية أو صياغة وإعداد الإستراتيجية Formulation Strategy والذي يتضمن تحديد الاستراتيجيات.
- و. تنفيذ وتطبيق الإستراتيجية Implementation Strategy والذي يتضمن البرامج الموازنة الإجراءات.

ز . التقييم والرقابة Control and Evaluation قياس الأداء.

### 3.3.2 أهمية وأهداف التخطيط الحكومي

تكمن عملية التخطيط الحكومي في كونها أساس العملية الإدارية وهذه العملية قائمة على أساس أسلوب علمي والاستفادة من تجارب الماضي والحقائق الفعلية واستشراف المستقبل، حيث أن الحكومات تهدف باستخدامها لعملية التخطيط الاستراتيجي الوصول إلى المثالية في استخدام وتوظيف الموارد المتاحة، وكما بين (سيد، 2024) أن الأهمية تكمن في أن التخطيط:

أ. يعتبر قاعدة لصنع القرارات: حيث أنه يُعد الإطار المرجعي لاتخاذ القرارات الاستراتيجية والتشغيلية، حيث يوفر أدوات تحليلية لتقييم البدائل وترشيد القرارات بناءً على البيانات والمؤشرات الدقيقة، مما يقلل من العشوائية ويُعزز الشفافية.

ب. مواجهة عدم اليقين والتغيرات المستقبلية: يساعد في التنبؤ بالتحديات والفرص، مما يسهل وضع خطط استباقية بدلاً من ردود الأفعال، ويمكن المؤسسات من التكيف مع المتغيرات الطارئة.

ج. تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد: يحدد المسار الأمثل لتحقيق الأهداف بأقل تكلفة وأعلى فاعلية، مع تحسين الموارد وفق الأولويات الوطنية، مما يعظم العوائد ويقلل من المخاطر المحتملة.

د. تعزيز المرونة والتكيف: يساهم في بناء مؤسسات قادرة على التكيف مع المتغيرات الطارئة دون اغفال الأهداف الاستراتيجية.

هـ. تعزيز التكامل بين السياسات العامة: يضمن التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية لتحقيق التناغم في تنفيذ الخطط الوطنية من خلال وضع أطر مشتركة وآليات تنسيق محددة، مما يحقق التناغم في تنفيذ الخطط الوطنية ويقلل من التضارب في الصلاحيات.

و. تحويل القيادة إلى نمط استراتيجي: يحول القرارات الحكومية من ردود أفعال قصيرة المدى إلى سياسات قائمة على رؤى مستقبلية واضحة، مما يمكن الدولة من توجيه سياساتها بشكل استباقي ويعزز القدرة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

ز. تحقيق التنمية المستدامة: يسهم في صياغة سياسات تنموية متوازنة تأخذ في الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مع ضمان الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة دون إغفال احتياجات الأجيال القادمة.

يهدف التخطيط الحكومي إلى تحقيق مجموعة من الغايات التي تعزز من فعالية أداء مؤسسات الدولة، والتي تشمل:

1. مواجهة التحديات الداخلية والخارجية عبر خطط مرنة قابلة للتطوير
2. استغلال الفرص التنموية المتاحة لتعزيز النمو الاقتصادي
3. تعزيز نقاط القوة المؤسسية ومعالجة نقاط الضعف
4. بناء قدرات تنبؤية للاستعداد للمتغيرات المستقبلية
5. ضمان التكامل بين السياسات القطاعية
6. تحقيق الاستدامة في التنمية والمشاريع الحكومية

وبذلك يصبح التخطيط الحكومي أداة استراتيجية فاعلة لتحقيق الرؤى الوطنية، حيث يجمع بين المنهجية العلمية والمرونة التطبيقية، مع التركيز على النتائج الملموسة وتحقيق المصلحة العامة.

### 3.3.3 أبعاد التخطيط الحكومي

يُعد التخطيط الحكومي ركيزة أساسية في إدارة الدولة، حيث يهدف إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية عبر تنظيم الموارد وإدارة العمليات بكفاءة. وتشمل أبعاده الرئيسية ما يلي:

1. الرؤية الاستراتيجية تمثل الرؤية التوجه المستقبلي للدولة، حيث تحدد مسارها نحو التميز والإبداع، وينبغي أن تكون هذه الرؤية واقعية، واضحة، وسهلة الفهم، مع صياغتها بطريقة طموحة ومحفزة للتغيير. ويُعد وجود رؤية استراتيجية متماسكة أساسًا لبناء سياسات فعالة تعزز التنمية المستدامة (سيد، 2024).

2. الرسالة المؤسسية تعكس الرسالة السبب الأساسي لوجود الدولة أو المؤسسة، إذ تستند إلى القيم التي يؤمن بها مؤسسوها، وإلى طبيعة البيئة التي تعمل فيها. وتعتبر الرسالة بمثابة مرجع لاتخاذ القرارات الاستراتيجية، حيث تغطي فترة طويلة الأجل، وتشكل إطاراً استرشادياً لصياغة السياسات العامة. كما أن الرؤية تتجاوز الرسالة، كونها تحدد الطموحات المستقبلية للدولة أو المؤسسة.

3. الأهداف الاستراتيجية تمثل الأهداف الوضع المستقبلي المراد تحقيقه بأقل التكاليف الممكنة، وهي تحدد النتائج المرجوة خلال فترة زمنية متوسطة، بشكل متسلسل ومتناسق. وتساعد الأهداف الاستراتيجية على ترجمة رسالة الدولة أو المؤسسة إلى خطط قابلة للقياس، مما يسهم في تحديد المسارات العملية لتحقيق التنمية.

4. التحليل البيئي يتضمن مراجعة البيئة الخارجية بهدف تحديد التحديات التي تواجه الدولة أو المؤسسة، إلى جانب تقييم البيئة الداخلية لتحديد نقاط القوة والضعف. ويساعد التحليل البيئي في تطوير استراتيجيات مرنة تتكيف مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

5. المتابعة والتقييم تُعد المتابعة آلية لرصد الأسباب التي أدت إلى حدوث انحرافات في تنفيذ الاستراتيجية، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لمعالجتها. أما التقييم، فهو عملية مستمرة تهدف إلى كشف نقاط الخلل واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لضمان تحقيق الأهداف بكفاءة.

يمثل التخطيط الحكومي منظومة متكاملة تسهم في توجيه الموارد نحو تحقيق التنمية المستدامة، حيث يساعد في تحسين الأداء الحكومي، وتعزيز الفاعلية الإدارية في تنفيذ السياسات العامة.

### 3.3.4 خصائص التخطيط الحكومي

يُعد التخطيط الحكومي عنصراً جوهرياً في إدارة الدولة، حيث يسهم في تنظيم الموارد وتوجيه السياسات لتحقيق الأهداف الاستراتيجية. ويتمتع التخطيط الحكومي بعدد من الخصائص الأساسية التي تضمن فاعليته واستدامته:

1. الشمول والتكامل: يقتضي التخطيط الحكومي مراعاة كافة المتغيرات البيئية المحيطة، حيث يجب أن تأخذ الإدارة في الاعتبار تأثير العوامل الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية عند اتخاذ القرارات. ونظراً لطبيعة هذه العوامل المتغيرة، فإن التخطيط الحكومي يتسم بالديناميكية، حيث يتم تحديث الأهداف والخطط بشكل مستمر لضمان توافقها مع الواقع. كما يُنظر إلى الدولة باعتبارها نظاماً شاملاً يتكون من وحدات فرعية مترابطة، مما يستدعي تخطيطاً استراتيجياً يشمل جميع القطاعات مثل التسويق، الإنتاج، التمويل، والموارد البشرية.

2. التفاعل بين المستويات الإدارية المختلفة: يعتمد التخطيط الحكومي على التفاعل المستمر بين المستويات الإدارية المختلفة، حيث يتم تبادل المعلومات والتغذية الراجعة لضمان التنسيق الفعال بين السياسات العامة والقرارات التنفيذية. ويمكن تصنيف مستويات اتخاذ القرار ضمن أربع فئات رئيسية:

أ. القرارات المتعلقة بالسياسات العامة: تحدد الأهداف والسياسات العامة للدولة كما هو موضح في وثائق الحكومة الاستراتيجية.

ب. القرارات الاستراتيجية: تشمل تحديد الأهداف النهائية واختيار البدائل المناسبة لتحقيقها.

ج. القرارات الإدارية والتنفيذية: تتعلق بإدارة الأنشطة التشغيلية وتنفيذ الخطط الاستراتيجية.

د. القرارات التشغيلية: تُركز على تحقيق الأهداف المحددة وفق الموارد والإمكانات المتاحة.

3. المرونة: يتميز التخطيط الحكومي بالمرونة، حيث يستند إلى التنبؤ بالعوامل البيئية لضمان استجابة فعالة للمتغيرات المستقبلية. ويمكن تصنيف الظروف التي تواجهها الدول ضمن ثلاثة مستويات:

أ. ظروف التأكد: يكون المخطط على علم مسبق بالنتائج المحتملة لكل قرار، مما يسهل المفاضلة بين البدائل.

ب. ظروف المخاطرة: تتمثل في وجود عدة سيناريوهات مستقبلية غير مؤكدة، لكن يمكن تحديد احتمالات حدوثها بناءً على بيانات سابقة.

ج. ظروف عدم التأكد: تحدث عندما يكون هناك نقص في المعلومات الكافية لاتخاذ القرار، مما يتطلب اتباع نهج أكثر مرونة في التخطيط.

4. التفاعل بين التخطيط والتنفيذ: يعتمد التخطيط الفعال على وجود علاقة تكاملية بين مراحل التخطيط والتنفيذ، حيث يتم استخدام التغذية الراجعة لضبط الاستراتيجيات وتصحيح المسارات عند الحاجة. كما تعتمد فاعلية التخطيط الاستراتيجي على كفاءة نظام المعلومات والاتصالات في الدولة، حيث تحتاج الإدارة إلى بيانات دقيقة حول البيئة الخارجية (العوامل السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية)، والبيئة الداخلية (أداء المؤسسات)، بالإضافة إلى المعلومات الرقابية التي تسهم في تقييم مدى تحقيق الأهداف.

من خلال هذه الخصائص، يُمكن للتخطيط الحكومي أن يكون أداة فعالة في تحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز كفاءة صنع القرار، وضمان تحقيق التكيف المستمر مع المتغيرات الاقتصادية والسياسية.

### 3.3.5 متطلبات تطبيق التخطيط الحكومي

يُعد التخطيط الحكومي الاستراتيجي من الأدوات الأساسية لضمان تحقيق أهداف الدولة بكفاءة، حيث يتطلب توفر مجموعة من المقومات لضمان نجاحه وفعالته. وفقاً لما أشار إليه (ابوبكر، 2005)، يمكن تحديد هذه المتطلبات كما يلي:

1. تهيئة الجهاز الإداري يشمل ذلك تعزيز البيئة المعنوية والسلوكية للإدارة العليا والقيادات التنفيذية في مؤسسات الدولة، مما يسهم في تحقيق الانتماء الوظيفي والرضا المهني، ويشجع على تبني رؤية مشتركة لتنفيذ السياسات الحكومية.
2. التهيئة الإدارية تتطلب هذه المرحلة تطوير المهارات القيادية والإدارية، من خلال إعداد التوجيهات والتعليمات المناسبة، إلى جانب تعزيز التدريب المهني للكادر الإداري لضمان تحقيق الكفاءة في تنفيذ الخطط الاستراتيجية.

3. التهيئة الفنية والمهنية تتعلق بتوفير الأساليب والأدوات اللازمة لجمع وتحليل البيانات والمعلومات الضرورية لتنفيذ الاستراتيجيات الحكومية، مما يسهم في تحسين دقة القرارات المتخذة.
  4. توفير المعلومات اللازمة للتخطيط يعد جمع البيانات الدقيقة وتوفير المعلومات الضرورية عن البيئة الداخلية والخارجية للدولة أمراً أساسياً لضمان نجاح عملية التخطيط الاستراتيجي، حيث يساعد ذلك في اتخاذ قرارات مبنية على أسس علمية مدروسة.
  5. تعزيز منهج التفكير الاستراتيجي يشمل ذلك ربط نظام الحوافز بممارسات الإدارة الاستراتيجية، إلى جانب تطوير التفكير المنهجي والرؤية العلمية لأعضاء الجهاز الإداري، مما يسهم في تعزيز الفاعلية المؤسسية.
  6. إدراج التخطيط الاستراتيجي ضمن أولويات الإدارة العليا يتطلب ذلك ضمان إدراك أهمية التخطيط في إدارة الدولة، مع التركيز على الانضباط والحرص على الالتزام بالمواعيد المحددة لتنفيذ السياسات العامة.
  7. المعرفة الدقيقة بمنهج إعداد الخطط الاستراتيجية يشمل ذلك التعريف بمفاهيم التخطيط الاستراتيجي وتوضيح أهميته في الإدارة العامة، إلى جانب توفير المتطلبات اللازمة لتنفيذ العملية التخطيطية بكفاءة، مما يضمن تحقيق الأهداف الوطنية.
- من خلال هذه المقومات، يضمن التخطيط الحكومي تحقيق الأمتل للموارد، وتعزيز القدرة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية، مما يسهم في تحقيق التنمية المستدامة واستجابة الدولة للتحديات المختلفة بفعالية.

### 3.3.6 دور إدارة التخطيط في عملية التخطيط الاستراتيجي.

تمثل إدارة التخطيط أحد الركائز الأساسية في عملية التخطيط الاستراتيجي، حيث تسهم في ضمان كفاءة الأداء الحكومي عبر تحليل البيانات وصياغة الاستراتيجيات التي تلبي الاحتياجات الوطنية. ويتجلى دورها في النقاط التالية:

1. تسهيل عملية التخطيط وضبط الجداول الزمنية: تتولى إدارة التخطيط مسؤولية إعداد الجداول الزمنية اللازمة لتنفيذ مراحل التخطيط الاستراتيجي، حيث يتم وضع إطار زمني محدد يضمن تنفيذ الخطط بشكل منظم ومنسجم مع الأهداف الوطنية. كما تشمل مهامها مراجعة الخطط المقدمة من المديرين على مختلف المستويات الإدارية، للتأكد من مدى اتساقها وعدم وجود تعارض بينها، مما يعزز التكامل المؤسسي ويحقق الفاعلية في صنع القرار.
2. دراسة العوامل البيئية والتنبؤ بآثارها: يُعد تحليل البيئة الداخلية والخارجية أحد المهام الأساسية لإدارة التخطيط، إذ تتطلب هذه المرحلة دراسة التأثيرات الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية التي قد تؤثر على مؤسسات الدولة. كما يتم إجراء تحليل للفرص والقيود المفروضة على الحكومة، لضمان اتخاذ قرارات قائمة على معطيات دقيقة. ونظرًا لأن العديد من المديرين التنفيذيين يفتقرون إلى المهارات المتخصصة في التنبؤ بالمستقبل، فإن دور إدارة التخطيط يصبح محوريًا في تقديم نماذج تحليلية تعتمد على البيانات السابقة والمؤشرات الاستراتيجية.
3. تحديد المشكلات الاستراتيجية وصياغة البدائل لمعالجتها: تسهم إدارة التخطيط في تحديد التحديات التي تواجه الدولة على المستويات الاقتصادية والسياسية والإدارية، ومن ثم اقتراح البدائل المناسبة لمعالجتها. يتم ذلك عبر تحليل البيانات المالية والاقتصادية، إلى جانب استخدام أدوات القياس والتنبؤ لدراسة السيناريوهات المحتملة، مما يساعد في اتخاذ قرارات استراتيجية قائمة على تقييم دقيق للمخاطر والفرص المتاحة.

### 3.3.7 التحديات التي تواجه التخطيط الحكومي وسبل معالجتها

1. ضعف التنسيق بين الجهات الحكومية  
أ. غياب التكامل بين الخطط المختلفة للوزارات والمؤسسات الحكومية، مما يؤدي إلى عدم الاتساق في تنفيذ السياسات.  
ب. تضارب الأولويات وازدواجية الجهود نتيجة افتقار آليات التنسيق الفعالة، مما يُضعف كفاءة تنفيذ البرامج التنموية.
2. قصور في جمع المعلومات وتحليلها  
أ. الاعتماد على بيانات غير دقيقة أو غير محدثة، مما يعيق اتخاذ قرارات مبنية على معطيات صحيحة.  
ب. ضعف القدرات التحليلية اللازمة لتوقع التحديات المستقبلية، مما يؤدي إلى عدم كفاية الاستعداد للأزمات المحتملة.
3. ضعف المشاركة الشعبية والشفافية  
أ. تجاهل آراء المواطنين وأصحاب المصالح في عملية صياغة السياسات والخطط، مما يُضعف من شرعية القرار الحكومي.  
ب. افتقار عملية صنع القرار للشفافية، مما يؤثر على الثقة العامة في السياسات الحكومية.
4. التغيرات السياسية والاقتصادية المفاجئة  
أ. عدم مرونة الخطط الحكومية لمواكبة الأزمات، مثل الجوائح أو الانقلابات الاقتصادية، مما يؤدي إلى خلل في تنفيذ المشاريع.  
ب. تغير أولويات الحكومة مع تغير القيادات أو الظروف السياسية، مما ينعكس سلبيًا على استمرارية تنفيذ الخطط طويلة الأجل.

## 5. مشكلات التمويل والفساد الإداري

- أ. نقص الموارد المالية أو عدم توزيعها بكفاءة، مما يؤدي إلى تعطيل تنفيذ المشاريع الاستراتيجية.
- ب. انتشار الفساد الإداري والمالي، مما يُضعف من كفاءة تنفيذ الخطط التنموية ويقلل من مصداقية الإدارة العامة.

## 6. البيروقراطية والتعقيدات الإدارية

- أ. وجود إجراءات معقدة تُبطئ تنفيذ المشاريع، مما يؤدي إلى تأخير تحقيق الأهداف التنموية.
- ب. مقاومة التغيير من قبل بعض الجهات الحكومية، مما يعيق إدخال تحسينات فعالة على أنظمة التخطيط والإدارة.

## 7. عدم التوافق بين الخطط قصيرة وطويلة الأجل

- التركيز على المشاريع قصيرة الأجل التي تحقق نتائج سريعة، دون مراعاة رؤية استراتيجية بعيدة المدى، مما يؤثر سلبًا على الاستدامة المالية والتنموية.

## 8. التحديات الخارجية

- أ. تأثير العولمة أو الأزمات الدولية، مثل ارتفاع أسعار السلع أو تقلبات الأسواق العالمية، مما يُعقد إدارة الموارد المالية.
  - ب. تغير التحالفات الدولية والمصالح السياسية، مما قد يؤثر على استقرار السياسات الاقتصادية للدولة.
- سبل معالجة تحديات التخطيط الحكومي

1. للتغلب على هذه المشكلات وضمان تنفيذ ناجح للسياسات الحكومية، ينبغي اتباع الإجراءات التالية:
2. تعزيز التكامل بين الجهات الحكومية عبر تطوير منصات تنسيقية تضمن انسجام الخطط بين مختلف المؤسسات.
3. تحسين جودة البيانات والاعتماد على التخطيط القائم على الأدلة لضمان اتخاذ قرارات أكثر دقة وفعالية.

4. تفعيل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التخطيط لضمان تمثيل أوسع للمصالح المجتمعية.

5. تبني خطط مرنة قابلة للتعديل وفق المستجدات السياسية والاقتصادية، مما يسمح باستجابة أكثر كفاءة للآزمات الطارئة.

6. مكافحة الفساد عبر تطبيق أنظمة رقابة صارمة وتعزيز النزاهة في إدارة الموارد المالية العامة.

7. تبسيط الإجراءات البيروقراطية من خلال اعتماد تقنيات حديثة تسرّع تنفيذ المشاريع وتحسن الأداء الحكومي.

8. تحقيق التوازن بين التخطيط قصير وطويل الأجل لضمان استدامة المشاريع وعدم التركيز على النتائج السريعة فقط.

9. تعزيز قدرة الدولة على التعامل مع التحديات الخارجية عبر تطوير سياسات اقتصادية مرنة تتكيف مع المتغيرات العالمية.

يمكن للحكومات تحسين التخطيط الحكومي عبر تبني نهج استراتيجي يتماشى مع المتغيرات المحلية والدولية، مما يضمن تحقيق كفاءة إدارية واستدامة مالية تدعم التنمية طويلة الأجل.

### 3.4 التخطيط الحكومي في فلسطين: الواقع والآليات

#### 3.4.1 الإطار القانوني المنظم للتخطيط الحكومي في فلسطين

يُعد التخطيط الحكومي أحد الأركان الأساسية لإدارة الدولة وتنفيذ سياساتها التنموية، وقد أقر القانون الأساسي الفلسطيني مجموعة من المواد التي تنظم عملية إعداد الخطط الحكومية. حيث نصت المادة (59) على ضرورة إقرار الخطة العامة للتنمية من قبل المجلس التشريعي، مع تحديد آلية إعدادها وعرضها على المجلس وفقاً للقانون. كما ألزمت المادة (72) الوزراء بتقديم تقارير تفصيلية دورية إلى مجلس الوزراء تتضمن نشاطات الوزارات، سياساتها، خططها، ومنجزاتها مقارنةً بالأهداف المحددة في

إطار الخطة العامة، إضافةً إلى مقترحاتها وتوصياتها المستقبلية. وتُقدم هذه التقارير كل ثلاثة أشهر لضمان متابعة الأداء الحكومي.

### 3.4.2 مسؤولية التخطيط الحكومي في فلسطين

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، صدر القرار الرئاسي رقم (26) لسنة 1994 بتاريخ 8 أغسطس 1994، الذي نص على تشكيل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، حيث حُددت مهامها في:

1. إدارة التخطيط المكاني.
2. إدارة المؤشرات الوطنية والمتابعة.
3. إدارة الخطة الحكومية والتخطيط المالي وألويات الدعم.
4. إدارة التخطيط التأشير للقطاع الخاص.
5. إدارة بناء المؤسسات وتطوير الأطر والكفاءات البشرية.
6. إدارة التخطيط العلمي والتكنولوجي.

ظلت الوزارة مسؤولة عن التخطيط الحكومي حتى 19 سبتمبر 2015، حيث صدر قرار بقانون رقم (17) لسنة 2015 الذي نص على دمج وزارة التخطيط مع وزارة المالية، لتصبح وزارة المالية والتخطيط، بحيث تتحمل مسؤولية إعداد وتنفيذ الخطط الحكومية. استمر هذا الوضع حتى 31 مارس 2024، عندما أُعيدت مسؤولية التخطيط الحكومي إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي عقب تشكيل الحكومة التاسعة عشرة، لتستعيد دورها المركزي في إدارة التخطيط التنموي.

### 3.4.3 عملية التخطيط الحكومي في فلسطين

بدأت عملية التخطيط الحكومي في فلسطين قبيل إنشاء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية عقب اتفاق أوسلو عام 1994، وجاءت هذه التجربة في ظل تحديات كبيرة فرضها الاحتلال الإسرائيلي، الذي يسيطر على الأراضي والموارد الطبيعية الفلسطينية. بالإضافة إلى تذبذب المساعدات الدولية، التي

ترتبط عادةً بتقدم المسيرة السلمية، وغياب منظومة قانونية واضحة تحكم التخطيط الحكومي، خاصة في المراحل الأولى من نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية.

تمر عملية التخطيط الحكومي بمجموعة من الخطوات المنهجية، أبرزها:

1. مراجعة الخطة السابقة: تقييم الإنجازات التي تحققت، وتحديد الصعوبات التي واجهت عملية التنفيذ.

2. تحليل المستجدات: دراسة التغيرات في البيئة الداخلية والخارجية، وتحديد العوامل المؤثرة على التخطيط.

3. وضع منهجية إعداد الخطة الجديدة: صياغة خطة توجيهية تحدد الإطار العام للتخطيط الحكومي.

4. إقرار الإطار العام: يقوم مجلس الوزراء بإصدار قرار يحدد إجراءات إعداد الخطة بمشاركة كافة الجهات المعنية.

5. مراجعة الخطط القطاعية: تبدأ الوزارات في مراجعة سياساتها السابقة وتحديثها وفق منهجية الخطة الجديدة، بالتنسيق مع وزارة المالية والتخطيط.

6. إعداد المسودة النهائية: يتم صياغة مسودة الخطة وإحالتها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها وإقرارها.

7. المراجعة التشريعية: تُعرض الخطة على المجلس التشريعي الفلسطيني لإقرارها وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني (ملك، 2016).

ظلت هذه الآلية متبعة في إعداد الخطط التنموية الفلسطينية حتى خطة 2016، قبل أن يتم حل وزارة التخطيط وإسناد مهام التخطيط الحكومي إلى وزارة المالية والتخطيط. ومع إعادة وزارة التخطيط والتعاون الدولي في الحكومة التاسعة عشرة، استُعيدت المسؤولية التنظيمية للتخطيط الحكومي ضمن إطار وزاري مستقل.

#### 3.4.4 الخطط الحكومية في فلسطين: الهيكل والتطور

شهدت فلسطين منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من الخطط التنموية التي هدفت إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية رغم التحديات السياسية والاقتصادية التي واجهتها. وتتمثل أبرز هذه الخطط فيما يلي:

1. المرحلة المبكرة من التخطيط (1993-2003): التأسيس والاستجابة للأزمات
  - أ. البرنامج الإنمائي للاقتصاد الفلسطيني (1993): أعدته منظمة التحرير الفلسطينية بهدف إعادة بناء المجتمع الفلسطيني بعد توقيع اتفاق السلام مع إسرائيل.
  - ب. البرنامج الاستثماري الفلسطيني (1996-1997): قُدم لمؤتمر الدول المانحة كخطة لدعم الاستثمارات الوطنية في القطاعات الحيوية.
  - ج. خطة التنمية الفلسطينية (1998-2000): صُممت وفق أسس قطاعية ووزارية، حيث تولت كل وزارة تنفيذ خطتها الخاصة لتحقيق أهدافها التنموية.
  - د. خطة التنمية (1999-2003): استكمالاً للخطة السابقة، شملت أربعة قطاعات رئيسية:
    - قطاع البنية التحتية.
    - قطاع الموارد البشرية والاجتماعية.
    - القطاع الإنتاجي.
    - قطاع البناء المؤسسي.
  - هـ. خطة الطوارئ والاستثمار (2003-2004): أطلقت استجابةً للتدمير الواسع الذي شهدته الأراضي الفلسطينية بفعل اجتياح الجيش الإسرائيلي خلال انتفاضة الأقصى، وركزت على إعادة إعمار المؤسسات والبنى التحتية المتضررة.

2. التخطيط متوسط المدى (2005-2013): تعزيز التنمية والاستقرار
- أ. خطة التنمية متوسطة المدى (2005-2007): هدفت إلى معالجة الفقر في فلسطين بطريقة مستدامة، وتحسين كفاءة إدارة الحكم في مؤسسات السلطة عبر برامج محددة.
- ب. خطة التنمية (2008-2010): جاءت عقب الانقسام الفلسطيني عام 2007، مما استدعى تعديلها عام 2009 بإصدار وثيقة "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة" (2009-2011).
- ج. خطة إقامة الدولة "بناء المستقبل" (2011-2013): استكمالاً للجهود السابقة، وركزت على تعزيز المؤسسات الحكومية والتحضير لإقامة الدولة الفلسطينية.
3. التخطيط في ظل الأزمات والتحديات السياسية (2014-2024)
- أ. خطة التنمية (2014-2016): وضعت بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية، إلى جانب إعداد الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار في غزة بعد العدوان الإسرائيلي الثاني على القطاع في نهاية عام 2014.
- ب. أجندة السياسات الوطنية (2017-2022): شكلت خارطة طريق للحكومة الفلسطينية خلال تلك الفترة، وركزت على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ج. خطة التنمية بالعناقيد (2019): أقرتها الحكومة الثامنة عشرة، وجاءت كاستراتيجية لتعزيز الاستقلال الاقتصادي الفلسطيني عبر دعم القطاعات الإنتاجية المختلفة.
- د. أجندة السياسات العامة (2021-2023): أطلقت كامتداد للخطة السابقة، ولكنها تأثرت بجائحة كورونا، مما أدى إلى إعداد خطة التعافي (2021-2023) لمعالجة تداعيات الأزمة الصحية.
- هـ. أجندة الإصلاح (2022): شكلت مرحلة تكميلية لإصلاح الإدارة الحكومية وتحديث السياسات المالية والاقتصادية.
- و. خطة الطوارئ الحكومية (2024): أطلقت عقب تشكيل الحكومة التاسعة عشرة، وركزت على إدارة الأوضاع الاقتصادية في ظل التحديات السياسية والمالية القائمة.

### 3.4.5 استعراض الخطط الحكومية في فلسطين (2008-2021)

1. خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، والمعروفة أيضاً باسم "خطة الإصلاح والتنمية

الفلسطينية (PRDP)"، كانت تهدف إلى وضع أجندة متوسطة الأجل لتطوير البلاد. تضمنت الخطة

عدة محاور رئيسية:

أ. الأمن والأمان:

- تعزيز الأمن الداخلي وتحسين أداء الأجهزة الأمنية.
- إصلاح القطاع الأمني لضمان فعالية وكفاءة أكبر.

ب. الازدهار الوطني:

- تعزيز النمو الاقتصادي من خلال تطوير القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة.
- تحسين البنية التحتية وتطوير الخدمات العامة.

ج. الحكم الرشيد:

- تعزيز الشفافية والمساءلة في المؤسسات الحكومية.
- تحسين إدارة الموارد العامة وضمان توزيعها بشكل عادل.

د. جودة الحياة:

- تحسين الخدمات الصحية والتعليمية.
- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق الريفية والحضرية.

هـ. التنمية الزراعية:

- تطوير خدمات القطاع الزراعي وزيادة كفاءة استخدام الأراضي والموارد الطبيعية.
- إعادة تأهيل المزارع والبنية التحتية المتضررة.

2. خطة التنمية الفلسطينية 2011-2013، والمعروفة أيضًا باسم "خطة التنمية والإصلاح الفلسطينية

(PRDP)"، كانت تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين. تضمنت الخطة

عدة محاور رئيسية:

أ. تعزيز النمو الاقتصادي:

• تطوير القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة والسياحة.

• تحسين البنية التحتية وتطوير الخدمات العامة.

ب. الحكم الرشيد:

• تعزيز الشفافية والمساءلة في المؤسسات الحكومية.

• تحسين إدارة الموارد العامة وضمان توزيعها بشكل عادل.

ج. التنمية الاجتماعية:

• تحسين الخدمات الصحية والتعليمية.

• تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق الريفية والحضرية.

د. البنية التحتية:

• تطوير شبكات النقل والمواصلات.

• تحسين شبكات المياه والصرف الصحي.

هـ. الأمن والأمان:

• تعزيز الأمن الداخلي وتحسين أداء الأجهزة الأمنية.

• إصلاح القطاع الأمني لضمان فعالية وكفاءة أكبر.

• خطة التنمية الوطنية الفلسطينية 2014-2016 كانت تهدف إلى تعزيز بناء الدولة الفلسطينية

وتحقيق السيادة الوطنية. تضمنت الخطة عدة محاور رئيسية:

أ. بناء الدولة وتعزيز سيادة:

- تعزيز المؤسسات الحكومية وتحسين كفاءتها.
- تعزيز سيادة القانون والعدالة.

ب. التنمية الاقتصادية:

- تطوير القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة والسياحة.
- تحسين البنية التحتية وتطوير الخدمات العامة.

ج. التنمية الاجتماعية:

- تحسين الخدمات الصحية والتعليمية.
- تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق الريفية والحضرية.

د. البنية التحتية:

- تطوير شبكات النقل والمواصلات.
- تحسين شبكات المياه والصرف الصحي.

هـ. الأمن والأمان:

- تعزيز الأمن الداخلي وتحسين أداء الأجهزة الأمنية.
- إصلاح القطاع الأمني لضمان فعالية وكفاءة أكبر.

3. أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، المعروفة أيضاً باسم "المواطن أولاً"، كانت تهدف إلى

تحسين نوعية حياة المواطنين الفلسطينيين من خلال عدة محاور رئيسية:

أ. المسار نحو الاستقلال:

- إنهاء الاحتلال: تعزيز الجهود لتحقيق الاستقلال الوطني.
- تعزيز الوحدة الوطنية: تعزيز التماسك الداخلي والوحدة بين الفصائل الفلسطينية.
- تعزيز الوضع الدولي لفلسطين: تحسين العلاقات الدولية وزيادة الاعتراف الدولي بفلسطين.

ب. الإصلاح الحكومي:

• تعزيز حكومة محورها المواطن: تحسين الخدمات العامة وجعل الحكومة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين.

• إنشاء حكومة فعالة: تحسين كفاءة وفعالية المؤسسات الحكومية.

ج. التنمية المستدامة:

• تحقيق الاستقلال الاقتصادي: تعزيز الاقتصاد الوطني وتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية.

• تعزيز العدالة الاجتماعية وسيادة القانون: ضمان حقوق المواطنين وتعزيز العدالة والمساواة.

• توفير التعليم الجيد للجميع: تحسين جودة التعليم وضمان الوصول إليه.

• توفير الرعاية الصحية الجيدة للجميع: تحسين الخدمات الصحية وضمان الوصول إليها.

• بناء مجتمعات قادرة على الصمود: تعزيز قدرة المجتمعات على مواجهة التحديات والصمود أمام

الأزمات.

4. التنمية بالعناقيد: تبنت الحكومة الفلسطينية إستراتيجية التنمية بالعناقيد كجزء من خطتها للفترة

2019-2022. تهدف هذه الإستراتيجية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال التركيز على

مميزات كل منطقة جغرافية وتطوير قطاعات محددة فيها.

تشمل الإستراتيجية عدة عناقيد تنموية، منها:

أ. عنقود البحر (في غزة).

ب. عنقود زراعية.

ج. عنقود صناعية.

د. عنقود سياحي.

هـ. عنقود للمال والإدارة العامة.

حيث هدفت هذه العناقيد إلى تحفيز النمو الاقتصادي عبر تشجيع التنافس والتعاون بين المنشآت، وتوفير إطار للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي، كما ركزت الإستراتيجية على الميزات التنافسية لكل منطقة جغرافية وتطوير قطاعات محددة فيها، وكانت أهم المعالم الرئيسية لهذه الإستراتيجية كما يلي:

أ. تحديد العناقيد: تشمل الإستراتيجية عدة عناقيد تنموية مثل عنقود البحر، عنقود زراعي، وعنقود صناعي في قطاع غزة، بالإضافة إلى عنقود صناعية في نابلس والخليل، وعنقود سياحي في بيت لحم، وعنقود للمال والإدارة العامة في رام الله.

ب. الميزات التنافسية: تعتمد الإستراتيجية على المزايا التنافسية لكل منطقة، مثل الموارد الطبيعية، القوى العاملة، والبنية التحتية المتاحة. تهدف إلى تعزيز التنافس والتعاون بين المنشآت في نفس القطاع الجغرافي.

ج. الشراكة بين القطاعات: تشجع الإستراتيجية على الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي، مما يسهم في توفير بيئة داعمة للنمو الاقتصادي وتطوير المهارات المحلية.

د. التنمية المستدامة: تهدف العناقيد إلى تحقيق التنمية المستدامة من خلال تحسين الإنتاجية، تعزيز الابتكار، وتوفير فرص عمل جديدة، مما يسهم في تحسين مستوى المعيشة للمواطنين.

هـ. التحديات والفرص: تتضمن الإستراتيجية مواجهة تحديات مثل ضعف القدرات الحكومية في بعض المناطق، ولكنها تسعى إلى التغلب على هذه التحديات من خلال تأهيل الكوادر الحكومية وتوفير الدعم اللازم لتنفيذ المشاريع التنموية.

5. الإستراتيجية القطاعية 2020-2021: حيث ركزت الحكومة الفلسطينية على تنفيذ إستراتيجية التنمية القطاعية التي تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. هذه الإستراتيجية كانت جزءاً من الجهود المستمرة لتحقيق اقتصاد فلسطيني مستقل وتقليل التبعية للاقتصاد الإسرائيلي، حيث شملت الأهداف الرئيسية لهذه الإستراتيجية:

أ. تعزيز الاقتصاد المحلي: من خلال تنويع الهياكل الاقتصادية وتقليل الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي.

ب. تحسين بيئة الأعمال: عبر تخفيض كلفة الاستثمار وخلق إطار قانوني وتنظيمي منافس لدعم السياسات والقدرات المؤسساتية.

ج. تطوير البنى التحتية: مثل المناطق الصناعية لدعم النمو الاقتصادي.

6. الخطة الوطنية للتنمية في فلسطين تحت عنوان "الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال" 2021-2023، هدفت إلى تعزيز الاقتصاد الفلسطيني وتحقيق الاستقلال الاقتصادي من خلال عدة محاور إستراتيجية، من خلال تقديم الخطة لرؤية شاملة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني وتحقيق الاستقلال الاقتصادي في ظل التحديات التي برزت خلال تلك الفترة، ويوضح الباحث أهم المعالم الرئيسية لهذه الخطة:

أ. الصمود المقاوم: يركز هذا المحور على تعزيز قدرة الفلسطينيين على الصمود في وجه التحديات الاقتصادية والسياسية، بما في ذلك القيود المفروضة من قبل الاحتلال الإسرائيلي.

ب. الانفكاك الاقتصادي: تسعى الخطة إلى تقليل الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي من خلال دعم المنتج الوطني وتشجيع الاستثمار المحلي.

ج. التنمية بالعناقيد: تهدف هذه الإستراتيجية إلى تعزيز تنافسية كل محافظة فلسطينية من خلال تطوير قطاعات اقتصادية محددة في كل منطقة، مما يعزز التكامل الاقتصادي بين مختلف المناطق الفلسطينية.

د. التنمية المستدامة: تشمل الخطة أهدافاً لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف القطاعات، بما في ذلك الصحة والتعليم والبنية التحتية، مع التركيز على تحسين جودة الحياة للمواطنين الفلسطينيين.

هـ. التعافي من جائحة كورونا: تتضمن الخطة إجراءات للتعافي الاقتصادي من آثار جائحة كورونا، التي أثرت بشكل كبير على الاقتصاد الفلسطيني وزادت من معدلات البطالة.

## الفصل الرابع

### تحليل أثر الموازنة على التخطيط

لقد قام الباحث بدراسة وتحليل كافة الوثائق المنشورة من قبل المؤسسات الرسمية الفلسطينية وذلك من أجل استيضاح العلاقة ما بين الموازنة العامة خلال الفترة 2008-2021 وكذلك التخطيط الحكومي خلال ذات الفترة وكيف أثرت الموازنة العامة على التخطيط خلال هذه الفترة، وكانت محاور الدراسة كما يلي:

#### 4.1 تحليل التزامن الزمني بين إعداد الموازنة وعملية التخطيط

##### 4.1.1 الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة في فلسطين

ومن أجل دراسة تأثير الجدول الزمني قام الباحث بدراسة الخطوات المعمول بها لإعداد الموازنة العامة وكما توضح الجداول التالية:

### جدول (3)

الجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة 2008-2014

الموعد النهائي	الخطوات
6 تموز/ يوليو	قيام وزارة المالية بنشر بلاغ الموازنة
10 تموز/ يوليو	قيام جميع الوزارات والمؤسسات بتسليم نموذج تحديد فرق التخطيط في المؤسسات
24 تموز/ يوليو	قيام جميع الوزارات والمؤسسات بتسليم نموذج ربط المشاريع بالخطط الحكومية والأهداف الإستراتيجية و نموذج تجميع المشاريع المراد تنفيذها
7 آب/ أغسطس	قيام وزارة المالية بتوزيع نماذج الموازنة الجارية التطويرية الموحدة وأسقف الإنفاق
31 آب/ أغسطس	قيام جميع الوزارات والمؤسسات بتسليم نماذج الموازنة الجارية التطويرية الموحدة
15 أيلول/ سبتمبر	قيام وزارة المالية بمراجعة ودمج نماذج الموازنة المعدة للتسليم
30 أيلول/ سبتمبر	قيام وزارة المالية باستكمال النقاش حول الموازنة مع جميع الوزارات والمؤسسات
15 تشرين أول/ أكتوبر	قيام وزارة المالية بعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء للموافقة عليه
15 تشرين ثاني/ نوفمبر	قيام وزارة المالية بعرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي للموافقة عليه
31 كانون أول/ ديسمبر	الموافقة على الموازنة والبدء بتنفيذها

يستند إعداد الموازنة العامة في فلسطين إلى توجيهات صادرة عن وزارة المالية، ويجب على الحكومة مراعاة الإجراءات والتوقيعات التي وردت في القانون الأساسي الفلسطيني في المادتين (48) و (81) اللتان تنصان على تقديم الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل نهاية شهر تشرين الأول من العام،

وإذا لم يتم إقرارها قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يتم الصرف بنسبة 12/1 من موازنة السنة المالية السابقة.

ووجد الباحث أن وزارة المالية دأبت على توزيع بلاغ خطي على كافة مراكز المسؤولية في السلطة وشمل هذا البلاغ أربعة عناصر هي (تعليمات عامة، تعليمات تفصيلية، جدول زمني لمشروع قانون الموازنة، وأحكام عامة) وبقي هذا الحال حتى عام 2008 حيث كان لزاماً على مراكز المسؤولية موازنتها إلى وزارة المالية في موعد لا يتجاوز الثاني من أيلول، وبعدها تقوم مراكز المسؤولية بمناقشة وزارة المالية من أجل تثبيت موازنتها تقوم وزارة المالية في موعد لا يتجاوز الخامس عشر من تشرين الأول بتقديم مشروع الموازنة العامة، والذي يرفع لمجلس الوزراء بدراسته ورفعته إلى المجلس التشريعي في موعد لا يتجاوز الواحد والثلاثين من تشرين الأول، على أن يقوم المجلس التشريعي بدراسة القانون وإقراره في موعد أقصاه الواحد والثلاثون من كانون الأول وإذا لم يتم الإقرار تقوم وزارة المالية بالصرف حسب النسبة القانونية 12/1، ويرى الباحث أن هذا النموذج اعتمد على قدرات أصحاب القرار في المؤسسات والوزارات لتحقيق موازنتهم وقدرتهم الذاتية على تحقيق المكاسب لمؤسساتهم من خلال إقناع وزارة المالية بما تم تقديمه.

في عام 2009 قامت وزارة المالية بإصدار مخطط زمني كما هو موضح في الجدول رقم (3) حيث أن الوزارة قامت بوضع مخطط زمني أكثر تفصيلاً مما كان معمول به سابقاً، وكان هذا النموذج من بلاغ الموازنة العامة، حيث أن هذا النموذج اعتمد على تشكيل فرق تخطيط في المؤسسات وكذلك اعتمد النموذج على ربط الموازنة العامة بالمخطط الحكومية والأهداف الإستراتيجية للحكومة، كما أن المؤسسات تقوم بتحديد المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية وهذا كله قبل تاريخ 24 تموز، ما يعيب هذا النموذج حسب ما درسه الباحث أن فرق التخطيط تقوم بكافة أعمالها دون الأخذ بالاعتبار القدرات المالية (الأسقف المالية) والتي تقوم الوزارة بتوزيعها بتاريخ 7 آب وبعدها تبدأ الوزارات

والمؤسسات بمناقشة وزارة المالية حول البرامج والأولويات وما سيتم تنفيذه منها خلال العام المقبل أو أن تقوم المؤسسات بإيجاد ممول ومانح لتنفيذ هذه المشاريع واستمر هذا الأمر حتى عام 2012.

بالرغم من أن التغييرات بدأت على الموازنة الفلسطينية من حيث طريقة إعدادها وتغيير بنيتها الفنية والإدارية منذ عام 2010 عندما تبنت السلطة الفلسطينية موازنة البرامج (الأداء) بدلا من موازنة البنود، إلا أن أول ظهور لهذه الموازنة بشكل جزئي في عام 2012، ومن ثم تم إدخال كافة إجراءات إعداد موازنات البرامج المفصلة في عام 2013، ووجد الباحث أن هناك تطور صاحب إعداد الموازنة الفلسطينية كما يلي:

1. العمل مع مراكز المسؤولية (الوزارات والمؤسسات) بإدراج سياسات البرامج والمشاريع التابعة لها في مطالبات الإنفاق وذلك بشرط أن تشمل هذه المطالبات على الأهداف والمخرجات، وتم ذلك وفقا لآلية عمل مخططة لكافة البرامج والمشاريع، وجاء هذا التغيير واضحا في خطابات الموازنة للأعوام، 2015، 2014، 2013.

2. تم إعداد الموازنة ضمن خطة متوسطة الأجل (ثلاث سنوات)، وبنظام مالي محوسب تم بناؤه خصيصا لهذا الغرض في منتصف عام 2015.

3. أصبح هناك جلسات استماع ومناقشة بين وزارة المالية ومراكز المسؤولية لتبرير وتدعيم مطالباتهم بوثائق وحقائق مفسرة للاحتياجات المطلوبة. وهذا يعتبر نوع من الضبط والرقابة المسبقة على الإنفاق والخروج من الحالة العشوائية والارتجالية لتقدير النفقات.

4. خطاب الموازنة عام 2014 قام بتحديد أهداف الموازنة العامة، وخاصة انه ربط الموازنة العامة بخطة التنمية الثلاثية للفترة 2014-2016.

5. بلاغ الموازنة الجزء الثاني ركز بشكل أساسي على الأسقف وكيفية تحديدها والشروط والإجراءات والواجب إتباعها لتحديد هذه الأسقف، وكان الجديد في ذلك تحديد الأسقف لثلاث سنوات مع التخطيط لنفقات المشاريع ذات التمويل بشكل كلي أو جزئي. وأصبحت الخطط تبنى على أساس

ربط المخرجات بالمشاريع والتي تصبح مربوطة بأسقف الإنفاق مباشرة، وهذا يختلف عن الإجراء السابق الذي كان مقتصرًا على أن تقوم الوزارة بوضع قائمة مشاريع تنوي الإنفاق عليها وتقوم بالطلب من وزارة المالية بتمويل هذه المشاريع، الأمر الذي أدى إلى وجود مشاريع كثيرة غير ممولة بسبب سوء التخطيط.

في الأعوام اللاحقة وحتى 2021 قامت وزارة المالية بإعداد تقرير مالي حول الوضع المالي في الأول من أيار، وبعدها تقدم هذا التقرير لمجلس الوزراء والذي بدوره يقوم بإعداد سياسات مالية للسنة القادمة خلال شهر حزيران، وفي خلال ذات الشهر تقوم وزارة المالية بإعداد إطار اقتصادي ثاني والذي بناءً عليه تقوم الوزارة في شهر تموز بإصدار بلاغ الموازنة الأول لكافة مراكز المسؤولية، وبدورها تقوم ببناء نموذج الإستراتيجية في الأول من آب وكذلك توزيع الأسقف المالية خلال ذات الشهر ومن ثم تتم دراسة مشاريع الموازنة لكافة الوزارات وتجميعها للوصول إلى مشروع موازنة عامة خلال النصف الأول من تشرين الأول ويرفع هذا المقترح لمجلس الوزراء لدارسته وعرضه للاعتماد.

ويرى الباحث أن هذا التطور أدى إلى أن بلاغ الموازنة يأتي باتساق مع خطة الحكومة (خطة التنمية الوطنية) وتكون أولويات الإنفاق متوافقة مع الخطط القطاعية والاقتصادية.

ولذلك يرى الباحث أن الخطط أصبحت تبنى على أساس ربط المخرجات بالمشاريع والتي تصبح مربوطة بأسقف الإنفاق مباشرة، وهذا يختلف عن الإجراء السابق الذي كان مقتصرًا على أن تقوم الوزارة بوضع قائمة مشاريع تنوي الإنفاق عليها وتقوم بالطلب من وزارة المالية بتمويل هذه المشاريع، الأمر الذي أدى إلى وجود مشاريع كثيرة غير ممولة بسبب سوء التخطيط.

## 4.1.2 موعد إقرار الموازنة العامة

تبين للباحث وكما يوضح الملحق (أ) المعلومات الأساسية للموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة 2008-2022، أن الموازنة العامة في فلسطين تأخرت في الإقرار حسب المواعيد المحددة قانوناً، مما يجعل آليات الصرف المتبعة هي حسب النسبة القانونية 12/1، وكما أن الخطط الحكومية تتأثر بهذا التأخير حيث أن أبكر موعد تم فيه إقرار موازنة هو 2016 بتاريخ 2016/01/05 الثاني وكذلك كان الموعد الأقصى في عام 2015 عندما أقرت الموازنة بتاريخ 2016/06/30، وفي المجمل كانت الموازنة تقر في نهاية شهر آذار، لذلك يرى الباحث أن هذا التأخير يؤثر على جودة التخطيط من خلال التقييد بالصرف ضمن موازنة العام المنصرم حتى يتم إقرار الموازنة والشروع بتنفيذ هذه المشاريع، أو أنه يجب على المخططين أثناء إعداد الخطط الأخذ بعين الاعتبار هذا التأخير والعمل على وضع جداول زمنية للشروع بتنفيذ الخطط خلال الربع الثاني من العام.

كما تبين للباحث أن توقيت إقرار الموازنة العامة يؤثر على التخطيط من عدة جوانب وكما يلي:

### 1. التخطيط المالي والتنفيذي:

أ. التوقيت المبكر لإقرار الموازنة يسمح للوزارات والهيئات الحكومية بالتخطيط المالي والتنفيذي بشكل أفضل، مما يساهم في تنفيذ المشاريع والبرامج الحكومية بكفاءة أعلى.

ب. التأخير في إقرار الموازنة يمكن أن يؤدي إلى تأخير في تنفيذ المشاريع الحكومية، مما يؤثر سلباً على تقديم الخدمات العامة وتحقيق الأهداف التنموية.

### 2. الاستقرار المالي:

أ. إقرار الموازنة في وقت مناسب يعزز من الاستقرار المالي للدولة، حيث يمكن للحكومة إدارة الموارد المالية بشكل أكثر فعالية وتجنب الأزمات المالية.

ب. التأخير في إقرار الموازنة قد يؤدي إلى عدم استقرار مالي، مما يزيد من صعوبة إدارة النفقات والإيرادات الحكومية.

### 3. الثقة والمصداقية:

أ. إقرار الموازنة في الوقت المحدد يعزز من الثقة والمصداقية لدى المواطنين والمستثمرين، حيث يظهر التزام الحكومة بالشفافية والانضباط المالي.

ب. التأخير في إقرار الموازنة يمكن أن يؤثر سلباً على الثقة والمصداقية، مما قد يؤدي إلى تراجع الاستثمارات وزيادة القلق بين المواطنين.

### 4. التخطيط الاستراتيجي:

أ. إقرار الموازنة في وقت مناسب يسمح للحكومة بوضع خطط إستراتيجية طويلة الأمد، مما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة.

ب. التأخير في إقرار الموازنة يمكن أن يعوق التخطيط الاستراتيجي، حيث يصبح من الصعب تحديد الأولويات وتخصيص الموارد بشكل فعال.

وبالتالي فإن الباحث توصل إلى أن التوقيت المناسب لإقرار الموازنة العامة يعتبر عاملاً حاسماً في تحقيق التخطيط الحكومي الفعال والاستقرار المالي والتنمية المستدامة.

وبناءً على ما تمت دراسته في تحليل التزامن الزمني بين إعداد الموازنة وعملية التخطيط فإن الباحث يجد أن التزامن الزمني بين إعداد الموازنة العامة وعملية التخطيط الحكومي يُعد عاملاً حاسماً في تحقيق الفعالية التنفيذية والاستقرار المالي، ورغم التقدم في ربط الموازنة بالتخطيط الاستراتيجي، يبقى التحدي الأكبر هو ضمان التزامن بين الجدول الزمني للإعداد والإقرار لتحقيق الكفاءة التنفيذية، وهنا يوضح الباحث أهم المعالم وما توصل إليه كما يلي:

### 1. التطور الزمني وأثاره على التخطيط:

أ. الفترة (2008-2012): اعتمدت الموازنة على نموذج تقليدي يتطلب من الوزارات تقديم مقترحات إنفاق دون معرفة الأسقف المالية مسبقاً، مما أدى إلى:

- تقديم مشاريع غير واقعية أو غير ممولة.
- ضعف الربط بين الموازنة والأهداف الاستراتيجية.

كان التخطيط يعتمد على قدرات المؤسسات في التفاوض مع وزارة المالية، مما أضعف الشفافية والتنسيق.

ب. الفترة (2013-2015): تحولت الموازنة إلى نظام البرامج والأداء، مع إدخال آليات جديدة مثل:

- ربط الإنفاق بالمخرجات والأهداف الاستراتيجية.
- اعتماد خطة متوسطة الأجل (3 سنوات).
- عقد جلسات مناقشة مسبقة لتبرير طلبات الإنفاق.

أدى ذلك إلى تحسين التخطيط عبر ربط المشاريع بأسقف مالية محددة مسبقاً، لكن ظلت هناك تحديات في التوقيت، حيث تأخر إقرار الموازنة في معظم السنوات.

ج. الفترة (2016-2021): أصبحت الموازنة تُعد وفق إطار تخطيطي يتسق مع خطة التنمية الوطنية، مع التركيز على:

- إصدار تقارير مالية مبكرة (أيار/مايو) لوضع السياسات المالية.
  - رفع مقترح الموازنة لمجلس الوزراء في أكتوبر تماشياً مع القانون الأساسي.
- ومع ذلك، استمر تأخر الإقرار حتى مارس أو يونيو في بعض السنوات، مما أثر على:
- تنفيذ المشاريع بسبب اعتماد آلية الصرف الشهري (12/1).
  - تقييد المرونة في إعادة تخصيص الموارد وفق الأولويات الجديدة.
  - تأثير التزام الزماني على جودة التخطيط:

2. وبعد هذه الدراسة تبين للباحث أن الإيجابيات تتمثل في:

أ. تحسن الربط بين التخطيط الاستراتيجي والموازنة بعد اعتماد موازنة البرامج.

ب. زيادة الشفافية عبر آلية النقاش المسبق للطلبات المالية.

3. والسلبيات تتمثل في:

أ. التأخير المتكرر في إقرار الموازنة يعيق التنفيذ الفوري للخطط ويُطيل أمد المشاريع.

ب. عدم اليقين المالي بسبب الاعتماد على موازنة السنة السابقة خلال فترة التأخير.

4. والتوصيات لتعزيز التزام الزماني تتمثل في:

أ. تعزيز الالتزام بالمواعيد القانونية للإقرار (قبل ديسمبر) لتجنب الصرف الجزئي.

ب. تحسين التنسيق بين وزارة المالية والمؤسسات عبر تحديث الأنظمة المحوسبة لتسريع مراجعة الطلبات.

ج. إدراج سيناريوهات مرنة في الخطط لاستيعاب تأخر الإقرار دون تعطيل الأولويات.

#### 4.2 التنسيق المؤسسي: تفاعل فرق التخطيط وفرق الموازنة وأثره على الفعالية

تبين للباحث أن طبيعة العلاقة بين فرق التخطيط في الوزارات وفرق إعداد الموازنة قد شهدت تطوراً ملحوظاً منذ عام 2008 حتى عام 2021، حيث انتقلت من حالة الانفصال الكامل إلى تكامل تدريجي، كان له تأثير واضح على فعالية التخطيط المالي وربطه بالأهداف الاستراتيجية. ويمكن تحليل هذا التطور في المراحل التالية:

1. مرحلة الانفصال (2008-2008): ضعف التنسيق وغياب الرؤية المشتركة

أ. لم تكن هناك فرق تخطيط رسمية في الوزارات، بل كانت كل وزارة تقدم موازنتها بشكل منفصل.

ب. كانت عملية إعداد الموازنة تتم عبر تفاوض مباشر بين الوزارات ووزارة المالية، دون وجود آلية تنسيق مسبقة.

ج. الآثار السلبية:

• ضعف الربط بين الموازنة والخطط الاستراتيجية.

• تقديم مشاريع غير مدروسة مالياً بسبب غياب التخطيط المسبق.

2. مرحلة التأسيس (2009-2014): ظهور فرق التخطيط وبدء التفاعل

أ. في عام 2009، أصبح وجود فرق التخطيط في الوزارات إلزامياً، حيث تولت هذه الفرق مسؤولية:

ب. تحديد الأولويات والمشاريع المراد تنفيذها.

ج. ربط الموازنة بالخطط الحكومية والأهداف الاستراتيجية.

د. ومع ذلك، ظلت هناك فجوات بسبب:

- عدم وضوح الأسقف المالية مبكراً (حيث كانت تُعلن بعد تقديم الطلبات).
- محدودية القدرة على التخطيط طويل الأمد.

هـ. التحسن النسبي:

• أصبحت فرق التخطيط أكثر وعياً بآليات الموازنة.

• تحسن التنسيق مع وزارة المالية، لكنه ظل غير كافٍ لضمان فعالية التخطيط.

3. مرحلة النضج (2015-2017): التكامل عبر الأنظمة المحوسبة والتخطيط متوسط الأجل

أ. مع تطبيق النظام المالي المحوسب (2015)، أصبحت آلية إعداد الموازنة أكثر شفافية، حيث:

• تم ربط طلبات الإنفاق بالمخرجات والأهداف المعلنة.

• أصبحت فرق التخطيط قادرة على تقديم خطط متعددة السنوات (3 سنوات).

ب. بحلول 2017، أصبحت فرق التخطيط قادرة على:

• تقسيم الإنفاق على سنوات متتالية.

• تقديم دراسات جدوى أكثر دقة للمشاريع.

ج. الآثار الإيجابية:

• تحسّن جودة التخطيط بسبب وضوح الأسقف المالية مسبقاً.

• تقليل المشاريع غير الممولة نتيجة الربط المباشر بين التخطيط والموازنة.

4. مرحلة التحديات المستمرة (2018-2021): الفجوة بين التخطيط والتنفيذ

أ. رغم التطور في آلية التنسيق، بقيت بعض التحديات، مثل:

- تأخر إقرار الموازنة في بعض السنوات، مما أثر على تنفيذ الخطط.
- حاجة بعض الوزارات إلى مزيد من التدريب على أدوات التخطيط المتقدمة.

5. التوصيات لتعزيز الفعالية:

ب. تعزيز التدريب المستمر لفرق التخطيط على إعداد موازنات قائمة على النتائج.

ج. تحسين التنسيق بين وزارة المالية والوزارات عبر اجتماعات دورية مسبقة.

د. اعتماد مؤشرات أداء واضحة لقياس تأثير المشاريع الممولة.

6. الخلاصة: التنسيق الفعال يرفع كفاءة الموازنة

أظهر التطور التاريخي أن زيادة التفاعل بين فرق التخطيط وفرق الموازنة أدى إلى تحسين جودة التخطيط المالي، لكن التحدي الأكبر يبقى في ضمان الالتزام بالمواعيد وتعميق التكامل بين التخطيط والتنفيذ. ومن شأن تعزيز هذا التنسيق أن يرفع من فعالية الإنفاق العام ويحقق الأهداف الاستراتيجية بكفاءة أعلى.

### 4.3 تقييم منهجيات الموازنة الفلسطينية وأثرها على جودة التخطيط

ولدراسة كيف أثرت منهجية إعداد الموازنة العامة على التخطيط قام الباحث بدراسة منهجيات إعداد الموازنة العامة خلال فترة الدراسة الممتدة من 2008-2022، ووجد الباحث أن منهجية إعداد الموازنة في فلسطين اعتمدت على موازنة البنود وحتى عام 2010 ومن ثم تطورت المنهجية من خلال التحول إلى موازنة البرامج والأداء، ولدراسة تأثير المنهجتين على التخطيط قام الباحث بدراسة كل منهجية من المنهجتين وكما يلي:

1. فترة التطبيق

أ. 1995-2010 منهجية موازنة البنود، مع تطبيق موازنات الطوارئ في الأعوام التي تعذر خلالها تطبيق المنهجية مثل موازنة العام 2007.

ب. منذ العام 2010 تطورت المنهجية إلى موازنة البرامج دون الأداء، حيث هدف التحول إلى التجزئة والتدرج في عملية التحول، بهدف تيسير عملية التحول، وما زالت عملية التحول يكتنفها القصور حتى هذه اللحظة وكذلك مرت عملية إعداد الموازنة بفترات اضطرت فيها السلطة لإعداد موازنات طوارئ مثل الموازنة التي جاءت بسبب كورونا وكذلك الاقتطاع من أموال المقاصة والضائقة المالية التي مرت بها السلطة الوطنية.

2. وظيفة كل موازنة من الموازنتين:

أ. موازنة البنود: وظيفتها رقابية حيث يتم التركيز على الاعتمادات بحيث تأتي الميزانية في شكل اعتمادات وبنود ويتم التأكد من قبل أجهزة الرقابة المالية من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها. وأن إجراءات الصرف تتم بصورة سليمة وقانونية.

ب. موازنة البرامج والأداء: وظيفة موازنة البرامج والأداء هي إدارة أعمال القطاع الحكومي وفقاً لمجموعة من البرامج ومن ثم العمل على تنفيذها وتقييم أداء الجهات المنفذة لها دون مراعاة خطط التطوير والتنمية التي تضعها.

3. طبيعة التخطيط

أ. من أجل تطبيق موازنة البنود لم يكن هناك أي متطلبات من عملية التخطيط، حيث اعتمدت الموازنة على آليات الاعتمادات التي سيتم الصرف عليها.

ب. من أجل تطبيق منهجية موازنة البرامج كان لا بد من تطوير عملية التخطيط لتواءم المنهجية من خلال بناء استراتيجيات قطاعية مستجيبة لآلية بناء موازنة البرامج.

## 4.4 تحليل تطور الموازنة الفلسطينية (2008-2021) وانعكاساتها على التخطيط

### 4.4.1 معالم التطور الزمني للموازنة وتأثيرها على التخطيط

تبين للباحث ومن خلال دراسته للموازنة العامة خلال الفترة 2008-2021 أن الموازنة العامة في فلسطين شهدت تطورات ملحوظة، حيث تأثرت بالعديد من العوامل الاقتصادية والسياسية، وعملت الموازنة العامة خلال هذه الفترة على عكس التحديات والفرص التي واجهتها فلسطين خلال هذه السنوات، مع التركيز على التكيف مع الظروف المتغيرة وتحقيق الاستقرار المالي، ويبرز الباحث أهم معالم الموازنة خلال هذه السنوات والمفاصل الرئيسية والتي كانت كما يلي:

1. 2008-2010: تميزت هذه الفترة بزيادة في الإنفاق الحكومي على البنية التحتية والخدمات الاجتماعية، مع التركيز على إعادة الإعمار بعد النزاعات.
2. 2011-2014: شهدت هذه الفترة تحديات مالية كبيرة بسبب الأزمات السياسية والاقتصادية، مما أدى إلى زيادة العجز المالي واعتماد موازنات تقشفية.
3. 2015: تم إقرار موازنة طوارئ للأشهر الستة الأولى بسبب احتجاز إسرائيل لإيرادات المقاصة، مما أثر على الرواتب والنفقات التشغيلية.
4. 2016: عمدت الموازنة العامة لتعزيز الإيرادات المحلية وتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية.
5. 2017-2018: هدفت الموازنة خلال هذه الفترة إلى تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات، مع التركيز على تحسين الاستثمارات في البنية التحتية.
6. 2019: تم العمل بموازنة طوارئ نتيجة أزمة المقاصة مع إسرائيل، حيث احتجزت إسرائيل جزءاً من الإيرادات الفلسطينية.
7. 2020: تم إعداد موازنة طوارئ لمواجهة جائحة كورونا، حيث تم توجيه الإنفاق لمواجهة الأزمة الصحية والاقتصادية الناتجة عن الجائحة.

8. 2021-2022: شهدت هذه الفترة زيادة في الإيرادات والنفقات العامة، مع التركيز على الإصلاحات الاقتصادية وتحقيق نمو في الناتج المحلي الإجمالي.

ويرى الباحث أن الموازنة العامة خلال الفترة 2008-2021 لم تكن معالمها الرئيسية واضحة وتباينت ما بين التركيز على البنى التحتية أو مواجهة العجز في التدفقات المالية وكذلك كانت الموازنة عبارة عن موازنة طوارئ كما حدث في النصف الأول من عام 2015 وكذلك موازنة عام 2020، وموازنة الطوارئ هي مسألة إدارية لتدفقات نقدية لا ترقى إلى ما يمكن تسميته بموازنة، لذلك وعند دراسة الموازنة العامة خلال الفترة 2008-2022 نرى أن هذه الموازنة كانت موجهة لعملية التخطيط من حيث بنود التركيز والقطاعات المستهدفة التي ستقوم الموازنة بتغطية النفقات المالية لها.

#### 4.4.2 جودة الموازنة وتأثيرها على التخطيط الحكومي:

قام الباحث بدراسة الموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة من 2008 إلى 2022 لتقييم جودة الموازنة العامة والذي تطلب من الباحث النظر في عدة جوانب، منها الشفافية، المشاركة المجتمعية، والكفاءة في تخصيص الموارد، وبعد استخلاص النتائج من الدراسات والتقارير المنشورة تبين للباحث ما يلي:

##### 1. الشفافية والمساءلة:

أ. تم تحسين مستوى الشفافية في إعداد الموازنة العامة من خلال نشر "موازنة المواطن"، وهي وثيقة مبسطة تهدف إلى توعية المواطنين حول مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق.

ب. هناك تحديات تتعلق بالشفافية الكاملة والمساءلة، خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي منذ عام 2007، مما أثر على الرقابة المجتمعية على الأداء المالي.

2. المشاركة المجتمعية: تم تعزيز المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنة من خلال إشراك مؤسسات

المجتمع المدني في عملية التخطيط المالي، إلا أن هذه المشاركة لا تزال بحاجة إلى تعزيز أكبر

لضمان تمثيل أوسع لمختلف فئات المجتمع.

3. الكفاءة في تخصيص الموارد: أظهرت الدراسات أن هناك جهوداً لتحسين كفاءة تخصيص الموارد من خلال الرقابة المالية، إلا أن هناك حاجة لمزيد من التخطيط الاستراتيجي لتقليل الهدر المالي وزيادة فعالية الإنفاق العام.

4. التحديات المالية: واجهت الموازنة العامة تحديات كبيرة بسبب الأزمات السياسية والاقتصادية، مثل احتجاز إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل والأزمات الصحية مثل جائحة كورونا، مما أدى إلى اعتماد موازنات طوارئ في عدة سنوات.

ويرى الباحث وبشكل عام أن هناك جودة يمكن لمسها في الموازنة العامة ويظهر تطور ملحوظ بشكل سنوي، إلا أن هذه الجوانب التي تمت دراستها أظهرت تأثير مباشر على جودة التخطيط الحكومي، وبالتالي يجد الباحث أنه لا تزال هناك حاجة لمزيد من الإصلاحات لتعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

#### 4.4.3 دعم الموازنة العامة للتخطيط الحكومي:

تتكون بنود الموازنة العامة التي تدعم التخطيط الحكومي من عدة عناصر رئيسية تساهم في وضع إطار مالي واضح يمكن الحكومة من التخطيط الفعال وتوجيه الموارد نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية، وهي:

##### 1. الإيرادات:

أ. الإيرادات الضريبية: تشمل الضرائب المباشرة مثل ضريبة الدخل، والضرائب غير المباشرة مثل ضريبة السلع والخدمات.

ب. الإيرادات غير الضريبية: تشمل الإيرادات التجارية مثل أرباح بيع السلع الحكومية، والإيرادات الإدارية مثل الرسوم والغرامات والمنح.

2. النفقات:

- أ. نفقات التسيير: تشمل الأجور، المؤن، والمعدات الأساسية اللازمة لاستمرار عمل أجهزة الدولة.
- ب. نفقات التجهيز أو الاستثمار: تشمل بناء البنى التحتية مثل الطرق والمطارات، وتقديم التسهيلات للمستثمرين.
- ج. نفقات الدين العام: تشمل الفوائد المدفوعة على الديون التي تحصل عليها الدولة من جهات داخلية أو خارجية.

#### 4.5 تحليل بنود الموازنة العامة ودورها الحاسم في نجاعة التخطيط الحكومي

1. تخصيص الموارد: تخصيص الموارد المالية بشكل دقيق وفعال يساعد في تحقيق الأهداف الإستراتيجية للحكومة. على سبيل المثال، تخصيص ميزانيات كافية لقطاعات مثل التعليم والصحة يعزز من جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.
2. الشفافية والمساءلة: بنود الموازنة الواضحة والمفصلة تعزز من الشفافية والمساءلة، مما يتيح للمواطنين والمراقبين متابعة كيفية إنفاق الأموال العامة والتأكد من استخدامها بشكل صحيح.
3. التخطيط الاستراتيجي: بنود الموازنة التي تتماشى مع الخطط الإستراتيجية للحكومة تساهم في تحقيق التنمية المستدامة. على سبيل المثال، تخصيص ميزانيات لمشاريع البنية التحتية يعزز من النمو الاقتصادي ويخلق فرص عمل جديدة.
4. الاستجابة للأزمات: وجود بنود مخصصة للطوارئ والأزمات يساعد الحكومة على الاستجابة السريعة للأزمات غير المتوقعة مثل الكوارث الطبيعية أو الأزمات الصحية.
5. الكفاءة المالية: بنود الموازنة التي تركز على الكفاءة المالية تساعد في تقليل الهدر وتحسين إدارة الموارد المالية، مما يعزز من الاستدامة المالية للحكومة.
6. التنمية الاقتصادية: بنود الموازنة التي تدعم الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية مثل الزراعة والصناعة تساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية وزيادة الناتج المحلي الإجمالي.

بشكل عام، تعتبر بنود الموازنة العامة أداة أساسية لتحقيق التخطيط الحكومي الفعال والنجاحة في إدارة الموارد المالية.

وجد الباحث أن هناك تذبذب واضح في البيانات المتعلقة بالإيرادات والنفقات خلال سنوات فترة الدراسة من حيث زيادتها في بعض السنوات وانخفاضها في سنوات أخرى، إضافة إلى أن مستوى الزيادة أو الانخفاض بنسب غير ثابتة وغير مستقرة.

حيث كان صافي الإيرادات في عام 2008 (12015) مليون شيكل وواصل الارتفاع حتى عام 2010 ليسجل (14592) مليون شيكل، ثم انخفض في عام 2011 وواصل الانخفاض في العام 2012 ليسجل (13444) مليون شيكل وبيدأ بالارتفاع في عام 2013 حتى عام 2015 حيث سجل (19570) مليون شيكل وليعاود الانخفاض في العام 2016 ليسجل (16577) مليون شيكل ويبقى أقل مما سجله في العام 2016 حتى نهاية فترة الدراسة 2022 والتي سجلت صافي الإيرادات فيها (19067) مليون شيكل، هذا التذبذب في الإيرادات أثر على نجاحة التخطيط.

#### 4.6 فجوة التمويل: مقارنة النفقات التطويرية المخططة بالمُنْفَقَة في الموازنة

بما أن النفقات التطويرية لها طبيعة مختلفة عن النفقات الجارية أو التشغيلية أو التحويلية أو الرأسمالية وتتميز عن النفقات الأخرى بالعمر الافتراضي والبعد التطويري التتموي، وتكون للإنفاق التطويري عوائد حالية ومستقبلية، وهذه العوائد تكون على شكل أرباح أو زيادة في التشغيل أو زيادة التكوين الرأسمالي الثابت (الاستثمار)، أو عوائد غير مباشرة لها علاقة بتحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية وتحسين بيئة الأعمال من خلل تحسين البنية التحتية. وبما أن هذه النفقات ذات بعد تتموي اقتصادي واجتماعي، وبالتالي تعكس المطلوب من إعداد الخطة الإستراتيجية وجد الباحث أنه لإيجاد أثر الموازنة العامة على عملية التخطيط لا بد من دراسة واقع هذه النفقات من بداية التخطيط لها في الموازنة العامة

وحتى التنفيذ أي ما يتم دفعه فعلياً على هذه النفقات وكما يوضح الملحق (أ) بند النفقات التطويرية في الموازنة العامة للسنوات (2008-2022).

يلاحظ من الملحق (ب) أن الموازنة العامة لم تستطع طيلة فترة السنوات (2008-2022) تحقيق المخطط له في البند التطويري وكما يتبين من خلال الملحق رقم (ب) أنه في سنة 2011 كانت المخصصات مقابل المطلوب في الموازنة النهائية هو الأقل وبعجز بلغ (52) مليون شيكل يليه العام 2014 بعجز بلغ (271) مليون شيكل وسجل العام 2022 العجز الأعلى والبالغ (1458) مليون شيكل، كما يلاحظ من الملحق أن هناك تعديلات طرأت على الموازنة الأصلية والمقرة بقانون الموازنة بموازنة نهائية صادرة عن وزارة المالية وكانت التعديلات قد سجلت تخفيضات في بند النفقات التطويرية حيث أن العام 2012 هو العام الوحيد الذي لم يسجل أي تغييرات بحق النفقات يليه العام 2014 بتسجيل انخفاض مقداره (1) واحد مليون شيكل فيما جاء أعلى خفض بحق النفقات التطويرية ما تم تسجيله في العام 2015 وبقيمة بلغت (3218) مليون شيكل ورغم أن وزارة المالية قامت بالتعديلات على قانون الموازنة بما يمكن توفيره من خلال الإيرادات المحلية أو من خلال الدعم الخارجي إلا أن الموازنة لم تستطع أن تحقق ما تم التخطيط له، وبذلك أثرت الموازنة العامة على التخطيط سلباً في عدم قدرة التخطيط في تحقيق أهدافه لغياب الموارد المالية المتاحة.

#### 4.7 دور الحساب الختامي في تقييم تنفيذ الخطط وتطوير التخطيط المستقبلي

الحساب الختامي للموازنة العامة يمثل أداة هامة في عملية التخطيط الاستراتيجي وهو مهم للأسباب التالية:

1. تقييم الأداء: يساعد الحساب الختامي في مراجعة الأداء المالي للحكومة ومقارنتها بالأهداف المخططة، مما يتيح تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة.

2. تحليل الفجوات: يمكن من خلال الحساب الختامي تحديد الفجوات بين الميزانية المتوقعة والإنفاق الفعلي، مما يساعد في فهم الأسباب وتحسين التخطيط المستقبلي.
3. توفير البيانات: يزود الحساب الختامي صناع القرار بالبيانات الدقيقة حول الإيرادات والنفقات، مما يساهم في اتخاذ قرارات مبنية على معلومات دقيقة.
4. المساءلة والشفافية: يعزز من شفافية الحكومة أمام المواطنين ويعطي نظرة شاملة حول كيفية إدارة الأموال العامة، مما يعزز المساءلة.
5. تحسين الكفاءة: يوفر فرصة لتحليل الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المالية، مما يدعم تحسين العمليات وتقليل الهدر.

وتبين للباحث أنه تم اعتماد الحساب الختامي للعام 2008 هو عام الأساس، وكان هذا الحساب هو حساب تجريبي، كما تم إصدار الحسابات الختامية للسنوات اللاحقة مع فجوات في إصدارها والتي لم تقم وزارة المالية بتسليمها في الأوقات المحددة، حيث أن الحساب الختامي للعام 2011 تم انجازه في نهاية العام 2015، والحساب الختامي للعام 2012 تم تسليمه في شهر 9/2016، كما أن وزارة المالية عمدت على إصدار حسابات ختامية مجمعة من أجل تقليص الفجوة والتي استطاعت الوزارة من إنهاء الحالة في نهاية العام 2017، وأصبحت قادرة على إصدار الحسابات في موعدها كحسابات ختامية تجميعية مثلما حصل في الحساب الختامي للعامين 2020 و 2021 والذي صدر في نهاية 2022، وهذا كله يؤثر على جودة التخطيط من حيث قدرة المخططين على البناء على بيانات حقيقة.

#### 4.8 أثر السياسات المالية على توجيه أولويات التخطيط الحكومي

تبين للباحث أن الحكومات الفلسطينية كانت قراراتها في الربط بين التخطيط والموازنة والتي تجعل من الموازنة أداة رئيسية لتحقيق الأهداف، كما أن الحكومات الفلسطينية المتعاقبة عمدت على إرشاد عملية التخطيط، من حيث البناء على ما سبق، التأكد من الأساسيات والتركيز على الأولويات، تحقيق الملكية الوطنية في التخطيط، دعم توجهات التنمية بالعناقد، حيث أنه تم اعتماد هذا كمنهج بالتنمية والتركيز

عليه في عمليات تصميم الموازنة، كما أن الباحث توصل إلى أنه تم اعتماد منهجية التخطيط بالاستهداف (تحقيق استهداف رغم الظروف) نظراً لعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في فلسطين، حيث كان هناك صعوبة في حصر عدد السيناريوهات الرئيسية المحتملة، وهذا ما حتم السير في مسارات حرجة، تشمل الموازنة والمفاضلة بين الأولويات، بغية تحقيق هدف رغم كافة الظروف، كما ركزت المنهجية على تصميم الإصلاحات من خلال تتبع الأسباب المؤدية لتلك القضايا المنوي علاجها وليس من تصور حلول مسبقة.

#### 4.9 تحديات الموازنة الفلسطينية وانعكاساتها على فاعلية التخطيط

تبين للباحث من خلال دراسته للموازنة العامة أنها تواجه العديد من التحديات وكما يلي:

1. الاستدامة المالية غير المستقرة.
2. التجاوز المستمر للنفقات الفعلية والمصروفة نقداً على النفقات التي تم التخطيط لها، مما يؤدي إلى تخطيط الاستراتيجي، إذ أن التخطيط يكون نابعاً من حالة عدم يقين بحجم الإيرادات التي يمكن تحصيلها.
3. محدودية الخيارات المتاحة لسد الفجوة التمويلية.
4. النمو في الإيرادات يعتمد على إيرادات المقاصة، والذي يؤدي إلى تعميق التبعية ويحد من الاستقلالية المالية.
5. تراجع الدعم الخارجي: حيث سجل أعلى دعم خارجي للموازنة العامة في عام 2015 والذي بلغ (7410) مليون شيكل فيما كان أقل دعم في عام 2022 والذي سجل (810) مليون شيكل وحسب الملحق رقم (ب) المرفق.
6. احتجاز أموال المقاصة: حيث أن الاحتلال عمد على وضع قيود على تحويل أموال المقاصة للسلطة الفلسطينية فمثلاً خلال عام 2016 احتجز الاحتلال ما قيمته 100 مليون شيكل، واستمر

الاحتلال بممارساته ضد السلطة مما دفع السلطة الى اتخاذ خطوات لتقليص الإنفاق وكان واضحاً ذلك في تقليص دفعات رواتب الموظفين واستحقاقات الموردين.

وبالتالي يجد الباحث أن هذه التحديات تؤثر على عملية التخطيط من خلال غياب القدرة على استقراء الوضع المالي المستقبلي، وبالتالي يشوب عملية التخطيط الضبابية والتي تؤثر على جودة عملية التخطيط من حيث عدم القدرة على معرفة الموارد المتاحة وضعف البيانات المتاحة التي يمكن البناء عليها.

#### 4.10 جودة البيانات المالية وأثرها على مصداقية التخطيط الحكومي

قام الباحث بدراسة الموازنة العامة خلال فترة الدراسة، وتبين للباحث أن الإيرادات الفعلية أقل مما كان متوقع، وكما أنه أظهرت الدراسة أن نسبة نمو النفقات خلال فترة الدراسة كانت أعلى من نسبة نمو الإيرادات، مما أدى إلى تفاقم واتساع الفجوة التمويلية، كما أن الباحث توصل إلى أن هناك تضخم في النفقات الجارية وصافي الإقراض، حيث بقيت النفقات الجارية تشكل نسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي كمعدل يلامس الربع من الموازنة العامة بينما النفقات التطويرية والتي تعتبر الداعم للنمو الاقتصادي فإن نسبتها لم تكن ملحوظة ولم تتجاوز معدل 2%.

كما تبين للباحث وخلال دراسته للموازنة العامة أن هناك فجوة ما بين ما يتم رصده للقطاعات وما يتم إنفاقه عليها فعلياً، وهذا الأمر يؤدي يظهر سبب عدم نجاعة التخطيط، وبالتالي فإن هذا الأمر يُظهر أن الموازنة العامة تؤثر سلباً على التخطيط من خلال عدم تنفيذها للبرامج المخطط لها.

وتوصل الباحث إلى أن هناك فجوة ما بين الإنفاق الفعلي والإنفاق المخطط له بالموازنة، أي المتحقق في معظم البنود، الأمر الذي يشير إلى عدم تنفيذ ما تم التخطيط له، وبالتالي فإن أي فجوة تظهر في زيادة المتأخرات أو الدين العام تؤثر سلباً على نجاعة التخطيط.

ومن خلال تحليل الموازنة العامة تبين أنه لا يظهر أن هنالك إنفاقاً خاصاً أو سياسيات موجهة من قبل الحكومة الفلسطينية لمواجهة اللامساواة بين الجنسين أو اللامساواة الاجتماعية بشكل عام. فلا يزال توزيع الإنفاق الحكومي يسير بالاتجاه نفسه بالنسبة لقطاعات، بل بالعكس في السنوات الأخيرة قبل الإنفاق المخصص لوزارة التنمية الاجتماعية، ما يعني معاناة أكبر للفقراء والمنتفعين من برامج وزارة التنمية الاجتماعية.

كما أن الباحث توصل إلى أن الأزمات المالية تعد سمة تميز موازنة السلطة الفلسطينية التي يتم التعبير عنها في بداية خطاب الموازنة كل عام، ويعد العجز المالي من قدرة الحكومة الفلسطينية على التحكم بسياساتها المالية تجاه القطاعات، فجزء كبير هو نفقات جارية (فاتورة رواتب وأجور، ونفقات تشغيلية) وفي ظل الأزمات المالية، يتم تقليص الأسقف المالية لكثير من الوزارات الاجتماعية كوزارة المرأة، والعمل، والتنمية الاجتماعية ما يحد من قدرتها على تنفيذ كثير من البرامج والتدخلات المقترحة في موازنتها.

وهذا يقود الباحث إلى أن عملية التخطيط الحكومي تفقد جودتها بسبب أن الموازنة العامة لا تراعي ما يتم المناداة بالتخطيط له، أو بسبب أن الموازنة العامة تعاني من العجز المستمر الذي تتطلبه عملياته التخطيطية.

### **الخلاصة (تركيبية العلاقة بين الموازنة والتخطيط في السياق الفلسطيني)**

يلخص الباحث ما توصل إليه من خلال توضيح طبيعة العلاقة الإشكالية بين الموازنة والتخطيط في السياق الفلسطيني، وفق المحاور التالية:

1. هيمنة النفقات الجارية وتهميش التنمية (الإشكالية الهيكلية)  
أ. ضعف فاعلية الموازنة كأداة تخطيط بسبب اعتمادها على تقديرات السنوات السابقة دون مراعاة كافية للمتغيرات الحالية أو المستقبلية.

ب. التركيز على الإلزاميات المالية:

- تشكل النفقات التشغيلية (الرواتب/الديون) 72.3% من إجمالي الإنفاق (2008-2021)، مقابل 17.8% فقط للنفقات التطويرية.

- النتيجة: تهميش 57% من المشاريع التنموية في الخطط الحكومية، وضعف النمو الاقتصادي المستدام.

ج. الأسباب الجذرية:

- الاعتماد المفرط على التمويل الخارجي المتذبذب.
- غياب آليات وطنية لضبط المشاريع التنموية وربطها بالأهداف الاستراتيجية.

2. صراع الأدوار: الرقابة المالية مقابل التخطيط الاستراتيجي

أ. هيمنة آليات الرقابة:

- جُلُّ قرارات الموازنة تُتخذ بناءً على ضوابط رقابية، مقابل بعض القرارات المستندة لأهداف استراتيجية.

- التفسير: ارتباط الرقابة بالمحددات المالية المباشرة، بينما يُهمَّس التخطيط لارتباطه بالأهداف السياسية والتنموية طويلة المدى.

ب. تأثير التمويل الخارجي:

- الانخفاض في المساعدات أدى إلى تعديل الأهداف الحكومية.
- التفسير: ارتباط المساعدات بشروط سياسية يزيد عدم اليقين، ويُحوّل الموازنة إلى أداة لإدارة الأزمات.

3. فجوة التطبيق المؤسسي: انفصال التخطيط عن التمويل

أ. ضعف التنسيق المؤسسي:

- فجوة 14 شهراً في المتوسط بين التخطيط والتمويل.

- ضعف التنسيق بين وزارتي المالية والتخطيط، وكذلك ضعف التنسيق ما بين وزارة المالية والتخطيط مع باقي مؤسسات الدولة.

ب. النتيجة:

- تحقيق مجزوء لأهداف الخطط التنموية.
- غياب آلية وطنية لربط المشاريع بالأهداف.
- 4. العوامل الخارجية المحورية: التمويل والسياسة
- أ. هشاشة الموازنة:

- الاعتماد على المنح يجعلها رهينة التذبذب الخارجي.
- الشروط السياسية للمانحين تُضعف الأولويات الوطنية.
- ب. تأثير البيئة غير المستقرة:

- القيود الإسرائيلية وعدم الاستقرار السياسي يعيقان التخطيط الفعال.
- 5. محاولات الإصلاح المحدودة (2010-2014)

أ. تحسين السياسة المالية:

- بدء التركيز على محددات السياسة المالية (2013)، وزيادة الواقعية في تقديرات الموازنة (2014).

ب. إعادة هيكلة الموازنة:

- تعديلات هيكلية منذ 2010 لتحسين دقة النفقات/الإيرادات.

ج. القصور البنوي:

- هذه الإصلاحات لم تعالج الجذور (هيمنة النفقات الجارية، غياب التكامل المؤسسي).

#### جدول (4)

الإطار النظري المتكامل: موازنة الأزمات مقابل موازنة التنمية

مُتطلبات "موازنة التنمية"	واقع "موازنة الأزمات"	بُعد الموازنة
تحقيق الأهداف الاستراتيجية	إدارة التدفقات النقدية (الرواتب/الديون)	الهدف الرئيسي
التخطيط الاستراتيجي (22%)	هيمنة الرقابة المالية (78%)	آلية صنع القرار
تعزيز النفقات التطويرية (17.8%)	هيمنة النفقات الجارية (72.3%)	الهيكل الإنفاقي
مصادر تمويل مستقرة ومحلية	الاعتماد على التمويل المتذبذب	التمويل
تكامل وزارتي المالية والتخطيط	فجوة تطبيقية (14 شهراً)	التنسيق المؤسسي
أولويات وطنية واضحة	هيمنة الشروط السياسية للمانحين	العوامل الخارجية

ويبين الباحث أن الموازنة العامة الفلسطينية تحولت إلى أداة سلبية لإدارة الأزمات بسبب ثلاث حلقات مفرغة:

1. هيكلية: اختلال موازين الإنفاق لصالح النفقات الجارية على حساب الاستثمار.
2. وظيفية: هيمنة آليات الرقابة المالية قصيرة المدى على حساب التخطيط الاستراتيجي.
3. بيئية: تبعية التمويل الخارجي وعدم الاستقرار السياسي.

رغم محاولات الإصلاح (2010-2014)، تظل الإشكالية جذرية بسبب غياب التكامل بين السياسة المالية والتخطيط التنموي مؤسسياً ومالياً.

#### التوصيات (تعزيز دعم الموازنة لفاعلية التخطيط الحكومي)

أولاً: تعزيز التخطيط الحكومي وفق المتغيرات المحلية والدولية

1. تبني نهج تخطيطي استراتيجي متكامل يسمح للحكومات بالتكيف الفعّال مع المتغيرات السياسية والاقتصادية، مما يعزز من كفاءة الإدارة العامة وضمن استدامة القرارات المالية.

2. اعتماد التخطيط القائم على التحليل العلمي والمنهجي لتعزيز الأداء الحكومي وتحقيق التنمية المستدامة عبر توجيه القرارات وفق بيانات دقيقة ومؤشرات اقتصادية واضحة.
3. تطوير سياسات حكومية مرنة تتماشى مع الظروف الطارئة مثل الأزمات الاقتصادية أو الجوائح، مما يتيح استجابة فعالة وسريعة للتحديات غير المتوقعة.

#### ثانياً: تحسين منهجية إعداد الموازنة العامة

4. تطوير آليات إعداد الموازنة بحيث تكون أكثر دقة، وتعتمد على تحليل شامل للإيرادات والنفقات، مما يحسن استخدامها كأداة تخطيط مالي فعّالة.
5. تحقيق التوازن بين التخطيط المالي والرقابة الإدارية لضمان تنفيذ استراتيجيات مستدامة، بحيث تكون الرقابة أداة داعمة للتخطيط وليس بديلاً عنه.
6. تقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية عبر تعزيز الإيرادات المحلية، مما يقلل من تأثير التمويل الدولي على استقرار السياسات الاقتصادية.
7. إعادة هيكلة توزيع الإنفاق الحكومي بحيث يتم تعزيز الاستثمارات التطويرية والإنتاجية، مما يعزز من فرص النمو الاقتصادي المستدام.

#### ثالثاً: تعزيز كفاءة التخطيط المالي الاستراتيجي

8. اعتماد التخطيط القائم على البرمجة بحيث يتم تحقيق التناغم بين الخطط قصيرة الأجل والاستراتيجيات طويلة الأجل، مما يساهم في تحقيق الأهداف التنموية بشكل أكثر انسجاماً.
9. إعادة صياغة قانون الموازنة العامة لضبط آليات الصرف وتقييد تناقل المخصصات المالية بين البنود، لضمان كفاءة إدارة الموارد العامة.
10. تخصيص بنود مستقلة للموازنة التخطيطية بحيث يتم دمج التخطيط المالي ضمن الهيكل العام للموازنة، مما يتيح للحكومات تطبيق سياسات أكثر دقة وفعالية.

11. تبني موازنة طويلة الأمد ترتبط بالأهداف الاقتصادية والسياسية، مما يضمن توافق الاستراتيجيات المالية مع توجهات التنمية المستدامة.

#### رابعاً: تحسين الإدارة المالية وتعزيز الاستثمار الحكومي

12. إنشاء فريق متخصص في التخطيط الحكومي يكون مسؤولاً عن إعداد الموازنة العامة بطريقة تعتمد على تعظيم الإيرادات وتقليص العجز المالي، مما يعزز الاستدامة المالية على المدى الطويل.

13. تعزيز الشفافية في تحديد المشاريع الاستثمارية لضمان مواعمتها مع الأولويات الوطنية، مما يقلل من الفجوات التمويلية ويسهم في تحقيق الأهداف التنموية بكفاءة.

14. تعزيز التعاون بين الوزارات لضمان تنسيق السياسات المالية والاقتصادية، مما يحد من ازدواجية الجهود ويزيد من فاعلية تنفيذ المشاريع الحكومية.

15. تحسين جودة البيانات المستخدمة في التخطيط عبر استخدام أدوات تحليل حديثة مثل نماذج التخطيط الديناميكي لضمان مواعمة الخطط الحكومية مع المتغيرات الاقتصادية والسياسية.

#### خامساً: مقترح نموذج حل الإشكاليات (النموذج المرن)

من أجل حل الإشكاليات بصورة عامة (الهيكالية (هيمنة النفقات الجارية)، وصراع الأدوار ما بين التخطيط والرقابة والموازنة، ولسد الفجوة المؤسسية وتعزيز الشفافية، ومواجهة التحديات الخارجية) فإن الباحث يقترح تبني النموذج المرن في الموازنة العامة من خلال:

1. تحويل مخصص من النفقات الجارية إلى صندوقين الأول استثماري سيادي والآخر طوارئ للأزمات.

2. تطبيق نظام الاحتياط الذكي.

3. وضع مؤشرات للإنذار المبكر لصدمات التمويل (المقاصة والدعم الخارجي).

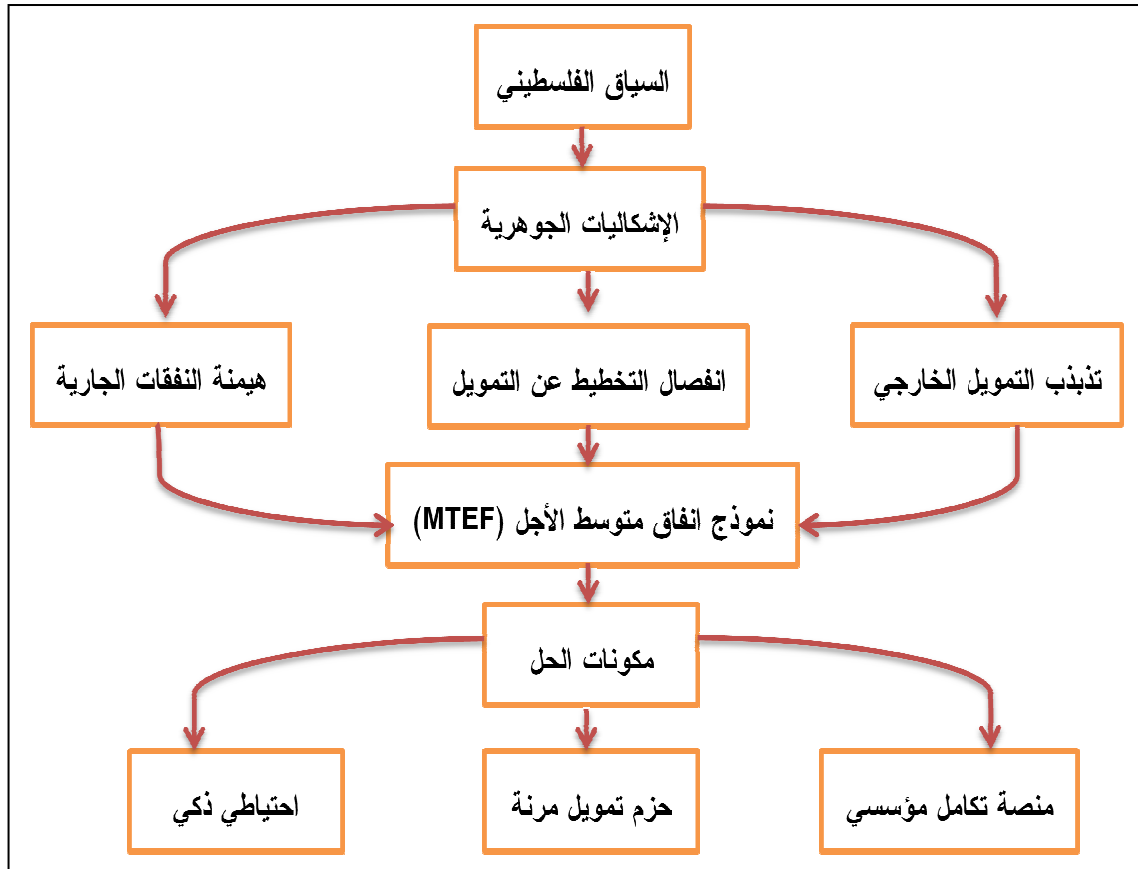
4. انشاء منصة إدارة المشاريع الوطنية وإعطاء الأولوية للمشاريع ذات العائد الاستثماري.

يقوم النموذج الموضح بالشكل (1) على تحديد الإشكاليات الجوهرية ووضع نموذج انفاق متوسط الأجل

قادر على تلبية الاحتياجات.

شكل (1)

النموذج المرن لحل الإشكاليات



## المراجع العلمية

### أولاً: المراجع العربية

- ابو زعيتر، احمد. (2012). دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية(مدخل ابوبكر، مصطفى محمود. (2005). الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد. الإسكندرية- مصر: الدار الجامعية.
- بكرون، ا. (2013) رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية.
- بكرون، إياد سلامة. (2012). نظم صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة (دراسة حالة قطاع غزة). رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية.
- البناء، بشير عبد العظيم؛ السجيني، صبري عبد الحميد؛ شاكر، أمير صاحب. (ابريل، 2022). مدخل مقترح لتطوير الموازنة العامة بالعراق للتوافق مع الاتجاهات المعاصرة وأثره على هيكل النظام المحاسبي الحكومي. المجلة المصرية للدراسات التجارية، الصفحات المجلد 46، العدد 2 الصفحات 71-97.
- البنك الدولي. (2021). تقرير مراقبة الاقتصاد الفلسطيني وواشنطن: البنك الدولي.
- تلاحمة، يحيى. (2018). دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية. رسالي ماجستير غير منشورة جامعة الخليل، فلسطين
- الجمعية العامة للأمم المتحدة. (2015). القرار 1/70 المعنون "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030". نيويورك: الأمم المتحدة.
- حسين، سطم صالح؛ عبد الوهاب، محمد طارق. (2021). الآثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق (دراسة تطبيقية). مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، الصفحات مجلد (11) العدد (1) الصفحات 201-229.
- الحسيني، قاسم ابراهيم. (1999). المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة. عمان: كؤسسة الوراق للخدمات الحديثة.

حلس، سالم عبدالله. (يناير، 2006). دور الموازنة كأداة للتخطيط والرقابة في مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية. الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد الرابع عشر، العدد الأول، الصفحات 131-154.

خلف الله، وائل محمد ابراهيم. (2007). واقع إعداد وتنفيذ الموازنات التخطيطية في الشركات الصناعية- قطاع غزة. دراسة ميدانية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

داود، باسم. (2022). النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

دراز، حامد عبد المجيد. (1989). مبادئ الاقتصاد العام. الاسكندرية: الدار الجامعية.

سعادة، ايمان. (2022). الموازنة العامة الفلسطينية من منظور النوع الاجتماعي والفئات الأكثر هشاشة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

سلوم، حسن عبدالكريم؛ المهاني، محمد خالد. (2007). الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: دراسة ميدانية للموازنة العراقية. مجلة الإدارة والاقتصاد الجامعة المستنصرية- كلية الإدارة والاقتصاد العدد 64، الصفحات 92-119.

سيد، منال فهمي. (2024). أثر التخطيط الاستراتيجي على الأداء الاقتصادي في القطاع الحكومي: دراسة ميدانية على وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية. المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة.

شبانة، عبدالهادي. (2015). دور الموازنة كأداة تخطيط في ترشيد القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين.

الشيخ عيد، ابراهيم محمد سليمان. (2007). مدى فاعلية الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة في بلديات قطاع غزة. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية- غزة.

صانوري، أسعد هلال شهاب. (2017). مدى تأثير التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج على أداء الحكومة الفلسطينية المالي. رسالة ماجستير غير منشورة- جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا.

صندوق النقد الدولي (2023). تقرير مشاورات المادة الرابعة لفلسطين. صندوق النقد الدولي.

العامري، سعود جايد مشكور؛ العطار، حيدر عباس عبد؛ الخزعلي، حيدر لايد متعب. (30 سبتمبر/ أيلول، 2018). استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية (دراسة تطبيقية في جامعة المثلى - العراق). مجلة المثلى للعلوم الإدارية والاقتصادية، الصفحات المجلد 8، العدد 3، صص 171-203، صص.

- عبد ربه، أ.ر. (2004/11/4) التخطيط التشاركي بين البلديات والمجتمع لتعزيز تنظيم المدن والقرى. مجلة المجتمع العربي لنشر الدراسات العلمية JASPSS الاصدار 77، ص 501-521.
- عبدالرازق، عمر. (2016). تقييم السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- عبدالله، واثق. (2012). اثر التخطيط الحكومي للسلطة الوطنية الفلسطينية على التنمية السياسية خلال الفترة 1994-2009م. رسالة ماجستير غير منشور جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.
- عثمان، أ. (2011). تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء: دراسة ميدانية. رسالة ماجستير -جامعة القاهرة كلية التجارة قسم المحاسبة، ص 1-170.
- عثمان، حسن زكي احمد. (2011). تطوير موازنة الوحدات الحكومية الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والأداء: دراسة ميدانية. رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - كلية التجارة - قسم المحاسبة، الصفحات 1-170.
- العمرى، عطا. (2005). مدى فاعلية الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في وكالة الامم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الاونوروا) في قطاع غزة. الجامعة الاسلامية.
- غنام، فريد احمد. (2006). اطار مقترح لاعداد وتطبيق موازنة البرامج والاداء في فلسطين. الجامعة الاسلامية-غزة.
- الغواطنة، آية خليل هليل. (2022). العوامل المؤثرة على الموازنة العامة. مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد (74)، الصفحات 353-370.
- الفرا، ماجد محمد؛ عاشور، يوسف؛ ابو معمر، فارس. بحر، يوسف. (2003). الادارة: المفاهيم والممارسات. غزة-فلسطين: آفاق للطباعة والنشر والتوزيع.
- الفضل، مؤيد، نور عبدالناصر. (2002). المحاسبة الإدارية. دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- فلسطين، ملك. (2016). دور الادارات العليا في عملية التخطيط الاستراتيجي في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (دراسة حالي وزارة المالية ووزارة التخطيط). جامعة القدس.
- قادري، حنين. (2015). أهمية التخطيط المالي في ترشيد القرارات في المؤسسة الاقتصادية "دراسة حالة المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية وحدة- ورقلة خلال الفترة 2012-2013. الجزائر: جامعة قاصدي مرباح-ورقلة.

قبتها، محمود جودت؛ موسى، نائل عادل. (30 يناير، 2022). دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية. *مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية AJSRP* المجلد (6) العدد (1)، الصفحات 142-159.

الكرخي، مجيد. (2014). *التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج*. قطر: وزارة الثقافة والفنون والتراث-قطر.

لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2000-2010). *دراسة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين*.

اللوزي، سليمان. (1997). *إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.

ماس، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية. (نتموز، 2024). *إشكاليات الخطط الوطنية والتخطيط الفلسطيني في ظل الحرب على غزة. ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة (5)*.

مجلخ، سليم. (2016). *العوامل المؤثرة على أداء الموازنة العامة في الجزائر: دراسة تحليلية للفترة 2004-2014*. *مجلة دراسات مصرفية ومالية*، ع28، الصفحات 35-78.

مجلس الوزراء. (2011). *اجتماع مجلس الوزراء في جلسته رقم (86). الأمانة العامة لمجلس الوزراء*، بتاريخ 2011\03\30.

مؤسسة الحق. (2021). *واقع الشفافية والمشاركة في إعداد الموازنة العامة الفلسطينية*. رام الله: مؤسسة الحق.

الموسوي، حيدر يونس؛ اليساري، احمد كاظم؛ الجنابي، حيدر عباس. (2018). *أثر عجز الموازنة الحكومية في مؤشرات التداول في سوق الأوراق المالية: دراسة تطبيقية في سوق الأوراق المالية للمدة من 2005-2016*. *المجلة العراقية للعلوم الإدارية المجلد (14) العدد (57) IRAQI JOURNAL FOR ADMINISTRATIVE SCIENCES*، الصفحات 96-121.

الموسوي، نهاد عبدالعباس موحان؛ العامري، محمد علي ابراهيم صالح. (2018، 03 31). *الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء*. *مجلة دراسات محاسبية و مالية وجامعة بغداد المعهد العالي للدراسات المحاسبية و المالية*، الصفحات المجلد 13، العدد 42 (31 مارس/آذار 2018)، ص ص. 1-21، 21ص.

وزارة المالية (2022) *التقرير السنوي للموازنة العامة*. رام الله: وزارة المالية-فلسطين.

وزارة المالية. (2010). دليل إعداد الموازنة. وزارة المالية.

## ثانياً: المراجع الأجنبية

- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review*, 86(2), pp. 401-407.
- Altundemira, M. E., & Goksu, G. G. (2017). Performance-Based Budgeting on Strategic Planning: The Case Study in Turkish Higher Education System. *New Trends and Issues Proceedings on Humanities and Social Sciences*. [Online]. 03, pp 263-270. Available from: [www.prosoc.eu](http://www.prosoc.eu), pp. 263-270.
- Boin, A., McConnell, A., & Paul't, H. (2020). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Cham, Switzerland: Springer Nature Switzerland AG.
- Daft, R. L. (2013). *Management*. Mason, Ohio: South-Western: Cengage Learning.
- Goodman, D., & Clynch, E. J. (2004, September). Budgetary Decision Making by Executive and Legislative Budget Analysts: The Impact of Political Cues and Analytical Information. *Public Budgeting & Finance Volume (24) Issue (3)*, pp. 20-37.
- IMF. (2020). *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Washington: International Monetary Fund.
- OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditure in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- UN. (2021). *Sustainable Development Goals and Public Budgeting*. United Nations.
- UZOH, A. (2012). The Role Of Budgeting In Managerial Planning And Control A Case Study Of Guinness Nigeria Plc Benin, Edo State And Nigerian Breweries Plc Ama. رسالة ماجستير، نيجيريا.
- World Bank. (2018). *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington: World Bank.

## الملاحق

### ملحق (أ)

#### بند النفقات التطويرية في الموازنة العامة للسنوات (2008-2022)

الفرق بين الموازنة الأصلية والنهائية	الفرق بين الموازنة الفعلية والنهائية	الموازنة الفعلية	الموازنة النهائية	الموازنة الأصلية	العام
1001-	651-	119	770	1771	2008
452-	760-	800	1560	2012	2009
867-	506-	1173	1679	2546	2010
525-	52-	1273	1325	1850	2011
0	423-	907	1330	1330	2012
128-	443-	725	1167	1295	2013
1-	371-	888	1259	1260	2014
3218-	415-	852	1267	4485	2015
70-	446-	849	1295	1365	2016
50-	588-	1001	1589	1639	2017
192-	671-	1046	1717	1909	2018
656-	402-	852	1253	1909	2019
211-	564-	625	1189	1400	2020
1129-	672-	591	1263	2392	2021
394-	1458-	619	2077	2471	2022

\*المبالغ بالمليون شيكل

ملحق (ب)

المعلومات الأساسية للموازنة العامة في فلسطين خلال الفترة 2008-2022

م	السنة	تاريخ الإقرار	صافي الإيرادات العامة ومصادر التمويل	الإيرادات المحلية	المنح والمساعدات	منح لتمويل نفقات تطويرية	النفقات الجارية	النفقات التطويرية	المساعدات الخارجية	مصادر التمويل (تمويل العجز)	التمويل البنكي	القيود على الاقتراض
1	2008	31/3/2008	12015	5349	5881	1771	10244	1771	7652	6666		لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية 2008م، بما لا يتعارض مع أحكام المادة (92) من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية يحظر كشف حسابات وزارة المالية لدى القطاع المصرفي بما يزيد عن 140 مليون دولار خلال 2008م. بما لا يتعارض مع أحكام المادة (6) من هذا القرار بقانون، لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية.
2	2009	26/1/2009	13130	6520	4598	2012	11118	2012	6610			لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية 2009م. يحظر كشف حسابات وزارة المالية لدى القطاع

المصرفي بما يزيد عن (140) مليون دولار خلال عام 2009م. بما لا يتعارض مع أحكام المادة (5) من هذا القرار بقانون، لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية.												
لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة. لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2010م إلا لأغراض تجسيرية على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 2010/12/31 ما كان عليه بتاريخ 2009/12/31. تعقد القروض باسم السلطة الوطنية ممثلة بوزارة المالية بعد موافقة مجلس الوزراء. لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية.			7269	2546	12046	2546	4723	7703	14592	31/3/2010	2010	3
لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة. لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية. لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام		7800	5430	1850	11960	1850	3580	7951	13810	30/3/2011	2011	4

2011 إلا لأغراض تجسيرية على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 2011/12/31م ما كان عليه بتاريخ 2010/12/31م. يفوض مجلس الوزراء ولمرة واحدة وزير المالية لعقد اتفاقيات الاقتراض مع البنوك المحلية بما ينسجم مع الفقرة رقم (1) من نفس المادة.												
لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات، أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة العامة. لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية. لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2012م إلا لأغراض تجسيرية، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 2012/12/31م ما كان عليه بتاريخ 2011/12/31م. يفوض مجلس الوزراء ولمرة واحدة وزير المالية لعقد اتفاقيات الاقتراض مع البنوك المحلية بما ينسجم مع الفقرة رقم (1) من هذه المادة.	7460	4951	1330	12114	1140	3811	8493	13444	26/3/20 12	2012	5	
لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة العامة. لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية.	4000	5180	1295	13092	1110	4070	9662	14387	28/3/20 13	2013	6	

لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2013م، إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 31/12/2013م، ما كان عليه بتاريخ 31/12/2012م.												
لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين والمعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة العامة. لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية. لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2014م، إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 31/12/2014م، ما كان عليه بتاريخ 31/12/2013م.		5865	5865	1260	13916	1080	4785	9311	15176	4/2/2014	2014	7
لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2013م، إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 31/12/2013م، ما كان عليه بتاريخ 31/12/2012م.	1170	7410	10530	4458	15085	3120	7410	11058	19570	30/6/2015	2015	8
لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي إلا لتغطية الفجوة التمويلية، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم ما كان عليه في نهاية عام 2014.	975		3881	1365	15212	956	2925	11630	16577	5/1/2016	2016	9
لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي إلا لتغطية	0		2496	1639	16147	546	1950	13821	17786	15/2/2017	2017	10

الفجوة التمويلية، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم ما كان عليه في نهاية عام 2016.												
لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي إلا لتغطية الفجوة التمويلية، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم ما كان عليه في نهاية عام 2017.	1440	2790	1909	16180	630	2160	13691	18089	27/2/2018	2018	11	
قرار رقم (6) لسنة 2019 تستمر حكومة تسيير الأعمال برئاسة د. رامي حمد هلال، بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2019م، حسب الأصول، إلى أن تتشكل الحكومة الجديدة التي ستكمل ما يلزم من أعمال لإنجاز ذلك، لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي إلا لتغطية الفجوة التمويلية، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم ما كان عليه في نهاية عام 2018.	1440	2790	1909	16180	630	2160	13691	18089	5/2/2019	2019	12	
لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية، لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2020، إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، على ألا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 2020/12/31م، ما كان عليه بتاريخ 2019/12/31م، إلا بموافقة مجلس الوزراء.	2160	2229	1400	16387	720	1509	8698	17787	30/3/2020	2020	13	
لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية، لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام		2298	2392	17169	858	1440	13579	19561	29/3/2021	2021	14	

2021م، إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، شريطة ألا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 2021/12/31م ما كان عليه بتاريخ 2020/12/31م، إلا بموافقة مجلس الوزراء.												
لا يجوز لأي مركز مسؤولية وردت موازنته في هذا القرار بقانون الاقتراض أو السحب على المكشوف من أي بنك محلي أو مؤسسة مالية، لا يجوز الإقتراض من القطاع المصرفي في عام 2022م، إلا لغايات تغطية الفجوة التمويلية إن وجدت، على ألا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 31/12/2022م ما كان عليه بتاريخ 31/12/2021م، إلا بموافقة مجلس الوزراء.			1782	2471	16596	972	810	15457	19067	29/3/20 22	2022	15

\*المبالغ بالمليون شيكل



**An-Najah National University**  
**Faculty of Graduate Studies**

**THE IMPACT OF PALESTINIAN PUBLIC  
BUDGET ON THE EFFICIENCY OF  
GOVERNMENT PLANNING, 2008 - 2021**

**By**  
**Ihsan Khodroj**

**Supervisor**  
**Dr. Na'el Mousa**

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree  
of Master of Planning and Political Development, Faculty of Graduate Studies,  
An-Najah National University, Nablus, Palestine.**

**2025**

# **THE IMPACT OF PALESTINIAN PUBLIC BUDGET ON THE EFFICIENCY OF GOVERNMENT PLANNING, 2008 - 2021**

**By**  
**Ihsan Khodroj**  
**Supervisor**  
**Dr. Na'el Mousa**

## **Abstract**

This study aims to examine the role of the general budget in governmental planning and its contribution to the achievement of the government's vision. It underscores the importance of prior financial planning as a foundational framework for state decision-making. Furthermore, the study analyzes the impact of successive governments and the variations in their approaches on the general budget.

The research suggests that the formulation of the general budget within the Palestinian Authority is primarily based on projections derived from previous years, which undermines its effectiveness as a financial planning tool. Moreover, the variable political and economic conditions directly impact the decision-making processes associated with the general budget. Additionally, the financing of the budget is heavily reliant on external grants and loans, which are often unstable and tied to political agendas. This dependency leads to disruptions in annual planning and makes development contingent upon external factors.

One of the principal challenges facing the national budget is the absence of a well-defined national mechanism for the proposal and design of projects that are congruent with governmental planning objectives. Additionally, government expenditure is characterized by structural imbalances in its allocation, predominantly favoring current expenditures over developmental or investment spending. This misallocation adversely affects economic growth and sustainable development.

The study advocates for Palestine to implement the "Planning and Programming Budget" approach, which seeks to align governmental plans and programs with long-term strategic objectives. Furthermore, it highlights the necessity for the government planning team to assume responsibility for budget preparation in a manner that enhances revenue generation and addresses the ongoing financial deficit, thereby contributing to financial sustainability. The study also emphasizes the critical

importance of allocating specific budget items for planning purposes and establishing a direct connection between the general budget and economic and political policy objectives.

**Keywords:** general budget, government planning, financial sustainability, Palestinian Authority, external funding, public expenditure allocation