





# فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية

جهاد حرب

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"  
رام الله - فلسطين

فصل السلطات في إطار الموازنة العامة  
للسلطة الوطنية الفلسطينية

إعداد: جهاد حرب

مراجعة: د. عزمي الشعبي

متابعة وإشراف: هبة الطيبي، منسقة مشروع تعزيز النزاهة والشفافية ونظم  
المساءلة في القطاع العام

تدقيق لغوي: عبد الرحمن أبو شمالة

مساعدة إدارية: ربي حسن

الطبعة الأولى ٢٠٠٦

بدعم من فورد فاؤنديشن (Ford Foundation)

منشورات مفتاح ٢٠٠٦

© حقوق النشر والطبع محفوظة لـ

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"

ص.ب ٣٨٥٨٨ القدس ٩٧٨٠٠

هاتف القدس: ١٨٤٢ ٥٨٥ ٩٧٢ ٢ - هاتف رام الله: ٩٤٩٠ ٢٩٨ ٩٧٢ ٢

فاكس القدس: ٥١٨٤ ٥٨٣ ٩٧٢ ٢ - فاكس رام الله: ٩٤٩٢ ٢٩٨ ٩٧٢ ٢

بريد إلكتروني: [info@miftah.org](mailto:info@miftah.org)

صفحة إلكترونية: [www.miftah.org](http://www.miftah.org)

## كلمة مفتاح

دأبت المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- مفتاح على أخذ زمام المبادرة لنقاش وفتح الحوار حول قضايا تتعلق بالوضع الفلسطيني الداخلي، وذلك إيماناً من "مفتاح" أن الحوار الداخلي هو الطريق الوحيد لبناء دولة فلسطينية ديمقراطية تحترم الحريات وتأخذ بمبادئ الحكم السليم والإدارة الناجعة.

تعد قضايا الإصلاح الإداري والمالي والسياسي من القضايا الملحة التي أصبحت إحدى أولويات المجتمع المدني وكذلك القطاع العام في المجتمع الفلسطيني، ورغم ما يعترض هذه القضايا من تعقيدات وتداخلات إلا أن "مفتاح" وعبر عملها المستمر في قضايا الديمقراطية والحكم الصالح، قد خلصت إلى أن الحاجة للإصلاح هي حاجة أصيلة في المجتمع الفلسطيني، ومن هنا أخذت "مفتاح" وضمن عضويتها في ائتلاف أمان المبادرة للعمل على "تعزيز أنظمة المساءلة والشفافية في القطاع العام"، والذي أصبح أحد برامج "مفتاح" وأمان في الفترة الحالية.

وللوصول إلى وضع قواعد سلوك عمل مؤسسات القطاع العام وتحديد مهام ومسؤوليات كل مؤسسة، صلاحياتها، هيكلتها، ومرجعياتها، كان لا بد من تشخيص ودراسة نظم المساءلة في القطاع العام وأسباب ضعفها وسبل النهوض بها وهذا ما حاولت "مفتاح" القيام به عبر إصدار ثلاثة تقارير حول "أجهزة الرقابة ونظم المساءلة في القطاع العام الفلسطيني"، "الواقع القانوني والمؤسسي في القطاع العام"، التراخيص والتصاريح والأذونات" حيث شكلت هذه السلسلة الدليل الفلسطيني الأول الذي قدم تسهيلاً للجمهور الفلسطيني وتأكيداً على حقه في الوصول السهل والمجاني في الحصول على المعلومات.

يأتي هذا التقرير استكمالاً للعمل الذي قد تم بدؤه مع التركيز على مبدأ فصل السلطات في السلطة الوطنية الفلسطينية متناولين أداة الموازنة لقياس هذا الجانب. ونوضح أن هذا التقرير لم يأت نتاج عمل أكاديمي بحت، تماماً كتقارير "مفتاح" الأخرى، وإنما نتاج دراسة، وعقد ورشات عمل لنقاش مسودات التقرير المختلفة، لاستقراء آراء المعنيين والتعديل بناء على ما يقدمه المشاركون في هذه الورش والمشاورات والذين مثلوا القطاع الأهلي والسلطات الثلاث في القطاع العام.

تتقدم المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية-مفتاح، بالشكر لكل من ساهم في إعداد هذا التقرير، الباحث، المدقق، المشرف المشاركين في ورش النقاش وموظفي "مفتاح" الذين لم يدخروا جهداً لإنجاز هذا التقرير.

د. ليلى فيضي  
الأمين العام

## المحتويات

٩	المقدمة
١١	توزيع السلطات في النظام السياسي الفلسطيني
١١	- خلفية عامة لمفهوم مبدأ فصل السلطات
١٢	- فصل السلطات في القانون الأساسي الفلسطيني
١٧	مجال فصل السلطات في الموازنة العامة
١٩	- إعداد الموازنة العامة
٢١	- اعتماد الموازنة العامة
٢٤	- تنفيذ الموازنة العامة
٢٥	- الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة
٢٦	١. دور السلطة التنفيذية في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة
٢٧	- دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في وزارة المالية
٢٧	- وحدات التدقيق المالي
٢٧	- التدقيق الخارجي على حسابات المجلس التشريعي
٢٨	٢. الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة
٢٨	- رقابة المجلس المباشرة على تنفيذ الموازنة العامة
٣٠	- ديوان الرقابة المالية والإدارية أداة الرقابة البرلمانية
٣٢	الخلاصة
٣٩	ملحق رقم (١) إعداد الموازنة في السلطات الثلاث
٤١	ملحق رقم (٢) تنفيذ الموازنة في السلطات الثلاث





## المقدمة

تعد الموازنة العامة أحد أشكال ومجالات الفحص والتقييم والتعقيد الملازم لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدول الديمقراطية، من حيث التعرف على مدى التوازن في توزيع الصلاحيات والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث المكونة أساساً لفكرة الدولة المعاصرة، فهي من ناحية تضمن وحدة الأداء الوظيفي للدولة بسلطاتها الثلاث (التنفيذية، والتشريعية، والقضائية)، ومن ناحية أخرى تحقق، في إجراءات إعدادها وإقرارها وتنفيذها، مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما تعتبر تحدياً مهماً لقاعدة استقلال السلطة القضائية، واحترام سيادة القانون على الرغم من خضوعها لقواعد الشفافية والمساءلة وأحكامهما.

فالموازنة العامة تعتبر المحور الذي يعبر عن أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع الحقول؛ كتوطيد الأمن الداخلي، ورد الاعتداء الخارجي، وإقامة العدل، والنواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالإنفاق من خزينة الدولة (الخزينة العامة) غير ممكن إلا إذا أذن به قانون الموازنة العامة.

يسعى مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث؛ التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، إلى حماية صلاحيات واختصاصات كل سلطة منها، ومنع اعتداء أي منها على صلاحيات السلطات الأخرى دون احتكار للسلطة (Power)، أو الاستبداد في استعمالها، وكذلك ضمان وجود رقابة متبادلة بين السلطات، بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى ضمن حدود معينة.

مرت الموازنة العامة للدولة بمراحل تطور متعددة، كانت المرحلة الأولى عندما طالب البرلمان الإنجليزي الملك بمبدأ عدم فرض الضرائب إلا بعد موافقة البرلمان. ولما سلمت السلطة التنفيذية بهذا المبدأ، طالب ممثلو الشعب بأن يراقبوا إنفاق حصيلة الضرائب، ويناقشوا الأسباب التي تدعو إلى فرض الضرائب، ثم انتقل ممثلو الشعب إلى تأكيد حقهم في مناقشة الإيرادات والنفقات كافة وأوجه استخدامها، ثم أصرروا على أن تكون موافقتهم على الجباية والإنفاق دورية؛ أي تتجدد كل سنة، عندها خرجت الموازنة بمفهومها الحديث إلى حيز الوجود. واستمر النضال نحو تقديم حساب ختامي؛ أي ما تحقق من إيرادات وصرف من نفقات فعلياً خلال السنة المنصرمة، لتتأكد من صحة التقديرات التي قدمتها الحكومة عن تلك السنة، والالتزامات التي تقدمت بها إلى البرلمان.

تقوم السلطة التنفيذية في معظم الدول بتحضير الموازنة، ثم تعرضها على السلطة التشريعية لإقرارها، فإذا أقرتها السلطة التشريعية صدر بها قانون من المفضل أن يسمى بـ "قانون

ربط الموازنة "، وذلك تمييزاً له عن قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. أما الموازنة نفسها فإنها تعتبر، على الرغم من إقرارها من السلطة التشريعية، عملاً إدارياً لا من حيث الموضوع فحسب، وإنما من ناحية الشكل أيضاً، إذ هي مشروع تمويل لخطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيرادات عن مدة معينة (وهذا اختصاص من اختصاصاتها). والسلطة التنفيذية، كما هو معلوم، تمارس اختصاصها في شكل قرارات إدارية، أما ماسمي بقانون ربط الموازنة، فإنه يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، لأنه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة، ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين النافذة. فالإيرادات التي تقوم السلطة الوطنية بتحصيلها، والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها كلها لا تكون إلا وفقاً لقوانين نافذة وسارية المفعول منذ فترة زمنية سابقة.

تستند هذه الدراسة إلى القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، باعتبارها المرجعية القانونية المحددة لفصل السلطات بين السلطات الثلاث من جهة، والإجراءات الواجبة لإعداد الموازنة العامة وآليات اعتمادها وكيفية تنفيذها من جهة ثانية. كما أن الدراسة ستعتمد على الإجراءات الفعلية المتبعة لدى كل من السلطات الثلاث في طريقة إعداد موازنتها وآليات تنفيذها، والمؤسسات المنوط بها رقابة تنفيذ موازنة كل سلطة منها على حدة، ورقابة تنفيذ الموازنة العامة.

يعرف قانون تنظيم الموازنة الفلسطيني رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ الموازنة العامة بأنها "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية، والمنح، والقروض، والتحصيلات الأخرى لها، والنفقات، والمدفوعات الأخرى". كما أن الموازنة المعدة من سنة إلى أخرى عادة تعكس التطورات التي تطرأ على الأداء المالي الحكومي، وعلى الأداء الاقتصادي الكلي للدولة من جهة، وترسم التوجهات والسياسات الاقتصادية الاجتماعية المستقبلية من جهة أخرى.

إن تسليط الضوء على هذا الجانب المهم لا يشكل فحصاً كافياً لمبدأ فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، لكنه يكشف جانباً من هذا الواقع، ويعطي صورة عن البيئة التي تظهر فيها هيمنة وتوغل إحدى السلطات على الأخرى، ونتائجها التي تتيح مجالاً واسعاً لاستغلال الوظيفة العامة أو المال العام لأغراض غير شرعية تساهم في تسريع الفساد.

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مكانة مبدأ فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني في إطار الموازنة العامة، والتداخلات بين السلطات الثلاث في دورة الموازنة العامة. وتستهدف الدراسة تسليط الضوء على الإشكالات بجوانبها القانونية والمؤسسية والسياسات العامة، وذلك من خلال عدد من التوصيات المحددة لكل طرف من الأطراف.

## توزيع السلطات في النظام السياسي الفلسطيني

يعد مبدأ الفصل بين السلطات واحداً من أهم المبادئ الدستورية التي قامت عليها الأنظمة الديمقراطية التي تأخذ بفكرة ومبدأ التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي بين السلطات الثلاث؛ التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وذلك من خلال اعتماد وتكريس منهج واضح في التعامل والتفاعل بين مختلف هذه السلطات على صعيد الدولة، ينطلق من وجوب احترام كل سلطة لوظيفة واختصاصات غيرها من السلطات، فضلاً عن ضرورة ابتعاد أي من هذه السلطات عن أي عمل أو إجراء قد يؤدي إتيانه أو القيام به إلى الانتقاص أو التقليل من شأن السلطات الأخرى ومهامها.

### خلفية عامة لفهوم مبدأ فصل السلطات

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة ومبدأ منع استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث؛ التشريعية كانت أم تنفيذية أم قضائية، بمهام وصلاحيات جميع السلطات المقررة للسلطات الثلاث أو لسلطة محددة بذاتها. إن هذا النظرية المجردة تشكل تبريراً أيديولوجياً لهدف سياسي موضوعي: إضعاف جميع الحكام مع تقليص وحد صلاحياتهم بعضهم بعضاً، كما أن الفصل بين السلطات ينطوي على ظاهرتين متباينتين تقعان على مستويات مختلفة؛ الأولى هي فصل البرلمان عن الحكومة، وهذا يخص الحكام، والثاني فصل القضاء عن الحكام، ما يسمح برقابة قضاة مستقلين للحكام.<sup>1</sup>

ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى أن الفهم الصحيح لمبدأ فصل السلطات الذي قصده مونتسكيو في مؤلفه "روح القوانين" هو الفصل المتوازن بينها، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان التزام كل سلطة بحدودها. وبذلك، فإن مدى هذا الفصل يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فهو يسير باتجاه الفصل المتوازن في الأنظمة البرلمانية، وباتجاه الفصل المطلق في الأنظمة الرئاسية، وهو ما عبر عنه وولتر بيجهوت بأن استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية هو الصفة الحقيقية للحكومة الرئاسية، كما أن اندماجهما وارتباطهما هما المبدأ الصحيح للحكومة الوزارية.<sup>2</sup>

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما: رئيس دولة منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة، وهذا يعني عدم الفصل بين منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ونتيجة لذلك فإن رئيس الدولة يقوم باختيار الوزراء، وله حق إعفائهم من مناصبهم، وهم لا يشكلون مجلس وزراء كما هو الشأن في النظام البرلماني. والركيزة الثانية هي الفصل التام بين السلطات، إذ تستقل السلطة القضائية بممارسة وظيفتها،

ويتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب، ويكون لهؤلاء القضاة نظام قانوني مستقل. وتستقل السلطة التشريعية بحيث لا يملك رئيس الدولة (وهو رئيس الحكومة) حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي، أو فض دورته أو حله. كما يستقل البرلمان من الناحية العضوية عن الحكومة، فلا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، كما تستقل السلطة التنفيذية في مباشرتها لوظيفتها، إذ يقوم رئيس الدولة بتعيين الوزراء وإعفاؤهم من مناصبهم دون تدخل من البرلمان.

أما النظام البرلماني، فيقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والفصل بين السلطات هنا هو فصل مرن ونسبي وليس تاماً كما في النظام الرئاسي. وبناء عليه، تكون الوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها، بحيث يملك أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة بشأن سياساتها، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها. وفي مقابل هذه المسؤولية السياسية، تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض دوراته.<sup>٢</sup>

ولما كان الوزراء مسؤولين أمام البرلمان، فإن لهم الحق في دخول البرلمان وحضور جلساته والتحدث فيه، لتوضيح مواقفهم بالنسبة للأعمال التي يقومون بها، والقرارات التي يتخذونها، وللرد على الأسئلة والاستجابات التي يوجهها النواب إليهم. وفي النظام البرلماني، يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، كما أن السلطة التنفيذية تُعد موازنة الدولة وتقدمها للبرلمان، وتعرض برنامجها الحكومي أمام البرلمان لنيل الثقة على أساسه.<sup>٣</sup>

## فصل السلطات في القانون الأساسي الفلسطيني

يؤكد القانون الأساسي مبدأ فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في النظام السياسي للسلطة الفلسطينية، حيث ينص في المادة الثانية على أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". كما أن المادة الخامسة منه تنص على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".

يتضح من التدقيق في أحكام القانون الأساسي أن الفصل بين السلطات الفلسطينية الثلاث هو فصل مرن ونسبي، وليس فصلاً مطلقاً. فالتشريع، بمراحله المختلفة، تشترك فيه السلطتان التشريعية والتنفيذية، والجمع بين الوزارة وعضوية المجلس التشريعي ممكن، والمجلس التشريعي يعتمد بيان الحكومة، ويمنح الثقة للحكومة، ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي، والمجلس يحق له حجب الثقة عن أي وزير أو عن مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء يضع الموازنة العامة، والمجلس التشريعي يصادق عليها، والمحكمة الدستورية تنظر في دستورية القوانين واللوائح والنظم. في حين ينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وأن القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.

هذا الفصل بين السلطات يجعل النظام السياسي الفلسطيني يقترب من خصائص النظام البرلماني. لكن الانتخاب المباشر لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنحه حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وإعلان حالة الطوارئ في حالات معينة، تصبغه بملامح النظام السياسي الرئاسي، حيث يكون الفصل جامداً. وبالتالي، يمكن القول إن النظام السياسي الفلسطيني، استناداً إلى مفهوم مبدأ فصل السلطات والعلاقة بينها، ليس نظاماً برلمانياً ولا نظاماً رئاسياً، وإنما هو أقرب إلى النظام السياسي المختلط (نصف رئاسي نصف برلماني) الذي يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي.° يوضح الجدول التالي معالم فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني كما وردت في القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة الوطنية مقارنة بفصل السلطات في النظام الرئاسي والنظام البرلماني:

المهام والصلاحيات	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام السيماسي الفلسطيني
(١) انتخاب رئيس السلطة	يتم انتخاب رئيس الدولة مباشرة من الشعب، ولا يستطيع المجلس التشريعي إزاحته عن الرئاسة إلا في ظروف استثنائية جداً.	يتم انتخاب رئيس الدولة من قبل المجلس التشريعي، ويمكنه إزاحته من مناص به.	يتم انتخاب رئيس السلطة مباشرة من الشعب (المادة ٣٤)، لكن يجوز إزاحته بناء على قرار من المحكمة الدستورية بسبب فقدان الأهمية، ويتوجب أن يحظى قرار المحكمة هذا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس (المادة ٣٧).
(٢) تشكيل الحكومة	يتولى رئيس الدولة رئاسة السلطة التنفيذية بكاملها، بما في ذلك الحكومة، وهو الذي يعين الوزراء. لكنه يحتاج إلى أخذ الثقة من السلطة التشريعية على كل وزير على حدة.	لا يتمتع رئيس الدولة بسلطات حقيقية، وتكون له مكانة رمزية كرئيس لكل الدولة. يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء بعد التشاور مع الكتل البرلمانية، ويقوم رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة بمفرده ويعرضها على البرلمان لأخذ الثقة دون تدخل رئيس الدولة.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- لا يوجد نص يجبر رئيس السلطة على إجراء مشاورات مع الكتل البرلمانية عند اختيار رئيس الوزراء.</li> <li>- يتولى رئيس الوزراء تشكيل الحكومة ويعرضها على المجلس التشريعي لنيل الثقة (المادة ٦٥).</li> <li>- يحلف رئيس الوزراء والوزراء اليمين أمام الرئيس.</li> <li>- يحق لرئيس السلطة إقالة رئيس الوزراء.</li> </ul>
(٣) حل البرلمان	لا يستطيع رئيس الدولة حل البرلمان.	يقوم البرلمان بحل نفسه بنفسه فقط.	لا يستطيع رئيس السلطة حل المجلس التشريعي.

<p>يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يولى الوزارة، حيث لا يوجد نص يمنع الجمع بينهما.</p>	<p>يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.</p>	<p>لا يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.</p>	<p>٤) الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعمال حكومته.</li> <li>- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.</li> <li>- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي (المادة ٧٤).</li> </ul>	<p>الوزراء ورئيس الوزراء مسؤولون أمام البرلمان.</p>	<p>الوزراء مسؤولون أمام رئيس الدولة.</p>	<p>٥) المساءلة</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية (المادة ٣٩).</li> <li>- يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية (المادة ٤٠).</li> <li>- مجلس الوزراء مسؤول عن حفظ النظام العام والأمن الداخلي (المادة ٦٩).</li> </ul>	<p>رئيس الوزراء، وبالتعاون مع مجلس الوزراء، المسؤول عن الدفاع والسياسية الخارجية.</p>	<p>رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يضع السياسة الخارجية ويعين الممثلين الدبلوماسيين.</p>	<p>٦) الدفاع والسياسة الخارجية</p>

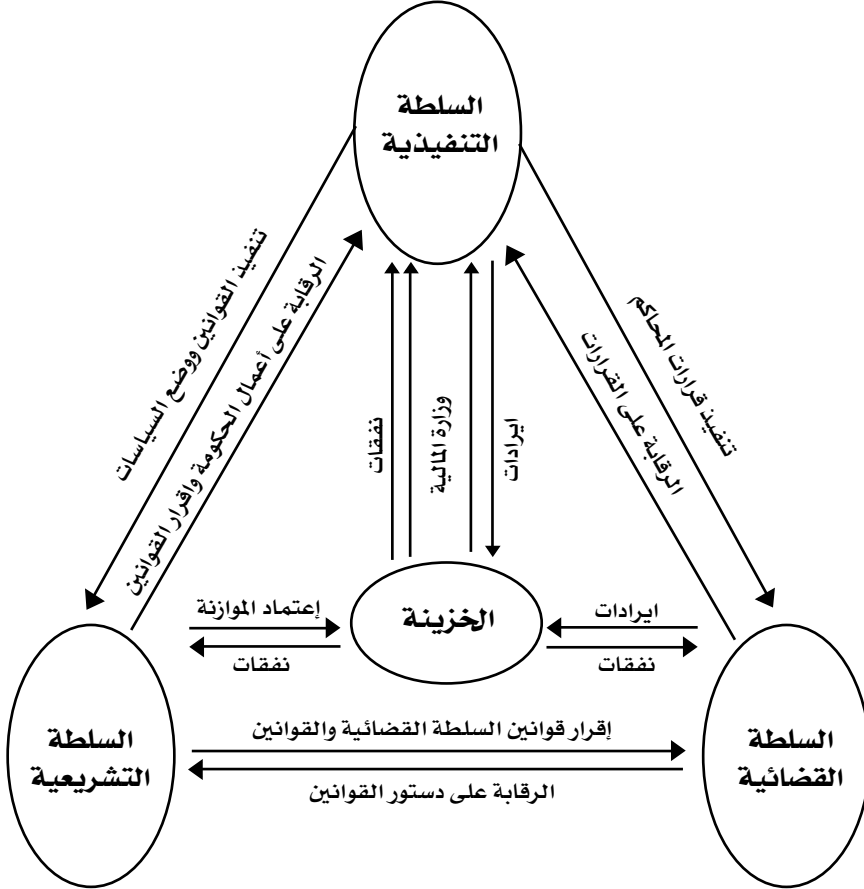
النظام السياسي الفلسطيني	النظام البرلماني	النظام الرئاسي	المهام والصلاحيات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يجوز لمجلس الوزراء تقديم مشاريع القوانين (المادة ٧٠)، وكذلك أعضاء المجلس التشريعي (المادة ٥٦).</li> <li>- يملك رئيس السلطة حق الاعتراض على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي وإعادتها إليه لإقرارها ثانية (المادة ٤١).</li> </ul>	<p>تقدم مشاريع القوانين من مجلس الوزراء، ومن البرلمان على السواء. في الغالب لا يملك أي طرف في السلطة التنفيذية حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان.</p>	<p>تقديم القوانين من اختصاص البرلمان، أما رئيس الدولة فلا يوجد له، عادة، دور في ذلك. يملك الرئيس حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان خلال مدة محددة، وإعادتها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها.</p>	<p>٧ تقديم مشاريع القوانين وحق الاعتراض عليها</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- يشرف رئيس الوزراء على أعمال الوزراء (المادة ٦٨).</li> <li>- يختص مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري الصادر عليه من المجلس التشريعي (المادة ٦٩).</li> </ul>	<p>يتولى رئيس الوزراء والإشراف على أعمال الحكومة.</p>	<p>تخضع أعمال الحكومة كافة لإشراف رئيس الدولة، ويعينه في ذلك أعضاء حكومته.</p>	<p>٨ عمل الحكومة</p>
<p>يعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ بمرسوم لمدة ثلاثين يوماً، ويجوز تمديدها لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه (المادة ١١٠).</p>	<p>يعلن مجلس الوزراء حالة الطوارئ لمدة محددة بتفويض من البرلمان الذي يصادق عليها وعلى تمديدها.</p>	<p>يعلن رئيس الدولة حالة الطوارئ لمدة معينة بعد موافقة البرلمان.</p>	<p>٩ إعلان حالة الطوارئ</p>



## مجال فصل السلطات في الموازنة العامة

يمنح القانون الأساسي في المادة ٧٠ منه السلطة التنفيذية صلاحية " وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي "، وسكت عن كيفية إعداد وإقرار موازنة السلطة التشريعية والسلطة القضائية. وفي الوقت الذي أغفل النظام الداخلي للمجلس التشريعي ذكر كيفية إعداد موازنة المجلس التشريعي، أكد قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ في المادة الثالثة منه على أن " تكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة، وتظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية ". كما أنه أكد على إعداد مجلس القضاء الأعلى لموازنة السلطة القضائية ومسؤولية الإشراف على تنفيذها، لكنه أغفل عملية المصادقة عليها والرقابة على تنفيذها. وفي الوقت نفسه لا يوجد ما ينفي خضوع موازنة السلطة القضائية لأحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وينطبق ذلك على موازنة المجلس التشريعي. كما أن بقاء الموازنة مجالاً للصراع بين السلطات عبر عن نفسه في أكثر من شكل وفي أكثر من مناسبة، وأدى في كثير من المناسبات إلى صراع " مكشوف " كعدم تحويل الخزينة الأموال الضرورية لعمل السلطة التشريعية أو القضائية.

## العلاقات بين السلطات الثلاث في إطار الموازنة العامة



على الرغم من أن القواعد الدستورية التي أرساها القانون الأساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث، كما يوضحه الشكل السابق، فإن الخلل في الممارسة وعدم وجود إرادة سياسية يجعلان من القصور القانوني في بعض جوانب تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات عرضة لهيمنة السلطة التنفيذية وسلبها صلاحيات السلطات الأخرى.

تتطلب عملية تصويب العلاقة بشكل يضمن التوازن والرقابة المتبادلة والتعاون بين السلطات (التنفيذية، التشريعية، والقضائية) في السلطة الوطنية الفلسطينية في إطار

الموازنة العامة، مراجعة دورة الموازنة العامة في السلطة الفلسطينية لتحديد أوجه الرقابة المتبادلة في دورة الموازنة، وحدود صلاحية كل سلطة من السلطات الثلاث، والتطرق إلى كيفية إعداد موازنات السلطتين القضائية والتشريعية باعتبارهما جزءاً من الموازنة العامة للدولة.

## إعداد الموازنة العامة

تقوم السلطة التنفيذية في معظم الدول بتحضير الموازنة، ثم تعرضها على السلطة التشريعية لإقرارها. ووفقاً لأحكام المادة ٢٠ من قانون تنظيم الموازنة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨، تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية لتقديمه إلى مجلس الوزراء الذي يعرضه على المجلس التشريعي للمصادقة عليه. تصدر دائرة الموازنة في وزارة المالية في الأول من شهر تموز/يوليو تعميم (بلاغ) الموازنة الذي يستعرض التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة، والمؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها السلطة الفلسطينية، وحدود الإيرادات التي يجب أن تُقدر الموازنات على أساسها. كما أنه يتضمن أسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازنتها على ضوءها، والخطوط العريضة الواضحة والتعليمات والنماذج والمعلومات والجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة للسنة القادمة<sup>٦</sup> (انظر الملحق رقم ١ للاطلاع على آلية إعداد الموازنة في كل من السلطات الثلاث).

تتمتع وزارة المالية (السلطة التنفيذية) بصلاحيات كبيرة في عملية إعداد الموازنة العامة، فهي تقوم بدور أساسي في إعداد الموازنة على الصعيدين القانوني والعملية:

### أ/ فمن الناحية القانونية تقوم بالمهام التالية:

- إصدار بلاغ الموازنة الذي يحدد السياسة المالية للسلطة الوطنية للسنة المالية (المقبلة)، وبالتالي تحديد أسقف النفقات، ليس فقط لمؤسسات السلطة التنفيذية، بل للسلطات الثلاث.
- تجميع مشاريع موازنات النفقات الواردة من مختلف الوزارات.
- إعداد موازنة الإيرادات بأشكالها المختلفة، إذ أن أغلب الوزارات هي وزارات إنفاق، أما بقية الوزارات التي تقوم بتحصيل الرسوم والضرائب فإنها تودعها في حساب الإيرادات لدى الخزينة العامة تطبيقاً لمبدأ شمول الموازنة.

- تتحمل مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الموازنة ونفقاتها.
- إعداد خطاب الموازنة لمشروع القانون، ذاكرة السياسة المالية المنوي اتباعها والتطورات الكمية والكيفية للموازنة العامة.

### ب/ أما من الناحية العملية، فتقوم بالمهام التالية:

- تأمين تعادل الإيرادات والنفقات، وأمامها ثلاثة خيارات: إما فرض إيرادات جديدة، وإما اللجوء إلى الاقتراض لتحقيق هذا التعادل، وإما تخفيض بعض النفقات أو إلغائها، وهي المهمة الأصعب في عملية التفاوض مع مراكز المسؤولية المختلفة.
- بعد إنجاز الاتفاقات مع ممثلي الوزارات والمؤسسات العامة، تضع دائرة الموازنة في وزارة المالية مسودة الموازنة العامة النهائية، آخذة بعين الاعتبار الأولويات والقدرات المالية للسلطة الوطنية ومواردها. بعد ذلك يقوم وزير المالية بتقديم مشروع الموازنة العامة كقانون لمجلس الوزراء لدراسته واعتماده.<sup>٧</sup> لكن دائرة الموازنة في وزارة المالية غالباً لا تحترم التفاهات المبرمة مع الوزارات والمؤسسات العامة فيما يتعلق بموازناتها. ويظهر هذا في الشكاوى المتكررة سنوياً لبعض الوزارات والمؤسسات العامة المقدمة للجنة الموازنة في المجلس التشريعي عند مناقشة الموازنة العامة في المجلس التشريعي.
- يعود هذا الاعتماد أو سيطرة وزارة المالية في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة إلى أسباب عديدة من أهمها:
- إن الموازنة العامة هي عبارة عن برنامج أعمال الحكومة طوال السنة المالية الموضوعة من أجلها، وإعداد هذا البرنامج معناه إعداد سياسة الدولة في مختلف المجالات.
- يجب على من يتولى تنفيذ هذا البرنامج أن يتولى أيضاً إعدادها، ليكون مسؤولاً عنه بصورة كاملة، إذ لا يجوز سؤال السلطة التنفيذية عن سياسة لم تضعها هي بنفسها.
- إن إعداد الموازنة، بالنظر لارتباطها بالاقتصاد الوطني في مجمله، وبالخطة التنموية بصورة عامة، يتطلب دراسة دقيقة لتحديد النفقات وتقدير الإيرادات؛ ما يستدعي توافر معلومات وإيضاحات وإحصائيات لا يمكن فهمها والحصول عليها إلا بواسطة السلطة التنفيذية، بما لديها من وسائل مختلفة وموظفين مختصين ومشرفين على مرافقها المختلفة.

## إشكاليات الأداء

- تعد وزارة المالية بلاغ الموازنة دون مؤشرات أو دليل من مجلس الوزراء يستند أساساً إلى برنامج الحكومة الذي نالت الثقة على أساسه، ما يفقد المجلس التشريعي رقابته على التزام الحكومة ببرنامجها العام من خلال البرنامج السنوي (الموازنة العامة) الذي يحدد التكلفة المالية السنوية لبرنامج الحكومة.
- غياب دور مجلس الوزراء كهيئة جماعية لها برنامج وخطة تريد تحقيقها من خلال الموازنة العامة.
- عدم مشاركة لجان المجلس في إعداد الموازنة من خلال جلسات الاستماع العامة، أو قرارات اللجان البرلمانية.
- غياب دور مؤسسات المجتمع المدني وتوصياتها في إعداد الموازنة، وبشكل خاص مجموعات المصالح.
- غياب دور المستفيدين من برامج الحكومة في إعداد الموازنة لعدم عقد جلسات استماع من قبل الوزارات للجمهور المستهدف في تقديم خدماتها.

## اعتماد الموازنة العامة

يعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة من الحقوق الرئيسية التي تختص بها، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب، ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الموازنة العامة، بجانبها الإيرادات والنفقات. وهي تعد رقابة سابقة للمجلس التشريعي على برنامج الحكومة المالية السنوي. ويتبع المجلس التشريعي لإقرار مشروع قانون الموازنة، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة ١٩٩٨، الإجراءات التالية:

- يقدم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة، متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع، معلناً بذلك استلام المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة العامة.<sup>٨</sup>
- يقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة، وما ورد في تقرير الوزير، توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة.

- يحيل رئيس المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته، وإبداء الرأي فيه تفصيلاً، وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.
- تدرس اللجنة مشروع قانون الموازنة العامة وتعمل على تحليله بمساعدة موظفي المجلس ومستشارين آخرين (مؤسسات وأفراد). وتعقد اجتماعات مع وزارة المالية والوزارات وتناقشها بالمخصصات المحددة في مشروع الموازنة. كما تعقد اتفاقيات مع وزارة المالية لتعديل بعض المخصصات (أحياناً). حاولت لجنة الموازنة والشؤون المالية إنشاء وحدة مالية العام ١٩٩٨ يُقيم فيها عدد من الخبراء الماليين والاقتصاديين لتقديم المشورة المهنية للجنة، وإجراء التحليل المالي للموازنة، وتوقعات النتائج الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لتنفيذها. لكن لم تتوفر إرادة واضحة لرئاسة المجلس لتعزيز الوحدة بالكفاءات المطلوبة، وتمت الاستعاضة عن ذلك بالاستعانة بخبراء ماليين (أساتذة جامعات) أو مؤسسات اقتصادية مثل معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس".
- تُعد اللجنة تقريراً مفصلاً يحتوي على تحليل المشروع، والإيجابيات، والمخالفات المتضمنة فيه، وتوصياتها.
- يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير لجنة الموازنة وتوصياتها، فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس، مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة، وإعادةه إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.
- وفي جلسة إقرار الموازنة العامة السنوية، يتم التصويت على الموازنة باباً باباً، ومن ثم يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة بمجمله. وبعد إقرار الموازنة في المجلس التشريعي لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.
- وفقاً لأحكام المادة ٣١ من قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨ يتوجب أن تستكمل إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية. فإذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في القوانين السارية في فلسطين، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١/١٢ (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر.

## إشكاليات الأداء

- لم يربط المجلس التشريعي ولجنة الموازنة تحليل الموازنة السنوية بخطة التنمية أو ببرنامج الحكومة التي نالت الثقة على أساسه، بل تعامل مع الموازنة على أنها برنامج سنوي منعزل عن البرنامج العام للحكومة، ما أدى إلى غياب الرقابة البرلمانية، كون الموازنة أداة رقابة على أداء الحكومة.
- عدم وضوح دور المجلس التشريعي ولجنة الموازنة في تغيير بنود الإنفاق في الموازنة السنوية، أو رد الموازنة ذلك لغياب الدور التنموي للموازنة الفلسطينية. بالإضافة إلى أنه غالباً ما تقدم الحكومة الموازنة للمجلس التشريعي متأخرة عن موعدها القانوني، ما يضع المجلس تحت ضغط الوقت لإقرار الموازنة.
- غياب فهم طبيعة قرارات المجلس عند المصادقة على الموازنة العامة، حيث تتم المصادقة على الموازنة مع التعديلات التي يتفق عليها المجلس ووزير المالية، إلا أن هذه الاتفاقيات لا يتم تضمينها في وثيقة الموازنة، أو إجراء تعديلات عليها، وغالباً لم تلتزم الحكومة بهذه التعديلات.
- ما زالت لجنة الموازنة تحتكر دراسة الموازنة العامة دون مشاركة اللجان الدائمة المختصة في المجلس، ما يحد من تفعيل الدور الرقابي للجان الدائمة في المجلس، وعدم الاستفادة من خبراتها في دراسة الموازنة.
- على الرغم من تبني لجنة الموازنة عقد جلسات استماع للوزارات والمؤسسات العامة، فإنها غير كافية، لاقتصارها على الاستماع لطلبات الوزارات، وعدم رضاها على الموازنة المخصصة لها من قبل وزارة المالية، وعدم إجراء نقاشات فعلية لبرامج هذه الوزارات والمؤسسات العامة، والتحقق من فاعلية البرامج، وقياس أداء هذه المؤسسات.
- عدم وضوح مسألة الإنفاق الاثنى عشري ١٢/١ للموازنة، وبخاصة في حال انقضاء الشهور الثلاثة المنصوص عليها في المادة ٤ من قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨؛ بحيث يصبح الإنفاق غير قانوني. لكن القانون الأساسي يمنح الإنفاق ١٢/١ لطوال السنة في حال لم يتم إقرار الموازنة من قبل المجلس التشريعي، ما يفقد المجلس أداة رقابة مهمة لمساءلة الحكومة.
- لم يتم تركيز وحدة في المجلس التشريعي " الوحدة المالية " تعمل على تحليل الموازنة وأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والنوع الاجتماعي، وإعداد دراسات اقتصادية ومالية، ومتابعة تنفيذ الموازنة العامة لتقديم تقارير دورية عن تنفيذ الموازنة، وتحليل التقارير المقدمة من وزارة المالية عن سير الموازنة، حيث اقتصر عمل الوحدة المالية على مساعدة لجنة الموازنة في التحليل المحاسبي

لمشروع الموازنة، بالإضافة إلى عدم وجود خبراء موازنة اقتصاديين وماليين، وعدم تطوير قدرات الموظفين في الوحدة للقيام بهذه الأدوار.

## تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة، العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة، وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة، وتشكل أحكام قانون الموازنة السند القانوني لوزارة المالية في كيفية تنفيذ الموازنة، وهي على النحو التالي:

١. تتولى وزارة المالية لغاية تنفيذ الموازنة المسؤوليات والمهام التالية:<sup>١</sup>
  - وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة، بما في ذلك الصناديق الخاصة.
  - وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة، وموازنات الهيئات المحلية، والصناديق الخاصة، وموازنات المؤسسات العامة، ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها، بما يتفق وتبويب الموازنة العامة وتصنيفها. وعلى الرغم من إصدار الوزير الأسبق محمد زهدي النشاشيبي تعليمات مالية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، فإن العديد من أحكامها مخالفة لأحكام قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨. لكن مجلس الوزراء أصدر النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة لسنة ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٢/٦/٢٠٠٥ ليتواءم مع أحكام قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨.
  - إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.
  - إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.
  - تخصيص الأموال للوزارات والمؤسسات العامة على أساس ربع سنوي، مدعومة بأسقف شهرية نقدية، وتحدد الأموال المخصصة، والأسقف النقدية على أساس توفر المصادر النقدية والأرصدة النقدية غير المنفقة لدى الوزارات والمؤسسات العامة من المخصصات السابقة، والأولويات النسبية بين المطالب المتنافسة والتزامات الإنفاق المتوقعة.

٢. يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة، وبموجب حوالات مالية يصدرها وزير المالية. وللوزير المختص صلاحية الإنفاق من مخصصات وزارته المرصودة في قانون الموازنة العامة وفق ما جاء في



المادة (٤٢) من قانون تنظيم الموازنة. ولا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة، كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها (انظر الملحق رقم ٢ للاطلاع على آلية تنفيذ الموازنة في كل من السلطات الثلاث).

٣. يتوجب على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد الوزارة ودائرة الموازنة ببيان تفصيلي يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وفق النماذج التي تعدها وزارة المالية، وكذلك الموقف المالي للإيرادات، والمنح، والمقبوضات الفعلية، وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي (المادة ٤٦).

### إشكاليات الأداء

- في كثير من الأحيان يتم نقل مخصصات نفقات معتمدة في الموازنة إلى بنود أخرى، ما يعني تجاوز الغاية التي اعتمدت من أجلها خلال تنفيذ الموازنة بسبب عدم كفاية المخصصات لهذه البنود.
- شهدت الكثير من بنود الموازنة تجاوزاً في الإنفاق عليها، كبنود الرواتب والإيجارات، وفي الوقت نفسه فإن بنوداً عديدة لا يتم إنفاقها أو يتم تعديلها على الرغم من رصد مخصصات لها.
- توقع الحكومة (وزارات متعددة) اتفاقيات قروض دون العودة إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها. كما أنها (الحكومة) تعقد اتفاقيات يترتب عليها التزامات مالية دون أن يكون لها مخصصات في الموازنة، ما يفضي إلى استحداث نفقة غير مقررة من المجلس التشريعي ويراكم أعباء على الموازنة العامة.
- يقر المجلس التشريعي قوانين لها تبعات مالية لا تتوفر لها مخصصات في الموازنة العامة، ما يؤدي إما إلى عدم تنفيذ الحكومة لهذه التشريعات ومخالفة القواعد الدستورية الناظمة للعلاقة بين السلطات، وإما لتجاوز بنود الموازنة المقررة من المجلس التشريعي وزيادة أعباء مالية على الموازنة.

### الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تشكل الرقابة على إدارة المال العام جزءاً أصيلاً من أعمال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وتحقق عملية الرقابة تعزيز الفصل المتوازن

بين السلطات من خلال وجود رقابة متبادلة كافية ما بين ممثلي الشعب (المجلس التشريعي) والسلطة التنفيذية التي تقوم بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات على أعمال الدولة.

وتهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة.

ويمكن تقسم أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في السلطة الوطنية وفقاً لمبدأ فصل السلطات إلى الرقابة التي تجريها وزارة المالية (السلطة التنفيذية) والرقابة التي يقوم بها المجلس التشريعي سواء بنفسه أم من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية.

#### ١. دور السلطة التنفيذية في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري،<sup>١</sup> ووفق ما تحدد في الموازنة العامة، دون إخلال، حفاظاً على حسن سير الإدارة الحكومية مالياً، وحفاظاً على الأموال العامة.

منح قانون تنظيم الموازنة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ وزارة المالية (السلطة التنفيذية) صلاحية الرقابة على تنفيذ الموازنة من خلال دائرة التدقيق الداخلي في وزارة المالية، ووحدات التدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات العامة، ما منح السلطة التنفيذية حق خضوع السلطتين التشريعية والقضائية لرقابتها (وزارة المالية). لكن المجلس التشريعي في قراره رقم ١١٠ الصادر في ١٠/١٠/١٩٩٦ رفض خضوع المجلس التشريعي لرقابة وزارة المالية المتمثلة في دائرة الرقابة الداخلية، وتبعية وحدة التدقيق المالية للوزارة، في حين استمرت رقابة السلطة التنفيذية على تنفيذ مجلس القضاء الأعلى لموازنة السلطة القضائية.

تمارس السلطة التنفيذية الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات العامة والسلطة القضائية من خلال دائرة التدقيق الداخلي في وزارة المالية، ووحدات التدقيق المالي في الوزارات، ومجلس القضاء الأعلى. كما أن السلطة التنفيذية تمارس الرقابة على تنفيذ المجلس لموازنته من خلال تقرير مدقق الحسابات الخارجي.

## دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في وزارة المالية

أُنشئت بموجب أحكام المادة ١٥١ من النظام المالي لسنة ٢٠٠٥ دائرة التدقيق الداخلي في وزارة المالية، تتبع مباشرة لوزير المالية، وتقدم له تقريراً باكتشافاتها وتوصياتها إثر تدقيقها في أي من الوزارات ومجلس القضاء الأعلى. ومنحها النظام المالي لسنة ٢٠٠٥ صلاحية فحص عينات من المعاملات المالية للتأكد من سلامة الإجراءات وانسجامها مع القانون والتعليمات المالية، ولضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة، ولضمان التزام كل المؤسسات ووحدها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية.

كما تتولى دائرة التدقيق الداخلي التفتيش المالي على الوزارات والمؤسسات العامة وعلى السلطة القضائية وفق خطة سنوية تعدها ويصادق عليها وزير المالية، أو بموجب تكليف خاص من وزير المالية لمواضيع أو مؤسسات لم ترد في الخطة السنوية للدائرة.

## وحدات التدقيق المالي

ألحق قرار مجلس الوزراء رقم ١٧٠ لسنة ٢٠٠٤ دوائر الرقابة المالية والتدقيق في الوزارات والمؤسسات العامة ومجلس القضاء الأعلى بوزارة المالية، في حين منح قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨ وزير المالية تعيين مدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة لتقديم المشورة لها، وللمراقبة تنفيذ الموازنة العامة، والالتزام بالمعايير والقواعد المالية، وفي حالة اختلاف الرأي بين المدقق والمدير المالي لأي من الوزارات والمؤسسات العامة، يُعرض الأمر على وزير المالية لاتخاذ القرار.<sup>١١</sup> ووفقاً لأحكام المادة ١٤٥ من قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، يعتبر جميع المدققين الداخليين في الوزارات والمؤسسات العامة كافة موظفين تابعين لوزارة المالية من الناحيتين الفنية والإدارية.

## التدقيق الخارجي على حسابات المجلس التشريعي

اعتبر المجلس التشريعي وفقاً لقراره رقم ١١٠ الصادر في ١٠/١٠/١٩٩٦ أن موازنة المجلس مستقلة تماماً، وغير خاضعة لرقابة أي جهاز رقابة؛ سواء دائرة الرقابة الداخلية في وزارة المالية أم هيئة الرقابة العامة. كما أنه تجدر الإشارة إلى أن المجلس التشريعي أنشأ دائرة التدقيق والرقابة الداخلية في المجلس التشريعي، وفقاً لقرار المجلس رقم ١١٠ المذكور أعلاه، لتقوم بمهام التدقيق المالي في المجلس التشريعي، وتتبع رئيس

المجلس مباشرة، وهي لا تتبع في عملها لوزارة المالية على غرار وحدات التدقيق المالي في المؤسسات الحكومية.<sup>١٢</sup>

وخلال السنوات الماضية، تم تطبيق مسودة النظام المالي الخاص بالمجلس التشريعي وفقاً للخطوات التالية:

- يعين المجلس التشريعي مدقق حسابات خارجياً (شركة تدقيق حسابات) لتدقيق حسابات المجلس على أساس سنوي وفقاً لقواعد التدقيق الدولية.
- يقوم مدقق الحسابات الخارجي بتدقيق الحسابات، ويقدم تقريره إلى رئاسة المجلس، كما أن مدقق الحسابات الخارجي يقدم تقريراً داخلياً حول أي ضعف في نظام الضبط الداخلي، بحيث يشتمل على أية ملاحظات واستثناءات، ويقترح الوسائل والإجراءات اللازمة لتحسين الإجراءات المتبعة وتقوية الضبط الداخلي في المجلس.
- يرسل رئيس المجلس نسخة عن تقرير المدقق الخارجي إلى وزير المالية لإقبال الحسابات وتغطية (السلف الاثني عشرية) النفقات المصروفة في العام الخاص بالتقرير المالي، باعتباره حساباً ختامياً للمجلس.
- وفقاً لقرار المجلس رقم ١١٠، فإنه يتم إقرار الحساب الختامي للمجلس من قبل المجلس، ويصدر كملحق بقانون الحساب الختامي للسلطة الوطنية الفلسطينية، من دون تفاصيل.<sup>١٣</sup>

## ٢. الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة<sup>١٤</sup>

تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطة التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، أثناء السنة المالية وبعد انتهائها، فرقابة السلطة التشريعية تعمل على التأكد من تنفيذ الموازنة العامة (يتم، وقد تم)، وفقاً لما أجازته تلك السلطة، من إيرادات عامة، ونفقات عامة، ويثير تطبيق هذه الرقابة وممارستها فعلياً، بعض النواحي الفنية التي حكمت تطورها وأثرت في فعاليتها ضعفاً وقوة.

### رقابة المجلس المباشرة على تنفيذ الموازنة العامة

يمكن الحديث عن نوعين من الرقابة البرلمانية: الأولى التي يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني أثناء التنفيذ وهي التقارير الربعية، والثانية بعد التنفيذ وهي إقرار الحساب الختامي:

**التقارير ربع السنوية:** يفرض قانون تنظيم الموازنة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ على وزارة المالية تقديم تقرير مفصل ومحلل لوضع الموازنة كل ثلاثة أشهر إلى المجلس التشريعي، كما يتضمن التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع توقعات الحكومة في مشروع قانون الموازنة، وتفسير الانحرافات، وتحليل تدفق النقد، وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية، وكذا يعرض اقتراحات تصحيحية مناسبة لاستعادة التوازن إذا كان ذلك موجبا.<sup>١٥</sup>

**الحساب الختامي:** تشير المادة (٦٦) من قانون تنظيم الموازنة إلى أن مجلس الوزراء يحيل الحساب الختامي بعد اعتماده إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية لإقراره. ويبيّن الحساب الختامي أرصدة الافتتاح والإقفال للصندوق الموحد، والصناديق الخاصة، وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً لقروض المعطاة خلال السنة، والالتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها (المادة ٦٥).

تقوم لجنة الموازنة في المجلس التشريعي بدراسة الحساب الختامي بعد مقارنته بقانون الموازنة المقر من المجلس التشريعي، ومن ثم دراسة الانحرافات في توقعات الحكومة في مشروع قانون الموازنة، والتأكد من صرف النفقات طبقاً للموازنة المقررة. ووفقاً لأحكام المادة (٦٢) من القانون الأساسي يقوم المجلس بالتصويت على الحساب الختامي باباً باباً.

#### إشكاليات الأداء

- عدم تعامل لجنة الموازنة مع التقارير ربع السنوية المقدمة من وزارة المالية بجدية، وعدم تقديم تقارير للمجلس بخصوصها لاطلاعه المستمر على الأوضاع المالية للسلطة وسير الموازنة خلال السنة.
- لم تقدم لجنة الموازنة تقارير عن الحساب الختامي للسنوات ٢٠٠٢-٢٠٠٤ للمجلس، على الرغم من إيداع وزارة المالية للحساب الختامي لدى لجنة الموازنة في المجلس.
- لم تجر اللجان الدائمة جلسات استماع عن تنفيذ الوزارات للموازنة. كما أنها (اللجان) لم تطلب تقارير عن سير الوزارات الخاضعة لرقابتها على الرغم من أن القانون الأساسي (المادة ٧٢) يفرض على الوزراء تقديم تقارير تفصيلية عن وزاراتهم كل ثلاثة أشهر لمجلس الوزراء.

## ديوان الرقابة المالية والإدارية أداة الرقابة البرلمانية

الأصل أن تُمارس الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها، حتى تتأكد من حسن التنفيذ، إلا أن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوفران غالباً في السلطة التشريعية. وبما أن إناطة مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد، لأنها هي أصلاً موضع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في غالبية الدول بإناطة هذه المهمة إلى هيئات رقابية متخصصة، تكون محايدة وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وتقوم بعرض تقاريرها على السلطة التشريعية.<sup>١٦</sup>

صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية<sup>١٧</sup> رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. وجاء قانون الديوان منسجماً مع أحكام القانون الأساسي للسلطة الوطنية من حيث آلية تعيين رئيس الديوان. فوفقاً لأحكام المادة ٤ من القانون الجديد يُعين رئيس الديوان من قبل رئيس السلطة بالتنسيق من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي، ويقدم رئيس الديوان تقريره السنوي إلى رئيس السلطة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء (المادة ٨)، ما يعني أنه مسؤول أمام الرئيس والمجلس التشريعي (المادة ٧). كما أن القانون منح رئيس الديوان حصانة ضد العزل من قبل الرئيس دون مصادقة المجلس التشريعي على ذلك، بأغلبية خاصة (المادة ١٠)، وحدد القانون مدة رئاسة الديوان بسبع سنوات غير قابلة للتجديد (المادة ١٠).

ووفقاً لأحكام المادة ٢ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠٠٤، فإن الديوان هو هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة الأعمال والنشاطات كافة التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها. وحددت المادة ٣ أن الإجراءات والأعمال الرقابية التي يقوم بها الديوان تهدف إلى ضمان سلامة النشاط المالي، وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها، والتفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد، ومدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة، وضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

تظهر المادة ٣١ من قانون الديوان أن السلطات الثلاث؛ التنفيذية بكامل مؤسساتها، والتشريعية، والقضائية، خاضعة لرقابة الديوان فيما يتعلق بأعمال الرقابة المالية والإدارية التي يقوم بها الديوان.

## إشكاليات الأداء

- عدم تقديم هيئة الرقابة العامة (ديوان الرقابة المالية والإدارية) التقارير السنوية للمجلس التشريعي ما عدا تقرير العام ١٩٩٦ الذي أحاله الرئيس الراحل ياسر عرفات إلى المجلس التشريعي.

- عدم تعاون هيئة الرقابة العامة مع المجلس التشريعي في التحقيقات التي تجريها لجان المجلس، وتقديم المعلومات والوثائق لرفد عمل لجان المجلس.

لا يمكن للبرلمانات ممارسة المساءلة للحكومة فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة دون توفر معلومات كافية من جهة تدقيق مهنية وموضوعية وغير مُسيّسة ومسؤولة أمامه. كما أن غياب نظام ملزم للرقابة المتبادلة وعدم وجود علاقة واضحة ومتوازنة شكل خلافاً كبيراً في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فقد لجأ كل طرف للتصرف بشكل منفرد ودون تعاون في ممارسة صلاحياته فيما يتعلق بالموازنة. وبدا ذلك واضحاً في إصرار السلطتين التشريعية والقضائية على التصرف في موازنتهما الخاصة دون تدخل أحد أو رقابة جهة. كذلك، فإن الحكومة لم تعر السلطتين التشريعية والقضائية اهتماماً في آلية صرف الموازنة التي تتوفر في الخزينة، أو الاقتراض، أو الحصول قروض. وأحياناً لجأت بعض الوزارات أو الوزراء للتصرف بالمال الموجود لدى وزارته دون رقابة أحد، ما أنتج ظروفاً سهلت عمليات فساد لاحقاً.





## الخلاصة

إن أهمية دراسة العلاقة الناجمة عن قانون الموازنة العامة بين السلطات الثلاث في السلطة الوطنية الفلسطينية وتداخلاتها، تكمن في كون هذه السلطات تعد حديثة، وتفتقر لتقاليد فلسطينية تراعي مبدأ الفصل بين السلطات قبل إنشاء السلطة الوطنية العام ١٩٩٤. حاولت هذه الدراسة تشخيص ماهية مبدأ الفصل بين السلطات المعتمد في القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديد مكانة مبدأ فصل السلطات في إطار الموازنة العامة للسلطة الوطنية. وأظهرت الدراسة مجموعة من الاستنتاجات يمكن حصرها بما يلي:

- تظهر القواعد القانونية الناظمة لإعداد الموازنة العامة أن وزارة المالية (السلطة التنفيذية) تنفرد بإعداد الموازنة العامة باستثناء النقاش مع السلطتين التشريعية والقضائية في تقديم موازنتيهما لوزارة المالية، اللتين تخضعان للمراجعة والتفاوض مع دائرة الموازنة في وزارة المالية.
- تشير إجراءات اعتماد الموازنة إلى أن المجلس التشريعي يتمتع بصلاحيته إقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية، مع إمكانية الطلب من وزارة المالية إجراء تعديلات عليها لا تتعلق في بنيتها. كما أن المجلس يتحكم بشكل مطلق في إدارة إجراءات المصادقة على الموازنة العامة.
- تظهر آليات تنفيذ الموازنة العامة أن وزارة المالية تتولى تنفيذها، وتتحكم في تحويل الأوامر المالية الشهرية لأجهزة السلطات الثلاث.
- تشير إجراءات تنفيذ موازنة المجلس التشريعي إلى عدم خضوعه للآليات المتبعة في الوزارات والمؤسسات العامة، من حيث تسديد السلف شهرياً وإرفاقها بالمستلزمات المؤيدة لعملية الإنفاق كالفواتير، وإيصالات الاستلام... الخ، بل إن المجلس التشريعي يسدد السلف الشهرية في نهاية السنة المالية بتقرير مدقق الحسابات الخارجي.
- تعتبر وحدات التدقيق الداخلية في الوزارات والمؤسسات العامة ومجلس القضاء الأعلى وحدات تابعة لوزارة المالية إدارياً وفنياً، باعتبارها المراقب المالي المنتدب لدى هذه المؤسسات.
- تخضع السلطة القضائية ومؤسسات السلطة التنفيذية (الوزارات والمؤسسات العامة) لرقابة وزارة المالية من خلال دائرة الرقابة الداخلية في وزارة المالية.

في حين رفض المجلس التشريعي هذه الرقابة باعتباره سلطة مستقلة لا تخضع لرقابة دائرة الرقابة الداخلية في وزارة المالية.

- اعتمد المجلس التشريعي تعيين مدقق حسابات خارجي استناداً إلى قراره رقم ١١٠ الصادر في ١٠/١٠/١٩٩٦، الذي يعتبر أن موازنة المجلس التشريعي مستقلة ولا تخضع لرقابة وزارة المالية وهيئة الرقابة العامة.

- رفض المجلس التشريعي أن تقوم هيئة الرقابة العامة (باعتباره جهاز الرقابة الخارجي في السلطة الوطنية) بتدقيق حسابات المجلس، في حين مارست هيئة الرقابة العامة التدقيق على حسابات السلطة القضائية والمؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية.

- ما زال المجلس التشريعي لم يقر النظام المالي للسلطة التشريعية على الرغم من أن رئاسة المجلس والدائرة المالية فيه تعتمد مسودة النظام المالي في إجراءاتها المالية؛ سواء في تنفيذ الموازنة أو الرقابة عليها.

- لم يقدم ديوان الرقابة المالية والإدارية (هيئة الرقابة العامة) أي تقرير سنوي لأعمال الرقابة المالية والإدارية التي قام بها خلال الاثنتي عشرة سنة الماضية.

**ويبدو من خلال المراجعة التي تمت في هذه الدراسة أنه يتوجب العمل على تحقيق التالي:**

**أولاً- على مستوى توضيح مبدأ فصل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني:<sup>١٨</sup>**

- ينبغي إعادة النظر في طبيعة النظام السياسي الفلسطيني بإجراء تعديل دستوري لجهة تعزيز مساءلة المجلس التشريعي للسلطة التنفيذية، وضمان انفتاح النظام بشكل يتيح القدرة للأطراف السياسية كافة للتأثير في السياسة العامة، من خلال العمل البرلماني، ويمكن من بناء نظام النزاهة الوطني من خلال تعزيز مفاهيم النزاهة والشفافية.

- ينبغي على رئيس السلطة ورئيس الوزراء تأسيس علاقة وثيقة بين مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء، قائمة على احترام القواعد القانونية الناظمة لعملهما في القانون الأساسي، وإعطاء دعم قوي لمجلس الوزراء للقيام بالمهام الملقاة على عاتقه وتطويرها، بما في ذلك التقدم بتوصيات لتعديل قوانين قائمة قد تتعارض مع بنود في القانون الأساسي المعدل،

بحيث يضمن منح مجلس الوزراء الصلاحيات كافة في مجال الإدارة العامة والشؤون المالية والأمنية.

- يتوجب على رئيس السلطة أن يصدر القوانين المقررة من المجلس التشريعي والمودعة لدى رئيس السلطة دون إصدار، وأن يأمر بنشرها فوراً في الجريدة الرسمية "الوقائع".

- ينبغي على المجلس التشريعي العمل بسرعة مع مجلس الوزراء لإعادة فحص كافة القوانين التي تتعارض مع أحكام المادة ٦٩ من القانون الأساسي، وبخاصة فيما يتعلق بتعيين رؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة، وعلى سبيل المثال لا الحصر: سلطة الطاقة، سلطة المياه، سلطة الطيران المدني، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

ثانياً- على مستوى تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، وتحديد الاختصاص المؤسسي في الموازنة العامة:

#### السلطة التنفيذية:

- على مجلس الوزراء إعادة النظر في نمط الموازنة العامة من موازنة بنود إلى نمط موازنة البرامج والأداء، وذلك لتطوير بنية الموازنة الفلسطينية، وتحسين قياس الفعالية في مؤسسات السلطة الوطنية، وللخروج من قوائم الأرقام "الصماء" الموجودة في الموازنات الفلسطينية إلى موازنة مشاريع وأهداف وخطوات ملموسة.

- ينبغي على مجلس الوزراء الأخذ بالاعتبار التكلفة المالية عند توقيعها على اتفاقيات، وضرورة توفر مخصصات لها في الموازنة العامة.

- على مجلس الوزراء عرض اتفاقيات القروض على المجلس التشريعي للمصادقة عليها وفقاً للقواعد الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي.

- ينبغي على وزارة المالية إشراك مؤسسات المجتمع المدني (مراكز البحث العلمي المختصة، المنظمات غير الحكومية، المؤسسات النسوية، ... الخ) في عملية إعداد الموازنة في وزارة المالية، وفي مناقشة أبعاد الموازنة، وإمكانيات تحقيقها للتنمية، ومناقشة أولويات الوزارات من برامج وخطط سنوية مع جمهور المستفيدين من خدماتها ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجالها.

- يتوجب على وزارة المالية الاستمرار في تحقيق قدر أكبر من الشفافية في عملية إعداد الموازنة.

- على وزارة المالية العمل على تكريس حق المواطن في الاطلاع؛ سواء من خلال نشر تقارير عن سير تنفيذ الموازنة، ونشر خلاصة الموازنة السنوية في الصحف المحلية، وعبر الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.
- على مجلس الوزراء ووزارة المالية الالتزام على وجه الخصوص بأحكام قانون تنظيم الموازنة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، سواء أكان في المواعيد المحددة في القانون أم في الجداول والمعلومات الواجب تضمينها في مشروع قانون الموازنة عند تقديمه للمجلس التشريعي لمراجعته وإقراره، أو عند تنفيذها قانون الموازنة العامة السنوي.
- ينبغي على وزارة المالية تقديم ميزانية الصناديق المالية كافة التي تشرف عليها الحكومة، وعلى وجهه الخصوص صندوق التأمين والمعاشات والسياسات الاستثمارية المتبعة إلى المجلس التشريعي، ليتمكن من الرقابة على هذه المؤسسات.
- ينبغي على الحكومة تقديم موازنة المؤسسات العامة كافة ذات الاستقلال المالي والإداري، والتي لا ترد موازنتها في الموازنة العامة كسلطة النقد للمجلس التشريعي.
- على وزارة المالية الإسراع في استكمال إنشاء دائرة التدقيق الداخلي بوزارة المالية، وتحديد مهامها، وإجراءات عملها، وحدود صلاحياتها، وطريقة اختيار موظفيها.
- ضرورة تمتع المراقبين الماليين بالحصانة أثناء تأديتهم عملهم في الرقابة داخل المؤسسة / الوزارة المنتدب إليها.
- على المؤسسات الحكومية توثيق المعلومات والقرارات والإجراءات المالية لتسهيل عملية التدقيق وتحقيق العدالة في المساءلة.

#### السلطة التشريعية:

- ينبغي على المجلس التشريعي توفير التهيئة التشريعية للقوانين التي يقرها بتوفير التكلفة المالية لها في موازنة سنة الإقرار، أو ربط تنفيذها في موازنة السنة المالية القادمة.
- على لجنة الموازنة إعداد برنامج سنوي يحدد مواعيد إنجاز عملها فيما يتعلق بالرقابة على إدارة المال العام.
- ينبغي على أعضاء لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس التشريعي فرز أو تخصيص كل عضو من أعضائها في متابعة موازنة وزارة أو أكثر خلال السنة المالية.

- يتوجب على لجنة الموازنة إجراء جلسات استماع لكبار الموظفين في وزارة المالية (دائرة الموازنة) والوزارات المعنية بخصوص موازنتها.
- عقد جلسات استماع عامة لمناقشة بنود الموازنة، وأوجه صرف المخصصات الخدمية والصحية والبطالة ومخصصات الإعانة الاجتماعية ... الخ.
- ينبغي على لجنة الموازنة تفعيل أداة الرقابة على تنفيذ الموازنة بالاهتمام بشكل كاف بالتقارير ربع السنوية التي تقدمها وزارة المالية للجنة الموازنة، وتقديم تقارير عنها للمجلس لوضعه في صورة تنفيذ وزارة المالية للموازنة السنوية.
- على المجلس التشريعي إعادة تأسيس الوحدة المالية على أن يتم التعاقد مع باحثين دائمين للعمل في الوحدة المالية، على أن يكونوا من ذوي الاختصاص لمساعدة لجنة الموازنة واللجان الدائمة في المجلس في تحليل الموازنة، ومتابعة التقارير، وتزويدها بالدراسات والأبحاث والإحصائيات، لتمكين النواب من التعمق في دراسة الموازنة والشؤون المالية للسلطة.
- على لجنة الموازنة طلب تقارير عن سير عمل المؤسسات والوزارات خلال السنة المالية؛ سواء أكان ذلك عبر تقارير دورية أم عبر إجراء جلسات استماع عامة بخصوص استخدام المال العام والموازنة العامة.
- على المجلس التشريعي تعديل أحكام المادة ٤ من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، بحيث يقدم رئيس الديوان التقرير السنوي لرئيس المجلس الأعلى للقضاء، بالإضافة إلى رئيس السلطة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.
- على رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية تقديم تقارير سنوية عند دراسته للميزانية والحساب الختامي، وتصرف الوزارات والمؤسسات العامة بالنفقات وجمع الإيرادات للمجلس التشريعي؛ سواء أكان ذلك ضمن تقريره السنوي أم بتقرير خاص.
- ينبغي على المجلس التشريعي أو لجنة شؤون المجلس اعتماد النظام المالي المعد من قبل شركة شابا وشركاهم العام ١٩٩٦ لصالح المجلس التشريعي.
- يتوجب اختيار مدقق الحسابات الخارجي للمجلس، وفقاً لإجراءات العطاء أو استدراج عروض لشركات تدقيق الحسابات، على أن يتم اعتماد المدقق من قبل المجلس أو لجنة شؤون المجلس.
- على لجنة شؤون المجلس إقرار تقرير مدقق الحسابات الخارجي السنوي.
- على المجلس التشريعي تقديم نسخة من تقرير مدقق الحسابات الخارجي إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية، باعتباره جهاز الرقابة الخارجي في السلطة

الوطنية الفلسطينية انسجماً مع قانون الديوان الذي يخضع مؤسسات وأجهزة السلطات الثلاث كافة.

- على المجلس التشريعي اعتماد نظام إداري خاص بالموظفين العاملين منفصل عن ديوان الموظفين العام، وبما يمنع تبعية الموظفين العاملين في السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

- ينبغي على اللجان المتخصصة في المجلس التشريعي مناقشة الوزارات والمؤسسات العامة أثناء إعداد موازنتها وعقد جلسات استماع لها.

#### **السلطة القضائية:**

- على مجلس القضاء الأعلى اعتماد نظام مالي خاص بالإجراءات المالية للسلطة القضائية، بحيث يوضح مهام دائرة التدقيق المالي في مجلس القضاء، ويحقق انسجاماً مع مبدأ فصل السلطات بعدم تبعيتها لوزارة المالية.

- ينبغي على مجلس القضاء الأعلى التعاقد سنوياً مع شركة تدقيق حسابات، وفقاً لإجراءات العطاء أو استدراج عروض، لتدقيق حسابات مجلس القضاء الأعلى وتقديم نسخة من تقرير الحسابات الخارجي إلى وزارة المالية، على اعتبار أنه يوازي تقرير دائرة الرقابة الداخلية في وزارة المالية.

- على مجلس القضاء الأعلى تقديم نسخة من تقرير مدقق الحسابات الخارجي إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية، باعتباره جهاز الرقابة الخارجي في السلطة الوطنية الفلسطينية، انسجماً مع قانون الديوان الذي يخضع مؤسسات وأجهزة السلطات الثلاث كافة.

- على مجلس القضاء الأعلى اعتماد نظام إداري خاص بالموظفين العاملين فيه منفصل عن ديوان الموظفين العام، وبما يمنع تبعية الموظفين العاملين في السلطة القضائية للسلطة التنفيذية.

## ملحق رقم (١)

### إعداد الموازنة في السلطات الثلاث

#### ١. إعداد الموازنة وفقاً للإجراءات المتبعة في المؤسسات العامة<sup>١٩</sup>

تبدأ إجراءات الإعداد الفعلية للموازنة في مراكز المسؤولية (الوزارات والمؤسسات العامة) بداية من توزيع بلاغ الموازنة الذي يحتوي على التعليمات والتوجيهات والنماذج الصادرة من دائرة الموازنة العامة. ويمكن تلخيص هذه الإجراءات على النحو التالي:

- يقوم مسؤولو مراكز المسؤولية "الوزير، الوكيل، المدير العام" بتلقي هذا البلاغ وتحويله إلى المسؤول المالي.
- ثم يتم توزيع هذا البلاغ إلى الدوائر والمديريات والمكاتب الإقليمية.
- يشتمل هذا البلاغ على نماذج جاهزة تتم تعبئتها من الوحدات كافة، وهذه النماذج هي: دليل النفقات مع التفاصيل، دليل الإيرادات، جدول تشكيلات الوظائف، كشف بيانات الموظفين، تقدير الرواتب والأجور، وغيرها من النماذج التفصيلية ذات العلاقة.
- بعد تعبئة النماذج، يتم إرجاعها إلى المسؤول المالي الذي بدوره يقوم بعمل موازنة تجميعية لمركز المسؤولية بوحده كافة، ومن ثم ترسل إلى وزارة المالية لتتم معالجتها وإرسالها إلى مجلس الوزراء.

#### ٢. إعداد موازنة المجلس التشريعي وفقاً للإجراءات المتبعة<sup>٢٠</sup>

جاء في قرار المجلس التشريعي رقم ١١٠ الصادر بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٦ أن "موازنة المجلس التشريعي السنوية موازنة مستقلة، وتدرج ضمن الموازنة العامة للسلطة كبنء واحد، وتتم رقابتها وتدقيقها والعمل بها وفق نظام خاص يقرره المجلس التشريعي الفلسطيني".

تبدأ إجراءات إعداد موازنة المجلس التشريعي فعلياً مع استلام الدائرة المالية في المجلس بلاغ الموازنة، ويمكن تلخيص هذه الإجراءات على النحو التالي:

- يقوم مدير عام المالية بتوزيع بلاغات داخلية على دوائر المجلس تشمل التعليمات والتوجيهات والنماذج الصادرة من دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية.
- بعد جمع المعلومات من الدوائر، يتم تجميعها ضمن الكشوفات الموحدة الموزعة مع بلاغ الموازنة العامة.

- بعد إعداد الموازنة الخاصة بالمجلس وفق الأصول المحاسبية وتعليمات بلاغ الموازنة يتم إيداعها لدى رئيس المجلس التشريعي.
- يحول رئيس المجلس موازنة المجلس إلى لجنة الموازنة في المجلس التشريعي لإقرارها.
- بعد اعتماد لجنة الموازنة في المجلس لموازنة المجلس، يرسل رئيس المجلس موازنة المجلس إلى وزير المالية.
- تتم مناقشة بنود الموازنة ما بين دائرة الموازنة في وزارة المالية والدائرة المالية في المجلس التشريعي، وخلال ذلك يتم توضيح بعض بنود الموازنة وتعديلها وفقاً للحاجات، ومن ثم يصار إلى إدراجها كمركز مسؤولية في الموازنة العامة للسلطة الوطنية.<sup>٢١</sup>

### ٣. إعداد موازنة السلطة القضائية وفقاً للإجراءات المتبعة<sup>٢٢</sup>

- تبدأ إجراءات الإعداد الفعلية للموازنة في السلطة القضائية<sup>٢٢</sup> (مجلس القضاء الأعلى) من تاريخ استلام بلاغ الموازنة الذي توزعه دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية في الأول من تموز/ يوليو من كل عام. ويمكن تلخيص الإجراءات المتبعة على النحو التالي:
- يقوم رئيس مجلس القضاء الأعلى بتلقي بلاغ الموازنة، ومن ثم تحويله إلى المسؤول المالي.
  - تتم تعبئة النماذج المرفقة ببلاغ الموازنة من قبل قسم الخزينة بناء على تقارير الاحتياجات المسبقة المقدمة من المحاكم والوحدات الإدارية التابعة لمجلس القضاء الأعلى.
  - يعرض مشروع الموازنة على مجلس القضاء الأعلى لإقراره.
  - يحال مشروع الموازنة إلى وزير العدل الذي بدوره يحيله إلى وزير المالية.
  - تتم مناقشة بنود الموازنة ما بين دائرة الموازنة في وزارة المالية وقسم الخزينة في السلطة القضائية، ويتم إجراء مراجعة وعقد تفاهات ما بين قسم الخزينة ودائرة الموازنة في وزارة المالية، ومن ثم يصار إلى إدراجها كمركز مسؤولية في الموازنة العامة للسلطة الوطنية.



## ملحق رقم (٢)

### تنفيذ الموازنة في السلطات الثلاث

#### ١. آلية تنفيذ الموازنة في الوزارات والمؤسسات العامة

- يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة للوزارة أو المؤسسة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة، وبموجب حوالات مالية يصدرها وزير المالية.
- للوزير المختص صلاحية الإنفاق من مخصصات وزاراته المرصودة في قانون الموازنة العامة.
- تلتزم المؤسسة العامة بعدم الصرف على أية نفقة لم ترصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة، كما أنه لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها.
- توزع الوزارات والمؤسسات العامة الأموال على وحدات إنفاقها على أساس ما خصص لها.
- تعتبر الحوالات المالية الشهرية سلفاً على الوزارة أو المؤسسة العامة يتوجب سدادها بموجب سندات صرف صادرة عن الوزارة، مؤيدة بفواتير وأوامر شراء وعقود توريد... الخ، وفقاً لأحكام النظام المالي لسنة ٢٠٠٥،<sup>٢٤</sup>
- يتوجب على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد وزارة المالية ودائرة الموازنة ببيان تفصيلي يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وفق النماذج التي تعدها وزارة المالية، وكذلك الموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية، وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي، وفقاً لأحكام المادة ٤٦ من قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨.

#### ٢. آلية تنفيذ موازنة المجلس التشريعي

- تخضع آلية تنفيذ موازنة المجلس التشريعي للخطوات نفسها التي تجري في الوزارات والمؤسسات العامة.
- يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة للمجلس التشريعي بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة، وبموجب حوالات مالية شهرية يصدرها وزير المالية.
- لمدير عام الدائرة المالية، بناءً على تفويض من رئيس المجلس التشريعي، صلاحية الإنفاق من مخصصات المجلس المرصودة في قانون الموازنة العامة.

- يلتزم المجلس التشريعي في أغلب الأحيان بعدم الصرف على أية نفقة لم ترصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة. كما أنه يستخدم المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها، وذلك بسبب عدم كفاية المخصصات لبعض بنود الموازنة من وزارة المالية في قانون الموازنة العامة، وعدم إعمال القواعد القانونية الموجبة بالعودة إلى مسؤول الموازنة في المجلس للتأكد من وجود اعتماد مالي للنفقة من عدمه.<sup>٢٥</sup>
- يوزع المجلس التشريعي الأموال على وحدات الإنفاق على أساس ما خصص لها.
- تعتبر الحوالات المالية الشهرية سلفاً على المجلس التشريعي تسدد بموجب تقرير مدقق الحسابات الخارجي " قانوني " (شركة تدقيق حسابات). فالمجلس التشريعي لا يسدد فواتير أو عقود شراء ... الخ لوزارة المالية للنفقات المصروفة على الرغم من اعتبار الحوالات المالية الشهرية سلفاً على المجلس التشريعي.<sup>٢٦</sup>

### ٣. آلية تنفيذ موازنة السلطة القضائية

- وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، فإن أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة ١٩٩٨ تسري على إجراءات تنفيذ موازنة السلطة القضائية.<sup>٢٧</sup> وهي كما يلي:
- يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة للسلطة القضائية بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة، وبموجب حوالات مالية يصدرها وزير المالية.
  - لرئيس مجلس القضاء الأعلى صلاحية الإنفاق من مخصصات السلطة القضائية المرصودة في قانون الموازنة العامة.
  - يلتزم مجلس القضاء الأعلى بعدم الصرف على أية نفقة لم ترصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة، كما أنه لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها.
  - يوزع مجلس القضاء الأعلى الأموال على وحدات الإنفاق (كالمحاكم، والإدارات المختلفة) على أساس ما خصص لها.
  - يتوجب على كل وحدة إنفاق سداد نفقاتها بموجب فواتير وسندات استلام ... الخ من مستندات الإنفاق.
  - تعتبر الحوالات المالية الشهرية سلفاً على مجلس القضاء الأعلى يتوجب سدادها بموجب سندات صرف صادرة عن المجلس، مؤيدة بفواتير وأوامر شراء وعقود توريد ... الخ وفقاً لأحكام النظام المالي لسنة ٢٠٠٥.<sup>٢٨</sup>

— يتوجب على مجلس القضاء الأعلى تزويد وزارة المالية ببيان تفصيلي يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وفق النماذج التي تعدها وزارة المالية، وكذلك الموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية، وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي، وفقاً لأحكام المادة ٤٦ من قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨.



## الهوامش

- <sup>١</sup> موريس دوفرجه. **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري**، ترجمة جورج سعد، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص ١١١.
- <sup>٢</sup> عزيز كايد، الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ٢٠٠٥، ص ١٢.
- <sup>٣</sup> عزيز كايد، مصدر سابق، ص ١٣.
- <sup>٤</sup> لمزيد من التفاصيل حول مبدأ فصل السلطات ودوره في تحديد النظام السياسي، انظر: عبد الغني بسيوني عبد الله. **النظم السياسية**، بيروت: الدار الجامعية، ١٩٩٨. ونعمان الخطيب. **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩. ومحمد كامل ليله، **النظم السياسية: الدولة والحكومة**، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
- <sup>٥</sup> عزيز كايد، مصدر سابق، ص ١٥.
- <sup>٦</sup> انظر المادة (٢٦) من قانون تنظيم الموازنة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.
- <sup>٧</sup> وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨ في النصف الأول من تشرين الأول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية.
- <sup>٨</sup> وفقاً لأحكام المادة ٣١ من قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨، يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني/نوفمبر الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي.
- <sup>٩</sup> انظر المادة (٤١) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.
- <sup>١٠</sup> فؤاد العطار. مبادئ الإدارة العامة، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ١٧٩.
- <sup>١١</sup> انظر المادة (٤٩) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.
- <sup>١٢</sup> أعد هذا النظام من قبل شركة سابا وشركاهم للتدقيق المالي في ١٧/١١/١٩٩٦، إلا أن هذا النظام لم يعتمد من قبل المجلس التشريعي حتى الآن.
- <sup>١٣</sup> لم يعرض أي من تقارير المدقق الخارجي على المجلس التشريعي طوال السنوات العشر الماضية.
- <sup>١٤</sup> انظر جهاد حرب، "دورة الموازنة العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية"، في كتاب **الموازنة العامة والنوع الاجتماعي**، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، مفتاح، ٢٠٠٥، ص ص ٤٣-٤٤.
- <sup>١٥</sup> انظر المادة (٥٢) من قانون تنظيم الموازنة، رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.
- <sup>١٦</sup> حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، ص ١٣٧.
- <sup>١٧</sup> جاء إنشاء الديوان ليحل محل هيئة الرقابة العامة المنشأة بموجب القرار رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٤ الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كهيئة عامة متخصصة عهد إليها مهمة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، لغرض مراقبة صرف الأموال العامة وكيفية استغلالها، بالإضافة إلى الرقابة على نشاط الإدارة العامة. ثم تلا ذلك صدور قانون هيئة الرقابة العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥، الذي حدد طبيعة الهيئة واختصاصاتها وصلاحياتها.

- <sup>١٨</sup> خليل الشقاقي، جهاد حرب. " نحو نظام سياسي منفتح: العودة إلى النظام الرئاسي عودة لعدم الاستقرار "، أوراق سياسية، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٥، ص ٧-٨.
- <sup>١٩</sup> هديل قزاز، جهاد حرب، الموازنة العامة والنوع الاجتماعي، رام الله: مفتاح المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، ٢٠٠٥، ص ٤٦.
- <sup>٢٠</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد رائد حسان مدير دائرة الموازنة في المجلس التشريعي، ٣/٤/٢٠٠٦.
- <sup>٢١</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد نبيل عودة مدير عام دائرة التدقيق والرقابة الداخلية في المجلس التشريعي، ١٠/١٢/٢٠٠٥.
- <sup>٢٢</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد فهد القواسمي قائم بأعمال مدير عام الشؤون المالية، ١٦/١/٢٠٠٦.
- <sup>٢٣</sup> تقوم النيابة العامة بإعداد موازنتها بشكل مستقل عن السلطة القضائية وعن وزارة العدل، وتعتبر مركز مسؤولية.
- <sup>٢٤</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة الصادر في ٢٢/٦/٢٠٠٥.
- <sup>٢٥</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد رائد حسان، مصدر سابق.
- <sup>٢٦</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد نبيل عودة، مصدر سابق.
- <sup>٢٧</sup> انظر المادة ٣ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢.
- <sup>٢٨</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة الصادر في ٢٢/٦/٢٠٠٥.



