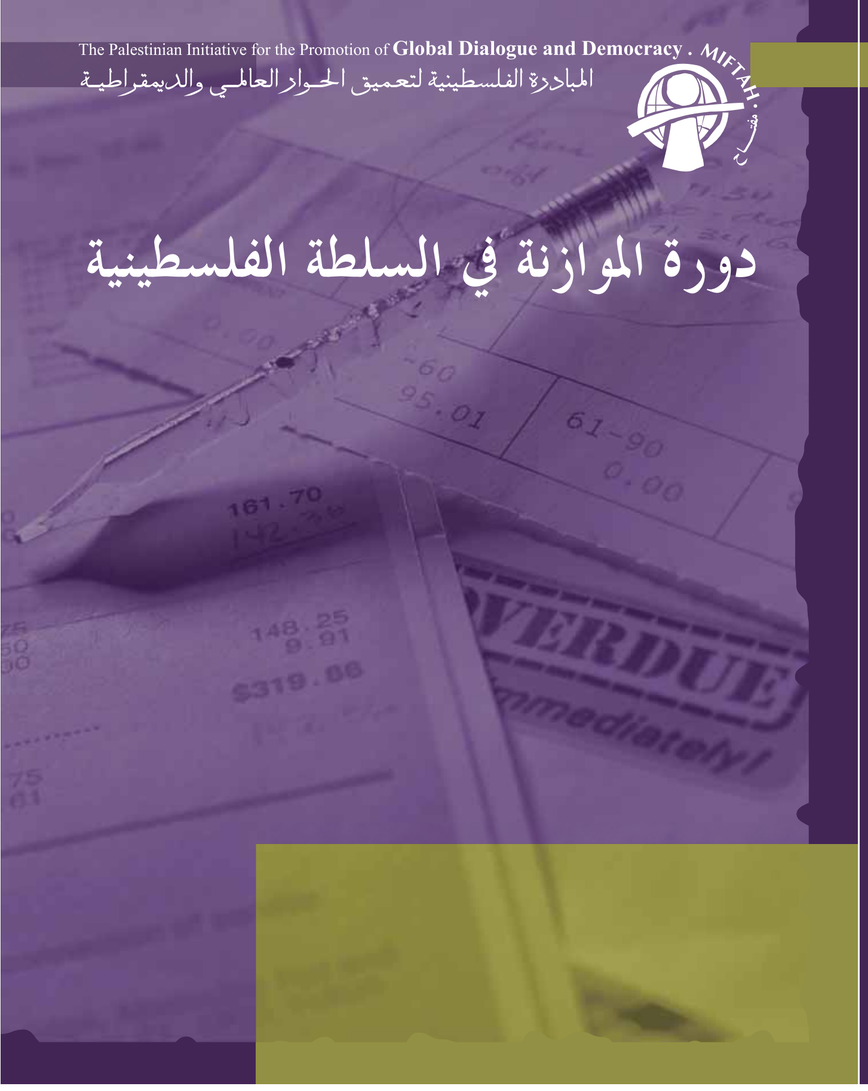
The Palestinian Initiative for the Promotion of **Global Dialogue and Democracy** . MIFTAH
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية

دورة الموازنة في السلطة الفلسطينية



Supported by
KVINNA TILL KVINNA

The Palestinian Initiative for the Promotion of **Global Dialogue and Democracy** . MIFTAH
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية

منذ أن تأسست المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح) عام ١٩٩٨ أخذت على عاتقها تحقيق التكامل في عدة مستويات بما فيها: بناء الدولة على أسس الديمقراطية، وتعزيز مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، وتعزيز الوعي بقضاياه وحقوق المرأة بين القادة السياسيين، وصانعي السياسات والقادة المحليين. وقد وضعت "مفتاح" قضية تحقيق العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع ضمن أولويات عملها.

ومن خلال برنامج الديمقراطية والحكم الصالح، تبنت "مفتاح" مشروع الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي.

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"

القدس: بيت حنينا، الشارع الرئيسي، عمارة القدومي، الطابق الأول. هاتف: 1842 585 2 972 فاكس: 5184 583 2 972
رام الله: شارع المصايف، مركز الريماوي، الطابق الرابع. هاتف: 9490 298 2 972 فاكس: 9492 298 2 972

ص.ب 69647 القدس 95908 صفحة الكترونية: www.miftah.org بريد الكتروني: info@miftah.org

الموازنة في فلسطين

الجدول الزمني لإعداد الموازنة

1. بداية شهر شباط.
تعد دائرة الخزينة تقريرا شهريا حول التقدم في تنفيذ الموازنة.(مادة 51).

2. نهاية كل ربع سنة.
تعد الوزارة تقريراً مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة يتضمن التطورات المالية. (المادة 52).

3. الأول من أيار.
وزارة المالية مع الجهات المختصة تقدم تقريراً يحتوي على تحليل شامل عن الوضع المالي العام مع توقعات لحركات الموارد والالتزامات والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة إلى مجلس الوزراء. (المادة 25).

4. خلال شهري أيار وحزيران.
يضع مجلس الوزراء المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة للسنة المالية القادمة .(المادة 26).

5. الأول من تموز/يوليو .
إصدار تعميم بلاغ الموازنة يستعرض التوقعات المالية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها ويتضمن التعميم أسقف النفقات.(المادة 26).

6. حتى نهاية شهر أيلول.
تدرس دائرة الموازنة موازنات الوزارات والمؤسسات العامة.(المادة 30).

7. خلال النصف الأول من تشرين الأول.
تقدم وزارة المالية مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الوزراء لإقرارها .(المادة 30).

8. الأول من تشرين الثاني.
يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة إلى المجلس التشريعي.(المادة 31).

9. 31/ كانون الأول.
آخر موعد لإقرار الموازنة.(المادة 3).

دورة الموازنة في السلطة الفلسطينية

تعريف الموازنة: هي وثيقة تحوي كلمات وأرقام وتقترح النفقات لأغراض وبنود معينة ، كسلوك مقصود، أو تنبؤ لتحقيق أهداف وسياسات معينة، أو كسلسلة من الأهداف لها تكاليف محددة، أو كجهاز وأداة للاختبار من بين بدائل الإنفاق أو كخطة أو كعقد بين البرلمان والسلطة التنفيذية أو كمجموعة لالتزامات متبادلة ورقابة متبادلة.

تعد الوسائل المالية من أدوات العمل الأساسية في يد الحكومة لبلوغ الغايات التنموية، ولا يمكن فصل القضايا المالية واقعيا عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.

> يعرف قانون تنظيم الموازنة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ الموازنة في فلسطين بأنها " برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والتحصيلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات الأخرى ".

يمكن تطبيق الشفافية في الموازنة العامة من خلال:

1- إتاحة المعلومات حول نشاطات الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل لممثلي الشعب والمواطنين.
2- نشر المعلومات في إطار واضح وضمن قنوات إدارية ذات مرجعية قانونية.
3- تحديد وثائق الموازنة، أهدافها السياسية، وإطار الاقتصاد الكلي وتوجهات الموازنة الأساسية، وأبرز المخاطر التي يمكن تلمسها.
4- تصنيف توقعات الموازنة وعرضها بحيث تسهل تحليل السياسات.
5- تحديد آليات التنفيذ والمتابعة.
6- ينبغي أن تتسم التقارير التي ترفع عن تنفيذ الموازنة في مواعيدها القانونية بالشمولية والمصداقية مع الإشارة إلى درجة تباينها مع توقعات مشروع الموازنة عند إقراره (اعتماده) في المجلس التشريعي.

الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة

تكمن أهمية الموازنة من الناحية الاجتماعية ليس فقط في توفير الإعانة للفئات المحرومة أو المهمشة كالأطفال والأسر الفقيرة والمعاقين، بل في تعزيز المشاركة وفق مفهوم تكافؤ الفرص بتوفير بيئة اقتصادية واجتماعية وثقافية تمكن المواطنين من إحراز أهداف التنمية الاجتماعية، واستئصال الفقر، وتحقيق المساواة بين النساء والرجال، والحصول الشامل على التعليم والرعاية الاجتماعية. ودمج هذه الفئات ضمن القوى الفاعلة في المجتمع من خلال توفير الاعتمادات للبرامج الداعمة للنوع الاجتماعي والمشاركة المجتمعية في التنمية

الموازنة تتم في مراحل زمنية متعاقبة ومتداخلة

تشكل المراحل التي تمر بها الموازنة العامة، والعمليات التي يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل بالحاضر خلال السنة المالية، الإجراءات القانونية التي تهدف إلى إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة ومن ثم الرقابة عليها. يمكن تقسيم دورة الموازنة العامة إلى أربع مراحل متميزة تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد، ثم المصادقة (الإقرار) من السلطة التشريعية، ثم مرحلة تنفيذ الموازنة العامة، ومن ثم مرحلة رابعة، ترافق التنفيذ وتعقبها هي مرحلة التدقيق والرقابة.

مراحل الموازنة

المرحلة الأولى: مرحلة التحضير والإعداد

من المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحته تختص بها السلطة التنفيذية، حيث تقع على مسؤوليتها تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية والمالية من خلال تجنيد الحكومة كافة الإمكانيات المادية الضرورية لتنفيذ برامجها وسياساتها والقيام بوظائفها. تتولى وزارة المالية في السلطة الوطنية إعداد مشروع الموازنة العامة لتقديمه إلى مجلس الوزراء وتتميز مرحلة إعداد الموازنة العامة بخطوات أساسية هي:

١. تقدم وزارة المالية في الأول من شهر أيار (مايو) من عام تحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء للوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة.
٢. يتوجب على مجلس الوزراء خلال شهري أيار/ وحزيران وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة العامة للسنة المالية القادمة مسترشدا بتقرير وزارة المالية المقدم إليه في الأول من أيار / مايو.
٣. تعد دائرة الموازنة تعميم الموازنة على أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية بناءً على المؤشرات والسياسات الخاصة التي يضعها مجلس الوزراء.
٤. بعد إنجاز الاتفاقات مع ممثلي الوزارات والمؤسسات العامة، تضع مسودة الموازنة العامة النهائية آخذة بعين الاعتبار الأولويات التي وضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة، وتقدمه إلى مجلس الوزراء في النصف الأول من تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء لدراسته واعتماده.
٥. يتوجب على مجلس الوزراء قبل نهاية شهر تشرين أول/ أكتوبر أن يقر مشروع قانون الموازنة تمهيدا لتقديمها إلى المجلس التشريعي للبدء في الخطوة الثانية وهي إجراءات إقرارها في المجلس التشريعي والمصادقة عليها.

المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد الموازنة العامة

يعد إيداع مشروع الموازنة العامة لدى المجلس التشريعي الخطوة الثانية من مراحل دورة الموازنة، حيث يودع هذا المشروع لدى رئيس المجلس التشريعي من قبل مجلس الوزراء، لدراسته ومناقشته واعتماد إقراره وفق الإجراءات القانونية. ويتبع المجلس التشريعي الإجراءات التالية لإقرار مشروع قانون الموازنة:

١. 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.
٢. يقدم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع.
٣. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية للدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلياً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.
٤. تُعد لجنة الموازنة تقريرا مفصلا يحتوي على تحليل المشروع والإيجابيات والمخالفات المتضمنة فيه وتوصياتها.
٥. 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 مصحوبا بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.
٦. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً، ومن ثم يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة بمجمله.
٧. بعد إقرار الموازنة في المجلس التشريعي لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.
٨. 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 الاثنى عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر.

تواريخ تقديم الموازنة العامة للمجلس التشريعي	
السنة المالية	تقديم الموازنـــة
١٩٩٧	١٩٩٧/٣/١٥
١٩٩٨	١٩٩٨/٣/١٣
١٩٩٩	١٩٩٩/٧/١٤
٢٠٠٠	١٩٩٩/١١/١٧
٢٠٠١	٢٠٠١/٣/١١
٢٠٠٢	٢٠٠٢/١/٣١
٢٠٠٣	٢٠٠٢/١٢/٣١
٢٠٠٤	٢٠٠٣/١٢/٣
٢٠٠٥	٢٠٠٥/٣/١٦

المرحلة الثالثة: مرحلة تنفيذ الموازنة

يقصد بتنفيذ الموازنة، العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة، وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة، وفي سبيل ذلك تتولى وزارة المالية لغاية تنفيذ الموازنة:

١. وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة بما في ذلك الصناديق الخاصة، وإدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية، وإدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها، وتخصيص الأموال للوزارات والمؤسسات العامة.

٢. إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة وبموجب حوالات مالية يصدرها وزير المالية. 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.
٣. يتوجب على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد الوزارة ودائرة الموازنة بيان 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.

المرحلة الرابعة: مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة

تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة. يمكن تقسيم أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في فلسطين، من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة، إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

◈ الرقابة الداخلية

يعتبر جميع المدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين لوزارة المالية من الناحية الفنية. ولوزارة المالية سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة.
يمكن التمييز بين جهازين للرقابة الداخلية في السلطة الوطنية:

◈ وحدات التدقيق المالي في الوزارت والمؤسسات الحكومية

تشمل مهام وحدات التدقيق المالي داخل الأجهزة الحكومية التأكد من دقة البيانات المحاسبية وسلامتها، والمحافظة على أصول المؤسسة.

◈ مديرية الرقابة والتدقيق

تمارس مديرية الرقابة والتدقيق رقابتها على الأجهزة الحكومية عن طريق دائرتين أساسيتين تم تشكيلهما لهذا الغرض وهما: دائرة تدقيق النفقات، ودائرة تدقيق الإيرادات، وتلتزم مؤسسات السلطة الوطنية بإرسال جميع معاملاتها ومصروفاتها المسددة لمديرية الرقابة والتدقيق لفحصها وتدقيقها.

◈ الرقابة الخارجية

تمارس هيئة الرقابة العامة الرقابة الخارجية، حيث تقوم بمراقبة حسابات الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات المحلية، والتثبت من أن التصرفات المالية تمت بطريقة نظامية، ووفقا للقوانين والتعليمات المقرة، والنظم المحاسبية المتعارف عليها، والقواعد العامة للموازنة.

◈ الرقابة البرلمانية

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 أن تقدم وزارة المالية تقديم تقريرا كل ثلاثة أشهر إلى المجلس التشريعي مفصلا ومحللا لوضع الموازنة، 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، وكذلك يعرض اقتراحات تصحيحية مناسبة لاستعادة التوازن إذا كان ذلك موجبا.
الحساب الختامي: يحيل مجلس الوزراء 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.