



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي

إعداد موازنة المواطن في فلسطين

آيار 2022



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

Tel: +972 (2) 298 7053/4 | Fax: +972 (2) 298 7055
info@mas.ps | www.mas.ps

ملخص سياساتي: إعداد موازنة المواطن في فلسطين

إشراف: د. راجح مرار

الباحث الرئيسي: بكر اشتيه

مساعد البحث: صبري يعاقبة

اشتقت هذه الورقة من الدراسة التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) لصالح وزارة المالية ضمن مشروع (TEA) Transparency, Evidence and Accountability الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-PAPP) بتمويل من وزارة الخارجية البريطانية وشؤون الكومنولث (FCDO).

1. مقدمة

مع حالة الفراغ التشريعي الذي تعيشه المناطق الفلسطينية، بسبب تعطل المجلس التشريعي عن العمل منذ العام 2007 بسبب الانقسام، وما تعنيه تلك الحالة من ضعف وشبه غياب للدور التشاركي والرقابي المجتمعي على الأداء المالي للسلطة الفلسطينية، تبرز الحاجة إلى إيجاد صيغة تشاركية يلتقي فيها كل من الحكومة والمواطن من خلال مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بتعزيز قيم الحوار والحوكمة والرقابة والشفافية من أجل ضمان حق المواطن في معرفة مصادر التمويل وقنوات الإنفاق للمال العام، ومن ثم حقه في المشاركة في صياغة توجهات وأولويات الإنفاق المستقبلية بدأً بيد مع الجهات الحكومية والمحلية ذات العلاقة.

تبرز أهمية "موازنة المواطن" في كونها واحدة من الوثائق المطلوب نشرها بالتزامن مع الإعلان عن قانون الموازنة العامة (أو القرار بقانون الموازنة العامة) باعتبارها أداة مبسطة من أجل توعية المواطن وتثقيفه في قضايا الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل، كما ويمكن اعتبارها وسيلة مهمة من أجل إشراك المواطنين في صياغة أولويات الإنفاق للسنوات القادمة، وهو ما ينطبق على كل من مراكز المسؤولية المختلفة في الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وصولاً إلى تعزيز ثقة المواطن بمراكز المسؤولية تلك. من هنا يبرز الهدف من هذه الدراسة والمتمثل بإسقاط الممارسات المثلى المتبعة عالمياً في مجال إعداد موازنات المواطن على ما يتم إصداره لدينا في فلسطين، وذلك من أجل تقديم مجموعة من التوصيات والسياسات التي من شأنها العمل على تطوير موازنة المواطن واستدامتها وجعلها أداة تشاركية بين المواطن والحكومة ووحدات الحكم المحلي في مجال إعداد وصياغة السياسات العامة وأولويات الإنفاق بما يتناسب والاحتياجات التنموية والتطويرية.

2. تقييم موازنة المواطن في فلسطين ومدى تطابقها مع الممارسات المثلى

كان الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة قد تقدم قُبيل إقرار الموازنة العامة للعام 2011 بمقترح لوزير المالية بتبني وإصدار موازنة المواطن، والذي أصدر تعليماته بإصدارها بالتعاون مع الفريق الأهلي، حيث تم إصدار موازنة المواطن لأول مرة في فلسطين خلال العام 2011 (أمان، 2016). تلا ذلك إصدارات متقطعة لموازنة المواطن من قبل وزارة المالية، وبعض الإصدارات على مستوى الوزارات (وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الحكم المحلي، وزارة الصحة، وزارة العمل) وبعض الهيئات المحلية (منها: حوارة، بني نعيم، قباطية، ترقوميا، حلحول، وسيلة الظهر) بالشراكة مع كل من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) ومؤسسة مفتاح ومؤسسة أريج.

من أجل تقييم وتطوير أداء تلك الإصدارات، قام فريق البحث بمراجعة أبرز الممارسات العالمية المثلى التي اتفقت عليها العديد من الدراسات والمنظمات الدولية، وكان أبرزها دراسة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والنشرة الصادرة عن مبادرة الشراكة الدولية من أجل تطوير الموازنات. على الرغم من عدم وجود صيغة أو شكل أو هيكل موحد عالمياً لإصدارات موازنات المواطن، إلا أن الممارسات المثلى المتفق عليها في معظم تلك الإصدارات يمكن أن تمهد لإطار عام يمكن البناء عليه في عملية تقييم وتطوير موازنات المواطن في فلسطين. بناء على ما سبق، يلخص الجدول (1) مؤشرات الأداء وفق الممارسات المثلى الواجب أخذها بالاعتبار عند إعداد موازنة المواطن في فلسطين:

المؤشر	الأداء
1. المقدمة	<ul style="list-style-type: none">أن تشملمراحل إعداد موازنة المواطنالغاية من النشرعرض الأهداف والاتجاهات والتوقعات الاقتصادية من خلال مقارنة النتائج المتوقعة في الموازنة المعدة للسنة الحالية مع الموازنة السابقةمناقشة المخاطر المالية الرئيسية التي قد تتعرض لها الدولة (أو مركز المسؤولية) نتيجة التقلبات والتغيرات الاقتصادية
2. الشمولية والشفافية	<p>من حيث:</p> <ul style="list-style-type: none">مؤشرات وتوقعات الاقتصاد الكلي (النمو الاقتصادي، التضخم، والبطالة)بنود ومصادر الإيرادات غير الضريبية، والضريبية المباشرة وغير المباشرةالتقسيم القطاعي (الوظيفي) أو التقسيم الإداري (حسب مراكز المسؤولية) للنفقاتالفائض أو العجز ومصادر التمويلالدين العام

3. الحماية الاجتماعية والاستجابة للنوع الاجتماعي	<ul style="list-style-type: none"> • موجز لبرامج الدعم المباشر للأفراد ومخصصات القطاع الاجتماعي • موجز لبرامج الدعم المباشر للسلع • موجز لبرامج دعم التشغيل والتمكين الاقتصادي • مدى استجابة الموازنة للنوع الاجتماعي
4. الانتشار والقدرة على الوصول	<p>مدى نجاح أدوات الإعلان عنها في الوصول للمواطنين في الوقت المناسب من خلال:</p> <ul style="list-style-type: none"> • مؤتمر صحفي والصفحة الرسمية للوزارة على الإنترنت • مواقع التواصل الاجتماعي • المدارس والجامعات • التغطية التلفزيونية
5. التشاركية والأولويات والتغذية الراجعة	<ul style="list-style-type: none"> • مدى إشراك المواطنين في وضع أولويات الإنفاق العام من خلال: <ul style="list-style-type: none"> - المنظمات غير الحكومية - الجهات التمثيلية من اتحادات ونقابات وجمعيات • تحديد آليات التواصل والتغذية الراجعة من قبل المواطنين • الرد على المقترحات والملاحظات الواردة من المواطنين
6. الاستمرارية والانتظام	ضمن سلسلة زمنية قابلة للتتبع والمقارنة
7. التوقيت	بالتزامن مع عرض مشروع قانون الموازنة العامة على المجلس التشريعي (وبالتزامن مع إقرار موازنة الهيئة المحلية من قبل الأعضاء وقبل رفعها للاعتماد من قبل وزير الحكم المحلي)
8. الوضوح	قدرة المواطن على قراءة وفهم الأرقام والمصطلحات المالية المختلفة
9. الالتزام	ملخص عن انحرافات الإيرادات والنفقات الفعلية عن الموازنات المقررة في السنوات السابقة
10. جهة الإصدار	وزارة المالية - المؤسسات الحكومية - المجلس التشريعي - مؤسسات المجتمع المدني - الهيئات المحلية

وقد قام فريق البحث بإعداد جداول تفصيلية لقياس كل من مؤشرات الأداء تلك على حدة، حيث اشتمل كل جدول على تتبع مدى التزام موازنات المواطن الصادرة عن كافة مراكز المسؤولية بمتطلبات مؤشرات الأداء، سواء على مستوى الحكومة المركزية (وزارة المالية) أو الوزارات أو الهيئات المحلية.

3. النتائج والتوصيات

خلصت هذه الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات التي من شأنها أن تعزز من شفافية الموازنة، وحق المواطن في الحصول على المعلومة، وحقه في المشاركة في تحديد وترتيب أولويات الإنفاق العام، وذلك من خلال تطوير وثيقة موازنة المواطن على مستويات الحكومة المركزية ومراكز المسؤولية والهيئات المحلية. وجاءت النتائج والتوصيات على النحو التالي:

1-3 النتائج

حققت موازنات المواطن للحكومة المركزية معظم بنود متطلبات الممارسات المثلى الواردة في مؤشر الأداء (المقدمة) ما عدا بند المخاطر المالية التي قد تتعرض لها الدولة، واقتصرت جميع موازنات المواطن لمراكز المسؤولية والهيئات المحلية على تحقيق بند الغاية من النشر مع عدم شموليتها على توضيح هدف التشاركية من إعداد ونشر موازنة المواطن.

- حققت كافة موازنات المواطن للهيئات المحلية جميع بنود مؤشر الأداء (الشفافية والشمولية) وحققت موازنات المواطن للحكومة المركزية معظم البنود لمؤشر الأداء نفسه.
- تضمنت كافة إصدارات موازنة المواطن لوزاري التنمية الاجتماعية والتربية والتعليم العالي جميع بنود مؤشر الأداء (الحماية الاجتماعية والاستجابة للنوع الاجتماعي)، ولم يتحقق بند "موجز عن برامج دعم التشغيل والتمكين الاقتصادي" في جميع إصدارات موازنة المواطن للهيئات المحلية بسبب عدم إقرار مثل هذا النوع من البرامج من الموازنات العامة للهيئات المحلية.
- لم تحقق كافة موازنات المواطن بند التوقيت والاستمرارية والالتزام في مؤشر الأداء (التوقيت والاستمرارية والوضوح والالتزام) حيث لم تنشر كافة موازنات المواطن بالتزامن مع عرض مشروع قانون الموازنة العامة على المجلس التشريعي أو الجهات التمثيلية، وبالتزامن مع إقرار موازنة الهيئة المحلية ورفعها للاعتماد من قبل وزير الحكم المحلي، ولم تنشر أيضاً ضمن سلسلة زمنية قابلة للمقارنة، ولم يرد في كافة موازنات المواطن أي ملخص عن انحرافات الإيرادات والنفقات الفعلية عن الموازنات المقررة في السنوات السابقة إلا في بعض موازنات المواطن للحكومة المركزية

- التي اقتصر على ذكر صافي الإقراض. أما بالنسبة لبند الوضوح، وضحت جميع موازنات المواطن المصطلحات والمفاهيم التي تساعد المواطن على فهم محتوى الموازنة.
- لم تحقق كافة موازنات المواطن بند إشراك المنظمات غير الحكومية أو الاتحادات أو النقابات أو الجمعيات أو المواطنين في مؤشر الأداء (التشاركية)، حيث اقتصر عملية إعداد كافة موازنات المواطن على إشراك بعض مؤسسات المجتمع المدني ولم تشمل باقي المؤسسات من نقابات واتحادات وجمعيات. بينما التزمت كافة إصدارات موازنات المواطن في تحقيق البند الثاني من مؤشر الأداء نفسه من خلال تحديد آليات التواصل والتغذية الراجعة من قبل المواطنين عدا موازنة وزارة المالية 2016 و2017، وموازنة وزارة التنمية الاجتماعية 2016.
- لم تلتزم كافة موازنات المواطن في تحقيق بنود مؤشر الأداء (الانتشار)، حيث اقتصر عملية نشر معظم الإصدارات من موازنات المواطن على بعض الصفحات الرسمية للحكومة المركزية ومراكز المسؤولية والهيئات المحلية، واقتصر عملية نشرها على بعض صفحات الفيسبوك والصحف الإلكترونية.

2-3 التوصيات والسياسات المقترحة

- توفير غطاء قانوني لإصدار موازنة المواطن (ضمن قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، و/أو ضمن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة).
- توفير غطاء إداري من حيث تسمية وتدريب وتأهيل موظفين مكلفين بإعداد موازنة المواطن في الوزارات والهيئات المحلية من ضمن طاقم دائرة الموازنة في مراكز المسؤولية.
- تعزيز التعاون والتنسيق بين مراكز المسؤولية والجهات المانحة ذات العلاقة من أجل:
 - تطوير برامج ومواقع إلكترونية تختص بنشر وتحليل ودراسة موازنة المواطن.
 - إعداد الأدلة الخاصة بإعداد ونشر والتعريف بموازنة المواطن.
 - توفير مرصد خاص لمتابعة ودراسة وتحليل الموازنات ورفع التوصيات الخاصة للتطوير على سياسات وآليات إدارة موازنة المواطن لتشمل كافة المؤسسات الحكومية.
- اعتماد مجلس استشاري تمثيلي لكافة شرائح المجتمع (في ظل غياب المجلس التشريعي) مكون من المنظمات غير الحكومية ذات العلاقة والاتحادات والنقابات والجمعيات والأحزاب والأكاديميين ذوي الاختصاص، تعرض عليهم مشروع موازنة المواطن قبل عملية نشر الموازنة العامة. نشر مشروع موازنة المواطن بالتزامن مع عرض مشروع قانون الموازنة العامة على المجلس التشريعي "أو المجلس الاستشاري" (وبالتزامن مع إقرار موازنة الهيئة المحلية من قبل الأعضاء وقبل رفعها للاعتماد من قبل وزير الحكم المحلي)، وذلك من أجل إتاحة الفرصة للمواطنين والجهات التمثيلية الاطلاع على تفاصيل وأولويات السياسات المالية للدولة أو للتجمع البلدي والمشاركة في أية مقترحات.
- التوعية الممنهجة والمدروسة للتعريف ونشر موازنة المواطن من خلال:
 - نشر وثيقة موازنات المواطن على الفئات المجتمعية المستهدفة والتركيز على نشرها في الجامعات والمدارس الفلسطينية باعتبارها جزء من هذه الفئات، مع ضرورة فتح نقاش موسع حول الآليات المقترحة من أجل نشر الثقافة المالية بين الطلبة، سواء من خلال المناهج والمتطلبات الدراسية، أو من خلال محاضرات توعوية وتنقيفية، أو من خلال المنشورات والملصقات ومواقع التواصل الاجتماعي.
 - تغطية جميع الإصدارات من موازنات المواطن ضمن مؤتمر صحفي رسمي، ونشرها على مختلف الصفحات الرسمية لمراكز المسؤولية والهيئات المحلية والحكومة المركزية.
 - زيادة مستوى التغطية الإعلامية حول موازنة المواطن من خلال النشر على مختلف وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي.
- التركيز على أهمية استكمال إصدارات موازنات المواطن لكافة الهيئات المحلية، باعتبارها الخطوة والنواة الأولى نحو زيادة الوعي المجتمعي حول الحقوق المالية للمواطن، وتعزيز قدرته على المشاركة في صياغة أولويات الإنفاق العام.
- زيادة الاهتمام بكل من الفئات التالية:
 - المرأة: توضيح البرامج التي تعنى بتشغيل وتمكين المرأة اقتصادياً وتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة في مختلف مجالات الحياة من خلال تمكين النساء في سوق العمل، وتحسين فرص وصولهن لمواقع صنع القرار، وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية المقدمة لهن.
 - أصحاب الاحتياجات الخاصة: ينبغي الإشارة إلى المخصصات المالية والبرامج التي تعنى أصحاب الاحتياجات الخاصة والتي تساهم في تحسين فرص دمجهم مجتمعياً من خلال تهيئة البنية التحتية وموائمتها، ورفع نسبة التحاقهم بالتعليم، وتوفير فرص العمل المقدمة لهم، وتوفير فرص التأهيل والخدمات الاجتماعية.
 - القاطنين في مناطق (ج) أو خلف الجدار: تعزيز فرص الوصول إلى التعليم والمعلومات والخدمات المختلفة، وتوضيح البرامج التي تعزز من صمودهم في ظل الانتهاكات والاعتداءات المتكررة من خلال تحسين المساعدات الإغاثية والتنموية المقدمة لهم، والتي تساهم في تثبيت المواطنين على أراضيهم.