

# الإدارة العامة للبحوث والدراسات

التاريخ: 2014/2/5

الرقم: س/1706/2014

## تقرير حول:

مشاركة المجلس التشريعي الفلسطيني في رسم السياسة المالية

من خلال قانون الموازنة العامة

نسليم زهدي شاهين

التاريخ: 2014/2/5

رقم الاستفسار: 2014/2/1706

## مشاركة المجلس التشريعي الفلسطيني في رسم السياسة المالية

### من خلال قانون الموازنة العامة

#### مقدمة:

تعد السياسة المالية إحدى أهم أدوات السياسة الاقتصادية، كونها تهدف لتخصيص الموارد الضرورية لتحقيق الاهداف الاستراتيجية للدولة، ضمن القيود والحدود التي تفرضها امكانياتها المالية، من خلال الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة، والتخصيص الأمثل للنفقات والايادات، مما يسهم في احداث توازن اقتصادي ينعكس على المجتمع.

وتأتي هذه الورقة، بشكل خاص، بعد الخطوات والاجراءات التي اتبعتها مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي في مناقشة مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014، قبل أن تقرر من قبل مجلس الوزراء وترفع إلى الرئاسة الفلسطينية للمصادقة عليها نظراً لتعطل عمل المجلس التشريعي إنطلاقاً من مبدأ المشاركة لكافة الجهات في رسم السياسة المالية. لذا تهدف الورقة أيضاً إلى استعراض بعض الاجراءات التي اتبعت في التعاطي مع مشروع قانون الموازنة العامة خلال تجربة المجلس التشريعي الاول، الذي عانى من المماطلة التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة في تقديم مشروع القانون في الوقت المحدد، وما أحدثته مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي برئاسة د. أحمد أبو هولي في ترسيخ جديد لمبدأ المشاركة في رسم السياسة المالية المتمثل في مناقشة مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014.

كما تعد تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني تجربة مليئة بالانجازات، رغم التحديات والعقبات التي واجهته سواء خلال تجربته التشريعية الأولى الذي امتدت ولايته منذ العام 1996 حتى العام 2006 من سياسات الاحتلال الممنهجة وسعيها الدؤوب لإفشال عمل المجلس ومنعه من عقد جلساته في مكانها ووقتها المحدد، عدا عن إستمرار تلك السياسات على تجربة المجلس التشريعي الثاني المنتخب في العام 2006 ومنها حملات الاعتقال التي طالة غالبية أعضائه المنتخبين، مضافاً لها تأثيرات الوضع السياسي الداخلي من انقسام بين شطري الوطن مما أدى إلى تعطل عمل المجلس التشريعي

بشكل تام، عدا ذلك؛ الإشكاليات في النظام السياسي الفلسطيني خلال تجربة المجلس التشريعي الأول من عدم وضوح مبدأ الفصل بين السلطات، وما شاب ذلك من اشكاليات بين السلطة التشريعية والحكومة لغياب الفصل بين منصب رئيس الحكومة ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حتى أدخلت تعديلات على القانون الاساسي الفلسطيني في العام 2003 وتم استحداث منصب رئيس الوزراء والفصل بين السلطات، وما تخلل تلك الفترة من صراع قوى وإثبات وجود بين المجلس التشريعي والحكومة، إلا أن المجلس التشريعي رسخ العديد من المفاهيم والحقوق من خلال استجواب العديد من الجهات الحكومية، واتخاذ العديد من القرارات، التي بعضاً منها أحالت بعض الجهات المسؤولة للقضاء الفلسطيني.

ونظراً لما طال تجربة المجلس التشريعي الثاني من انقسام سياسي، وعدم تمكن المجلس من الانعقاد بشكله القانوني، وحرصاً من اعضاء المجلس المنتخبين في رعاية شؤون المواطن الفلسطيني، تم التوافق بين رؤساء الكتل البرلمانية باستثناء كتلة التغيير والاصلاح في تشكيل مجموعات عمل تعنى كل واحدة منها في قطاع معين. عدا ما توصلت اليه هيئة الكتل البرلمانية من اتفاق مع الرئاسة الفلسطينية بأن يتم عرض كافة مشاريع القوانين خاصة ذات الأثر الاقتصادي والمالي على هيئة الكتل البرلمانية قبل أن تصدر الرئاسة الفلسطينية مرسوماً رئاسياً بها، لإبداء هيئة الكتل البرلمانية ومجموعات العمل المتخصصة رأيها بذلك، ورفعها للرئاسة للأخذ بها، حفاظاً على مصالح المواطن الفلسطيني، وسعيها لتثبيت صمود أبناء الشعب الفلسطيني في وطنهم وعلى أرضهم.

### قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية:

يحدد قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وفقاً لنص المادة (3) موعد تسليم مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، على أن يسلم له قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية، وبعد ذلك يحال إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه ورفع توصياتها للمجلس، ومن ثم يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع القانون بناء على توصيات تقرير اللجنة ويتم اقرار مشروع القانون بتعديلاته قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعاد إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاجراء التعديلات المطلوبة واعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها اسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.

كما تضمن نص المادة (26) حول تعميم الموازنة الذي تعده دائرة الموازنة في وزارة المالية، ويبنى هذا التعميم على المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، على أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية، ويستعرض التعميم التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة، والمؤشرات والسياسات الاقتصادية

والمالية التي حددتها السلطة الوطنية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها كما يتضمن التعميم اسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازنتها على ضوءها ..، وبناء على هذا التعميم تعد دائرة الموازنة في وزارة المالية هيكل الموازنة العامة والحسابات الخاصة بها وفقاً لنص المادة (27).

### المجلس التشريعي الأول والموازنة العامة:

يعكف المجلس التشريعي، خاصة لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية، على دراسة مشروع قانون الموازنة العامة المحال إليها، من خلال اعداد دراسة تحليلية، وعقد العديد من اللقاءات مع الخبراء الاقتصاديين، والعديد من الجهات ذات العلاقة، وتعد اللجنة تقريرها النهائي متضمناً التوصيات، ويعرض على المجلس التشريعي في جلسة خاصة لمناقشته ومن ثم مناقشة مشروع القانون باباً بآباً والاختذ بالتوصيات والتعديلات التي يقرها المجلس التشريعي. وكل ذلك يكون في قراءة واحدة، خلافاً لما هو معمول به في بقية التشريعات التي تأخذ قراءة أولى وثانية، وأحياناً أخرى قراءة ثالثة.

وخلال تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول، قدم مشروع قانون الموازنة العامة لثمانى سنوات، وقدم مشروع القانون بغالبيته بفترة متأخرة عن الموعد القانوني بحد أقصاه 8 أشهر وهو مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 1999، حيث قدم بتاريخ 1999/7/13، باستثناء مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000، حيث قدمه مجلس الوزراء بتاريخ 1999/11/7.

ومن خلال البحث في الاجراءات ومنهجية العمل التي اتبعتها المجلس التشريعي لتشكيل ضغط على الحكومة من أجل تقديم الموازنة في الموعد المحدد، ونظراً لتجاهل تلك المطالب، لوح المجلس بحجب الثقة عن الحكومة لأكثر من مره، كما بذلت لجنة الموازنة والشؤون المالية في تلك الحقبة جهداً متميزاً للحصول على مشروع القانون في مواعده، واتخذت عدت اجراءت، حيث أشار رئيس لجنة الموازنة العامة في المجلس التشريعي الأول (د.عزمي الشعيبي) في الدورة الثالثة في الجلسة رقم (17) بتاريخ (5-6-1999/1/7) التي حضرها 56 نائب وغياب 31 نائب، في تقرير اللجنة إلى الاجراءات التي اعتمدها كي يتم تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 1999 في الموعد المحدد أي قبل شهرين من بدء العام، والخطوات التي اتبعتها هي:

- رفع توصية لرئاسة المجلس لرفع مذكرة الى وزير المالية في شهر اكتوبر 1998 من أجل تقديم مشروع القانون في مواعده.

- عقدت اللجنة لقاء بينها وبين مدير عام الموازنة للإستفسار عن الإجراءات والإستعدادات والعوائق التي تواجه في إعداد مشروع القانون.
- عملت اللجنة على إبلاغ رئيس المجلس ووزير الشؤون البرلمانية بقرب انتهاء المدة المحددة لتقديم مشروع القانون.
- عقدت اللجنة اجتماع بينها وبين وزير المالية بتاريخ 30-12-1998، حيث أفاد وزير المالية وفقاً لتقرير اللجنة (أن وزارة المالية أنهت مشروع قانون الموازنة وعملت على تسليمه للرئيس بتاريخ 27-11-1998 لعرضها على مجلس الوزراء، لكن الوزير أشار لهم أنه غير متأكد ان الموازنة ستضم كل الإيرادات، وان مجلس الوزراء لم يناقش الموازنة العامة حتى بداية عام 1999، ووعد وزير المالية بتقديم الحساب الختامي للعام 1998 خلال أيام للجنة لكن اللجنة لم تستلمه حتى تاريخ عرض تقريرها على المجلس التشريعي).
- اتخذت لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية مجموعة من التوصيات منها: (تحميل المسؤولية الكاملة لمجلس الوزراء عن عدم تقديم الموازنة في موعدها المحدد، وطالبت بعقد جلسة خاصة لإستجواب وزير المالية عن عدم تقديم الموازنة).
- تضمنت مداخلات الاعضاء على هذا التقرير المطالبة بحجب الثقة عن الحكومة لعدم التزامها بالنصوص القانونية في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للمجلس التشريعي.

وفي الدورة الرابعة، عقد المجلس التشريعي جلسة خاصة بتاريخ 25/3/1999 لبحث الثقة في الحكومة لتأخيرها تقديم مشروع القانون في موعده. وفي تقرير لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية الذي عرض على المجلس التشريعي في الجلسة خاصة لمناقشة تقرير لجنة الموازنة بتاريخ 8/12/1999، بحضور 59 نائب وغياب 28، اشار رئيس لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية في حينه (د. عزمي الشعيبي) ان اللجنة استلمت مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 1999 في شهر نيسان من نفس العام، وعكفت على دراسته، وقبل عرضه على المجلس طلبت الحكومة إعادة تعديله، واعد الى مجلس الوزراء، وبعد أن أعيد للمجلس احيل للجنة بتاريخ 14-7-1999 موضحاً أنه) كان هنالك لجنة وزارية تضم في عضويتها كل من السيد ماهر المصري، والسيد نبيل عمرو، ولجنة مالية حكومية تضم السيد خالد إسلام عضو فيها، شاركوا مع لجنة الموازنة في نقاش البيانات والتعديلات).

من خلال تجربة المجلس التشريعي الاول، ومطالباته المستمرة في تقديم مشروع القانون في الموعد المحدد، نجد أنه أثبت وجوده من خلال تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000 بتاريخ 7/11/1999. كما كان هنالك العديد من المطالبات من قبل أعضاء المجلس التشريعي الأول بأن يناقش مشروع قانون الموازنة العامة في أكثر من قراءة، لأهميته

القصوى، إلا أن ذلك المطلب لم يتحقق بسبب غياب الوفاق بين أعضاء المجلس التشريعي من ناحية، ومن ناحية أخرى الحاجة إلى إدخال تعديلات في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

### المجلس التشريعي الثاني والموازنة العامة:

كما أشرنا سابقاً، ونظراً لتعطل عمل المجلس التشريعي الثاني المنتخب في العام 2006 بسبب الانقسام السياسي بين شطري الوطن، وغياب الصفة القانونية لعمل المجلس التشريعي، وللحفاظ على استمرارية خدمة المواطن الفلسطيني من خلال ممثليه المنتخبين، تم التوافق بين بعض الكتل البرلمانية على تشكيل مجموعات عمل في عدة قطاعات. وحرصت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي في متابعة العديد من القضايا، وعلى رأسها مشروع قانون الموازنة العامة لكل سنة مالية.

لكن نظراً لوضع المجلس التشريعي، لم يقدم مشروع القانون للمجلس التشريعي الثاني إلا في العام 2006، وهو مشروع قانون السنة المالية للعام 2006 قدم بتاريخ 2006/3/27، وما تلا ذلك، عمدت الحكومة على اعداده ورفعته للرئاسة لإصداره في مرسوم رئاسي.

لكن المجلس التشريعي ممثل بهيئة الكتل البرلمانية ومجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي، بذلك جهداً في الحصول على مشروع القانون خلال السنوات الماضية، ودراسته وتحليله ومناقشته، ورفع توصيات بذلك للرئاسة الفلسطينية، وذلك بعد أن قدم مشروع القانون للرئاسة الفلسطينية.

إلا أن تجربة المجلس التشريعي الثاني، في مناقشة مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014، يعد خطوة نوعية، رغم كافة الظروف والخروقات القانونية المحيطة بمسودة مشروع القانون، أو ذات العلاقة بالوضع السياسي الحالي للمجلس التشريعي، حيث عازمت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي وهيئة الكتل البرلمانية على عقد العديد من اللقاءات، حيث عقد لقاء بتاريخ 2013/12/29 لقاء مع وزير المالية (شكري بشاره) الذي عرض بدوره استراتيجية منظومة الإيرادات للسنوات 2014-2016، وعقد لقاء آخر بتاريخ 2014/1/20 مع وزير المالية لاستكمال نقاش مسودة مشروع قانون الموازنة العامة 2014، وعمل على تسليم النسخة المعدلة من قبل الوزارة للمجلس التشريعي، كما تم عقد لقاء بتاريخ 2014/1/9 لهيئة الكتل البرلمانية تم خلالها نقاش الموازنة العامة للسنة المالية 2014.

وعقدت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي لقاءها الأول بخصوص الموازنة العامة بتاريخ 2013/12/4 بهدف التشاور بين أعضائها من أجل اتخاذ خطوات واجراءات للاستعجال في تقديم مشروع القانون للمجلس التشريعي من قبل الحكومة، حفاظاً على الوقت، وقبل أن يصدر مرسوماً رئاسياً بذلك، من أجل أن يقدم المجلس التشريعي ملاحظاته على ما هو معد من قبل وزارة المالية، والسياسات التي ستتبعها الحكومة.

بعد أن استلمت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي المسودة الأولى لمشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014 في بداية شهر كانون ثاني 2014، ولوجود خلل في بعض البيانات المقدمة من قبل وزارة المالية، طلبت إعادة ارسال المسودة الثانية لمشروع القانون بتاريخ 2014/1/6، وبتاريخ 2014/1/20 تسلمت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي المسودة الثانية لمشروع القانون خلال لقاء وزير المالية. كما عقدت مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي مجموعة من اللقاءات مع كل من ممثلي النقابات والخبراء الاقتصاديين والقطاع الخاص، كما هو موضح في الجدول التالي:

#	التاريخ	المكان	الجهة
1	2014/1/14	رام الله	لقاء مع ممثلي النقابات
2	2014/1/15	رام الله	استكمال مناقشة مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014
3	2014/1/16	رام الله	استكمال مناقشة مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014
4	2014/1/21	رام الله	لقاء مع الخبير الاقتصادي د. نصر عبدالكريم
5	2014/2/3	رام الله	لقاء مع القطاع الخاص
6	2014/2/4	رام الله	لقاء لمناقشة مسودة تقرير عمل مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادية حول مسودة مشروع القانون للسنة المالية 2014

نجد من خلال المعطيات السابقة، أن مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي، بذلت جهداً متميزاً في مناقشة مسودة مشروع القانون مع كافة الجهات ذات العلاقة، والاستماع إلى مطالبهم ومقترحاتهم في تطوير اعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وبناء هيكل واضح لمشروع القانون، لأهمية ذلك في السياسة المالية الفلسطينية، وتأثرها بالواقع السياسي، والمتغيرات والأزمات التي تشوب العملية التفاوضية، وانعكاساتها السلبية على الاقتصاد الفلسطيني، والمحاذير التي يتطلب تجنبها، تخفيفاً لوطأة أي عقبة في العملية التفاوضية عبر السياسات التي يتم اعتمادها من خلال ترشيدهم الانفاق أو زيادة الإيرادات، والاعتماد على الذات.

## المقترحات والخيارات المتاحة أمام عضو المجلس التشريعي الفلسطيني:

من خلال ما تم استعراضه، نجد أن تجربة المجلس التشريعي الثاني، تعد تجربة متميزة وقوية لثرائها السياسي المتعدد المتمثل في الكتل البرلمانية والتوجهات السياسية المختلفة، وحرص الاعضاء في هيئة الكتل البرلمانية ومجموعات العمل، وخاصة في مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي، التي بذلت جهداً متميزاً عند مناقشتها مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014، وتعد هذه الخطوة في غاية الأهمية والأولى من نوعها في تاريخ عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، رغم الخروقات القانونية العديدة التي طالت مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014، ولو حدث ذلك في ظل مجلس منعقد بشكله الطبيعي، لأحدث سابقة برلمانية في تاريخ اعداد ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، وهي مناقشة المسودة قبل أن تناقش في مجلس الوزراء، ويعاد عرضها على المجلس التشريعي بصيغة مشروع قانون متكامل وفي الموعد القانوني المحدد.

رغم التحديات التي واجهت المجلس التشريعي الأول والثاني، إلا أننا نجد أنه رسخ منهجية واضحة في التعاطي مع مشروع قانون الموازنة العامة، وأوجد إرثاً هاماً في كيفية التعاطي مع الحكومات المتعاقبة. ومن أجل الحفاظ على مبدأ المشاركة في رسم السياسة المالية، نورد المقترحات التالية لدراستها من قبل اعضاء المجلس التشريعي لأهميتها في التعاطي مع السياسة المالية:

- بدء العمل على التحضير لمشروع قانون الموازنة العامة لأي سنة مالية، يتطلب التحضير والمشاركة ما بين المجلس التشريعي ممثلاً بمجموعات العمل مع الجهات المختصة في وزارة المالية، على اعداد (بلاغ اعداد الموازنة العامة)، لأهميته الأساسية في بناء هيكل الموازنة العامة.
- تعمل كل مجموعة عمل على لقاء مراكز المسؤولية التي تعنى بمتابعتها، وبدء المشاورات والاطلاع على خططها وبرامجها التي يتطلب أن تكون ضمن مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية الجديدة.
- تعمل مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي على المتابعة مع وزارة المالية والحصول على المسودة الأولى لبلاغ اعداد الموازنة لكافة مراكز المسؤولية، لمناقشتها في المجلس التشريعي.
- تعمل مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي على توزيع بلاغ اعداد الموازنة لمراكز المسؤولية على مجموعات العمل كل في مجال اختصاصها.
- تعقد مجموعة العمل الخاصة بالشأن الاقتصادي والمالي لقاء مع مجموعات العمل، لوضع خلاصة هيكل الموازنة العامة الذي يتمثل في بلاغ اعداد الموازنة.
- بعد أن يصدر بلاغ الموازنة من قبل وزارة المالية لمراكز المسؤولية، تعمل مجموعات العمل على متابعة ذلك مع مراكز المسؤولية التي تعنى بمتابعتها.



- تعمل مجموعة العمل الخاصة بالشان الاقتصادي والمالي الحصول على مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية الجديدة، قبل قرب الفترة القانونية لتسليم مشروع القانون، ليتسنى لها الاطلاع عليه ومدى الأخذ بالمناقشات التي دارت خلال الاشهر المنصرمة لإعداده. على أن يبدي المجلس رأيه، ويرفعه لوزارة المالية لاستكمال اعداد مشروع القانون، لمناقشته في رئاسة الوزراء، واحالته للمجلس التشريعي (طبعاً في حال انعقاد طبيعي لاتخاذ الخطوات والاجراءات القانونية) أو لهيئة الكتل البرلمانية في الظرف الحالي.
- منح دور للكوادر العاملة في المستويات العليا في وزارة المالية مشاركة المجلس التشريعي في الخطوات سابقة الذكر، لأن ذلك من شأنه أن يخرج المجلس التشريعي من أي أزمة يمكن أن تطل الحكومات عبر تعديل أو تشكيل حكومة جديدة، حفاظاً على استمرارية العمل.
- يتطلب أن يكون العمل في هذا المجال منذ شهر نيسان في كل عام.
- حصول المجلس التشريعي على التقارير المالية الربعية للنفقات والايرادات.
- حصول المجلس التشريعي على الحساب الختامي.

ان اتباع هذه المنهجية المشار لها أعلاه في مبدأ المشاركة في رسم السياسة المالية، يؤدي إلى ترسيخ أسس في رسم السياسة العامة في دولة فلسطين، التي من شأنها أن تحدث توازن في رسم السياسة المالية التي تنعكس على الوضع الاقتصادي العام، مع مراعاة التخطيط الجيد والرؤى التنموية، وتسهم في تخفيف حدة الأزمات التي يمكن أن تنشأ نتيجة التعثرات المستمره في المفاوضات وتأثير ذلك على المانحين.

اعداد

نسيم زهدي شاهين