

The Islamic University–Gaza
Research and Postgraduate Affairs
Faculty of Commerce
Master of Business & Administration



الجامعة الإسلامية – غزة
شئون البحث العلمي والدراسات العليا
كلية التجارة
ماجستير إدارة الأعمال

المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في
المرافق الحكومية في فلسطين

**Social Accountability and its Impact on Public
Budget Transparency in Governmental
Facilities in Palestine**

إعداد الباحثة

عبير حكمت الكفارنة

إشرافُ

الأستاذ الدكتور

محمد إبراهيم مقداد

قُدِّمَ هَذَا الْبَحْثُ إِسْتِكْمَالًا لِمَتَطَلِبَاتِ الْحُصُولِ عَلَى دَرَجَةِ الْمَاجِسْتِيرِ

فِي إِدَارَةِ الْأَعْمَالِ بِكُلِّيَةِ التِّجَارَةِ فِي الْجَامِعَةِ الْإِسْلَامِيَّةِ بِغَزَّةِ

نوفمبر/ 2016م - صفر/ 1437هـ

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين

Social Accountability and its Impact on Public Budget Transparency in Governmental Facilities in Palestine

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

Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	عبيد حكمت الكفارنة	اسم الطالب:
Signature:	عبيد الكفارنة	التوقيع:
Date:	2016/12/12	التاريخ:



مكتب نائب الرئيس للبحث العلمي والدراسات العليا هاتف داخلي 1150

الرقم..... Ref

التاريخ..... Date ج س غ/35/2016/12/12

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحثة/ عبير حكمت سلامة الكفارنة لنيل درجة الماجستير في كلية التجارة/ قسم إدارة الأعمال وموضوعها:

المساءلة الاجتماعية وأثرها على شفافية الموازنة العامة في المرافق الحكومية في فلسطين Social Accountability and its Impact on Budget Transparency in Governmental Facilities in Palestine

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الاثنين 13 ربيع الأول 1438هـ، الموافق 2016/12/12م الساعة الواحدة والنصف ظهراً بمبنى اللحيان، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

أ.د. محمد ابراهيم مقداد	مشرفاً و رئيساً
د. وائل حمدي الدايدة	مناقشاً داخلياً
د. سالم سليمان درويش	مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحثة درجة الماجستير في كلية التجارة/ قسم إدارة الأعمال.

واللجنة إذ تمنحها هذه الدرجة فإنها توصيها بتقوى الله ولزوم طاعته وأن تسخر علمها في خدمة دينها ووطنها.

والله ولي التوفيق،،،

نائب الرئيس لشئون البحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. عبدالرؤف علي المناعمة

ملخص الدراسة:

تهدف الدراسة إلى قياس شفافية الموازنة العامة الفلسطينية من خلال إتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية خلال الفترة (2011-2015)، وتحليل البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة والإفصاح عن المعلومات، وذلك بالاعتماد على التقارير المالية الشهرية والدورية والسنوية المتاحة من قبل وزارة المالية الفلسطينية، والمراجعات التحليلية التي يقوم بها الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس. بالإضافة إلى إجراء العديد من المقابلات مع الأكاديميين والخبراء والاقتصاديين فيما يخص متغيرات الدراسة. ومن ثم تحليل أثر المساءلة الاجتماعية بشكل عام بالاعتماد على بيانات ومعلومات من منظمات المجتمع المدني. ثم معرفة وفحص آثار المساءلة الاجتماعية الإيجابية التي ترفع من مستوى الشفافية على الموازنة العامة. وبالتالي تقديم توصيات تسهم في تعزيز وتطبيق الشفافية والمساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة في فلسطين.

وتوصلت الدراسة إلى ما يلي:

- لم تتمكن فلسطين إلا من نشر ما متوسطه 3 وثائق فقط خلال الأعوام من 2011 إلى 2015، مما يؤكد غياب الرقابة على الأداء الحكومي عموماً وخاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، إضافة إلى أن الحكومة لا توفر المعلومات الكافية للسماح للمواطنين والمجتمع المدني بتحليل ومراقبة الموازنة العامة بحيث تضمن فهم وقدرة المواطنين على إجراء النقاشات والحوارات مع الحكومة بالشكل الكافي مما يعيق من قدرة الحكومة على إدارة المال العام بشكل فعال وكفؤ.
- ظهور تراجع واضح في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشنون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

وفي نهاية الدراسة، تم التوصل إلى عدد من التوصيات والتي كانت أهمها:

- لضمان قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة يجب توفر إرادة سياسية قوية من جانب الحكومات لإشراك المواطنين، وقدراً كبيراً من التعليم والوعي من قبل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام
- ضرورة القيام بتعديلات في القانون الخاص بالموازنة العامة بحيث تتضمن تشريعات وبنود ذات صلة بموضوع المساءلة الاجتماعية إضافة إلى مأسسة المساءلة الاجتماعية في البنود القانونية الخاصة بالشفافية ضمن قانون الموازنة العامة

Abstract

This study aims to measure the transparency of Palestinian public budget by providing the public budget's data and its which include the publication and the availability of the eight main documents, besides; the commitment of appropriate and periodic dates during the period (2011-2015). In addition to analyzing the legislative structure, international and constitutional laws related to the transparency of public budget, and revealing the information throughout depending on the available annual, monthly and periodic financial reports of Palestinian National Authority, Ministry of Finance, besides the analytical reviews carried out by Civil Society Team to Enhance Public Budget Transparency, The Coalition for Accountability and Integrity – Aman and The Palestinian Economic Policy Research Institute - MASS, in addition to conducting several interviews with academics, experts and economists regarding the study variables. Then analyzing the impact of applying social accountability in general throughout depending on data and information from civil society organizations, and acknowledge the positives impacts of social accountability, which increase transparency level on public budget. Finally providing recommendations which contribute in enhancing and applying the transparency and social accountability in the public budget in Palestine.

The study results:

- Palestine was able to publish only three documents in average during the years from 2011 to 2015, which confirms the absence of monitoring on the governmental performance, especially in the absence of the Palestinian Legislative Council. In addition to that, the government does not provide sufficient information to allow citizens and civil society to analysis and monitor of the public budget in order to ensure the understanding and the ability of citizens to conduct discussions and dialogues with the government which embed government's ability to manage the public money more effectively and efficiently.
- The appearance of a clear recession in applying the principles of transparency related to revealing the details of public budget, and related data of public budget and financial affairs of article No. (7) for the year 1998, and the Amended Basic Law for the year 2003.

At the end of the study, it reached on a number of recommendations, which were the most important:

- To ensure great transparency and accountability in the public budget, it should be provided a strong political will on the governments to involve the citizens, and providing education and awareness by civil society organizations and media means.
- The necessity of conducting amendment on the public budget law to include legislation and articles related to social accountability, in addition to the institutionalization of social accountability in their transparent legal articles within the public budget law.

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

[طه: 114]

الإهداء

بكل طموح في واقع ملئ بالتحديات،، وعلى جسر العلم المليء بالأمال والطموحات،، بكل
الحب والوفاء والتقدير

أهدي هذه الدراسة،، إلى الحبيب المصطفى وأشرف الخلق سيدنا محمد معلم البشرية أجمعين

إلى من بذلا الوسع في تربيتي، وعلماني الصبر والمثابرة، والدي ووالدتي،

إلى أرواح الشهداء الأكرم منا جميعاً،

إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره، وهدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه،

فأظهر بسماحته تواضع العلماء،، وبرحابته سماحة العارفين،،

إلى من هم سنداً لي، أعتز بهم،، أحبتي أخواتي وإخوتي،،

إلى من هم ساعداً لي،، أصدقائي الأوفياء،،

إلى كل من أحببتهم بصدق وبقلب لا يعرف حقداً ولا ندماً،،

إلى كل من ساهم ووقف معي وشجعني ولو بالدعاء اليسير،،

إلى كل من كان عوناً لي في دراستي وهنا لا يتسع المجال لذكرهم ولكنهم دوماً في الذاكرة

والقلب،،

بكل التقدير والوفاء،، أهدى لهم هذا الجهد المتواضع،،

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي لا يحمد سواه، ولا تصمد الحاجات إلا إليه، الذي من علينا بهذه النعمة وهيئ لنا أسبابها، والذي أمدنا بالعون والتوفيق، فله المن والفضل أولاً وأخيراً، ظاهراً وباطناً.

لا يسعني في هذه اللحظات المميزة إلا أن أتقدم بالدعاء حمداً وشكراً لله تعالى أولاً وأخيراً على فضله وكرمه وبركته. وهنا أخص بالشكر والامتنان والتقدير الأستاذ الدكتور/ محمد مقداد، على توجيهاته ونصائحه القيمة منذ بداية الإعداد وأمنيّاتي له بأن يجعل الله دعمه لي مقاماً يزيد من أجره. كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل الدكتور/ وائل الداية، والدكتور/ سالم درويش أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم لمناقشة هذه الدراسة. وأيضاً يمتد الشكر إلى عائلتي الغالية التي شجعتني ووقفت إلى جانبي على الدوام، وهنا لا أنسى صديقتي الأستاذة / مروة أبو عودة، على ما أولته لي من متابعة ودعم مستمر ورحابة صدر لم أعهد لها مثيل.

وفي الختام لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر والتقدير والثناء لكل من دعمني ووقف معي وشجعتني طيلة فترة دراستي وفترة إعداد هذه الدراسة.

قائمة المحتويات

II	إقرار
III	ملخص الدراسة:
IV	Abstract
VI	الإهداء
VII	الشكر والتقدير
VIII	قائمة المحتويات
XI	قائمة الجداول
XII	قائمة الأشكال
XII	قائمة الملاحق
1	الفصل الأول الإطار العام للدراسة
2	1.1 مقدمة
3	1.2 أهمية الدراسة
4	1.3 أهداف الدراسة
5	1.4 مشكلة الدراسة
6	1.5 فرضية الدراسة
7	1.6 متغيرات الدراسة
8	1.7 منهجية الدراسة
9	1.8 مصادر البيانات
9	1.9 حدود ومجال الدراسة
10	1.10 الدراسات السابقة
21	1.11 التعليق على الدراسات السابقة
22	1.12 ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات الأخرى:

23	الفصل الثاني الإطار النظري للمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة
24	المبحث الأول الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية
24	2.1.1 مقدمة
24	2.1.2 الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية
25	2.1.3 ماهية المساءلة لغة واصطلاحاً:
27	2.1.4 ماهية المساءلة الاجتماعية:
30	2.1.5 أهداف المساءلة الاجتماعية:
30	2.1.6 أهمية المساءلة الاجتماعية:
31	2.1.7 مبادئ المساءلة الاجتماعية:
32	2.1.8 عناصر المساءلة الاجتماعية:
40	2.1.9 أدوات المساءلة الاجتماعية:
49	2.1.10 مقومات المساءلة الاجتماعية:
56	2.1.11 معوقات تطبيق المساءلة الاجتماعية:
58	المبحث الثاني الخلفية النظرية حول شفافية الموازنة العامة:
58	2.2.1 مقدمة:
58	2.2.2 ماهية الموازنة العامة:
60	2.2.3 أهمية الموازنة العامة:
61	2.2.4 خصائص الموازنة العامة:
61	2.2.5 المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:
62	2.2.6 القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:
66	2.2.7 مراحل إعداد الموازنة العامة (دورة الموازنة العامة):
68	2.2.8 مقومات نجاح الموازنات:
68	2.2.9 التحديات التي تواجه إعداد الموازنة العامة:
69	2.2.10 الشفافية في إعداد الموازنة:

72	2.2.11 مبادئ هامة حول شفافية الموازنة والمساءلة:
85	2.2.12 الخلاصة:
86	الفصل الثالث واقع المساءلة الاجتماعية والموازنة العامة في فلسطين
87	3.1 مقدمة
87	3.2 واقع المساءلة الاجتماعية في فلسطين
93	3.3 أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم تطبيقها في فلسطين:
99	3.4 التحديات التي تواجه إرساء ومأسسة المساءلة الاجتماعية في فلسطين:
102	3.5 الأزمات المالية العامة في فلسطين:
105	3.6 واقع الموازنة العامة في فلسطين وتطورها:
107	3.8 مراحل عملية الموازنة في فلسطين:
113	3.9 إشكاليات الموازنة العامة في فلسطين:
116	3.10 الخلاصة:
	الفصل الرابع تحليل العلاقة بين المساءلة الاجتماعية في فلسطين وأثرها على شفافية الموازنة العامة في الفترة ما بين 2011 - 2015م
117	4.1 مقدمة
	4.2 تحليل البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات
120	4.3 قياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين
167	الفصل الخامس النتائج والتوصيات
168	5.1 مقدمة
169	5.2 ملخص الاستنتاجات:
171	5.3 توصيات الدراسة
175	المراجع والمصادر
192	الملاحق

قائمة الجداول

- جدول (4.1) يوضح القوانين والتشريعات الوطنية والدولية التي تلزم فلسطين بالشفافية وإتاحة المعلومات: 125.....
- جدول (4.2): يوضح نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 127.....
- جدول (4.3): يوضح نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 128.....
- جدول (4.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 131.....
- جدول (4.5): يوضح نشر وإتاحة وثيقة موازنة المواطن خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 132.....
- جدول (4.6): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقارير الشهرية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 133.....
- جدول (4.7): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية "الربعية" خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 134.....
- جدول (4.8): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقرير النصف سنوي للسنة المالية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 135.....
- جدول (4.9): يوضح نشر وإتاحة وثيقة تقرير نهاية السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 136.....
- جدول (4.10): توافر الوثائق الثمانية التي تعبر عن شفافية الموازنة العامة لدولة فلسطين: 138.....
- جدول (4.11): يظهر مستوى فعالية منظمات المجتمع المدني في تطبيق أدوات المساءلة المجتمعية في فلسطين: 147.....

قائمة الأشكال

- شكل (2.1): عناصر المساءلة الاجتماعية: 32
- شكل (2.2): تصنيف أدوات المساءلة الاجتماعية 42
- شكل (2.3): مقومات المساءلة الاجتماعية 50
- شكل (2.4): القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة 62
- شكل (2.5): مراحل اعداد الموازنة العامة 66
- شكل (2.6): الوثائق الثمانية الأساسية التي تصدر أثناء عملية اعداد الموازنة العامة 78
- شكل (4.1): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 127.....
- شكل (4.2): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 129.....
- شكل (4.3): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 131.....
- شكل (4.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية "الربعية" خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 134.....
- شكل (4.5): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير نصف السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 135.....
- شكل (4.6): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015..... 137.....
- شكل (4.7): يوضح نتائج تتبع شفافية الموازنة العامة المقارنة خلال الأعوام من 2011 إلى 2015 140.....

قائمة الملاحق

ملحق رقم (1): قائمة بأسماء المحكمين 193.....

ملحق رقم (2): أسماء الأكاديميين والمختصين الذين تم مقابلتهم 194.....

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1.1 مقدمة

لا شك أن المساءلة الاجتماعية تركز على إشراك المنتفعين في مراقبة الأداء الحكومي وتقييمه، وخاصة في تقديم التغذية الراجعة والمجاهرة بالطلب وتحسين توصيل الخدمات، وبالتالي المساهمة في تحقيق تنمية فعالة (هيئة كير الدولية، 2013، ص16، أ). وتعرف المساءلة الاجتماعية على أنها أداة إلزام من بيدهم السلطة لتحمل تبعات أفعالهم في قضايا المجتمع والتي تؤثر على عدد كبير من المواطنين لوصف الحقوق والمسئوليات بين أجهزة الدولة وأطراف فاعلة في السوق لما له من أثر على حياة المواطنين، فهي شعور عام بضرورة التغيير للمواطنين حيث يتم تفسير وتبرير استخدام صلاحيتها واتخاذ التدابير التصحيحية عندما تدعو الحاجة (Goetz & Jenkins, 2003, p2).

وتتمحور عناصر المساءلة الاجتماعية حول أربعة عناصر أساسية وهي: الشفافية، من خلال إتاحة المعلومات للجمهور ووضوح القواعد الحكومية واللوائح التنظيمية والقرارات. والمشاركة، بأن يكون للمواطن تأثير في القرارات والسياسات والموازنات والأنشطة الحكومية التي تؤثر عليه، والاستجابة أي القدرة والرغبة من الوحدات الحكومية في الاستجابة لاحتياجات المواطن، وأخيراً المراقبة حيث يتم تمكين المواطن من متابعة مدى مطابقة القرارات وتقديم الخدمات للقوانين والأنظمة ودليل الخدمات (البنك الدولي، نوفمبر 2011م، ص ص 12-13).

حيث تُركز الدراسة على مفهوم المساءلة الاجتماعية وأدواتها ومقوماتها وكيفية تطبيقها وأثرها على ضبط ومراقبة الموازنة للوصول إلى مستوى الشفافية. ومن هنا تأتي أهمية شفافية الموازنة العامة، فمن المتعارف عليه بأن الشفافية تحقق فقط أغراض اقتصادية، وإنما من أجل زيادة المساءلة للحكومة أمام المجتمع المدني. إذ تعد الشفافية من العوامل الضرورية التي تمكن المجلس التشريعي والمجتمع المدني بوجه عام من مراقبة الحكومة ومساءلتها ومحاسبة مسئوليتها. ويستلزم تحقق الشفافية في الموازنة العامة تحقيق أهداف الموازنة إضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة مع ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة العامة.

ومن هذا المنطلق تبرز أهمية الفهم الكامل والتام لمفهوم شفافية الموازنة فهي مفهوم مستحدث بدأ استخدامه كأساس لمساءلة الحكومة عن استخدام الموارد العامة لسد حاجات المواطنين، لذا تعبر شفافية الموازنة عن قدرة المواطنين والمجتمع المدني على الحصول على معلومات خاصة بالموازنة العامة أي معرفة كيفية إنفاق وتخصيص الموارد العامة واستخدامها

من قبل الحكومة. وبهذا فإن شفافية الموازنة تتيح للمواطنين والمجتمع المدني الفرصة لتقييم ومتابعة ما إذا كانت الحكومة تقوم بإدارة الموارد العامة إضافة إلى مساءلة مسؤوليها واتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنة العامة. وتعتبر شفافية الموازنة أداة من أدوات المساءلة الاجتماعية من خلال تعزيز وتتبع الموازنة في كافة مراحل اعدادها، قبل اعدادها، خلال الاعداد، خلال التنفيذ وفي مرحلة التقييم، وذلك من خلال متابعة نشر ثماني وثائق أساسية للموازنة العامة واتاحتها للمواطنين.

وهذا يعني أن كافة المجتمع يجب أن يستشعر التأثير الإيجابي لشفافية الموازنة من خلال تطبيق المساءلة الاجتماعية والتي لها مردودها المجتمعي والاقتصادي شديد الارتفاع، فهي ترفع مستوى الرضا العام في المجتمع نتيجة ما يشاركه مع الحكومة في اختيار أولويات الإنفاق العام ورصد مساراته ومراقبة دوره في تحقيق أهداف المجتمع، ويعني ذلك أن الشفافية والمساءلة تدعم من عملية الديمقراطية والرشادة الاقتصادية في توطين الموارد في آن واحد.

حيث تعاني الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية من الخلل الواضح في معايير الشفافية المطبقة على معايير الموازنات العامة، وفق ما أظهرته نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة الذي نفذته مؤسسة أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة IBP عام 2014 وتظهر نتائج المسح بأن وزارة المالية الفلسطينية تنشر 3 وثائق من أصل 8 من المفترض نشرها للعامة من أجل زيادة الرقابة الشعبية والمدنية (أمان، 2014م، أ). ويحدد المسح ثماني وثائق أساسية خاصة بالموازنة العامة يتم تتابع نشرها للمواطنين بشكل شهري وبناء عليه يتم تقييم مدى شفافية الموازنة العامة لكل دولة.

1.2 أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة من خلال المعلومات والاستنتاجات والتوصيات التي توفرها للعديد من الجهات كالباحثين في هذا المجال من جهة والمجتمع المدني من جهة أخرى، حيث تتناول مفهوم المساءلة الاجتماعية ومدى تطبيقها على الموازنة العامة في فلسطين، كما تتبع أهميتها من كونها توضح كيفية الحفاظ على شفافية الموازنة العامة للدولة مما يعزز دورها ووجودها الذي تقوم به في المجتمع لدعم مسيرتها. وتتمثل الأهمية بالنسبة للجهات المستفيدة التالية:

1. بالنسبة للمجتمع:

- تمكن المجتمع من فهم أدوات المساءلة الاجتماعية بطريقة سلسة وسهلة، وأيضاً اعتبرت أداة تُمكن المواطن من فهم المساءلة الاجتماعية ومفاهيمها وأدواتها، وتعزز قدرته على الدفاع عن حقوقه وأولوياته وتعظيم صوته وإيصاله للجهات الحكومية الرسمية.
- استخلاص الدروس والعبر من تجربة المساءلة الاجتماعية ميدانياً وتحديد سلوك المساءلة الاجتماعية بالشكل الصحيح.
- تكتسب الدراسة أهمية كبيرة كونها تناقش أثر المساءلة الاجتماعية في تعزيز شفافية الموازنة العامة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية وهو موضوع له تأثير كبير على المجتمع الفلسطيني كون أن الموازنة العامة هي المؤثر الأكثر أهمية والذي يؤثر على حياة كل مواطن بشكل مباشر وغير مباشر.

2. بالنسبة للجامعة:

- تعتبر هذه الدراسة مصدراً جديداً للمراجع والدراسات الهادفة في مكتبة الجامعة ليستفيد منه الباحثين الآخرين
- بلورة المعرفة الأساسية لموضوع المساءلة الاجتماعية من خلال استعراض مفاهيمها وعرض وتحليل مقومات نجاحها واختبار أدوات تنفيذها في إطار أكاديمي يصلح للدراسة المنهجية

3. بالنسبة للباحثة:

- زيادة المعرفة والقدرة على التفكير المتميز وإيجاد أفضل المصادر للمعلومات
- تمكّنها من تطبيق منهجية جديدة في مجال تخصص الدراسة وهي منهجية تحليل المحتوى وهي طريقة جديدة لاستنباط طريقة لمعالجة مشكلة الدراسة

1.3 أهداف الدراسة

- تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وتتمثل في:
- التعرف على المساءلة الاجتماعية بشكل عام، وأهم أدواتها لتقييم الموازنة العامة للدولة
 - تحديد العوامل الأساسية ذات التأثير على فاعلية المساءلة الاجتماعية وعلى ضبط ومراقبة شفافية الموازنة العامة
 - فحص وتشخيص مستوى التزام الحكومة بتطبيق الشفافية والمساءلة على الموازنة العامة
 - تقديم توصيات تساهم في تعزيز تطبيق الشفافية والمساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة للدولة
 - اقتراح حلول وتوصيات تساعد في تعزيز وتثبيت مفهوم المساءلة الاجتماعية في الدولة

1.4 مشكلة الدراسة

تعتبر شفافية الموازنة العامة وانفتاحها على المواطن مؤشر تنمية وحكم رشيد في بلد ما كونها تساهم في إشراك المواطنين باطلاعهم على تنفيذ الموازنة ومساهماتهم في تقييم الأداء العام، لاسيما الرقابة على عدالة توزيع بنود الموازنة. ومن أهم متطلبات التقييم المجتمعي التي تكفل تحقيق شفافية الموازنة "أدوات المساءلة الاجتماعية"، ذلك المفهوم الجديد الذي أصبح جدلية لا بد من تفسيرها وتبني نتائجها.

ومن خلال مناقشة موضوع شفافية الموازنة العامة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية مع بعض المختصين والعاملين في هذا المجال، تم ذكر بعض المشكلات التي تواجههم عند الحصول على البيانات الخاصة بالموازنة مع العلم بأن هذه المشكلات متوافقة تماماً مع الأدبيات المتعلقة بنقص المشاركة المجتمعية وإتاحة المعلومات:

- عدم إتاحة ونشر الوثائق الثمانية الأساسية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة، وفي حال تم إتاحة بعضهم، يتم التأخر في إتاحتها ونشرها بمعلومات ناقصة لا تساعد في عملية المساءلة الاجتماعية
- لا يوجد أي مشاركة واضحة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني في المراحل الأولى لإعداد الموازنة العامة وهي أهم المراحل كون أنه يُوضّح الخطوط العريضة للموازنة العامة فيها
- عدم وضوح المعلومات والبيانات الظاهرة في الموازنة المقررة، فهي ليست إلا أرقام صماء يصعب فهمها من قبل المواطنين والمجتمع المدني
- التعطل المستمر للمواقع الإلكترونية لوزارة المالية مما يعيق من عملية إتاحة البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة

وهنا تكمن المشكلة الرئيسية للدراسة في عدم وضوح أهمية المساءلة الاجتماعية وفهم علاقتها بشفافية الموازنة العامة، وتتمحور في السؤال التالي:

ما أثر تطبيق المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين؟

ويتفرع من السؤال الرئيسي التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي المراحل الأساسية في اعداد الموازنة العامة، وهل تتسم هذه العملية بالشفافية الكاملة في كافة مراحلها، هل يتم نشر الوثائق الثمانية الأساسية المتعلقة بالموازنة العامة واتاحة المعلومات الخاصة بها في الوقت المناسب وبالشكل الذي يمكن الاعتماد عليه؟
- ما مستوى التزام الحكومة الفلسطينية بتطبيق معايير الشفافية في الموازنة العامة؟
- ما هي العوامل التي تؤثر في نجاح استخدام الموازنات كأداة للنزاهة والرقابة والشفافية؟
- ما هي الصعوبات والتحديات التي تواجه الموازنة العامة في فلسطين عند تطبيق المساءلة الاجتماعية؟

1.5 فرضية الدراسة

في ضوء مشكلة الدراسة وأهدافها، يمكن صياغة الفرضية الرئيسية للدراسة على النحو التالي:

الفرضية الرئيسية: تطبيق المساءلة الاجتماعية يساهم في تعزيز شفافية الموازنة العامة في فلسطين، حيث يمكن تطوير أدوات المساءلة الاجتماعية في حال توافر العناصر الأساسية للمساءلة الاجتماعية.

الفرضيات الفرعية:

- نشر واتاحة الوثائق الأساسية الثمانية للموازنة العامة بشكل دوري وفي الوقت المناسب من قبل وزارة المالية للسلطة الفلسطينية يعزز من شفافية الموازنة العامة في فلسطين
- اشراك منظمات المجتمع المدني في تطبيق المساءلة الاجتماعية يؤثر بشكل إيجابي للوصول إلى شفافية الموازنة العامة في فلسطين
- محدودية وسائل الاعلام في فلسطين يؤثر بشكل سلبي على تطبيق المساءلة الاجتماعية في تعزيز شفافية الموازنة العامة في فلسطين

1.6 متغيرات الدراسة

تهتم الدراسة بمعرفة أثر تطبيق المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين.

- **المتغير التابع Dependent Variable:** ويتمثل في شفافية الموازنة العامة للدولة، ويقاس بمدى توفر ونشر الوثائق الثمانية أثناء عملية إعداد الموازنة العامة في فلسطين، وهي:

- البيان التمهيدي للموازنة
- مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية
- قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة)
- موازنة المواطن
- التقارير الدورية خلال السنة (الشهرية والربعية)
- التقرير النصف سنوي للسنة المالية (مراجعة نصف السنة)
- تقرير نهاية السنة
- تقرير تدقيق الحساب الختامي (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م)

- **المتغير المستقل: Independent Variable** وتتمثل في عناصر المساءلة

الاجتماعية وهي: (البنك الدولي، 2015م)

- **الشفافية:** وتعرف على أنها "عملية داعمة تمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات في القطاع العام والتي قد تشمل: تقارير منتظمة عن الأعمال الحكومية، الميزانيات والنفقات، البرامج العامة، السياسات والأولويات الجديدة إلى جانب زيادة وعي المواطنين وفهم القوانين، الحقوق، الميزانيات والسياسات من خلال تنظيم الحملات العامة وتمكين العمل الجماعي من قبل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وتحالفات أصحاب المصلحة." (GIZ, 2013)
- **المشاركة:** وتعرف على أنها "حق الجميع في المشاركة في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم". (الداعور، 2008م، ص 20)
- **الاستجابة:** وتعني بأن تسعى الوزارات ضمن العمليات التي تقوم بها بتلبية احتياجات وخدمة أصحاب المصلحة. (UNDP, 2012)
- **المراقبة:** هي تعبير عن عقلانية مدروسة أو عفوية ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد تحقيق هدف أو أهداف معينة عندما يضع المرء لنفسه هدفاً محدداً ويسعى لتحقيقه فلا بد أن يقوم

بصفة دورية بمراجعة تقوده نحو الهدف وإذا وجد انحرافاً عن الهدف أو عثر على عقبات في طريق الوصول إليه، فإنه يحاول تصحيح اتجاهه وإزالة العقبات المخالفة ليتمكن من متابعة السير في اتجاه الهدف المنشود. (الشريف، 2013م، ص 16).

1.7 منهجية الدراسة

لتحقيق أغراض الدراسة فيما يتعلق بأثر المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة لدولة فلسطين، اعتمدت الدراسة منهجية تحليل المحتوى والذي يستهدف الوصف الدقيق والموضوعي لما يقال عن موضوع معين في وقت معين. (المدخلي، ص ص 4-5)، حيث أن هذه المنهجية هي الأكثر مناسبة مع موضوع الدراسة، وارتكزت على الأسس التالية:

- مراجعة الأدبيات المتعلقة بالمساءلة الاجتماعية من حيث مفهوما ومبادئها والأدوات المتعلقة بها إضافة إلى مقومات نجاحها، والموازنة العامة من حيث المفهوم والقواعد والمبادئ ومراحل اعداد الموازنة إضافة إلى تفسير وتوضيح الوثائق الأساسية الثمانية التي تحقق شفافية الموازنة
- مراجعة الوضع الفلسطيني المالي من خلال مراجعة التقارير الصادرة عن وزارة المالية والمجلس التشريعي والبنك الدولي، والكتب والدراسات التي تحدثت عن هذا الموضوع
- الرجوع إلى مواقع متعددة عبر الانترنت ذات علاقة بالموضوع
- استخدام منهجية تحليل المحتوى فيما يتعلق بمراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات، ومدى التزام وزارة المالية بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والقانون الأساسي الفلسطيني، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة. إضافة إلى معرفة الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، وتقييم وقياس الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين وفق ثلاثة معايير محددة.
- إجراء مقابلات فردية مع الأكاديميين والمسؤولين والمختصين بالمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة.

1.8 مصادر البيانات

وتم الاعتماد في عملية جمع البيانات على:

أولاً: المصادر الأولية: لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع الدراسة، تم تجميع البيانات الأولية من واقع السجلات والتقارير الإدارية والمالية الخاصة بالموازنة العامة. وفي سبيل انجاز هذه الدراسة بشكل منهجي وتحليلي، وإلى جانب تحليل الأدبيات المتوفرة، اعتمدت الدراسة على إجراء عدد من المقابلات الفردية مع عينة مقصودة من الخبراء والأكاديميين والمختصين والمسؤولين وأعضاء الفريق الأهلي لشفافية الموازنة في الائتلاف للنزاهة والمساءلة - أمان

ثانياً: المصادر الثانوية: تم الرجوع في هذا الصدد إلى مصادر البيانات المنشورة سواء كانت كتب ومراجع محلية، عربية وأجنبية، والبحوث العلمية المنشورة في الدوريات والمؤتمرات والأبحاث السابقة، مقالات، تقارير، دوريات والبيانات المنشورة من قبل وزارة المالية باعتبارها هي الجهة المسؤولة عن إعداد وإصدار الموازنة العامة، وصفحات الانترنت الخاصة بالمؤسسات المتخصصة.

1.9 حدود ومجال الدراسة

الحدود المكانية: فلسطين - الموازنة العامة في فلسطين

الحدود الزمانية: اقتصرت الدراسة على أن تكون الحدود الزمانية في الفترة ما بين 2011م لغاية 2015م، وذلك بسبب تعذر الحصول على البيانات اللازمة لقياس وتقييم شفافية الموازنة، حيث تعرضت الباحثة لضغوط كثيرة عند الحصول على المعلومات، ولتطبيق الأمانة والدقة العلمية ارتأت الباحثة التركيز على هذه الفترة لتقدم صورة أوضح وأدق تمكنها من تحقيق أهداف الدراسة. مجال الدراسة: تقتصر الدراسة في تحديد أثر المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين.

1.10 الدراسات السابقة

من خلال مسح الدراسات السابقة، تبين أن هناك عدد قليل من الدراسات تناولت جزء من الظاهرة موضوع الدراسة، وهي كالاتي:

أولاً: الدراسات الفلسطينية: **Palestinian studies**

1. (دراسة عواد، 2016م)، (دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز آليات المساءلة الاجتماعية في الحكم المحلي قلم الجمهور)

هدفت الدراسة إلى اظهار دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز آليات المساءلة الاجتماعية في الحكم المحلي، حيث استهدف المواطنين المستفيدين من أربعة بلديات في قطاع غزة وهم بلدية خانيونس، بني سهيلا، جباليا والقرارة. **ومن أهم النتائج** التي تم التوصل إليها، وجود حاجة فعلية لزيادة الوعي لدى المواطنين لفهم آليات المساءلة الاجتماعية، واعتقاد المواطنين بوجود قانون وإجراءات واضحة عن كيفية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمواطن وتعزز من الشفافية، وأنه لا بد من إجراء انتخابات مجلس بلدي بشكل ديمقراطي يعزز الشفافية والمساءلة. **وأوصت** الدراسة على ضرورة تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية من قبل منظمات المجتمع المدني التي من شأنها رفع وتعزيز مستوى الشفافية لدى البلدية مما يساعد البلديات ويكون محفزاً للمواطنين وخاصة في ظل الوضع الذي يعيشه المواطن في غزة، ولصناع القرار أن يشاركوا في عملية اتخاذ القرار كي يتحملوا المسؤولية معهم، ويكونوا أكثر تحفيزاً وأكثر رضا عن أداء البلديات، وأنه على متخذي القرار في البلديات التأكد من أن تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية ممل سيؤدي إلى رفع مستوى الشفافية، المشاركة والمتابعة والرقابة، وضرورة تعزيز الأربعة ركائز الأساسية للمساءلة الاجتماعية لدى البلديات بهدف تعزيز العلاقة بين المواطنين والبلديات.

2. (دراسة عطا الله، 2016م)، (دور الرقابة البرلمانية في تعزيز احكم الرشيد "دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008-2013م")

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع تطبيق الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ومستوى تأثيرها لتعزيز معايير الحكم الرشيد، **وقد خلصت النتائج** إلى وجود علاقة طردية حول مستوى تطبيق الرقابة البرلمانية ومدى تأثيرها على تعزيز معايير الحكم الرشيد. **وأوصت الدراسة** بضرورة تكاتف الجهود السياسية والأهلية لطي صفحة الانقسام، والسعي الجاد لتحقيق المصالحة والوحدة الوطنية، والسعي الدؤوب لتفعيل المجلس التشريعي الفلسطيني ودعوته للانعقاد بكافة كتله البرلمانية، والعمل على تنظيم انتخابات رئاسية وتشريعية عامة، وتعزيز وخلق الثقافة البرلمانية

السليمة التي تؤمن بالتعدد الحزبي والسياسي تحت قبة البرلمان، ضرورة توسع المجلس التشريعي في استخدام للوسائل الرقابية الممنوحة له دستورياً لا سيما وسيلتي الاستجواب وحجب الثقة أو سحبها، وإعداد دليل إرشادي للنواب حول وسائل الرقابة البرلمانية لتوضيح العملية الإجرائية لممارستها.

3. (دراسة بكرون، 2012م)، دراسة بعنوان (نظم صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة، دراسة حالة قطاع غزة)

هدفت الدراسة إلى التعرف على أنواع اتخاذ القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وبيان أثر استخدام كل من النظام التراكمي أو العقلاني أو المختلط على تقديرات الموازنة العامة للدولة، وأثرها على حجم الإنفاق العام وحجم الإيراد العام، وكذلك الوقوف على أسلوب اتخاذ القرار الأمثل الذي يتناسب مع الموازنة العامة، بالإضافة إلى التعرف إلى أهم المعوقات التي تواجه أسلوب اتخاذ القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها أن موازنة البنود هو الأسلوب المعتمد في إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأن نظام اتخاذ القرار المتبع في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية هو النظام التراكمي، وهذا ينسجم مع أسلوب إعداد الموازنة المتبع، وأن نظام اتخاذ القرار المتبع يؤثر تأثيراً مباشراً في تقديرات الموازنة العامة. وأوصت الدراسة بضرورة التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء حيث تقتصر موازنة البنود للرقابة على البرامج والمشاريع، ولضعفها في أهم وظائف الموازنة العامة وهي التخطيط، والتحول إلى النظام العقلاني في اتخاذ قرارات الموازنة العامة والذي ينسجم مع أسلوب موازنة البرامج والأداء، العمل على تطوير الكوادر البشرية العاملة في مجال إعداد الموازنة العامة في كل من وزارة المالية والوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة.

4. (دراسة الطيراوي، 2011م)، دراسة بعنوان (حرية الوصول للمعلومات في الواقع القانوني والعملي في فلسطين)

هدفت الدراسة بشكل أساسي إلى تشخيص وتقييم الواقع القانوني والعملي لحق الوصول للمعلومات في فلسطين للخروج بحلول تشريعية لتنظيم هذا الحق على أرض الواقع، وتعزيز نهج التخلص من ثقافة السرية في الوصول للمعلومة الرسمية غير المبررة في المؤسسات العامة التي يتم اللجوء إليها دائماً، وتتبع أهمية الدراسة من أهمية حق المواطن في الحصول على المعلومات من المؤسسات الرسمية، كون هذا الحق يعتبر المؤشر على مدى الحرية التي يتمتع

بها أفراد المجتمع على الصعيد الفلسطيني. وتكمن نتائج الدراسة في غياب للإطار الدستوري الحامي لهذا الحق بعدم النص عليه بشكل صريح في القانون الأساسي الفلسطيني، وغياب للنصوص الصريحة التي تكفل هذا الحق، مما يترك المجال في تطبيقه لمزاجية المسؤولين وتفسيراتهم وإرادتهم. والتوسع في القيود المشروعة على حرية الوصول للمعلومات دون وجود معايير واضحة. وأن هناك إشكاليات أفرزها الواقع العملي في تنظيم هذا الحق منها الإدارية، والمالية ومنها ما يعود لتوعية الموظفين والجمهور، ومنها ما يعود لغياب الممارسة الفعلية لهذا الحق على أرض الواقع. وأوصت الدراسة على ضرورة إجراء التعديلات اللازمة على القانون الأساسي بحيث يتم إدراج المفاهيم المتعلقة بحق الوصول للمعلومة والنص صراحة على حق المواطنين في الحصول على المعلومة من الهيئات العامة، وإنشاء هيئة للمعلومات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري يمنح رئيسها صلاحيات واسعة في تقرير مدى سرية أو عدم سرية أية معلومات تتمتع المؤسسات العامة عن تقديمها.

5. (دراسة لبد: 2004م) دراسة بعنوان (الأبعاد الاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية)

هدفت الدراسة إلى تقييم السياسات المالية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال التعرف على إيرادات السلطة الفلسطينية ومصادرها وإلقاء نظرة على الإنفاق العام وتوزيعه الوظيفي والاقتصادي ودراسة حجم عجز الموازنة وتأثيراته المحتملة للتوصل للاقتراحات والحلول المناسبة لمساعدة السلطة الوطنية على القيام بوظائفها الاجتماعية على المدى المتوسط وال المدى البعيد. وباستخدام أسلوب التحليل المقارن ومنهج التحليل الوصفي والكمي لفترات من تاريخ 1995 وحتى 2001، وخلصت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها أن الموازنات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لم تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المناط بها المشاركة الرسمية والفعالة غير متوفرة في إعداد الموازنات العامة، يتم إعداد الموازنة من قبل دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية دون مشاركة أي جهة أخرى سواء أهلية أو رسمية أو أكاديمية. وأوصت الدراسة بوجود عرض مشروع الموازنة أثناء إعداده على العديد من هيئات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، نشر ملخص الموازنة وأبعادها قبل إقرارها ضمن الوسائل الإعلامية المتاحة.

ثانياً: الدراسات العربية: **Arabian Studies**

1. دراسة أولية بعنوان (تقييم أولي عن المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي)، شبكة المساءلة الاجتماعية في العالم العربي ANSA، هيئة كير الدولية - مصر: (2013م)

هدفت الدراسة الأولية إلى رصد حالة المساءلة الاجتماعية في سبع بلدان في العالم العربي وهي: مصر والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين وتونس، واليمن. وتوضح الأدلة المقدمة في هذا التقرير بأنه على الرغم من قيام الحكومات الجديدة أو القائمة بتنفيذ الإصلاحات التشريعية بعد الحركات الثورية (الربيع العربي)، إلا مؤسسات الدول بشكل عام بطيئة الاستجابة حيث أن المشكلات الخاصة بالسماح للمواطنين بالإشراف المستقل ما زالت عائقاً حقيقياً. وعلى الرغم من استفادة منظمات المجتمع المدني في المنطقة من الشبكات في التواصل مع العامة، فقد واجهوا أيضاً تحديات في الضغط على الحكومات والأجهزة التشريعية نحو اتخاذ خطوات لزيادة المساءلة الاجتماعية. وأظهرت الدراسة بأنه لا يزال وصول العامة إلى المعلومات في بعض البلدان أمر غير متاح، وأن إقرار التشريعات لزيادة الشفافية بمفرده غير كافي. ولأن فلسطين دولة مختلفة عن أي دولة أخرى نظراً لتقسيم الأراضي بسبب الاحتلال الإسرائيلي وانقسام الحكومة، فمن الصعب قياس مستويات المساءلة الاجتماعية، إلا أن هذا لا يعني بأنه لا توجد مساءلة اجتماعية، لأن الدراسة أظهرت أمثلة كثيرة لممارسة المواطنين الضغط على أصحاب السلطة ذو الصلة. إلا أن إساءة استخدام السلطة الداخلية والفساد والمحسوبية شكلوا عقبات كبيرة أمام تطبيق المساءلة الاجتماعية وخاصة القطاع العام. وعلى الرغم من استيعاب بعض منظمات المجتمع المدني لأدوات المساءلة وإدراجها في هيكلها الإدارية، إلا أنه لا يزال هناك مخاوف على مدى ملائمة ذلك أو أهميته على الصعيد العام. ومما يزيد من صعوبة الأمر، عدم وجود حق للحصول على المعلومات. وغالباً ما يعتمد الفلسطينيون على وسائل الاعلام والاتصال الجماهيري للوصول إلى المعلومات، إلا أن العلاقات السياسية عادة ما تتلاعب باستقلال هذه المنافذ المحلية. وفي النهاية فقد أجمعت كل الأطراف المشاركة في هذه الدراسة على أنه لا يمكن تطبيق المساءلة إلا بعد الوصول لحل حقيقي لوضع السياسي الراهن.

2. دراسة (عبد اللطيف: 2011م) دراسة بعنوان (نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة في مصر)

هدفت الدراسة إلى استعراض الإصلاح المالي ومناقشة علاقته بتطوير الشفافية وتأثير ذلك على درجة المساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة في مصر، وتؤكد على أن صعوبة قراءة وفهم

الموازنة في مصر - نتيجة للطريقة المحاسبية التي تعرض بها كمجموعة من القيود المحاسبية- دون تسلسل من الروابط الاقتصادية والاجتماعية تعبر عن صلة الموازنة بأهداف المجتمع وحقوق مواطنيه قبل الدولة، مما يجعل الجامعات والمؤسسات البحثية لا تستطيع المساهمة الفعالة في عملية إدارة نقاش بناء في المجتمع حول الموازنة، وهو الأمر الذي يؤثر سلباً على قدرة وسائل الإعلام القومية وبالتالي على إدارة حوار مجتمعي حول مكونات الموازنة وترتيب الأولويات وتتوقف مساهمة الجميع عند استعراض الإجماليات فقط. وأوصت الدراسة بضرورة الإسراع في تطبيق موازنة البرامج وذلك حتى تتحول الموازنة إلى وثيقة مقروءة قابلة للمناقشة، وضرورة الإسراع باتخاذ خطوات هامة في تطبيق اللامركزية مما يعني إعادة تقسيم العمل داخل الحكومة بين المرافق المركزية وبين المحليات وتقديم مرفقات تكميلية مع الموازنة توضح الموقف المالي التوازني مع التفرقة في البنود التي تعد على الأساس النقدي بين المنصرف خلال العام المالي.

3. دراسة (قرداغي: 2011م) دراسة بعنوان (أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري)

هدفت الدراسة إلى التعرف على أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري في القطاعات الحكومية في إقليم كردستان وذلك من خلال التعرف على مستوى التزام الحكومة بتطبيق الشفافية والمساءلة والوصول إلى السبل التي تسهم في تعزيز تطبيق الشفافية والمساءلة. وأظهرت نتائج الدراسة إلى أن المساءلة والشفافية تسهم في جعل الموظفين أكثر فهماً لأسباب الإصلاح الإداري. وأوصت الدراسة بضرورة إعادة الدراسة على مستوى كل المرافق في حكومة الإقليم وعلى مستوى الإدارات المحلية في الإقليم، وتفعيل عمل المحاكم الإدارية وفصل القضاء عن الإدارة الحكومية ومحاكمة المفسدين والتغيير المستمر والدوري في المناصب الإدارية والتقليدية وغيرها من المقترحات المهمة، وإمكانية تحديث الأنظمة والتشريعات المتعلقة بالشفافية والمساءلة والإصلاح الإداري وتبسيط الإجراءات المركزية المقبلة والبيروقراطية المتخلفة ونشرها عبر وسائل الإعلام لتتقيف وتوجيه المواطنين، تفعيل المساءلة باعتماد نظام "من أين لك هذا" دون استثناء شخصي أو حزبي أو عشائري أو مذهبي أو طائفي، وبناء مركز لمكافحة الفساد وقياس الأداء التنظيمي لنشر التوعية ووضع استراتيجيات خاصة تشكل قانون خاص بحكومة الإقليم في مجالات الشفافية والمساءلة والإصلاح الإداري، وتطبيق الحكومة الالكترونية لتعزيز الشفافية والمساءلة وتقديم الخدمات عن بعد.

4. دراسة (السبيعي: 2010م) دراسة بعنوان (دور الشفافية والمساءلة الحكومية في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية)

هدفت الدراسة إلى التعرف على مستوى التزام القطاعات الحكومية بمدينة الرياض بتطبيق الشفافية واستتباط مستوى أنماط الفساد الإداري الشائعة في القطاعات الحكومية ومعرفة أهم المعوقات التي تحد من تطبيق الشفافية والمساءلة في القطاعات الحكومية. وتمثلت أهم نتائج الدراسة بأن مستوى التزام القطاعات الحكومية في المملكة العربية السعودية بتطبيق الشفافية، والتزامها بالنشر والإفصاح عن تفاصيل بنود موازنتها بكل دقة ووضوح في توقيت محدد وآلية منتظمة "مستوى منخفض". وأن مستوى حرص القطاعات الحكومية على تحديث أنظمتها وتشريعاتها لإزالة الغموض والضبابية عنها وإعلانها يعتبر متوسط، وأن مستوى التزام القطاعات الحكومية بمشاركة المواطنين في صنع سياساتها العامة "مستوى منخفض جداً". وأوصت الدراسة بضرورة العمل على رفع مستوى كفاءة الأجهزة الرقابية والقضائية بمنحها الصلاحيات الكافية ودعمها بالكوادر البشرية المتخصصة وبالموارد المادية والتقنيات الحديثة، وتحديث الأنظمة والتشريعات المتعلقة بقضايا الفساد الإداري والمساءلة وتبسيط إجراءات العمل واختصارها وإعلانها ونشرها عبر وسائل الإعلام المختلفة. وتطبيق الحكومة الالكترونية لتعزيز الشفافية والمساءلة وتقديم الخدمة عن بعد وتمكين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام من الاطلاع على ما يتخذ من سياسات وتشريعات.

5. دراسة (دعيبس، 2004م) دراسة بعنوان (مدى تطبيق الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية)

هدفت الدراسة إلى تحديد مفهوم الشفافية وأهميتها، بالإضافة إلى معرفة واقع تطبيق مبدأ الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية. وأظهرت النتائج أيضاً أن هناك فساداً في الإجراءات الحكومية، مما يستدعي الانتباه لهذه الظاهرة ومحاولة القضاء عليها بالسرعة الممكنة قبل نشيها بدوائر أخرى وبالتالي صعوبة القضاء عليها، كما تبين وجود الكثير من المعوقات التي تواجه تبني وتطبيق مبدأ الشفافية تتمثل في عدم وضوح أسس ومبادئ الشفافية، وكثرة القوانين والتشريعات التي أدت إلى غموض فكرة الشفافية، وأن تطبيق مبدأ الشفافية ليس بالأمر اليسير، وذلك يعود إلى ضعف تعاون المواطن في تحقيقه بسبب عدم معرفة المواطن بوجود التشريعات التي تضمن حقه. وتوصلت الدراسة إلى أن بناء الثقة المطلقة بين الحكومة والمواطن من خلال الوضوح والصراحة في الإجراءات هو المفهوم الأكثر إدراكاً لدى الموظفين في الدوائر الحكومية، وأن درجة تطبيق الشفافية كان ضعيفاً، حيث لا يتم إعطاء المواطن المعلومات اللازمة بطريقة يستطيع فهمها، بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطن بإعطاء آرائه وأفكاره.

6.دراسة (خشارمة: 2002) دراسة بعنوان (العوامل المؤثرة في تطور الموازنة العامة في الأردن، دراسة ميدانية)

هدفت الدراسة إلى التعريف بالموازنة العامة وتطورها منذ عام 1950 م وتبيان العوامل التي أثرت في تطورهما في الأردن. وكانت أهم نتائج الدراسة أن هناك عوامل أثرت على تطور الموازنة العامة في الأردن شملت التشريعات الضريبية وتطور الأنظمة المالية والتطور الاقتصادي والاجتماعي وقانون الشركات وقانون التجارة ومعايير المحاسبة الدولية والبيانات المالية. وأوصت الدراسة بضرورة مواكبة المستجدات الاقتصادية والمالية على الساحتين المحلية والدولية، الاستمرار في إحداث التحسينات والتعديلات على الموازنة العامة في الأردن، استكمال عملية التوثيق في الأردن بحيث تضم البيانات المتعلقة بالموازنة منذ تأسيس الدولة.

ثالثاً: الدراسات الأجنبية: Foreign studies

1. (Said and Binti Jaafar: 2014) Accountability in government linked companies: an empirical finding

دراسة بعنوان (المساءلة في الشركات الحكومية المرتبطة - نتائج تجريبية)

هدفت الدراسة إلى تقييم نتائج المساءلة في الشركات الحكومية المرتبطة بناء على 102 استجابة، حيث كشفت النتائج أن متوسط الدرجات لكل بنود المساءلة كانت أعلى من المنتصف مما يشجع الاستخدام الأفضل للمساءلة، وهذا يدل على أن الشركات الحكومية المرتبطة في ماليزيا جادة في تنفيذ مفهوم المساءلة ضمن الأنشطة اليومية، حيث اتفق معظم المستجيبين أن أموال المؤسسة تستخدم بطريقة صحيحة وممنهجة، وتتجه نحو تحقيق الأهداف التشغيلية في كل عام وضمان وجود استراتيجية منظمة وفعالة لكافة أصحاب المصلحة مثل (المواطنين، العملاء، الممولين).

2. (Ecaterina-Alina Sandua, Gheorghe Solomona, Daniela Morarb, Al-Shraah Muhammada: 2014) Considerations on implementation of a social accountability management system model in higher education

دراسة بعنوان (اعتبارات حول تطبيق نظام إدارة المساءلة الاجتماعية في مؤسسات التعليم العالي)

هدفت الدراسة إلى التركيز على التغيير المستمر في المؤسسات التي تتأثر بالتكنولوجيا والبيئة التنافسية والقانونية والمتطلبات التنظيمية، فتمثل المهمة الأساسية لوزارة التعليم العالي في تلبية الاحتياجات المحددة للتعليم والتدريب المهني للفرد، وكذلك احتياجات التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع. ووفقاً لرؤية الاستدامة، يعتبر تنفيذ نظام إدارة المساءلة الاجتماعية (SAMS) في مؤسسات التعليم العالي واحد من أحد الحلول الناجعة والفعالة والتي تستخدم من أجل حل المشاكل الحالية من المجتمع في وزارة التعليم العالي، وبالتالي، فإن هذا العمل يطور عدداً من المقترحات بشأن تنفيذ نظام إدارة المساءلة الاجتماعية (SAMS) بناء على تخصيص بعض متطلبات التربية الوطنية القانون وتكييفها مع متطلبات المسؤولية الاجتماعية SA8000 القياسية. وتوصلت الدراسة إلى أن نظام إدارة المساءلة الاجتماعية (SAMS) هو وسيلة لمواجهة التحديات والحفاظ على الأنشطة في المنافسة وتلبية احتياجات أصحاب المصلحة في ديناميكيات

تنسيق المصطلحات في التشريعات مع معايير إدارة التعليم وتكامل المبادئ التي تحكم المدارس والتعليم العالي والتعلم مدى الحياة. وأوصت الدراسة بضرورة تركيز الجهود على تطبيق النتائج مع المعايير المطلوبة والمتطلبات التشريعية عن طريق وضع مؤشرات للأداء.

3. (Leny Nofianti, Novie Susanti Suseno: 2014) Factors affecting implementation of good government governance(GGG) and their implications towards performance accountability

دراسة بعنوان (العوامل المؤثرة على تنفيذ إدارة الحوكمة الرشيدة وأثرها نحو تطبيق المساءلة)

هدفت الدراسة إلى فحص العديد من القضايا الرئيسية والتي لها تأثير على إدارة الحوكمة الرشيدة والكفاءة المهنية والسيطرة على الجهاز الحكومي الداخلي من أجل تنفيذ إدارة حوكمة رشيدة وقياس مدى تأثيره على أداء المساءلة للحكومة المحلية. واعتمدت هذه الدراسة على المنهج التطبيقي التوضيحي باستخدام الاستبيانات والبيانات الأولية والثانوية وتقارير تقييم الأداء في وحدة البنية التحتية المحلية، وأخذت العينة العنقودية الطبقية العشوائية. وتوصلت الدراسة إلى أنه يمكن تنفيذ إدارة المساءلة على الجهاز الحكومي الداخلي والسيطرة على الكفاءة المهنية للجهاز الحكومي الداخلي حيث أثرت إيجابياً على تنفيذ إدارة الحكم الرشيد مما أدى إلى تأثير إيجابي على أداء المساءلة للحكومة المحلية.

4. UNDP –(2013) "Reflections on Social accountability"

دراسة بعنوان (انعكاسات المساءلة الاجتماعية)

تركز هذه الدراسة على أربعة أنواع من مبادرات المساءلة الاجتماعية لإيضاح الممارسات الجيدة بين المجالات المختلفة للتدخل المحلي والدولي؛ المبادرة المجتمعية بمشاركة المواطنين؛ سياسة التنمية المحلية وعملية التخطيط؛ عملية مساءلة الدولة الرسمية وعملية السياسة الدولية. حيث تعمل نتائج الممارسات الجيدة في مبادرات المساءلة الاجتماعية على تعزيز الحكم الديمقراطي بطريقة تساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ويتطلب استمراريتها ليس فقط وجود المساءلة الاجتماعية بشكل استراتيجي، ولكن أيضاً من الضروري تعميق وتوسيع هذه الممارسات الموجودة فعلياً، وأيضاً مناقشة دور المجتمع المدني وإيضاح الطريقة التي يقوم بها شركاء التنمية بتقريب المفاهيم، وتصميم وتنفيذ برامج ومشاريع المساءلة الاجتماعية بالاعتماد على مجموعة واسعة من الأدبيات ودراسات الحالات إضافة إلى توفير إطار لتحليل انعكاسات نهج المساءلة الاجتماعية باعتبارها وسيلة لاستخلاص الدروس المستفادة بصورة منهجية.

وتوصلت الدراسة إلى أن الجهات الفاعلة في مجال التنمية في جميع أنحاء العالم ستعكس جيداً ما تقوم بعمله في دعم وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، إضافة إلى دمج الدروس المستفادة في تصميم إطار العمل الإنمائي بعد عام 2015 لضمان مستقبل أكثر إنصافاً واستدامة للجميع. وعليه يؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP وغيره من المنظمات الدولية بأن الخبرات والتجارب المتعلقة بمبادرات المساءلة الاجتماعية لا تتوقف فقط على المساعدة في تحسين تقديم الخدمات ودعم التقدم نحو الأهداف الإنمائية للألفية، وإنما أيضاً لدعم تحقيق رغبة المواطنين بالتوجه نحو المؤسسات الحاكمة والتي تعتبر مستجيبة وخاضعة للمساءلة.

5. Rudith S.King, (2013) –"Social Accountability for Local Governance In Ghana":

دراسة بعنوان (المساءلة الاجتماعية في الحكم المحلي في غانا)

هدفت الدراسة إلى تقييم مدى فعالية المساءلة الاجتماعية كإحدى الاستراتيجيات التي تعمل على تعميق إدارة التنمية اللامركزية في غانا، حيث تم إجراء بعض المحاولات لتمكين السكان المحليين للمطالبة بالشفافية والمساءلة من نظام الحكم المحلي على النحو المطلوب. وتم الاعتماد في جمع البيانات على المصادر الرئيسية المتمثلة في إجراء مقابلات ومناقشات مع الأعضاء الأساسيين في المجالس، إضافة إلى تنفيذ مجموعات بؤرية مع أعضاء الجمعية العامة الذين تم اختيارهم. وتوصلت الدراسة إلى أنه في حال تم تحقيق مساءلة أفقية منصفة في الإدارات اللامركزية في غانا، وكان هناك ضعف في المساءلة الرأسية نظراً لعدة عوامل منها ضعف الهياكل الفرعية وضعف قدرة المتوقع منهم لتعزيز المساءلة الاجتماعية. وتتطلب المساءلة الرأسية تدخل خارجي من المشاركين، وهو الدور الذي من المتوقع أن يؤديه المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، وينبغي أن يمتلك مقدمي الخدمات في المجتمعات المحلية عناصر بناء القدرات لتعزيز المساءلة الاجتماعية.

6. (Raza Ahmed:2008) Governance, Social Accountability and the Civil Society

دراسة بعنوان (الحكومة، المساءلة الاجتماعية والمجتمع المدني)

تستعرض هذه الدراسة أدبيات المساءلة الاجتماعية والتي تعتبر وسيلة لتحقيق الحكم الرشيد وزيادة المشاركة الجماهيرية من أجل تحسين تقديم الخدمات العامة، حيث تهدف إلى مناقشة مفهوم وأدوات المساءلة الاجتماعية والتي أدت إلى تحسين أداء أجهزة الدولة والجهات الفاعلة في

سياقات مختلفة في الدول النامية، وزيادة الجهود التي تقودها الجهات المانحة لتتلاقى مع برامج الحكم الرشيد والاقتصاد الليبرالي الجديدة والتي تميل إلى التغاضي عن السياسة التي هي محور الصراع من أجل تحقيق المساءلة الاجتماعية. وتوصلت الدراسة إلى إيجاد المفاهيم الأساسية للمساءلة والحكم الرشيد والمجتمع المدني بصفته الممثل الأساسي للمجتمع، وتوضيح ما هي الفئة الأكثر عرضة للخطر في حال عدم توفر احتياجات الحياة الأساسية، وكيفية التخلص من الفقر المدقع وبينه كمثل في حال أنه تم تنفيذ مبادرات لتطبيق المساءلة الاجتماعية.

7. Carmen Melena and others (2004) – "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice"

دراسة بعنوان (المساءلة الاجتماعية، مقدمة حول المفهوم والممارسة الناشئة)

تهدف الدراسة إلى تقديم لمحة موجزة حول مفهوم المساءلة الاجتماعية، وبيان أهميتها، وشرح بإيجاز العناصر الرئيسية وكيفية تطبيقها للاستفادة من خبرات المبادرات في جميع أنحاء العالم. وأظهرت نتائج الدراسة بوجود قدر كبير من الأدلة على الجهود المبذولة لمبادرات المساءلة الاجتماعية من خلال منظمات المجتمع المدني والمجتمع المحلي، والتي يمكن أن تعمل على إيجاد آليات جديدة وفعالة للمساءلة، إضافة إلى تعزيز المساءلة الأفقية التي من شأنها أن تتحول نحو تطبيق الحكم الرشيد، وتحسين تقديم الخدمات العامة وتعزيز فعالية التنمية. وتوصلت الدراسة إلى أن دور المواطن المباشر وإشراك المجتمع المدني في الرقابة والمساءلة يعتبر أكثر أهمية لضمان فعالية التنمية. وأن تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية يمكن أن تلعب دوراً هاماً ومؤسسياً ضمن منظومة الحكم القائم وتقديم الخدمات، وبالتالي يضمن قدر أكبر من المساءلة من الحكومات لمواطنيها في جميع القطاعات.

1.11 التعليق على الدراسات السابقة

من خلال مراجعة الأدبيات النظرية والدراسات التطبيقية السابقة، تبين أن غالبيتها تتمحور حول الجانب النظري لمفهوم المساءلة والشفافية بشكل مستقل، حيث تنوعت في طرقها وأهدافها وطرق جمع البيانات وتحليلها، فلم تركز على مفهوم المساءلة الاجتماعية بشكل خاص. وأما من ناحية موضوع الموازنة العامة، فقد ركزت بعض الدراسات الفلسطينية حول تقويم السياسات المالية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال التعرف على الإيرادات ومصادرها والإنفاق العام وتوزيعه الوظيفي الاقتصادي (لبد، 2004)

وبعد استعراض الدراسات العربية السابقة، تبين أن البحث في الجانب التطبيقي لموضوع الدراسة تم في بيئة مصر من خلال دراسة (عبد اللطيف، 2011) حيث هدفت الدراسة إلى استعراض الإصلاح المالي ومناقشة علاقته بتطوير الشفافية وتأثير ذلك على درجة المساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة في مصر، ولكنها لم تركز على مدى فاعلية تطبيق المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة للدولة. وأغلب الدراسات العربية كانت تستهدف أثر المساءلة على الإصلاح الإداري فقط في الوزارات الحكومية (قرداغي، 2011).

أما بالنسبة للدراسات الأجنبية، فوجدت بعض الدراسات توضح المفاهيم الأساسية لعنوان الدراسة وهي المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة، وتتفق على وجود علاقة طردية بين تطبيق المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة، والمشاكل الأساسية المتمثلة في الفساد وصعوبة القضاء عليه. إضافة إلى أن أغلبية الدراسات تتفق على أن المساءلة الاجتماعية تساهم بشكل أساسي في توجيه المواطنين نحو المشاركة الإيجابية الفاعلة التي تعزز قيم النزاهة والشفافية، وبالتالي المساهمة في تحقيق التنمية من خلال المشاركة الشعبية.

وبناء على نقاط الاتفاق والاختلاف في الدراسات السابقة والدراسة الحالية، تظهر الفجوة البحثية التي تعمل الدراسة الحالية على معالجتها فهي تقيس مدى تأثير تطبيق المساءلة الاجتماعية على الموازنة العامة للدولة لتصل إلى مستوى عالي من الشفافية، حيث تقوم الدراسة على أساس جمع المعلومات والمعطيات النظرية والواقعية وتحليلها، وتحليل العوامل الأساسية التي تؤثر على شفافية الموازنة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية، إضافة إلى استخدام المنهج الوصفي فيما يتعلق بالخلفية النظرية بالمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة، واستخدام منهجية تحليل المحتوى فيما يتعلق بمراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات، وتقييم وقياس الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين

إضافة إلى إجراء عدد من المقابلات مع المسؤولين والأكاديميين والخبراء والمختصين بالمساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة.

1.12 ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات الأخرى:

على الرغم من وجود بعض الدراسات السابقة التي تتحدث عن المساءلة بشكل عام والمساءلة الاجتماعية بشكل خاص، إلا أن هذه الدراسة تعتبر من الدراسات المتخصصة والمتميزة كونها تركز على دور المساءلة الاجتماعية في دعم شفافية الموازنة العامة في دولة فلسطين، حيث تحاول تقييم وقياس مدى شفافية الموازنة العامة من خلال إتاحة الوثائق الأساسية الثمانية بهدف رفع مستوى وجودة الإفصاح ودرجة الانفتاح على المواطنين. واعتمدت هذه الدراسة على منهجية تحليل المحتوى، إضافة إلى إجراء عدد من المقابلات مع صناع القرار والمختصين والأكاديميين والخبراء، لذلك تعتبر هذه الدراسة خطوة أمامية نحو وضع الجانب التطبيقي لموضوع الدراسة حيز التنفيذ في فلسطين.

ومن خلال ما سبق فإن هذه الدراسة تتميز عن الدراسات السابقة في الآتي:

- حسب علم الباحثة تعد هذه الدراسة من الدراسات والأبحاث القليلة التي تستهدف موضوع المساءلة الاجتماعية بشكل عام وتأثيرها على شفافية الموازنة العامة في فلسطين.
- توفير المعلومات بشكل رئيسي حول وضع الموازنة العامة في الدولة، فحسب علم الباحث فإن هناك نقصاً في عدد البحوث والدراسات التي تتعلق في هذا المجال.
- إلقاء الضوء على المشكلات التي تحد من شفافية الموازنة والصعوبات التي تواجه المهتمين عند تطبيق المساءلة الاجتماعية
- استعراض مفاهيم المساءلة الاجتماعية ومبرراتها وتحليلها وعرضها واختبار أدوات تنفيذها في إطار أكاديمي يصلح للدراسة المنهجية.
- قياس وتقييم مدى توافر الوثائق الأساسية الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة للدولة خلال السنوات من 2011 وحتى 2015
- مراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات

الفصل الثاني
الإطار النظري للمساءلة
الاجتماعية وشفافية الموازنة
العامة

المبحث الأول

الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية

2.1.1 مقدمة

تعتبر المساءلة الاجتماعية من أحد الموضوعات التي نالت اهتمام أصحاب الفكر الإداري والاقتصادي والاجتماعي لما لها من أهداف كثيرة في تحقيق أسس النزاهة والشفافية على كافة أوجه القطاعات العامة والخاصة، فهي تعبر عن أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني حول مدى قدرتها على مساءلة مقدمي الخدمات من ناحية، والجهود المبذولة من الحكومة والجهات المعنية الأخرى لمساندة هذه الأفعال والاستجابة لها من ناحية أخرى. فالمساءلة الاجتماعية هي منهج مستحدث مبني على إشراك المجتمع المدني بشكل مباشر أو غير مباشر لمساءلة مقدمي الخدمات، حيث تجمع عموماً ما بين معلومات عن الحقوق وتقديم الخدمات والعمل الجماعي من أجل التغيير، فهي مضمونها وجوهرها تصحيح للأخطاء ومحاولة لعدم تكرارها، وفي الوقت ذاته، هي دعم الممارسات الإيجابية الجيدة وتعزيزها وحث على ممارستها.

يستعرض هذا الفصل الإطار النظري للدراسة مقسم لجزئين: الجزء الأول الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية في فلسطين من حيث تحديد مفهوم المساءلة الاجتماعية والمفاهيم المتصلة بها وأدواتها وعناصرها ومبادئها ومقومات وعوائق تطبيقها ومن ثم يربط بين المفاهيم والتعاريف المتشابهة مثل الشفافية، الاستجابة، المشاركة والمراقبة.

أما الجزء الثاني من الفصل فيستعرض الإطار النظري لشفافية الموازنة العامة من حيث تعريف الموازنة العامة وأهميتها وخصائصها والقواعد والمبادئ التي تحكمها ومراحل إعدادها والتحديات والصعوبات التي تواجه الموازنة العامة ومقومات نجاحها، إضافة إلى تعريف شفافية الموازنة والوثائق الأساسية الثمانية التي تعبر عن شفافية الموازنة، والمبادئ الهامة التي تخص شفافية الموازنة، والحق في الحصول على المعلومات.

2.1.2 الخلفية النظرية للمساءلة الاجتماعية

وتعد المساءلة إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فهي معياراً ضابطاً للأداء، وأداة تقييمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة عندما تتم محاسبتهم من قبل الهيئات المخولة بذلك رسمياً أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني والرأي العام للحد من الخروقات والانحراف في العمل. (أمان، 2012م، ص16، ب). ويثير تحديد مفهوم المساءلة العديد من

الصعوبات حيث يتداخل هذا المفهوم مع مفاهيم أخرى كالمسئولية والرقابة ويقصد بالمسئولية هنا هيكل وألية المساءلة أو المحاسبة عن الأعمال والتصرفات التي يمكن أن يتأثر بها أطراف التعامل (أبو طه، 1997)، كما أنه على الرغم من تعدد المعاني التي قدمها الباحثون والمهتمون في هذا المجال فإنه يوجد نقص في التحديد الدقيق في الموضوع وتتنوع زوايا النظر إليه (الطراونة والعضايلة، 2010م، ص 67).

2.1.3 ماهية المساءلة لغة واصطلاحاً:

أولاً: مفهوم المساءلة لغة:

تعتبر كلمة المساءلة من ناحية لغوية مصدراً للفعل الرباعي "ساءل" ومعظم معاجم اللغة لا تتناول هذه الكلمة بل تتناول كلمة مسئولية وهي تختلف في المعنى عن كلمة مساءلة، إذ تطلق كلمة المسئولية أخلاقياً على التزام الشخص بما يصدر عنه من القول أو العمل والمسئول هو المناط به عملية المتابعة. (المعجم الوسيط)

ثانياً: مفهوم المساءلة اصطلاحاً:

ورد الكثير من الاصطلاحات حول مفهوم المساءلة ومنها:

عرفت المساءلة على أنها "وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات من خلالها أن يتحمل مسئولية أدايم، بحيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان من يتعامل معهم بان الأمور تجري للمصالح العام ووفقاً للأهداف المرسومة". (Hammond, 2000, p14)

وعرفت أيضاً على أنها "القدرة على التأكد من أن المسؤولين الحكوميين مسئولين عن تصرفاتهم، وملزمين بتبرير وإخبار المواطنين بقراراتهم، حيث يمكن أن يعاقبوا عليها في نهاية الأمر". (Perzzotti & Smuloviz, 2006, p5)

وتعرف المساءلة أيضاً على أنها "إطار المسئولية الشاملة التي تجمع الدولة مع كل الأطراف الفاعلة في التنمية، فهي إطار ينبنى على حملة من الالتزامات "التزامات ينص عليها القانون"، التزامات ملزمة وطوعية تناط بعهدة الدول بناء على مسئوليتها الوطنية وعلى مسئوليتها الدولية تجاه الدول والمؤسسات الدولية" (النجداوي، 2014م). وطبقاً لمولجان تتضمن المساءلة السلطة بالضرورة فمتى ترأس المراقب الخاضع للمراقبة فحينئذ يمكن أن تحيي المساءلة. (البنك الدولي، 2005م، ص12، أ).

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) على أنها "الطلب من المسؤولين بتقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المطالبات وتحمل بعض أو كل المسؤولية عن عدم الكفاءة أو المس بالأمانة والنزاهة". (UNDP, 2015)

كما وضحت الوثيقة الأساسية التي صدرت في فعاليات التدريب الإقليمي في القاهرة تحت عنوان "المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات" تعريف المساءلة الاجتماعية على أنها "التزام من في يدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم، ومن منظور حقوق الإنسان، وتفهم المساءلة بصورة أفضل على أنها طبيعة العلاقة بين مجموعتين من الأطراف الفاعلة، أصحاب الحقوق والمكلفون بالواجبات، فالعلاقة الخاضعة للمساءلة هي علاقة يلتزم فيها المكلفون بالواجبات (قادرة، إدارات حكومية، مديرون، مقدمو خدمات) بتحمل مسؤولية وتبعات أفعالهم، بينما يكون بمقدور أصحاب الحقوق (مواطنون أو عملاء) مساءلة هؤلاء المكلفين بالواجبات عن طريق ممارسة المشاركة بالرأي" (UNDP, 2010).

وتتطلب المساءلة القدرة على المحاسبة والتنفيذ على حدٍ سواء، فلكي يخضع السياسيون والموظفون الحكوميون ومقدمو الخدمات للمساءلة، فلا بد من محاسبتهم على أفعالهم؛ حيث يجب عليهم تفسير أو تبرير أفعالهم التي يقومون بها وسببها. وينبغي أيضاً أن يكون من الممكن معاقبة واضعي القرارات أو مكافأتهم على أدائهم (الإنفاذ)، بحيث يمكن اتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تدارك الأمر في حالة فشل المساءلة. (UNDP, 2010, p5).

وللمساءلة غرضان، الأول سياسي للتحقق من سوء استخدام السلطة من قبل السلطة التنفيذية والسياسية)، أما الغرض الثاني وهو التشغيلي أو التنفيذي ويتمثل في ضمان الأداء الفعال للحكومات. (Lister, S. 2010, p8).

وتتمثل الوظيفتان الرئيسيتان للمساءلة في:

- وظيفة الحد من السلطات: نظام فعال للمساءلة لضمان القدرة على التنبؤ ومنع إساءة استخدام السلطة
- وظيفة تقييم الأداء: بالتالي سيتم زيادة فاعلية وكفاءة تقديم الخدمات العامة (أمان، 2015م، ص8، ج)

ويصنف أودونيل O'Donnell آليات المساءلة إما أفقية أو رأسية، حيث تشير كليهما إلى محور عمليات الجهات الحاكمة. أما مفهوم المساءلة الأفقية فيشير إلى عمليات النظام الداخلي

للجهات الحاكمة، في حين تتضمن المساءلة الرأسية وجود ضوابط خارجية، ومثل هذا التصنيف يؤكد على توجهات نظام الرقابة بالإضافة إلى المجالات التي تجري فيها التبادلات بين شبكة مؤسسات الدولة المتفاعلة لتحقيق التوازن بينهما. أما في حالة المساءلة الرأسية فإنه يوجد عامل اجتماعي خارجي حاكم، وفي المقام الأول هم (الناخبين). (Peruzzotti & sun, 2007, p9).

وتشير المساءلة الرأسية إلى علاقات المساءلة السياسية ما بين المواطنين وممثلهم المنتخبين، بحيث تكون الحكومات مسئولة أمام المواطنين عندما يستطيع المواطنون القول ما إذا كانت هذه الحكومات تعمل لصالحهم وتحكمهم بشكل ملائم أم لا، فيعاد انتخاب المسؤولين الذين يعملون لصالح المواطنين، ويخسر الذين لا يعملون لصالح هؤلاء المواطنين (الفاصد، 1998م، ص11). أما المساءلة الأفقية فتشير إلى الرقابة المتبادلة المتضمنة في مؤسسات الحكم المعنية بالضوابط والتوازنات الرقابية - التي تمثل علاقات تقوم على مساواة مشتركة لا تتلاءم بسهولة مع نماذج الموكل والوكيل. (فوكس، 2014م، ص12). إلا أنه وجد أن صورتى المساءلة الرأسية والأفقية غير مرضيتين من جوانب كثيرة، مثلاً عدم ملائمة العمليات الانتخابية، عدم كفاية الضوابط والتوازنات التي ترسيها الدولة، قوانين السرية، غياب نقاط الدخول للمواطنين لاسيما الفئات المهمشة. (Perzzotti & Smuloviz, 2006). لذا ظهرت المساءلة القطرية والتي تجمع ما بين المساءلة الرأسية والأفقية، حيث تنطوي على إشراك مباشر للمواطنين داخل المؤسسات الحكومية. حيث أن جهود المساءلة الاجتماعية يمكن أن تكون إما رأسية أو قطرية. وتكون قطرية عندما يضع المواطنون مطالب مباشرة على الدولة، سواء من داخل أو من خارج القنوات الانتخابية. (Peruzzotti & Smulovitz, 2006).

ومن هنا لا يمكن أن نهتمش أهمية دور كل من المساءلة الرأسية المتعلقة بآليات مساءلة الحكومة، والمساءلة الأفقية التي تتحقق من خلال نظام من القيود والتوازنات المتبادلة والهيئات الإشرافية داخل الحكومة وبين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

2.1.4 ماهية المساءلة الاجتماعية:

تعتبر المساءلة الاجتماعية إحدى صور المساءلة الناتجة عن أفعال المواطنين ومنظمات المجتمع المدني التي تهدف إلى مساءلة الحكومة، وكذلك جهود الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى لمساندة هذه الأفعال والاستجابة بشكل فعلي لها. فتعطي المساءلة الاجتماعية الفرصة للجهات الفاعلة داخل الحكومة وخارجها كي تعمل جنباً إلى جنب، الأمر الذي يضمن حصول المواطنين على النتائج المرجوة التي يحتاجونها ويستحقونها. فهي إحدى المؤشرات على نجاح سياسة

المشاركة الاجتماعية، فكلما كان هناك مشاركة مجتمعية أعلى، كلما كان هناك مساءلة اجتماعية فاعلة وقادرة على توجيه الحكومة ومؤسساتها نحو تقديم الخدمات بفاعلية أكثر، وتوزيع المصادر والموارد الموجودة، وتقادي تقديم الخدمات لفئات معينة داخل المجتمع دون غيرها.

كان البنك الدولي أول من أطلق مصطلح "المساءلة الاجتماعية" والتي تصف مجموعة من الإجراءات والأدوات التي يمكن للمواطن، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام والقطاع الخاص أو النقابات استخدامه لمساءلة المسؤولين الحكوميين وموظفي القطاع العام. (هيئة كير الدولية، 2013م، ب)

وعرفها البنك الدولي على أنها "أسلوب للإدارة العامة يشرك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في صنع القرارات العامة وإخضاع الحكومة للمساءلة عن أفعالها، وهي طريقة لزيادة الكفاءة في أداء الحكومات عن طريق تمكين المواطن من توضيح احتياجاته وإشراكه في صنع أنشطة الحكومة" (البنك الدولي، 2011م، ص7، ب)، وهي "مدخلاً نحو بناء المساءلة التي تعتمد على إشراك المجتمع المدني، على سبيل المثال أن يكون المواطن العادي و/أو منظمات المجتمع المدني التي تشارك بشكل مباشر أو غير مباشر في زيادة الطلب على المساءلة، وفي إطار القطاع العام تشير المساءلة الاجتماعية إلى نطاق كبير من الأفعال والآليات التي يمكن أن يستخدمها المواطنين والمجتمعات ووسائل الإعلام المستقلة ومنظمات المجتمع المدني لمساءلة الموظفين العموميين والمسؤولين الحكوميين، وتشمل هذه الإجراءات المشاركة في وضع الميزانية العمومية، وتتبعاً للإتفاق العام، ومتابعة توصيل الخدمات العامة، والتحقيقات الصحفية، واللجان العامة، والمجالس الاستشارية من المواطنين، وقياس المساءلة بقيادة المواطن تكامل وتعزيز آليات المساءلة التقليدية مثل الموائمات والموازنات السياسية، والمحاسبة ونظم المراجعة، والقواعد الإدارية والإجراءات القانونية. (البنك الدولي، 2004م، ج)

وكذلك فإن المساءلة الاجتماعية هي "أداة التزام من بيدهم السلطة بتحمل تبعات أفعالهم في قضايا المجتمع والتي تؤثر على عدد كبير من المواطنين لوصف الحقوق والمسئوليات بين أجهزة الدولة من مؤسسات ومنظمات مجتمع مدني وأطراف فاعلة بالسوق لما له من أثر على حياة المواطنين، حيث تعتبر هذه الأداة حق مشروع للمواطنين حق يتم تفسيره وتبرير استخدام صلاحياتها واتخاذ التدابير التصحيحية عندما تدعو الحاجة". (أمان، 2014م، د)

وتعرف المساءلة الاجتماعية أيضاً على أنها "مجموعة واسعة من الأعمال والآليات التي يستخدمها المواطنون ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وغيرها من الأطراف الفاعلة غير

الحكومية في مطالبة من يقومون على إدارة الشأن والمال العام لتوضيح قرارات تم اتخاذها، والإجابة على أسئلة متعلقة بالمشاريع أو الخدمات أو الفرص التي تم توزيعها أو إدارتها، وتقوم المساءلة الاجتماعية على مجموعة من العناصر تتلخص في الشفافية، المشاركة والاستجابة والرقابة". (وزارة الحكم المحلي، 2015م)

ويعطي مفهوم المساءلة الاجتماعية إمكانات كبيرة للسيطرة على الإجراءات الحكومية في الدول الديمقراطية الممثلة بشكل عام، وفي بعض الحالات مثل ما حدث في أمريكا اللاتينية، حيث تم عمل استطلاع رأي حول قدرة المواطنين على التحكم في الإجراءات الحكومية. (Perzzotti & Smuloviz, 2006, p26)

وبما أن المساءلة الاجتماعية تعمل على بناء قوة المواطن في مواجهة الدولة، فإنها تمثل إلى حد ما عملية سياسية، إلا أنها مختلفة عن المساءلة السياسية والتي تركز على المسؤولين المنتخبين وحيث يكون صوت المواطن غالباً قد تم تفويضه إلى الممثلين عنه ما بين فترتا الانتخابات (فوكس، 2014م). وتعمل المساءلة الاجتماعية على توظيف كل من الإجراءات المؤسساتية وغير المؤسساتية، فتُفعل الإجراءات أو الدعاوي القانونية من قبل الهيئات الرقابية وهي مثال على الإجراءات المؤسساتية الموجهة، أما التعبئة الاجتماعية وكشف وسائل الإعلام فهي أمثلة على تلك غير المؤسساتية. وتعتمد المساءلة الاجتماعية في القطاعات المهمة والمنظمة على المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية التي تكون قادرة على التأثير على النظام السياسي والأجهزة البيروقراطية العامة. (Peruzzotti and sun, 2007, p10). في حين أنه تمحور مفهوم المساءلة الاجتماعية تبعاً لفهم وإدراك مفهوم المساءلة في حد ذاته (البنك الدولي، 2004م، ج)، حيث تبين وجود خمسة مكونات يجب أن تكون موجودة بالنسبة للعلاقات الخاضعة للمساءلة في الإدارة العامة للحكم وهي: الولاية، الموارد، الأداء، ومعلومات عن الأداء، وقابلية التنفيذ. (Camargo and Jacobs, 2011, p7)

ويتمحور مفهوم المساءلة الاجتماعية حول تمكين المواطنين من التعبير عن ردود أفعالهم والتعبير عن مطالبهم في الحصول على خدمات أفضل، وشفافية أكثر فيما يتعلق بالموازنة والعقود المفتوحة واللوائح والقوانين، إضافة إلى تقديم قدر من ردود الأفعال القيمة والمعلومات الثمينة إلى الموظفين الرسميين العموميين الذين يتمتعون بسمة التجاوب، وتزويدهم بما يحتاجونه من نفوذ سياسي لتنفيذ ودعم الإصلاحات التي تصب في صالح الفقراء وزيادة ثقة المواطن في الحكومة.

2.1.5 أهداف المساءلة الاجتماعية:

تهدف المساءلة الاجتماعية كمفهوم وممارسة إلى تحقيق العديد من الأهداف التي تصب في مجملها إلى تحسين الخدمات المقدمة من طرف الجهات المسؤولة للمواطنين، حيث أن أهداف أي حكومة وهيئات محلية تبني في الأساس على تقديم أفضل الخدمات للمواطنين ضمن الموارد المتاحة والمتوفرة ضمن قيم النزاهة والشفافية والمساءلة.

وتتمثل أهداف المساءلة الاجتماعية في:

- المراقبة والتحكم، تحسين الأداء والالتزام بالقانون
- ضمان وصول المعلومات إلى المسؤولين عن تيسير أعمالهم لجعلها أكثر فعالية للحصول على خدمات أفضل إلى جانب زيادة ثقة المواطن في الحكومة.

2.1.6 أهمية المساءلة الاجتماعية:

تعتمد أهمية المساءلة الاجتماعية على إيجاد جسم موحد يجمع كافة الجهات المعنية مثل الحكومة، المواطنين، منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والقطاع الخاص لتعمل معاً من أجل تطبيق الشفافية التي تعتبر الركيزة الأساسية للمساءلة الاجتماعية.

حيث برزت المساءلة الاجتماعية باعتبارها سلاحاً مهماً في النضال من أجل تحسين الحكم وتقديم الخدمات كاستراتيجية متكاملة، فتعمل على تعزيز دور المواطنين لرصد وممارسة المساءلة. ولابد من التغلب على مجموعتين من المعوقات لكي يتحقق ما يريد أن يسأل به المواطن: يجب أن يكون لدى المواطنين معلومات موثوق بها بشأن مستحقاتهم وكيفية أداء الخدمات، ويجب أن يكونوا قادرين على اتخاذ إجراءات استناداً إلى تلك المعلومات لتطبيق المساءلة، الأمر الذي غالباً ما يتطلب العمل الجماعي. وبهذه الطريقة، تقوم المساءلة الاجتماعية بتحسين تقديم الخدمات المقدمة للمواطنين، وخاصة الفقراء منهم. (Agarwal et al, 2009, p1)

وهناك ثلاث براهين أساسية تؤكد على أهمية المساءلة الاجتماعية تتمثل في تحسين إدارة الحكم (الحكومة)، زيادة فعالية التنمية والتمكين. أولاً، فيما يتعلق بمسألة إدارة الحكم (الحكومة) تعد محاسبة مسؤولي القطاع العام بمثابة حجر الأساس للحكم الرشيد وشرط أساسي لديمقراطية فعالة في الوقت الحاضر. ففي كثير من الحكومات تصاغ السياسات بطريقة تقديرية وغير شفافة مما يتعارض مع المصالح والأولويات المتعلقة بالفقراء، فتبقى هذه المشكلات مستمرة لأن الجهات الثلاثة الرئيسية الفاعلة في وضع السياسة العامة، فصناع السياسات، ومقدمي الخدمات،

والمواطنين يمتلكون أهداف وحوافز مختلفة وتكون أحياناً متعارضة مع بعضها البعض مما يزيد من تضارب المعلومات وانعدام التواصل بين هذه الجهات. لذا من خلال زيادة توافر المعلومات، وتقوية صوت المواطن، وتشجيع الحوار والتشاور بين هذه المجموعات الثلاث وخلق حوافز سيتم تحسين الأداء في الحكم، كما وتساهم المساءلة الاجتماعية في زيادة فعالية التنمية. ويتحقق ذلك من خلال تحسين الخدمة العامة وتصميم سياسات أكثر وعياً. -4 Malena et al, 2004, pp (5)

وتزداد أهمية المساءلة الاجتماعية باعتبارها أداة قوية لمكافحة فساد القطاع العام بالإضافة إلى تحسين عمل الحكومة، وتؤدي المساءلة الاجتماعية إلى تمكين المواطنين. حيث يشير تقرير عن التنمية في العام 2004م إلى أن العامل الأساسي لجعل الخدمات تعمل لصالح الفقراء يتمثل في تعزيز علاقات المساءلة بين واضعي السياسات ومقدمي الخدمات والمواطنين. فعن طريق تحسين معلومات المواطنين وقدرتهم من التعبير وتقديم حوافز تشجيعية للمساءلة من القاعدة إلى القمة وخلق آليات للمشاركة في الرقابة والحوار والتفاوض بين المواطنين، يمكن أن تقدم آليات المساءلة الاجتماعية مساهمة مهمة في تصميم السياسات الأكثر استنارة وتحسين الخدمات العامة. (البنك الدولي، 2005م، ص8، د).

ومن هنا يعتبر استحداث مفهوم المساءلة الاجتماعية نوعاً من أنواع تمكين المواطنين على تجاوز مجرد الاحتجاج والاتجاه إلى التعامل مع البيروقراطيين والسياسيين بطريقة مدروسة ومنظمة وبناءة ومنتظمة، مما يزيد من فرص إحداث التغيير الإيجابي، إضافة إلى أنها تساهم في زيادة فعالية التنمية وذلك من خلال تحسين تقديم الخدمات العامة وتصميم سياسات أكثر وعياً.

2.1.7 مبادئ المساءلة الاجتماعية:

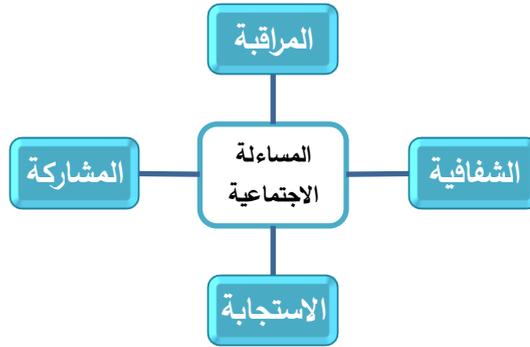
تشمل المساءلة الاجتماعية أربعة مبادئ أساسية، كل منها يستخدم كخليط معين من الاستراتيجيات: (UNDP, 2013, p12, A)

- إعداد المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة، ويشمل رفع وعي المواطنين وتعزيز الثقة والقدرة على المشاركة وبناء الشبكات والتحالفات
- جمع وتحليل واستخدام المعلومات، ويشمل إيجاد وتأمين وتحليل المعلومات من أعمال الحكومة وترجمتها إلى مختلف الأشكال والأساليب واللغات، وتبادلها عن طريق وسائل الإعلام والشبكات الاجتماعية والسياسية

- الاضطلاع بتعاقدات المساءلة مع الحكومة، ويشمل استخدام أدوات المساءلة الاجتماعية مثل بطاقات الأداء، ومراجعة الحسابات وتحليل الموازنة إما عن طريق استخدام الأماكن الرسمية الحالية، أو عن طريق تطوير وسائل أخرى، أو عن طريق الحشد للاحتياجات الاجتماعية
- استخدام المعلومات من تعاقدات المساءلة مع الحكومات، ويشمل حملات المناصرة والضغط لمتابعة انجاز كافة الالتزامات.

2.1.8 عناصر المساءلة الاجتماعية:

يتمحور إطار المساءلة الاجتماعية حول أربعة عناصر أساسية والتي تتمثل في الشفافية والمشاركة والاستجابة والمتابعة في حين أنها تحتاج عند تنفيذها بأن تصبح جزء من نظام متكامل لكي تصبح فعالة. (GIZ, 2014, A)



شكل (2.1): عناصر المساءلة الاجتماعية:

المصدر: من اعداد الباحثة بالاستناد إلى دليل المساءلة الاجتماعية GIZ، 2014م

أولاً: المساءلة الاجتماعية والشفافية

لا تعتبر الشفافية هدفاً وإنما هي ركيزة أساسية تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة قائمة على الوضوح والعلنية والقدرة على الوصول إلى المعلومات على مختلف المستويات، فتدعم العمليات التي تمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات في المجال العام والتي يمكن أن تتضمن الإفصاح المنتظم حول عمليات وميزانيات وإنفاق الحكومة وبرامجها الهامة، وكذلك سياستها الجديدة وأولوياتها؛ إلى جانب رفع مستوى توعية المواطن للقوانين والحقوق والميزانيات والسياسات من خلال الحملات العامة. حيث تستند الشفافية على علنية القرارات واتخاذها، فحجب القرارات عن المواطنين وسريتها لا يمكن المساءلة عنها مما يؤدي إلى تعطيل إشراك المواطنين للوصول إلى حلول ايجابية. ففي حال غياب الشفافية، لا يمكن تطبيق المساءلة، وفي

حال عدم وجود المساءلة، فلن يكون للشفافية أي أهمية. فتواجه هذين المبدأين في مؤسسة ما يُوجد خدمة مميزة وفعالة مقدمة للمواطنين.

يمكن تعريف الشفافية بأنها "حق كل فرد من العاملين أو المتعاملين من المواطنين في الوصول إلى البيانات والإطلاع على المعلومات وآليات صنع السياسات واتخاذ القرارات ذات العلاقة ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي، وتمثل الشفافية مدخلاً لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي لما تؤدي إليه من الثقة، وكذلك المساعدة على اكتشاف الفساد". (السبيعي، 2010م، ص 9).

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) / برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR)، بأنها "ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، تتيح لأصحاب المصلحة جمع معلومات قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور". (UNDP, website, 2016)

وعرفت الشفافية أيضاً بأنها "عملية داعمة تمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات في القطاع العام والتي قد تشمل: تقارير منتظمة عن الأعمال الحكومية، الميزانيات والنفقات، البرامج العامة، السياسات والأولويات الجديدة إلى جانب زيادة وعي المواطنين وفهم القوانين، الحقوق، الميزانيات والسياسات من خلال تنظيم الحملات العامة وتمكين العمل الجماعي من قبل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وتحالفات أصحاب المصلحة". (GIZ, 2013)

ويفسر فيتو تانزي "Vito Tanzi" الشفافية على أنها: "التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وأن يتم بوضوح وفقاً لآلية محددة يطلع عليها الجمهور، وتحدد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية". (أيمن، أيلول 2013م، ص 7)

ويعتبر مفهوم الشفافية بالنسبة لشخص ما قد يعني المراقبة لشخص آخر، والمساءلة لشخص ما قد تعني الاضطهاد بالنسبة لشخص آخر، فموقف أي شخص من هذه القضايا يعتمد على مكانته وعلاقته بها. كلا المفهومين مترابطين بطبيعتهما فمن الضروري معرفة من سيلتزم لصالح من؟ ومن سيخضع للمساءلة أمام من؟، وفي حقيقة الأمر فإن مجموعة من الجهات الفاعلة تتفق على أن الشفافية والمساءلة هما المفتاح لجميع أنواع "الحكم الرشيد" تبدأ من برامج مكافحة الفقر

إلى برامج مشاركة المسؤوليات في الميزانية التشاركية، وإدارة المنظمات غير الحكومية. حيث أن كلاً من الشفافية والمساءلة تتشارك نفس المشكلة المفاهيمية: نادراً ما يتم تعريفها بدقة باعتبار تعريفهما مطلق ويعني كل شيء لكل الناس. فالاعتقاد السائد حول قوة الشفافية واضح ومباشر: تُولد الشفافية المساءلة، وهنا يتبادر إلى الذهن العديد من العبارات ذات الصلة مثل (المعلومات هي السلطة)، (الحقيقة تمنحك الحرية) و(قل الحقيقة لو أمام السلطان). (Fox, 2015)

وتعد المساءلة والشفافية عنصرين مهمين في الحكم الرشيدة، إذ أن الشفافية هي قوة مؤثرة تستطيع أن تحارب الفساد، وأن تحسن الحكم وأن تعزز المساءلة. فلا يمكن فصل المساءلة والشفافية إذ تشمل كلاهما نفس الإجراءات في معظم الحالات، على سبيل المثال إعلام الجمهور بالتقارير، فكل منهم يتفرد بمجموعة جوانب مما يصعب أمر فصلهما في تعريف أو إجراء واحد (معيار الانتوساوي 21 ISSAI، ص 12). (1)

ولكن غالباً ما تمنح قوانين الشفافية الوصول فقط للمستندات التي تشير إلى تقارير العمليات المنتهية، وليس السماح للمواطنين بالوصول إلى المعلومات عن العمليات التي تقود إلى اتخاذ القرارات، وعادة ما تطالب الحكومة بضرورة السرية الشخصية والأمن القومي كأسباب لمقاومة سياسة الشفافية الكاملة، وعلى الرغم من أنه في أغلب الأحيان قد يكون هذا هو الحال، فإن الحكومات كثيراً ما تستخدم مثل هذه المطالبات كمبررات فقط لإخفاء المعلومات المزعجة عن أنظار الجمهور. (معهد البنك الدولي، 2011م، ص 22، أ)

وتنص المعايير الدولية على ضرورة توافر العناصر التسعة التالية لتحقيق الشفافية:

1. تصميم الإجراءات والتعليمات الحكومية بما يتفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة
2. وضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح تحدد فيها: (المعلومات التي يجب توفيرها، المواعيد التي يجب نشرها فيها، المسئولة القانونية عن عدم نشرها)
3. أن توفر المؤسسات الحكومية معلومات كافية لفهم عملها وتسهيل مراقبة أدائها
4. أن توفر المؤسسات الحكومية البيانات التي يحتاجها المواطن والقطاع الخاص لوضع الخطط المستقبلية، وتقدير معدلات المخاطرة الاستثمارية

¹ الإنتوساي: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي منظمة مستقلة، ذاتية ومركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، وتقدم للأجهزة العليا منذ 50 سنة إطاراً وهيكل مؤسسية لتبادل المعلومات والخبرات من أجل تحسين وتطوير الرقابة المالية العامة على المستوى الدولي، وكذلك تطوير الخبرات الفنية والعلمية كرد للاعتبار والنفوذ للأجهزة العليا للرقابة في كل دولة من دول المنظمة هي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة.

<http://www.intosai.org/ar/about-us.html>

5. أن تكون نصوص القوانين واللوائح والتعليمات والإجراءات في متناول المواطن
6. يتم توفير البيانات الأساسية عن الأداء الاقتصادي في وقت سريع وملائم
7. يتم توفير البيانات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة بشكل مفصل ودقيق وسريع
8. يتم توفير نصوص الدراسات والبحوث التي تقوم الدوائر الحكومية بإعدادها والتي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر
9. تقوم الدوائر الحكومية بشكل دوري وكلما دعت الحاجة بوضع نصوص السياسات والإجراءات والخطط التي تتبناها في متناول الجمهور (سايح، 2012م، ص 58).

وتتمثل أسس الشفافية في:

- احترام القوانين
- العقلانية في الاتفاق
- القدرة على المواجهة
- التفاعل بين الأنظمة ومنظمات المجتمع المدني
- التفاعل مع وسائل الإعلام
- دعم وتقنية المعلومات
- وضوح المعايير
- الأجواء الديمقراطية (أبو حبيب، 2014م، ص 14):

ومن خلال ما سبق، يمكن القول بأن الشفافية هي مقدمة أساسية لتفعيل المساءلة الاجتماعية، فلا مساءلة دون شفافية، حيث أن المواطن يستطيع ممارسة دوره في مساءلة الحكومة إذا تمكن الحصول على المعلومات، وأن الشفافية في نطاق الشأن العام تعني حق المواطنين في الحصول على المعلومات التي تمتلكها الحكومة بالإضافة إلى حقهم في المشاركة في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات. فالشفافية تعني أن تصبح الحكومة بمثابة بيت من زجاج لا يخفى على من بخارجها ما يدور بداخلها، ويكون ذلك من خلال فتح أروقة الإدارة للاطلاع العام أي إتاحة المعلومات.

ثانياً: المساءلة الاجتماعية والمشاركة

تتمثل المشاركة في حق المواطن بالمشاركة في تقديم تغذية راجعة فيما يتعلق بعمليات صنع قرارات تخص الدولة كالتخطيط الاستراتيجي وصياغة الميزانيات ونظام الشكاوي، واستخدام آليات لحل الخلافات، وفي هذا المجال، يعتبر توفير الحكومة للدعم شرطاً مسبقاً لخلق وتمكين بيئة مناسبة للتفاوض. فالمساءلة الاجتماعية هي نهجاً أساسياً نحو بناء مساءلة تعتمد على المشاركة، فهي موقف بواسطته يشارك المواطنون العاديون أو منظمات المجتمع المدني في انتزاع المساءلة بشكل مباشر أو غير مباشر.

فالمشاركة هي حق الجميع في المشاركة في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم. وترتكز المشاركة الرحبة على حرية التجمع وحرية الحديث وعلى توفر القدرات للمشاركة البناء (الداعور، 2008م، ص 20)، كما ويرتبط مفهوم المشاركة ارتباطاً وثيقاً وصوت المواطن والمساءلة الاجتماعية وإشراك المجتمع المدني. (Lister, 2010, p 12-13).

يجب أن تكون مشاركة المواطنين والإعراب عن الصوت واسعة النطاق ومترابطة مع السياسات الوطنية والدولية ومع أطر الحقوق الدولية. ففي كثير من الأحيان تكون المشاركة فيما يتعلق بتنفيذ البرامج على مستوى المجتمع المحلي أو مستوى الحي، ولكن المواطنين لا يشاركون في اتخاذ القرارات الأوسع نطاقاً والتي تؤثر على السياسة العامة الوطنية. ويفرض إتباع حقوق الإنسان الالتزام ببرامج التنمية وأن يكون البحث دائم عن الروابط بين المجتمع المحلي والوطني والعالمية، وبين تقديم الخدمات والسياسة العامة والعلاقات الدولية. (Ackerman, 2005)

بحيث يتم إشراك المواطن في تحليل وصياغة الميزانيات الوطنية أو المحلية أو ربط نتائج ممارسات الرصد والتقييم التشاركية على المستوى المحلي بأعمال الميزانيات والمسائل أو القضايا المتعلقة الإدارية، ومسائل إدارة الحكم على المستويات الأعلى من تسلسل تقديم الخدمات العامة. (Malena et al, 2004, p7)

وتمثلت المبادئ التي تقوم عليها المشاركة البناءة في:

- مجموعة واسعة من الإجراءات
- تنتج إصلاحات في نظام الحكم
- تشمل الحوار بين المنتجين
- تستطيع ممارسة السلطة عن طريق المواطنين المنظمين
- تنتج نظاماً ديمقراطياً أكثر قوة (البنك الدولي، نوفمبر 2011م، ب)

وتُعد المشاركة الموسعة أمراً هاماً لثلاثة أسباب: أولاً، تعتبر المشاركة المدنية للمساءلة الأكثر فاعلية عندما لا يعلم مسؤولي الحكومة ما المتوقع من المجتمع المدني، وعندما يُشكل مسؤولي الحكومة وجماعات التأثير الاجتماعية جزءاً من المجتمع الإدراكي نفسه، فإنه يُمكن للمسؤولين المشاركة على نحو صحيح في أي وقت ومكان وبأي طريقة في حالة مراقبتهم وتقييمهم ومساءلتهم. كما ويُمكن أن تكون المساءلة الاجتماعية أكثر فاعلية عندما تجعل مسؤولي الحكومة أكثر تأهباً. ثانياً، إن جماعات المجتمع المدني حسنة السلوك تتميز عادة بذلك لأنها تثق في قيام الحكومة بدورها على الوجه الأمثل. وعلى الرغم من ضرورة أن يكون هناك بعض من درجات الثقة المجتمعية بغرض التماسك الوطني، إلا أن هناك كثير منها يُمكن أن يكون عائقاً للتقدم، ثالثاً، تُعتبر المبادرات الداعمة للمساءلة المتضمنة نطاقاً واسعاً من الاهتمامات والمراكز الفكرية أكثر شرعية من المبادرات الأخرى المستندة إلى مجموعة صغيرة من المحترفين المختارين. ولضمان الاستمرارية، يلزم أن تكتسب الكيانات الداعمة للمساءلة الشرعية عن طريق المجتمع في كل من فترة تأسيسها وأثناء عملياتها اليومية. (معهد البنك الدولي، 2011م، ص ص 23-24، أ)

وبصفة عامة، فإن العديد من مشاركات الرأي تعتبر بمثابة عملية يشارك ويساهم بها الناس لوضع السياسات وتنفيذها، غير أن هناك العديد من المستويات المختلفة والأنواع للمشاركة والأنماط المختلفة والمتمثلة بما يلي:

- **الوعي والقدرة على الوصول إلى المعلومات:** وبهذا المستوى تكون المشاركة الفعلية عند حدها الأدنى وتشمل تبادل المعلومات وحملات التوعية للجمهور والمبادرات التثقيفية
 - **التشاور:** إشراك المواطنين والجهات المعنية في الحوار والتشبيك، وينطوي عليها تحليلات ورسم الخرائط للجهات المعنية
 - **التمثيل:** وفي هذا المستوى يتم تمثيل وجهات نظر الجهات المعنية في مستويات السياسات العامة من خلال المواطن أو مجموعات المناصرة الاجتماعية
 - **الشراكة:** وفي هذا المستوى يتم الانتقال من مرحلة التشاور إلى مرحلة الفعل، حيث تتخذ مندييات المواطنين ومبادرات وضع السياسات وتنفيذها
 - **الرقابة والتدقيق:** وفي هذا المستوى تدعم الجهات المعنية مبادرات من أجل وضع السياسات وتقديم الخدمات وتوفير ما يلزم من الرصد والتقييم باعتبارهم مالكين العملية بالكامل
- ثالثاً: المساءلة الاجتماعية والمراقبة "المتابعة"

تتمثل المراقبة والمتابعة في التجميع والتحليل المنظم للمعلومات لتمكين الأطراف المعنية، كطرف ثالث مراقب، من تقرير فيما إذا كانت الحكومة تقوم بتنفيذ مسؤولياتها وفقاً للقانون أم لا. ويتضمن ذلك في المتابعة والمراقبة الدورية للموازنة العامة للدولة وفعاليتها وتقديم خدماتها من خلال أدوات مثل المتابعة بالمشاركة "التدقيق الاجتماعي"، وتتبع الإنفاق العام"، والميزانية المستقلة وتحليل السياسات؛ وأدوات إشراف رسمية ولجان متعددة من الأطراف المعنية. فعلى المواطنين مراقبة عملية تنفيذ برامج ومشروعات الحكومة التي أعدها لكي يستطيع المشاركة بنفسه في علاج أي قصور أو خلل بها دون انتظار، ولتحقيق أهداف السياسات الموجودة.

فالمراقبة بشكل عام هي تعبير عن عقلانية مدروسة أو عفوية ترتبط بكل مسعى إنساني ينشد تحقيق هدف أو أهداف معينة عندما يضع المرء لنفسه هدفاً محدداً ويسعى لتحقيقه فلا بد أن يقوم بصفة دورية بمراجعة تقوده نحو الهدف وإذا وجد انحرافاً عن الهدف أو عثر على عقبات في طريق الوصول إليه، فإنه يحاول تصحيح اتجاهه وإزالة العقبات المخالفة ليتمكن من متابعة السير في اتجاه الهدف المنشود. (الشريف، 2013م، ص 16).

والأصل أن الحكومة تدير مواردها وأموالها وأعمالها وبرامجها بغض النظر عن وجود رقابة أو مساءلة لأنها وجدت لتقديم خدمة ستظهر محسوسة على أرض الواقع من خلال مشاريعها وتصرفاتها، وسيحكم المواطنين ما إذا أدت الحكومة دورها أم لا، وهو المعنى الأول بمساءلة الدولة عن ذلك، مع ملاحظة وجود فوارق نتيجة ظروف متعددة في مدى فاعلية أو عدم فاعلية هذه المساءلة. ومعنى ذلك أن المساءلة موجودة سواء وجدت الرقابة أم لا توجد، إلا أن الربط بين المساءلة والرقابة جاء لإضفاء الفاعلية على مضمون المساءلة من خلال الرقابة وحتى يصبح المسؤولين عرضة للاستجابات بخصوص ما قاموا به من مهام ومسؤوليات.

رابعاً: المساءلة الاجتماعية والاستجابة

تعبر الاستجابة عن قدرة الحكومة ورغبتها واستعدادها في تحديد احتياجات وأولويات وتطلعات المواطنين، وكذلك طلب الحكومة للتغذية الراجعة من المواطنين، فعندما نقول حكومة مستجيبة، فذلك يعني أن جميع مشاريعها وأعمالها تأتي في إطار إشباع الحاجات العامة للمواطنين بمعنى أن تستلهم في رسم خططها وسياساتها الحاجات الحقيقية للمواطنين فتكون أعمالها واضحة لحاجات المواطن وتطلعاته. حيث ترتبط الاستجابة ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة أمام المواطنين لاتخاذ القرارات المسبقة في الموازنة، ويزيد العمل المجتمعي من فرص الاستجابة ممن يتولون السلطة.

يعتبر تحسين استجابة مقدمي الخدمات تحدياً حقيقياً لأن الخدمات العامة بالنسبة للجزء الأكبر من الخدمات تكون على المستوى المحلي، مما يعرقل قدرات التنفيذ والإنفاذ لدى الدولة بسبب القيود المفروضة على الموارد والعقبات المؤسسية. لهذا السبب فإن تعزيز طريق المساءلة المباشرة والقصيرة من خلال آليات المشاركة المحلية ينظر إليها باعتبارها وسيلة فعالة محتملة لممارسة بعض المهام المرتبطة. (Camargo and Jacobs, 2011, p8).

ويمكن تعريف الاستجابة بأن تسعى الوزارات ضمن العمليات التي تقوم بها بتلبية احتياجات وخدمة أصحاب المصلحة. (UNDP, 2012, B)

ويعتبر العنصر شديد الأهمية في استراتيجية المساءلة الاجتماعية تتمثل في القدرة على استخلاص الاستجابة من المسؤولين العموميين وانجاز تغيير حقيقي. ويمكن أن تكون عمليات التفاوض معنية بحالات خاصة محددة أو ذات طابع مؤسسي، وقد تأخذ هذه العمليات شكل التفاعل المباشر بين المواطنين والدولة مثل الاجتماعات على مستوى المجتمع المحلي مع مسؤولين حكوميين، أو أشكالاً غير مباشرة للوساطة مثل التشاور والتفاوض. (البنك الدولي، ص 15).

تقدم المساءلة الاجتماعية مجالاً كبيراً لتحسين استجابة مقدمي الخدمات ومساءلتهم. وتعترف آليات المساءلة الاجتماعية بالقيود المفروضة على جميع الأفراد، لا سيما الأفراد الأكثر حرماناً وبالتركيز على العمل الجماعي، تقوم المساءلة الاجتماعية على عمل الجماعات التي لديها احتياجات ومصالح مشتركة، وهو ما قد يزيد من احتمالية استجابة المسؤولين العموميين. وعلاوة على ذلك، تعمل آليات المساءلة الاجتماعية أيضاً في الفترة التي بين إقامة الانتخابات، مما يمكن الجماعات من رصد الخدمات وتقديم مطالبهم تجاه مقدمي الخدمات بصفة مستمرة. (UNDP, 2010, p8, C)

وتقاس مؤشرات الاستجابة من خلال معرفة مدى حساسية الحكومة للرأي العام وذلك من

خلال:

- أي الهيئات أو الجماعات أو الجهات أو الطبقات التي تكون الحكومة أكثر استجابة لها؟
- إلى أي حد تكون الحكومة أكثر استجابة للرأي العام؟
- ما مدى سرعة الحكومة في الاستجابة لمطالب الرأي العام مقارنة بمطلب أصحاب المصالح الخاصة؟ (عطا الله، 2016م، ص14)

ومن خلال شرح علاقة المساءلة الاجتماعية بعناصرها الأربعة، يتبين أن الشفافية بجانب مشاركة المواطنين، والرقابة والرصد، ومدى استجابة الحكومة ومقدمي الخدمات لاحتياجات

المواطنين تهدف إلى تحسين الأداء العام وتزيد من تعزيز النتائج الايجابية للمسئوليات والمهام التي يتوجب من المسؤولين تنفيذها على أكمل وجه بما في ذلك الرقابة على المال العام.

ويتوقف مدى فعالية هذه العناصر على توفر العديد من الشروط، ومنها:

- بيئة سياسية مواتية
- إطار ملائم من السياسات والقوانين
- جهات حكومية ماهرة وداعمة
- قدرات مؤسسية لدى أصحاب المصلحة غير الحكوميين (البنك الدولي، 2011م: ص ص 10-12، ب)

2.1.9 أدوات المساءلة الاجتماعية:

تهدف المساءلة الاجتماعية إلى تمكين المواطنين أصحاب المصلحة للحصول على أفضل الخدمات ومن ثم فهي تعتمد على آليات اسماع الصوت والمشاركة من خلال أدوات تتيح وتؤدي إلى تحقيق الهدف. حيث يعتبر استخدام منهج المساءلة الاجتماعية من خلال تطبيق الأدوات المخصصة له ضرورة مهمة لتمكين المواطن والمسئول من المساهمة المشتركة والحقيقية في عملية البناء ويؤكد على حرصهم على الموارد والمال العام وآليات التصرف بها ومكافحة الفساد وضمان وصول الخدمة للمواطن.

ويمكن لأدوات المساءلة الاجتماعية أن تقطع شوطاً طويلاً نحو تحسين فعالية تقديم الخدمات وصنع واتخاذ القرار العام لتكون أكثر شفافية وتشاركية لتصب في صالح الفقراء، وبما أن الفقراء هم الأكثر اعتماداً على الخدمات الحكومية والأقل قدرة على إخضاع المسؤولين الحكوميين للمساءلة فسيكونون الأكثر استفادة من مبادرات المساءلة الاجتماعية، حيث تقوم مبادرات المساءلة الاجتماعية بتعزيز التمكين، ولاسيما تمكين الفقراء، وتبين من البحوث أن عدم رضا الفقراء عن عمل الحكومة يتعلق إلى حد كبير بقضايا المساءلة والاستجابة. وأكد الفقراء أن مؤسسات الدولة لا تستجيب ولا تخضع للمساءلة أمام الفقراء ولا تخضع لمساءلة أي شخص وأنها تخضع لمساءلة الأغنياء فقط من خلال توفير المعلومات الهامة عن الحقوق والاستحقاقات والتماس ردود الفعل الممنهجة من الفقراء، وتوفر وسائل لزيادة وتوحيد صوت الفئات المحرومة والضعيفة. هذا يعزز التمكين الفعال للفقراء ويزيد من فرص استجابة الدولة لاحتياجاتهم. لذلك صُممت أدوات المساءلة الاجتماعية لتخدم مصلحة هؤلاء الأكثر فقراً (ولم تصمم ليتم استغلالها

من الجماعات الأكثر قوة) وذلك لضمان فعالية المساءلة وجعلها تصب في صالح الفقراء.
(Malena et al, 2004, p1-7).

ويتمحور استخدام هذه الأدوات حول المجالات الرئيسية التالية:

- إعداد وتنفيذ ورصد وتقييم استراتيجيات تقديم الخدمات العامة للمواطنين.
- إصلاح القطاع العام وعمليات إدارة الإنفاق العام.
- مشاريع التنمية التي تنفذها اللجان المحلية ومؤسسات المجتمع المدني.
- الرقابة العامة (الشعبية) ودورها- التدخلات القطاعية في مجالات الصحة، التعليم، النقل والمواصلات، المياه والصرف الصحي...الخ). (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية NDC، 2015م، ص 19)

وتكمن الغاية من استخدام أدوات المساءلة الاجتماعية:

- تحديد المسؤوليات وتحسين جودة المرفق وتطوير المشاركة
 - الوقوع وردع الممارسات غير المقبولة (المكناسي، 2011م، ص 11)
- وانحصر عدد أدوات المساءلة الاجتماعية في أغلب الدراسات والأبحاث والأدلة التي تم اعدادها ما بين 15 - 21 أداة، فمثلاً البنك الدولي (PRAN-World Bank, 2012, A) ووزارة الحكم المحلي (وزارة الحكم المحلي، 2016م) حصروا أدوات المساءلة الاجتماعية لتصبح 21 أداة. وحصرت الدراسة المسحية تحت عنوان "تقديم الخدمات على أساس المواطن" أدوات المساءلة الاجتماعية لتصبح 15 أداة يتم استخدامها عالمياً، و16 أداة يتم استخدامها على مستوى شمال أفريقيا. (World Bank, DPMEP, 2011,B)، وقام برنامج الأمم المتحدة UNDP في المذكرة التوجيهية "تعزيز المساءلة الاجتماعية" (UNDP, 2011, D)، بتصنيف أدوات المساءلة الاجتماعية إلى 11 أداة.

وحتى تتمكن الجهات العاملة في مجال المساءلة الاجتماعية من تحقيق الأهداف المرجوة فقد تم استحداث العديد من الأدوات. وحسب رؤية الباحثة، فقد عملت في الدراسة على حصر أدوات المساءلة الاجتماعية لتصبح 20 أداة، وقامت بتصنيفها إلى ثلاث مجموعات مصنفة بناء على المعايير التالية:

- الأدوات التي تقوم على أساس جمع وتحليل البيانات وإتاحة المعلومات
- الأدوات التي لها علاقة برصد وتحليل وتقييم الميزانيات والمعلومات المالية الحكومية
- الأدوات التي تعتبر بمثابة دراسات مسحية مجتمعية

- الأدوات التي تتعلق بالرقابة والتقييم
- الأدوات التي تستخدم لقياس مستويات الخدمة
- الأدوات التي لها علاقة بالاتصال والتواصل ونشر المعلومات عبر وسائل الاعلام
- الأدوات التي لها علاقة بقياس الاستجابة لتقديم الخدمات
- الأدوات التي تعمل على رصد وتقييم أداء الحكومة من خلال المشاركة الاجتماعية



شكل (2.2): تصنيف أدوات المساءلة الاجتماعية

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على عدد من المراجع حسب المذكور في الفصل الثاني من

صفحة 43 - 49

المجموعة الأولى: أدوات تقييم ومتابعة المخصصات المالية:

أولاً: أداة التدقيق الاجتماعي Social Audit

تهدف هذه الأداة إلى تعزيز المساءلة والشفافية في استخدام وإدارة الموارد العامة من خلال مراقبة المواطنين، وتحليل وتقييم الأداء الحكومي، وتغطي سلسلة واسعة من الجهات الفاعلة والممارسات. (Jacobs & Camargo, 2011, p15). ويعبر عنها أحياناً بـ (المحاسبة الاجتماعية) وهي الأداة التي يتم من خلالها تجميع المعلومات الخاصة بموارد مؤسسة ما؛ بحيث يتم تحليل البيانات ومشاركتها بطريقة علنية، وعلى الرغم من استخدام لفظ (المراجعة/المحاسبة) إلا أن (التدقيق الاجتماعي) لا يُركز فقط على جانب التكاليف والمالية - بل إن محور تركيزه واهتمامه يكون أيضاً حول الكيفية التي يتم بها استخدام الموارد لتحقيق الأهداف الاجتماعية. (هيئة كير الدولية، 2014-2015م، ج)

ثانياً: مسح تتبع الإنفاق العام Public Expenditure Tracking Surveys

هي أداة تعتمد على إشراك المجتمع المدني بعملية رصد وتقييم تنفيذ الميزانية على أرض الواقع وذلك من خلال تتبع الموارد العامة والخدمات ومدى جودتها، وتهدف تلك العملية إلى رصد وكشف حالات الفساد، ورصد المشكلات التي تعوق وصول الخدمات إلى المواطنين إلى جانب تحسين كفاءة تنفيذ الميزانية. (هيئة كير الدولية، 2014-2015م، ج). وينطوي عليه قيام مجموعة من المواطنين بمتابعة كيفية إنفاق الحكومة للأموال فعلياً، وذلك بهدف تحديد التسربات والاختناقات "نقاط الضعف" الحاصلة عند تدفق المصادر المالية أو المدخلات. عادة ما توظف هذه المجموعات المستخدمين الفعليين أو المستفيدين من خدمات الحكومة "بمساعدة من منظمات المجتمع المدني" لجمع ونشر معلومات المدخلات والنفقات علناً. ويتضمن هذا المنهج غالباً عملية تثليث المعلومات الواردة من سجلات وزارات المالية للإنفاق والحسابات المقدمة من الأجهزة التنفيذية والتحقيقات المستقلة "باستخدام أدوات كعمليات التدقيق الاجتماعي". ويتم نشر هذه المعلومات عبر وسائل الإعلام والمطبوعات والاجتماعات العامة. (Malena et al, 2004, p11).

ثالثاً: بوابات الشفافية Transparency Portals

وهي عبارة عن المواقع الإلكترونية التي تنشر المعلومات المالية الحكومية بحيث تساعد في زيادة الشفافية من خلال نقل قدر كبير من المعلومات عبر خدمة الإنترنت. ويمكن أن تكون

مرتبطة بنظم المعلومات الإدارية المالية مما يساعد المستخدمين (المواطنين) من تتبع كيفية تنفيذ الموازنات ومدى تطور عائدات الضرائب. (World Bank, DPMEP, 2011,B)

رابعاً: الميزانية التشاركية Participatory Budgeting

تعد من أهم أدوات المساءلة الاجتماعية، كونها تعتبر نقطة الدخول التي من خلالها يحاول المواطنون التأثير في اتخاذ القرارات الحكومية المحلية. المشاركة هي نهج محلي تصاعدي يركز على كيفية أن تكون للأموال العامة الأولوية حين استخدامها، مع إيلاء اهتمام أقل إلى الجانب المدر للدخل من المعادلة. (Friis-Hansen, 2014, p2)

وتهدف عملية مشاركة المجتمع المدني في صياغة الميزانية إلى:

- شفافية النفقات العامة وتعريف المواطنين بالهدف من صياغتها
- تقليل نسبة الفقر وحالات التهميش الاجتماعي
- زيادة الثقة بين الحكومة والشعب
- تعزيز الممارسات الديمقراطية (مركز موارد التنمية، 2010م، ص5)

خامساً: تحليل الموازنة المستقلة Independent budget analysis

تهدف منظمات المجتمع المدني والمنظمات المستقلة الأخرى في تنفيذها لتحليل الموازنة المستقلة إلى التأثير على تخصيصات الموازنة العامة وجعلها أكثر شفافية. حيث أن تحليل الموازنة هو مجال جديد ومتزايد للنشاطات التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني والتي تدعم التواصل والتحالفات فيما بينها. ويوجد فوائد كثيرة يمكن الاستفادة منها عند تحليل الموازنات العامة، ومنها ما يلي:

- التأثير على مخصصات الموازنة
- تحسين تبادل المعلومات والفهم العام للموازنة العامة
- تحسين استهداف الأموال للفئات الضعيفة، بمن فيهم النساء والأطفال
- بدء المناقشات حول آثار محددة من مخصصات موازنة القطاع
- التأثير على سياسات تحصيل الإيرادات (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية NDC، 2015م، ص27)

المجموعة الثانية: أدوات تقييم ومتابعة المشاركة المجتمعية:

أولاً: بطاقة تقرير المواطن Citizen Report Card

هي عبارة عن دراسات مسحية للخدمات العامة والاجتماعية التي تؤثر على الفقراء وتعطي المستفيدين من الخدمات الفرصة لتقييم الوكالات التي تقوم بتقديم الخدمات. وتتمثل وحدة التحليل في الأسرة أو الفرد معتمدة على طريقة العينات الطباقية للتأكد من أن البيانات تمثل فئة السكان الأساسية. والقصد من ذلك الكشف عن المناطق التي تعاني من مشاكل فيما يتعلق بتقديم الخدمات. وتشمل أبعاد البحث والوصول والجودة والقدرة على تحمل التكاليف، والاستعداد للدفع، سلوك الموظفين والكفاءة والواقعية وكفاية الإمدادات، ورضا المستخدمين عموماً. (Sirker, 2005, p13)

ثانياً: بطاقات التقييم المجتمعي Community Score Cards

هي أداة رصد وتقييم مجتمعية، تجمع بين أدوات التدقيق المجتمعي والرقابة المجتمعية وبطاقات تقرير المواطن، تستخدم لضبط المساءلة الاجتماعية والجماهيرية والقدرة على الاستجابة من قبل مقدمي الخدمات، وعند تنفيذ الاجتماعات الفاعلة بين مقدمي الخدمات والمواطنين، والتي تؤدي إلى ردود فعل قوية حيث تعتبر أداة قوية للتمكين. وكما تستخدم هذه الأداة "المجتمع" كوحدة أساسية للتحليل، وتركز على التقييم على المستوى المحلي. وبالتالي فإنه يمكن تسهيل المراقبة وتقييم الأداء للخدمات والمشاريع والوحدات الإدارية حتى الحكومية من قبل المجتمع نفسه. وتهدف هذه الأداة إلى: (1) تتبع المصروفات والإيرادات، (2) رصد ومتابعة جودة الخدمات/المشاريع، (3) معايير قياس الأداء التي يمكن استخدامها في تخصيص الموارد وقرارات الميزانية، (4) وضع آليات للتغذية المرتدة المباشرة بين مقدمي الخدمات ومستخدميها، (5) بناء القدرات المحلية، (6) تعزيز صوت المواطن وتمكين المجتمع المحلي. (Singh, J. & Shah, p1)

ثالثاً: أداة الزائر الخفي Mystery Client or Guest Surveys

تم استخدام هذه الأداة في العديد من البلدان للإشراف على الخدمات العامة، وخاصة في تقديم الخدمات الأولية، كما أنه يشجع استخدامها في القطاع الخاص، إلا أنه اختلف القول حول اعتبارها وسيلة يمكن الاعتماد عليها لقياس مستويات الخدمة، وذلك باستخدام العملاء الحقيقيين من أجل الحصول على انعكاساً حقيقياً للتجارب اليومية، هذا يوفر طريقة دقيقة يمكن الاعتماد عليها، وفعالة من حيث تكلفة ضبط الجودة، والتي توفر وسائل لتحديد كل من تقديم الخدمة الجيدة للعملاء والمنطقة التي تحتاج إلى التحسين. (Bran - World Bank, 2012)

رابعاً: أداة ميثاق المواطن: Citizen charter

هي عبارة عن تعاقد بين المواطنين ومقدمي الخدمات بشكل يوضح مستوى الخدمة التي يحق للمواطن الحصول عليها وفقاً للمعايير والتوقعات لمستوى الخدمات المقدمة. (Post & Agarwal, p1).

خامساً: أداة ميثاق النزاهة Integrity Impact

تتكون أداة ميثاق النزاهة من عنصرين أساسيين وهما: العنصر الأول يتمثل في التوقيع على اتفاق مكتوب بين دائرة حكومية وجميع مقدمي العطاءات بعدم قبول الرشوة والتواطؤ مع مقدمي العطاءات، فإذا تم انتهاك هذا الاتفاق، تطبق العقوبات التي يشتمل عليها ميثاق النزاهة، وتتمثل في الحرمان من العطاء ومصادرته، بحيث يتحمل مسؤولية التعويض عن الأضرار إضافة إلى الإقصاء من المنافسة على العطاءات المستقبلية، وتنفيذ إجراءات جنائية أو تأديبية ضد موظفي الحكومة. أما العنصر الثاني فيتمثل في وجود نظام رقابي يتيح الرقابة المستقلة ويزيد من مساءلة الحكومة في عملية التعاقد العامة، بحيث يكون المراقبين مجموعة من أعضاء في المجتمع المدني والخبراء المهتمين. (Rozo , transparency International)

سادساً: لجان مراقبة وإدارة الخدمات Services monitoring and management Committees

يقبل احتمال الإصغاء إلى التوصيات أو الشكاوى الفردية مقارنة بالتوصيات أو الشكاوى الجماعية حتى في أكثر البلدان ثراءً. وعندما يتمكن المواطنون من التعبير عن شواغلهم وتوجيه توصياتهم جماعياً لمقدمي الخدمات وللحكومة المحلية، فإنهم يُقيمون أساساً أقوى لمساءلة مقدمي الخدمات. وتُتيح لجان الخدمات على المستوى المحلي، مثل جمعيات الآباء والمعلمين ولجان المرافق الصحية ومجالس إدارة المياه، منظمات جماعية للمزيد من المشاركة والمشاركة بالرأي والرقابة على مقدمي الخدمات. (مركز أوسلو، 2010م، ص 13)

سابعاً: إدارة الأداء المؤسسي Organizational Performance Management

هي نظام لقياس نتائج برامج القطاع العام أو المنظمات أو الأفراد بصورة منتظمة واستخدام هذه المعلومات لزيادة فعالية عملية تقديم الخدمات. وتتطلب إدارة الأداء أن تكون النتائج واضحة وقابلة للقياس. وتستلزم أيضاً التركيز على النتائج الفعلية وليس المخرجات، ويحتاج واضعو السياسات والإداريون إلى المعلومات التي يمكن من خلالها تقييم مقدمي الخدمات وإثابتهم وفرض العقوبات عليهم. وفي حالة تنفيذها، فمن الممكن أن تساعد إدارة الأداء

الحكومات المحلية على تحديد الأولويات ومراقبة عملية تقديم خدمات أكثر مرونة وملاءمة. ويمكن أيضاً أن تُحسن قنوات المساءلة من المستويات الأعلى إلى المستويات الأدنى محصول الإداريين والعملاء على المعلومات حول أداء مقدمي الخدمات بصورة أكبر. (مركز أوسلو، 2010م، ص13)

المجموعة الثالثة: أدوات الوصول إلى المعلومات

أولاً: جلسات الاستماع العامة Public Hearings

وهي عبارة عن اجتماعات رسمية على المستوى المجتمعي، حيث تعتبر من أهم أدوات مساءلة المواطنين التي تبرز شكاوى أو تظلمات محددة أمام "هيئة المحلفين" أو فريق / لجنة رسمية، يشارك فيها مسئولون حكوميون مهتمون بتقديم استجاباتهم حول هذه الشكاوى، وتستخدم غالباً في مسألة الموازنة والتخطيط الاستراتيجي، ويمكن أن تعتبر عنصر من أداة التدقيق المجتمعي. (World Bank, DPMEP, 2011, B)

ثانياً: مؤتمر الاستعلام التقديري Appreciative inquiry summit

على العكس من العمل على حل المشكلة، يركز هذا المؤتمر التقديري على الجوانب الإيجابية أو تعزيز نقاط القوى الجوهرية للمجتمع أو المنظمة. من خلال التركيز على ما يتم تنفيذه، بدلاً من تحديد ما لم يتم تنفيذه، بهدف تعزيز قدرة المنظومة أو المؤسسة على التعاون والتغيير. (Camargo and Jacobs, 2011, p15)

ثالثاً: راديو المجتمع Community Radio

هي وسيلة اتصال تفاعلية يقوم بإدارتها مجتمع معين (مجتمع إقليمي، جغرافي، قرية، منطقة، أو جزيرة)، أو مجموعة من الناس لديهم مصالح مشتركة وليس بالضرورة أن يعيشوا في منطقة محددة. تتعامل مع القضايا المحلية باللغات والثقافات المحلية، وتستند برامجها على إمكانية الوصول للمواطنين والمشاركة والتعبير عن مصالحهم واحتياجاتهم الخاصة. (World Bank, N.D, p40, C).

رابعاً: هيئة محلفي المواطنين Citizens' juries or People's Verdict

ويتم اختيار أعضاء الهيئة من قبل لجنة الإشراف على المنظمات غير الحكومية و/أو المؤسسات المانحة لدراسة قضية ما من شأنها أن تؤثر بشكل كبير على المجتمع. ونظراً لأنهم يحصلون على المعلومات المتعلقة بموضوع القضية من خلال وسائل عديدة ومنها المفاوضات،

أشرطة الفيديو، والقراءات، يقومون بإجراء مناقشات وحوارات مع المتخصصين في القضية ويصبحون ملمين بكل جوانبها. وفي نهاية المطاف، يقدموا الحكم الصادر الخاص بالقضية إلى المجتمع، والسلطات، ووسائل الإعلام. (Arroyo and Sirker, 2005, p15).

خامساً: لجان المراقبة الاجتماعية Community – Based Monitoring System

يوفر هذا النظام البيانات المحلية المنتظمة الموثوقة ذات الصلة، في شكل يسهل فهمها (Budlender et al, 2006). بحيث يأخذ الرصد شكل توفير معلومات عن أثر تقديم الخدمات الحكومية على المستوى المحلي مع التركيز على مستوى الفقر. حيث تم استخدامه في 14 دولة خلال 10 سنوات الماضية بدعم مركز بحوث التنمية الدولية (IDRC). (World Bank, Social Accountability Sourcebook, N.D)

سادساً: دراسة تقديم الخدمات الكمية Quantitative Service Delivery Surveys

ومن خلال هذه الأداة يتم فحص ودراسة كفاءة الإنفاق، إضافة إلى الرقابة والحوافز، والعلاقة بين أولئك الذين يتم التعاقد معهم من أجل الحصول على خدمة وأولئك الذين يقدمونها، على سبيل المثال، العلاقة بين الآباء ومديري المدارس، وعادة ما يكون مزود الخدمة هو الوحدة الرئيسية للمراقبة. ويمكن تطبيق هذه الأداة على مقدمي الخدمات في الحكومة والقطاع الخاص (ربحية وغير ربحية). في كل حالة، يتم جمع البيانات من خلال المقابلات مع المديرين والموظفين ومن خلال السجلات الخاصة بمزودي الخدمات، وفي بعض الحالات، يتم تطبيق الاستطلاعات أيضاً على المستفيدين. (World Bank, Social Accountability Sourcebook, N.D)

سابعاً: أمين المظالم: Ombudsman

هي الأداة الرسمية لمعالجة المظالم (هو نظام يتم من خلاله الاستجابة إلى التساؤلات والتوضيحات حول المشروع، ويتم فيه حل مشاكل التنفيذ، إضافة إلى معالجة المظالم والشكاوى بشكل فعال ومرضي). (أنسا، الموقع الإلكتروني)

ثامناً: التوعية المدنية Civic Education

يتمحور مفهوم التوعية المدنية حول مدى رفع معدل وعي وتعليم المواطنين. ففي الدول الديمقراطية، من المقبول عموماً أن يشارك المواطنون بشكل فعال في كل جوانب الحكم الخاصة بهم. بحيث لا ينبغي عليهم فقط تتبع المسارات السلبية المعروضة من قبل الآخرين، ولكن أيضاً ينبغي بأن تصبح نشطة وواعية بذاتها في فهمهم لدور المواطن، إضافة إلى أنه يمكنهم الإعراب عن قلقهم والاستعلام حول الإدارة السياسية والاجتماعية والإدارية والاقتصادية للبلد، فهم بحاجة إلى الاحتفاظ بحالة تأهب والاضطلاع بدور نشط كمواطن. فالتوعية المدنية تهدف إلى إضفاء الوعي لدى كل مواطن بهدف ضمان أن يشارك في كل قطاع من قطاعات الدولة إضافة إلى تطور وتقدم المجتمع. وتكمن أهمية التوعية المدنية في إحداث تغييرات إيجابية في الطريقة التي يرى بها المواطن مجتمعه. إضافة إلى تنمية وتطوير فهم ومعرفة الإطار المحلي، فعلى المواطنين معرفة كيفية عمل الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وكيفية إعداد الميزانية، وكيفية صرفها والتزامه بالأفعال والقوانين، والتي هي قضايا تتعلق بالمصلحة العامة. (PRAN- World Bank, 2012, p38, A)

ومن هنا تتمثل أهمية تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية في استكشاف سبل ووسائل تعزيز قدرة المواطنين، وخاصة الفقراء والمهمشين، في التعامل مع المواطنين والسياسيين بطريقة أكثر وعياً وبشكل مباشر وبناء لتحسين تقديم الخدمات العامة. في حين أنه تتطلب أدوات المساءلة الاجتماعية مستوى عال من الكفاءة التقنية والمهنية والتحليلية فعلى سبيل المثال، المشاركة في إعداد الميزانية أو مسح تتبع الإنفاق العام تتطلب بأن تمتلك الجهات الفاعلة والمعنية مهارات كتابة وقراءة الميزانية على الأقل.

2.1.10 مقومات المساءلة الاجتماعية:

يتوقف مدى فعالية المساءلة الاجتماعية على توفر مجموعة من المقومات الملحقه في

الشكل رقم (2.3): (Malena et al, 2004)



شكل (2.3): مقومات المساءلة الاجتماعية

المصدر: من اعداد الباحثة بالاستناد على (Malena et al, 2004)

أولاً: السياق السياسي والثقافي

من أجل تعزيز منظومة اجتماعية متكاملة قائمة على مبدأ العدالة الاجتماعية يتحقق فيها قيم الشفافية والمساءلة الاجتماعية، يجب العمل على خلق ثقافة المساءلة الاجتماعية المنطلقة من الفهم الصحيح للحقوق والواجبات التي يجب أن يستوعبها المواطن والمسئول على حد سواء. وهنا يعتمد نجاح المساءلة الاجتماعية إلى حد كبير على مجموعة من العوامل السياسية والقانونية والثقافية والاقتصادية الكامنة، والتي لها تأثير مهم على جوانب رئيسية مثل توقعات المواطنين من الدولة وعلاقتهم بها، واستعداد المواطنين لتحدي السلطة أو التعبير عن آرائهم بكل صراحة، وتعزيز أساليب وقدرات منظمات المجتمع المدني على التنظيم والعمل، بحيث تؤدي دوراً مهماً في تحديد جدوى واحتمالات نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية. ولا تعني البيئة غير المواتية تعذر إمكانية متابعة أنشطة المساءلة الاجتماعية، وإنما الإجراءات أو الإصلاحات المعنية بخلق بيئة تمكين أكثر مواتاة - من خلال مثلاً إصدار تشريع لحرية تداول المعلومات أو تسهيل تسجيل المنظمات غير الحكومية - يمكن أن تكون عاملاً حاسماً في تحقيق نتائج المساءلة الاجتماعية الفعالة والقابلة للاستمرار. (البنك الدولي، 2005م، ص 18، د).

ثانياً: الوصول إلى المعلومات

يعتبر عدم القدرة على الوصول إلى المعلومات عائقاً أساسياً أمام كل مواطن، مما يؤدي إلى وجود حالة من التباطؤ في عملية وإجراءات تطبيق المساءلة الاجتماعية. لذا توجب تسليط الضوء على الحق في الوصول إلى المعلومات لأنه يعتبر أحد الأدوات الأساسية في إنجاح عملية

المساءلة الاجتماعية. ناهيك عن أن المعلومات تمكن المجتمعات الفقيرة من مكافحة الظروف التي وجدت نفسها فيها؛ لتساعد على إصلاح الخلل القائم في ديناميكية السلطة، بين المواطنين المهمشين وحكوماتهم. ويرتبط الحق في الوصول إلى المعلومات بشكل قوي بالمساءلة الاجتماعية التي هي هدفاً أساسياً لأي نظام ديمقراطي، وفي حال توفره تسهل أي عملية للتنمية والتطوير، حيث أن يزيد من درجة الشفافية وذلك بإشراك المواطنين في كافة مراحل عملية الموازنة العامة. المعلومات هي حق غير قابل للتصرف وطبيعي لكل إنسان، ويتضمن هذا الحق إجراء استطلاع رأي عام، لتلقي وتوزيع المعلومات من السلطات، فهم يريدون معرفة ما تقوم به الحكومة، ففي حالة تعرف المواطنون على عمل الحكومة، فإن ذلك يمكنهم من القيام بالدور الذي يعزز الديمقراطية ويجعلها فعالة قائمة على المشاركة، علاوة على ذلك، يوجد ارتباط وثيق بين الحق في الوصول إلى المعلومات والحكم الرشيد، حيث يتحقق الحكم الرشيد فقط في حال كان المجتمع متفتح جداً وخال من الفساد. وتمت مناقشة كيفية تطوير استراتيجية الوصول إلى المعلومات للحد من الفساد والحكم على نحو سلس عبر تعزيز الشفافية، تعزيز المساءلة، تعزيز إمكانية الوصول إلى المعلومات وتعزيز التمكين. (Bhat, 2015, p33)

وتعرف المذكرة التوجيهية التطبيقية للأمم المتحدة حرية الوصول إلى المعلومة بأنها: "معيار من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، حيث تنص المادة 19 من كل من ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمعاهدة الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) على أن حرية التعبير لا تقتصر على حرية نقل المعلومات والأفكار بشتى أنواعها، ولكن أيضا السعي وراءها والحصول عليها بغض النظر عن الحواجز وبأي وسيلة". (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 2006م)

وتزيد سهولة الوصول إلى المعلومات من درجة الشفافية حيث تنص المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه: 2. "لكل إنسان حق في حرية التعبير". ويشمل هذا الحق حرته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. 3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: أ. "لإحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم"، ب. "لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة". (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)

وتعتبر نوعية وإمكانية الوصول إلى المعلومات العامة من العوامل الرئيسية لنجاح المساءلة الاجتماعية. ففي البداية، يمكن أن تستخدم المساءلة الاجتماعية بشكل استراتيجي لتعزيز حرية الوصول إلى المعلومات عن طريق معالجة افتقار الإرادة السياسية بالإفصاح والكشف عنه، فضلاً عن دعم القدرات التقنية للمؤسسات العامة لتسجيل وإدارة والإفصاح عن المعلومات لتصبح متاحة للمواطنين عبر وسائل الإعلام المستقلة في كثير من الأحيان مما يرفع من مستوى وعي المواطنين ويزيد من قدرته على مراقبة أداء الحكومات. (Agarwal et al, 2009)، وإمكانية الوصول إلى المعلومات يتيح للمواطنين التمحيص في تصرفات حكوماتهم وهي الأساس لجلسات نقاش مثمرة، حيث تعتبر الإرادة السياسية أمر بالغ الأهمية في السعي للوصول إلى المعلومات وخاصة في الأنظمة التي لا يوجد فيها قوانين متعلقة بذلك. (Sipondo, 2015, p4)

وتتمثل المبادئ العشرة التي أعدتها مؤسسة أكسيس انفو، وهي منظمة حقوق إنسان تركز جهودها لتعزيز وحماية الحق في الحصول على المعلومة في:

1. لكل فرد الحق دون تمييز في الحصول على المعلومات
2. لا بد أن تكون عملية تقديم الطلبات بسيطة ومجانية
3. لا توجد حاجة إلى تبرير الحاجة إلى المعلومات أو ما سيتم استخدامها فيه
4. على المسؤولين العموميين الالتزام بمساعدة مقدمي الطلبات
5. لا بد أن تكون الردود سريعة في موعد أقصاه 15 يوم عمل
6. يمكن الحصول على المعلومات في نسخة ورقية أو إلكترونياً
7. الاطلاع على أصول المستندات مجاني دائماً
8. يجب أن تكون جميع المعلومات من حيث المبدأ قابلة للحصول عليها،
9. يجب أن يُتاح لكل فرد الحق في الطعن على الرفض أو الصمت الإداري إزاء الطلب
10. يجب أن توفر المؤسسات العمومية تلقائياً المعلومات الأساسية عنها (المجموعة اليمينية للشفافية والنزاهة، 2013م، ص 22)

أما المبادئ الأساسية في التشريعات المتعلقة بحرية الاطلاع، تتمثل في الكشف عن المعلومات، وجوب النشر، سهولة الحصول على المعلومات، معقولة تكاليف الحصول على المعلومات، الاجتماعات العامة مفتوحة للجمهور، التخلص من ثقافة السرية الرسمية وحماية المخبرين. (مصلح، 2013م، ص ص 93-95)

ومن هنا يظهر واضحاً ضرورة إقرار قانون الحصول على المعلومات، حيث تعتبر المعلومة قوة ضرورية لا غنى عنها للحد من الفساد وخصوصاً الفساد المالي

ثالثاً: دور وسائل الإعلام في إنجاح المساءلة الاجتماعية

يعد الإعلام من القوى الأساسية في منظومة التغيير والتطور في العصر الحديث حيث أنه قادر على التدخل في شتى مجالات الحياة وخصوصاً دعم الحكم الديمقراطي والحكم الرشيد والمشاركة الجماهيرية في صنع القرار، والمحاسبة والمساءلة على سوء استخدام السلطة ومن هنا تتزايد أهمية الإعلام في عملية الاتصال والتواصل مع المواطنين لما له من دور مؤثر ومهم في التغيير والتطوير.

ويعتبر الإعلام من أكثر الأدوات تأثيراً في عملية الاتصال والتواصل مع المواطنين والتي تشمل مجالات الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، حيث تلعب وسائل الإعلام دوراً حاسماً في تعزيز المساءلة الاجتماعية. ففي العديد من البلدان، تشكل وسائل الإعلام المستقلة القوة الرابعة الرائدة في إعلام وتوعية المواطنين ورصد أداء الحكومة وفضح الانحرافات والفساد. حيث تعتبر وسائل الإعلام وسيلة هامة يمكن للمواطنين العاديين من خلالها التعبير عن آرائهم ومناقشة قضاياهم العامة. فكلما كانت وسائل الإعلام مستقلة، كلما أصبحت العوامل التي تسهم في المساءلة ضمن النظام السياسي العام هامة وشفافة. فالإعلام بأشكاله يبقى العنصر المشترك الوحيد والمهم لرفع مستوى الوعي حول القضايا العامة وخلق منصة للنقاشات العامة لمبادرات المساءلة الاجتماعية الناجحة وغيرها. (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية – NDC، 2015م، ص 18)

في حين أنه يرى بعض الباحثين أن وسائل الإعلام هي جزء لا يتجزأ من المجتمع المدني. حيث تعتبر المؤسسات الإعلامية إلى حد كبير تجارية أو مؤسسات تابعة للدولة في بعض الأحيان، وينبغي من الناحية المثالية تقديم تقارير وتحليلات موضوعية، لذلك فهي تختلف عن المجتمع المدني بقدر ما هي لا طوعية فينبغي ألا تمثل مصالح معينة، ويعرض هذا الوضع مشاكل محددة لدور وسائل الإعلام باعتبارها مؤسسة تابعة للمساءلة الاجتماعية. فوسائل الإعلام ضرورية لفعالية العديد من منظمات المجتمع المدني، كما أنها تعمل على توجيه أصواتهم في المجال العام، وبناء الضغوط من أجل الإصلاح. (Floscher, 2010, p13)

ويمكن أن ننوه هنا عن أن الحكومة لها دور أساسي من خلال السيطرة على وسائل الاعلام أو فرض الرقابة عليها، ومن خلال إمكانية منع الإبلاغ عن المعلومات الأساسية التي تصب في الصالح العام.

رابعاً: قدرة المجتمع المدني على إنجاح المساءلة الاجتماعية

يعرف المجتمع المدني بأنه "مجموع التنظيمات الطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة بالقيم الديمقراطية"، ويتكون المجتمع المدني من مجموعات منظمة أو غير منظمة وأفراد يتفاعلون اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً وينظمون بقواعد وقوانين رسمية وغير رسمية. وتوصل بوتام من خلال دراسات أكاديمية إلى وجود علاقة ايجابية بين المشاركة المدنية ومستوى الثقة العالي للحكومة، مثلما أن العلاقة ايجابية بين المشاركة المدنية وارتفاع الأداء الاقتصادي، وأن وجود مستوى عال من الثقة والتعاون يقود إلى حكومة أفضل. (الداعور، 2008م، ص ص 23-24)

وتلعب المنظمات الفاعلة في المجتمع المدني دوراً هاماً في إنجاح المساءلة الاجتماعية من خلال بناء ثقافة وقيم مجتمعية مبنية على الالتزام بمبدأ المواطنة والحفاظ على المال العام والمشاركة الواسعة في الشأن العام، والقيام بدور فاعل لرفع مستوى الوعي العام والتوعية والانتخابات وتنظيم حملات حشد ومناصرة تتبنى قضايا مجتمعية مهمة نظراً للمهارات والكفاءات التي تتمتع بها. إضافة إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة وذلك من خلال إتباع استراتيجية مجتمعية تقوم على: (مصلح، 2007م، ص 170)

- إبقاء قضايا الفساد في رأس قائمة منظمات المجتمع المدني
- نشر المعلومات عبر وسائل الإعلام واطلاع الأفراد عليها في سبيل التوعية وتنمية القيم المناهضة للفساد والدفع باتجاه المشاركة في محاسبته.
- إرساء أسس الثقافة المدني من خلال التعليم والتدريب والنشر والإعلام
- استقطاب وجذب طاقات وفئات مستقلة وفعالة مثل "الصحافيين والأكاديميين والشخصيات الدينية"
- توعية الجمهور حول الإجراءات الرسمية اللازمة للحصول على الموافقات الحكومية اللازمة.

لذا فإن دور منظمات المجتمع المدني ينبغي له أن يضعها في مكان أكثر قرباً واحتكاكاً وتفاعلاً مع الشعب ومصالحه المباشرة وغيرها، الأمر الذي يفرض عليها العمل "كمنظمات" من أجل صياغة السياسات العامة وممارسة الضغط من أجل صياغة السياسات العامة وممارسة

الضغط من أجل اجراء تعديلات تحقق مصالح الأغلبية وتكفل مشاركتها السياسية تدعيماً للديمقراطية. (علي، 2008م، ص ص 64-65)

ومن هنا لا بد من التأكيد على الدور الهام لمنظمات المجتمع المدني والمتمثل في زيادة وعي المواطنين بأهمية دوره في تعزيز المساءلة الاجتماعية، وذلك من خلال استخدام أدوات محددة مثل جلسات الاستماع وبطاقات التقييم المجتمعي وغيرها من الأدوات التي تمكن المواطن من الاستفسار عن العديد من القضايا وتلقي الإجابات الموثقة، وفي المقابل يستعد المسؤولين من تقبل رأي المواطنين وتزويدهم بالمعلومات من أجل منح الثقة للمواطن وفي دوره في الحرص على الموارد الخاصة والعامة للدولة.

خامساً: قدرة الدولة على إنجاز المساءلة الاجتماعية

يعتمد نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية على قدرة وفعالية الحكومة. وإلا تصبح عديمة المنفعة، لذا يجب تفعيل قدرة الإدارة العامة للحكومة والاستثمار بتنمية القدرات لتصبح أكثر استجابة لمطالب المواطن والمجتمع. ومن الجوانب التي تؤثر في نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية التالي:

- القدرة على التحضير والاحتفاظ بالبيانات والسجلات والحسابات.
- وجود آليات المساءلة التقليدية.
- اللامركزية الفعالة في تفويض السلطة والموارد.
- الرغبة والقدرة على بناء شراكات وتحالفات.
- الثقافة الإدارية والسياسية والتي تقدر مفاهيم النزاهة في القطاع العام والمساءلة والإنصاف. (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، 2015م، ص 18)

سادساً: تآزر المجتمع المدني والدولة لإنجاح المساءلة الاجتماعية

يعتبر تطبيق الشفافية وتوفير المعلومات بمفردهما بمثابة الخطوة الأهم، ولكنها لا تكفي دون تشجيع مشاركة الجميع بشكل مباشر إلى جانب كشف بعض الأمور أمام المواطنين. فمتى أحس المواطن بأن مشاركته ستحدث التغيير المطلوب، فإنهم سيرغبون بالتعاون مع الحكومة بشكل بناء عن طريق إنشاء حلقة تواصل تربط بينهما.

وعليه فإن نجاح مبادرات المساءلة الاجتماعية يعتمد إلى حد كبير على أشكال التفاعل والمشاركة بين المجتمع المدني والسلطة. فمن المرجح أن تتحقق نتائج ذات مغزى، عندما يتفاعل المواطن والسياسيين جميعاً لتحفيز العمل المشترك. فكثير من المتخصصين يشيرون

إلى أن التصرفات أحادية الجانب من السلطة عادة ما تنتهي في القمع والعنف، وبالتالي فإن النتائج الأكثر تقديرا هي التي تنشأ بالمشاركة التبادلية التي تؤدي لمؤازرة كل من السلطة والمجتمع بالعمل الفعال. (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، 2015م، ص 18)

وتحتاج منظمات وجماعات المجتمع المدني إلى بناء قدراتهم على إقامة حوار مع الحكومة ومساءلتها. وذلك يشتمل على تضمين التعلم وتدريب المجتمع المدني كعامل مركزي لأي مبادرة مساءلة اجتماعية. كما يجب على جماعات المجتمع المدني أيضاً الاتحاد لضمان استمرارية وتنظيم لمبادرات مساءلة اجتماعية طويلة الأمد. كما أن مشاركة العديد من الجماعات بطريقة منسقة يساعد بشكل كبير في احتمالية دعم الجهود. (معهد البنك الدولي، ص 20-21).

لذا يجدر من الحكومة ومنظمات المجتمع المدني العمل على رفع نسبة مشاركة منظمات المجتمع المدني في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بكافة أشكالها ومستوياتها ومشاركتها في رسم السياسات والأهداف الحكومية وتعزيز مشاركتها في مواقع صنع القرار، وذلك من أجل تعزيز وضمان مجتمع واع ديمقراطي يتسم بالعدالة والمساواة.

سابعاً: مأسسة المساءلة الاجتماعية

يقصد بها صياغة وإعداد السياسات والخطط والبرامج والهيكل والآليات وسن التشريعات أو تعديلها وموائمتها وتوفير الموارد المادية والبشرية وكل التدابير الرامية إلى تعزيز العمل من أجل تحقيق رؤية مؤسسية لمستقبل المساءلة الاجتماعية. تعتبر المأسسة ضرورة لتحقيق أهداف الحكم الصالح منها المساهمة في تعزيز الديمقراطية و التغيير اتجاه إعلاء صوت المواطن من جهة وخلق مسئول مسائل من جهة أخرى مما يساهم بشكل مباشر في عملية التنمية. وتطلق فلسفة المأسسة من أن وضوح السياسات واستراتيجية التخطيط لا يكفيان لإحداث التغيير اتجاه تثبيت أركان المساءلة الاجتماعية. (الطهراوي، 2014م، ص 7)

2.1.11 معوقات تطبيق المساءلة الاجتماعية:

حسب ما ذكر في سلسلة أوراق عمل المساءلة الاجتماعية داخل القطاع العام في وحدة التدريب والقياس الفكري في معهد البنك الدولي، فإن المساءلة الاجتماعية قد:

- لا تكون العلاج الفعال متى كانت القيود المالية السبب الرئيسي لعدم الكفاءة والفساد والجودة السيئة للخدمات واللامبالاة المهنية
 - لا تكون فعالة متى لم تمتلك الحكومة القدرة أو الوسائل المالية لدعم استمرارية التحسينات المقدمة في الخدمات على الرغم من تلبية احتياجات المواطنين وتطلعاتهم
 - تكون عرضة إلى الاستغلال من قبل الصفوة - تعد السلطات المحلية على وجه الخصوص الأكثر عرضة للاستغلال من قبل الصفوة المحلية لتحقيق مصالحهم الشخصية
 - تزيد من السلطة الاجتماعية الممنوحة لمنظمات المجتمع المدني ومصلحتها والتي يمكن أن تشارك بشكل أفضل
 - تؤدي إلى الفوضى في النظام البيروقراطي
 - تخلق جواً من التوتر بين المواطنين والسلطات ودفع المسؤولين المرشحين على ردود الفعل الانتقامية تزيد من تكاليف المشاركة (معهد البنك الدولي، 2005م، أ)
- ولخص أيضاً البنك الدولي العوائق بشكل عام في:
- يتطلب نهج المساءلة الاجتماعية الوقت والمال، والخبرة لتصبح مقبولة ومنفذة فعلياً
 - مأسسة المساءلة الاجتماعية أمر صعب وشاق
 - ربط العرض والطلب للحكم
 - محدودية المهارات اللازمة لتنفيذ تدخلات المساءلة الاجتماعية, Agarwal et al, 2009
- (p10)

المبحث الثاني

الخلفية النظرية حول شفافية الموازنة العامة:

2.2.1 مقدمة:

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة الحكومية الرئيسية التي تعكس استراتيجيات الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب كونها أداة هامة للتخطيط والرقابة، فلم تعد الموازنة مجرد جداول تتضمن أرقام صماء بل بدأ الاهتمام بها كأرقام لها دلالات واضحة في تحقيق أهداف معينة يخطط لها مسبقاً ويحدد لها فترة زمنية معينة. فهي ترجمة للسياسات والأولويات إلى قرارات تخص الإيرادات والإنفاقات، وكيفية استخدام هذه الأموال لتلبية احتياجات المواطنين من أمن ورعاية. ونظراً لتأثير الموازنة العامة بشكل واسع على حياة الناس، فيجب أن تكون محل اهتمام المواطن وأن تخضع للمناقشة والتدقيق.

2.2.2 ماهية الموازنة العامة:

من خلال التركيز على الجوانب المتعددة للموازنة العامة، فقد أظهر هذا الاتجاه أن للموازنة العامة ثلاث أوجه، نظرية، سياسية وفنية، نظرية كونها أداة اقتصادية ومالية للدولة لتستخدمها في تحقيق أهدافها الاقتصادية المالية، وللتأثير على المتغيرات والظروف المالية والاقتصادية للقطاعين العام والخاص، وسياسية كونها الأداة التي تسعى الحكومة من خلالها لترجمة أهدافها وسياساتها إلى برامج تقوم على تنفيذها وتحقيقها، وكذلك كون عملية صنع قرارات الموازنة العامة تخضع للمساومة والمفاوضات السياسية التي تشارك فيها أطراف التكوين الاقتصادي والسياسي للدولة، وفنية كونها أداة رقابية تقييمية على نشاطات الحكومة وبرامجها. (بكرون، 2012م، ص19).

أولاً: مفهوم الموازنة العامة لغة:

ورد تعريف كلمة الموازنة العامة في العديد من الكتب والمؤلفات، ويشير مفهوم الموازنة من الناحية اللغوية إلى صيغة مفاعلة من الفعل (وازن)، وزنا وزنة رجح والنشيء، كما في حالة القول وزنت بين الشيئين (موازنة ووزناً)، (ووازنه عادله وحاذاه) (ابن منظور، المعجم الوسيط، ص 206)، (ووازن بين الشيئين معناه ساوى وعادل). (إبراهيم، وآخرون، المعجم الوسيط، ص130) ولفظ (الموازنة) الميزانية و(موازنة سعر الصرف) (في الاقتصاد) عملية تقوم بها البنوك

وهي شراء الأوراق الأجنبية التي هي موضوع الصرف من الجهات التي هبطت فيها أثمانها لتببيعها في الجهات التي ارتفع فيها السعر (مج).

أما معنى كلمة (عامة) فإنه لفظ مشتق من الفعل (عم) (على وزن اسم الفاعل، ومعنى الفعل (عم). شمل. تقول. عمهم الأمر عموماً أي شملهم. (ابن منظور، المعجم الوسيط، ص 287).

ثانياً: مفهوم الموازنة العامة اصطلاحاً:

في ظل الفكر الحديث عُرفت الموازنة على أنها "الخطّة المالية للحكومة عن سنة مالية قادمة، تتضمن تقديراً لإيرادات الدولة ونفقاتها العامة، والمعتمدة من السلطة التشريعية، والتي تعكس أو تجسد سياسات الدولة وخياراتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية". (صبيح وآخرون، 2008م، ص 257)

أما المفهوم المحاسبي للموازنة والذي ينظر إلى كونها مجموعة جداول لأرقام حسابية، تتعلق بالاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها في الأغراض التي رصدت من أجلها، أي لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة لخدمة المجتمع وتحقيق المصلحة العامة، وجدول للإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها وفقاً لتقسيم أنواعها ومصادرها والإيرادات المتوقع تحصيلها. (لعمارة، 2002م، ص 2)

كما عُرفت الموازنة العامة في قانون رقم (7)، المادة (1) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية ضمن منظمة التشريعات الفلسطينية على أنها "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة". (قانون الموازنة العامة، 1998/1م)، وحسب المادة (19) عرفت الموازنة العامة أيضاً بأنها "الأداة المالية الأساسية وبرنامج السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم يكن استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة. (قانون الموازنة العامة، 1998 /19م)

ومرت الموازنة العامة في تطورها بأربع مراحل أساسية أثرت على مضمونها وشكلها، وتبدأ بموازنة البنود التي تهتم بفرض الرقابة على العمليات المالية الحكومية، ومن ثم تحول الاهتمام إلى موازنة البرامج والأداء بحيث أصبحت الموازنة أداة لرفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس الأعمال

المنجزة، ثم تحول اهتمام الخبراء والأكاديميين إلى خدمة عملية التخطيط وذلك عن طريق ربط السياسة المالية والاقتصادية بخطة اقتصادية من خلال تنفيذ مجموعة من الأنشطة والبرامج، وأخيراً ظهرت الموازنة الصفرية والتي من خلالها يتم تحديد الأهداف والعمليات التنفيذية لتحقيقها.

2.2.3 أهمية الموازنة العامة:

للموازنة العامة للدولة أهمية كبرى لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال الفترة المالية. وبعبارة أخرى، فإن الموازنة العامة للدولة لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تجمعها وثيقة واحدة، هي الموازنة العامة للدولة. وفي اختصار، يمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة، والنفقات العامة وإنما هي كذلك وثيقة الصلة بالاقتصاد القومي والأداة الرئيسية التي يمكن عن طريقها تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. (وزارة المالية - جمهورية مصر العربية، 2014م، ص 3)

وتتلخص أهمية الموازنة العامة على المستوى الكلي للدولة أيضاً في أنها:

- استمدت الموازنة أهميتها التقليدية في مختلف المجتمعات لكونها أداة رقابة فاعلة بيد السلطة التشريعية تضمن لها الإشراف الكامل على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية وتقييم أدائها.
- تعتبر الموازنة أداة تنسيق بين أنشطة الحكومة حيث تتضمن توزيع وتخصيص موارد الدولة المختلفة على أوجه الاستخدامات المتعددة للجهات المنفذة وذلك وفقاً لحاجة كل جهة أو نشاطها وفي ضوء أولويات الإنفاق.
- تعتبر الموازنة أداة مؤثرة في الحياة الاجتماعية، فهي تلعب دوراً هاماً في إعادة توزيع الدخل وذلك عن طريق زيادة النفقات التعليمية والصحية والاجتماعية، الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود، أو عن طريق زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع. (أبو مصطفى، 2009م، ص 14)

النقطة المحورية التي يجب التركيز عليها في هذا الإطار والتي يجب على المواطن أن يكون على دراية بها هي أن الأموال التي يتم إنفاقها خلال العام هي التي تجبها الدولة من خلال الرسوم والضرائب السنوية التي تفرضها على المواطنين ومن هنا يتوجب عليهم مساءلة الحكومة والوزارات عن الأموال، وكيفية إنفاقها لكي تسنى لهم معرفة كيفية إنفاق الدولة، حيث تختص الموازنة العامة بالأموال العامة والتي هي لعموم الناس.

2.2.4 خصائص الموازنة العامة:

تتصف الموازنة العامة بعدد من الخصائص والصفات:

- الموازنة نظرة توقعية مستقبلية
- إجازة الموازنة في السلطة التشريعية
- الموازنة تعبير عن أهداف الدولة (مناصرة، 2006-2007م، ص ص 14-16)

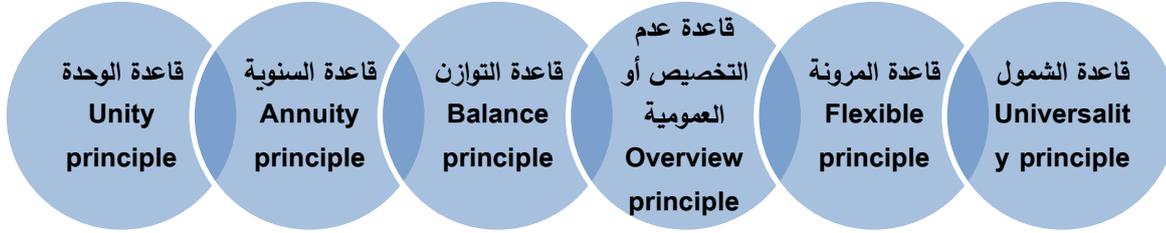
2.2.5 المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:

تكمن أهمية تحقيق الشفافية والرقابة والمساءلة على الموازنة العامة عبر إتاحة البيانات والمعلومات، وزيادة المشاركة في إعداد الموازنة، ورفع كفاءتها وتعظيم وتفعيل دور الجهات الرقابية على الحكومة. وتوصي لجنة مشروع الموازنة في ولاية مينيسوتا في أمريكا على خمس مبادئ لإعداد عملية الموازنة بشكل أفضل:

- الإدارة المالية الرشيدة
- خطوط واضحة للمساءلة
- المرونة والاستجابة للتحديات قصيرة الأجل ورؤية واضحة لخطة طويلة الأجل
- معلومات مالية جيدة
- الثبات في عملية صنع القرار (Minnesota budget project, Jan 2007, p1).

2.2.6 القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:

تخضع عملية إعداد الموازنة العامة لمجموعة من القواعد الأساسية والتي تساعد فعلياً في عملية الرقابة والرصد والتقييم. (غنام، 2006م، ص 29)



شكل (2.4): القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة

المصدر: من إعداد الباحثة بالاستناد على دراسة (غنام، 2006م، ص 29)

أولاً: قاعدة السنوية Annuity principle

وتعني قاعدة السنوية بأن يتم إعداد وإقرار الموازنة العامة للدولة عن فترة زمنية معينة وعادة ما تكون سنة مالية واحدة. (Allen, et al, 2013, p139) ويعود السبب في إعداد الموازنة العامة عن فترة زمنية تصل عادة إلى سنة، هو أن فترة السنة تغطي جميع العوامل الموسمية التي تؤثر على الإنفاق العام، وعلى الموارد العامة، وإذا أعدت الموازنة عن فترة تقل عن سنة، فقد تكون غير شاملة للإنفاق أو الموارد الموسمية، فضلاً عن أن ذلك يتيح إجراء مقارنات بين الموارد وأوجه الإنفاق من سنة لأخرى، وتحدد اتجاهاتها ومدلولاتها، الأمر الذي يساعد على رسم سياسات الدول التخطيطية والاقتصادية وغيرها. ويضاف إلى ذلك، إن تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتاً وجهداً ليس من السهل أن يتكرر في فترات تقل عن سنة. ومن الناحية السياسية، لو طالبت مدة الموازنة العامة عن سنة، لضعفت رقابة السلطة التشريعية على الحكومة وتصرفاتها. ومن شأن هذا النهج تأمين رقابة صحيحة على التصرف بالأموال، لأن السلطة التشريعية تتطرق عند مناقشة الموازنة العامة إلى محاسبة الحكومة عن سياساتها خلال السنة المالية، فإذا رغبت السلطة التنفيذية في استمرارية هذه الأحكام، كان عليها من جديد طرحها في الموازنة التالية. (مركز الميزان، مارس 2004م، ص ص 11-44، أ)

وترتكز قاعدة السنوية على المبررات التالية:

- ملاءمة فترة السنة لطبيعة الإيرادات والنفقات العامة
- توفير الجهد والوقت وضمان دقة التقديرات الواردة في الموازنة
- ضمان حسن مراقبة السلطة التشريعية للحكومة (غنام، 2006م، ص 29)

ثانياً: قاعدة الوحدة Unity principle

تعرف قاعدة الوحدة على أنه يتم إدراج كافة إيرادات ونفقات الدولة في ميزانية واحدة، وذلك من أجل ضمان الاستخدام الفعال والرقابة على الأموال العامة. وعلى الرغم من وجود عدداً من المزايا في هذه القاعدة، إلا أنه الكثير من الدول تخلت عن الالتزام الكامل بها، وفضلت عملية الميزانية التعددية وذلك بسبب بعض الاحتياجات التي تفرضها الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف البلدان. إلا أنه وبسبب الظروف الجديدة وتطبيق قاعدة الوحدة، يجب أن ينظر إليها ويُفهم على أنها ضرورة متعلقة بكل الميزانيات التي تشكل نظام الميزانية. (Florina, 2013: 5-10)

وتتمثل مزايا هذه القاعدة في أنها:

- تتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة حيث أن للدولة حساباً واحداً يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في صك واحد للموازنة العامة.
- تساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة
- يحول دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق والاعتماد
- يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها
- يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإدارتها المختلفة
- يدعم أسلوب التخطيط، لأن الموازنة العامة، ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية. (مناصرة، 2006-2007م، ص ص 26-27)

ثالثاً: قاعدة الشمول Universality principle

وتعني هذه القاعدة أن تشمل الموازنة العامة كافة النفقات والواردات كمبلغ إجمالي في الموازنة العامة، حيث أنه لا يمكن أن تتأثر الإيرادات بالإنفاق المحدد مباشرة في الموازنة العامة

باستثناء التبرعات والكفالات التي تنشئها جهات مستقلة. الميزة الأساسية لشمولية الموازنة أنها ذات طابع سياسي. (Florina, 2013, p 5-10)

وترتكز قاعدة الشمول على المبررات التالية:

- التخفيف من الإسراف والتبذير للمال العام، نظراً لكون الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف
 - تبين المركز المالي والأوضاع المالية للدولة فعلياً
 - تساهم في فاعلية الرقابة سواء من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.
- ومن أهم استثناءات قاعدة الشمول؛ الموازنات المستقلة، والموازنات الملحقة. (غنام، 2006م، ص 30)

رابعاً: قاعدة المرونة والوضوح Flexibility principle

يقصد بها سهولة تنفيذ الميزانية، وذلك بمراعاة الاحتمالات المختلفة التي تواجهها خلال السنة، والبحث عن بدائل لهذه الاحتمالات. ومن أساليب تحقيق هذه القاعدة:

- السماح بالنقل بسهولة من بند لآخر في الباب الواحد
- إمكانية النقل من مجموعة اعتمادات داخل باب واحد في جهة إلى اعتمادات نفس الباب في جهة أخرى (مدونة صالح محمد القرا، 2009م)

وتعتبر الموازنة في الوحدة الحكومية أقل مرونة من الموازنة في الوحدات الاقتصادية الهادفة للربح وذلك لعدة أسباب منها:

- الموازنة الحكومية بعد اعتمادها تصبح قانون ملزم للجميع
- الوحدات الاقتصادية أكثر تعرضاً للتقلبات الاقتصادية من الوحدات الحكومية

وعلى الرغم من ذلك فإن الموازنة الحكومية لا تعتبر جامدة تماماً فالحقيقة أن معظم قوانين الموازنة كفلت للوحدات الحكومية إمكانية عمل المناقلات اللازمة بين أبواب الموازنة بل امتدت إلى أكثر من ذلك لعمل المناقلات بين الوحدات الحكومية نفسها، والمناقلة بشكلها المبسط هي نقل مبالغ كانت مخصصة لنشاط ما - تحقق به وفر - إلى نشاط آخر يعاني من عجز وذلك وفقاً للقواعد المنظمة لذلك، كذلك يتم إجراء عمليات تسوية وتعديل للأوامر المالية الصادرة في بعض الأحيان بما يتلاءم مع النفقات الفعلية وهذا يختلف عن المناقلة في أنه يتم عمل التنزيل بين الحوالات والأوامر المالية الصادرة. (غنام، 2006م، ص 31)

خامساً: قاعدة عدم التخصيص "العمومية" Non Allocation

تعتمد هذه القاعدة على عدم تخصيص الإيرادات وتخصيص الاعتمادات، وبالتالي لا يجوز أن يدرج بالموازنة العامة مبلغاً إجمالياً، إلا أن هناك خروجاً عن هذه القاعدة حيث تدرج بعض (الاعتمادات بصفة إجمالية دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها) وفي فلسطين طبقاً لنص المادة (6) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لا يجوز تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة إلا بقانون إلا أنه يجوز اعتماد مبلغ احتياطي في قانون الموازنة يوضع تحت تصرف مجلس الوزراء ويدرج بصورة إجمالية وغير موزع على الأبواب المنصوص عليها في الموازنة العامة. (وشاح، 2008م، ص 113)

سادساً: قاعدة التوازن Balance principle

وتعني هذه القاعدة بضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وعلى هذا الأساس فلا تعتبر الموازنة محققة لقاعدة التوازن، إذا زادت النفقات عن الإيرادات، حيث يعني ذلك عجز الموازنة، أما وعند زيادة الإيرادات عن النفقات يطلق على تلك الزيادة فائض الموازنة والاتجاهات الحديثة أصبحت تقبل فكرة وجود فائض أو عجز في الموازنة السنوية ويرحل ليسوى مع السنوات التالية، والحقيقية أن هذه القاعدة هي أقرب للنظرية أكثر منها للواقع العملي وخاصة في الدول النامية والتي دائماً ما يظهر هناك عجز بسبب زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة. (أبو مصطفى، 2009م، ص 27)

وتتمثل مبررات قاعدة التوازن في:

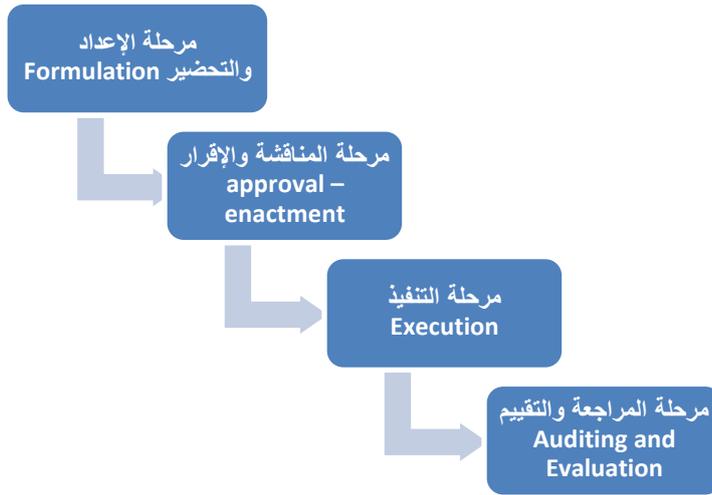
- تجنب حدوث عجز في الموازنة يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطيته عن طريق الاقتراض، أو حدوث تضخم إذا ما تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث فائض يدفع إلى الإسراف والتبذير.
- تجنب الالتجاء إلى القروض لتغطية العجز، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تناقص الأموال الموجودة في يد الأفراد، والتي كانت ستوجه في الغالب إلى الاستثمار مما يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال الإنتاجية في الاقتصاد القومي، أضف إلى ذلك أن سد العجز عن طريق الاقتراض من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العام وعدم استفادتها من الأموال المقترضة.

ويرى الكثير من الاقتصاديين أن التوازن في الموازنة لا يخدم الاقتصاد العام في حالات كثيرة، واعتبروا الموازنة وسيلة لمحاربة التضخم أو الكساد، ووسيلة لتوازن التقلبات الاقتصادية

ومساندة وتدعيم فعاليات الخطة الاقتصادية القومية للوصول إلى أهدافها في التنمية، وبهذا ينصرف تأكيدهم إلى توازن الاقتصاد القومي وتحقيقه وليس إلى توازن الموازنة. وعلى هذا الأساس ظهرت نظريتان: نظرية عجز الموازنة ونظرية موازنة الدورة الاقتصادية. (مناصرة، 2006-2007م، ص ص 24-33)

2.2.7 مراحل إعداد الموازنة العامة (دورة الموازنة العامة):

أي عملية تخطيط مسبقة مبنية على أسس علمية صحيحة فإنها بالتأكيد تؤدي إلى نتائج سليمة وواقعية، وهذا يتطلب اهتمام واضح من الحكومات، حيث تعتبر كل مرحلة أساسية لتحقيق الأهداف الفرعية للموازنة العامة. تمر الموازنة العامة في كل دول العالم في أربع مراحل مهمة، تبدأ بمرحلة الإعداد والتحضير ثم مرحلة المناقشة والإقرار، ثم مرحلة التنفيذ وتنتهي بمرحلة المراجعة والتدقيق، حيث تتحقق دورة الموازنة العامة في ظل إطار دستوري قانوني وزمني.



شكل (2.5): مراحل اعداد الموازنة العامة

المصدر: من إعداد الباحثة بالاستناد على دراسة (زعر، 2012م: 50)

أولاً: مرحلة الإعداد والتحضير Formulation

تعتبر عملية إعداد الموازنة العامة أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الموازنة ومن أدقها أيضاً، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة. تقع مسؤولية إعداد وصياغة الموازنة على عاتق السلطة التنفيذية. فنتولى دائرة الموازنة في وزارة المالية بالتنسيق لإتمام هذه العملية، حيث تطلب من كافة الوزارات تحضير موازنتها واقتراح المقايضات اللازمة لتناسب مع حجم تنافس الأولويات الحكومية في إيرادات الميزانية وإجمالي

النفقات. وبوجه عام، تستغرق عملية إعداد الموازنة من بضعة أسابيع إلى عدة أشهر، وهذا يتوقف على مستوى المشاركة ومقدار التفاوض من قبل كل وزارة بحيث تعتبر صياغة الموازنة و إعدادها عملية تدريجية فترتكز موازنة السنة الجديدة على موازنة العام السابق. (Ramkumar, 2008, p. 7 – 8)

ثانياً: مرحلة المناقشة والإقرار approval – enactment

تعد مرحلة المناقشة والإقرار من أدق المراحل وأكثرها حساسية، لأن عملية إقرار الموازنة تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة من خلالها قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ. وتعتبر هذه المرحلة في كافة دول العالم الحديث من اختصاص السلطة التشريعية التي تمارس بدورها الرقابة على السلطة التنفيذية (الحكومة)، وتكون أولى خطوات الاعتماد بعد تقديم الموازنة بشكلها النهائي من قبل وزير المالية، ويقوم وزير المالية بتقديم تقرير إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع، ثم يصدر قانون الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة بعد المناقشة والإقرار. وليس بالضرورة إذا ما عرضت الموازنة العامة على السلطة التشريعية أن يتم اعتمادها فيمكن أن تحقق ذلك ويتم إصدار قانون الموازنة، ويمكن أن يتم رفضها، أو إدخال بعض التعديلات عليها. (زعيتر، 2012م، ص33)

ثالثاً: مرحلة التنفيذ Execution

عقب إقرار الموازنة العامة للدولة من السلطة التشريعية، وصدور قانون العمل بها، تبدأ مرحلة التنفيذ، ونعني بالتنفيذ العمليات التي سيتم تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة، التنفيذ وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة وكلما كان تحضير وإعداد الموازنة محكماً، كلما كان تنفيذ الموازنة دقيقاً ومتطابقاً مع الواقع العملي. وتمتد عملية التنفيذ إلى المتابعة والرقابة حتى تستطيع الدولة من خلال المتابعة والرقابة تعديل سياسة الإيراد وسياسية الإنفاق في الوقت المناسب إذا تطلب الأمر. (أبو مصطفى، 2009م، ص ص 38-39)

رابعاً: مرحلة المراجعة والتقييم Auditing and Evaluation

وهي آخر مرحلة من مراحل دورة الموازنة والتي يتم فيها مراقبة الأداء والتحقق من أن العمل الذي رصدت من أجله المخصصات المعتمدة في الموازنة قد تم انجازها بالشكل المطلوب وبالشكل الصحيح وذلك على مختلف المستويات الإدارية، بالإضافة إلى عمل المقارنات التي

تبين أداء الإدارة ومدى نجاحها، وبمعنى آخر ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية، ورغم منافع الرقابة إلا أنها يجب ألا تتجاوز حدود معينة وإلا فإنها ستؤدي إلى عرقلة النشاط المالي وتؤدي إلى شل الأجهزة الحكومية المختلفة. وتتحقق رقابة الموازنة العامة من خلال المتابعة والتقييم، ويعني ذلك قياس مدى تحقيق الأهداف المرسومة سواء ما يتعلق منها بالإنفاق العام أو تحصيل الإيرادات، وتتم عن طريق الرقابة على مراحل الموازنة العامة كافة، ويتم تنفيذ هذه المرحلة عبر الأجهزة الآتية: دائرة الموازنة العامة - دائرة الرقابة الداخلية بوزارة المالية - ديوان الرقابة المالية والإدارية (هيئة الرقابة العامة سابقاً). (بكرون، 2012م، ص 59)

2.2.8 مقومات نجاح الموازنات:

لضمان نجاح الموازنة يلزم توافر مقومات معينة تتمثل في:

- هيكل تنظيمي سليم
- الواقعية والشمول
- المشاركة والإقناع
- المرونة
- المتابعة (النمس، 2012-2013م، ص ص 28-29)

2.2.9 التحديات التي تواجه إعداد الموازنة العامة:

يعتمد إعداد الموازنة العامة على ثلاثة نشاطات رئيسية هي: تقدير النفقات وتقدير الإيرادات ومحاولة خلق التوازن بينهما، إلا أن إعداد الموازنة بشكل متوازن يعمل على وجود مجموعة كبيرة من المشاكل والتحديات التي تواجه الدول العربية والنامية والتي تنعكس بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الموازنة العامة للدولة وأهم هذه المشكلات تتمثل فيما يلي:

- مشكلات تتعلق بتحديد الإيديولوجيات التي تركز عليها نظم الميزانية العامة: أي أن افتقار الدول النامية إلى وجود اتجاه سياسي أو انتماء فكري يتصف بالشمول والاستمرارية والثبات لتحديد الأهداف العامة للمجتمع مما يؤدي إلى انعدام الرؤيا تماماً أمام المخططين والمشرفين على صياغة الميزانية العامة للدولة. (العربي، 1986م، ص 24)
- مشكلات تتعلق بإعداد الميزانية العامة: تشتت الأجهزة التي تتولى إعداد المشروع النهائي للموازنة العامة، شح الموارد المالية في الدول النامية، عدم المقدره على معرفة القدر المتاح

من الموارد، زيادة تطلعات الجماهير وتطلعها لحياة أفضل، اتساع نطاق الدول الحديثة وازدياد أعبائها، التناقض الحاد بين أوجه الصرف العاجلة ومتطلبات التنمية المستقبلية. (العربي، 1986م، ص 24)

- **مشكلات تتعلق بالمصادقة على الميزانيات العامة:** ومنها تأخير تقديم مشروع الميزانية العامة حتى قرب نهاية العام مما لا يتيح للأجهزة التشريعية الوقت اللازم لدراسة المشروع بعمق قبل التصويت، ندرة الكفاءات ذوي الدراية بالأمر المالي، التدخل السيئ للأجهزة التنفيذية في عمليات الاقتراح على مشروعات الميزانية العامة وعدم موضوعية الاجتماعات التي تدور حول سياسة الدولة وتقديراتها المالية. (سجي، 2010-2011م، ص ص 19-24)
- **مشكلات تتعلق بتنفيذ الميزانيات العامة ومتابعتها وتقييمها:** وتتمثل في القصور الواضح والشديد في تنفيذ الميزانية سواء بما يتصل بتحصيل الإيرادات أو صرف النفقات ودفعها بسبب ضعف كفاءة جهات التنفيذ وضعف الجدية والأمانة والحرص التي ترافق قيامها بعمليات تنفيذ الميزانية، وضعف كفاءة الأجهزة الرقابية وضعف فاعلية ما تقوم به من مهام رقابية سواء ما يتصل منها برقابة السلطة التشريعية، أو بالرقابة الداخلية أو الخارجية أو المستقلة منها نتيجة ضعف توفر القدرات والخبرات والتخصصات لديها. (أمان، تقارير متعددة)
- **مشكلات تتعلق بإعداد الحساب الختامي:** وتتمثل في غموض التوجهات الصادرة من وزارة المالية إلى الجهات الحكومية الأخرى، عدم تقيد الجهات الحكومية بتوجيهات وزارة المالية وعدم مقدرتهم على عرض المشكلات والمعوقات، عجزها على إعداد الحسابات الختامية وفق تعاليم وزارة المالية، عدم التزام وزارة المالية بإصدار تعليماتها في الأوقات المناسبة التي تساعد في إعداد الحسابات الختامية. (سجي، 2010-2011م، ص ص 19-24)

2.2.10 الشفافية في إعداد الموازنة:

شفافية الموازنة هي مصطلح مستحدث يحظى باهتمام كبير في الآونة الأخيرة نتيجة تزايد الوعي والمعرفة بأهمية متابعة التطورات المالية للدول خاصة في ظل الأزمات المالية التي تعاني منها العديد من الدول. حيث تعتبر الموازنة وثيقة سياسية وقانونية واجتماعية مهمة تضمن بشكل أساسي المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع، وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية والشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة العامة والأهم من أجل المزيد من تعزيز أدوات المساءلة الاجتماعية أمام المجتمع ومنظمات المجتمع المدني. ولهذا شهدت في الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على المستوى العملي والنظري في مختلف الدول المتقدمة والنامية

بعملية صنع الموازنة ومدى شفافيته من خلال تطوير معايير خاصة بشفافية الموازنة العامة للدولة ووضع تغييرات مهمة في برامج الإدارة المالية والشفافية المالية.

لخص صندوق النقد الدولي مصطلح شفافية الموازنة في أنه "الإفصاح عن المالية العامة بوضوح، وبشكل قابل للاعتماد عليه، ودؤوب ومنضبط في المواعيد، وذو دلالة، وانفتاح عملية السياسة المالية الحكومية تجاه العامة" (IMF, 2012, p5)، ويمكن القول أيضاً بأن شفافية الموازنة العامة هي اطلاع الجماهير على تصور الدولة فيما يتعلق بإدارتها للموارد المالية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يعمل على زيادة المشاركة وكفاءة الإنفاق العام وفقاً لاحتياجات الأفراد الفعلية (الشمراي، د.ت، ص 11).

ويتعلق مفهوم الشفافية في الموازنة العامة للدولة في أدنى صورته المقبولة بالوضوح الفعال لمؤشراتها ومكوناتها، في كافة مراحلها والتي تشمل الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراجعة، بحيث يكون هناك وثائق واضحة ومكتوبة ومتاحة بشكل ميسر في كل مرحلة من المراحل فيكون مشروع الموازنة واضحاً كما تكون كافة الأسس الإدارية والمؤسسية والاقتصادية التي انبني عليها المشروع واضحة، وبعد الإقرار يكون قانون ربط الموازنة منشوراً ومتاحاً وسهل القراءة، بحيث يتاح في مرحلة التنفيذ تقارير شهرية للمتابعة خلال السنة، ونصف السنة كذلك، وإتاحة تقارير المراقب الحسابي وتقارير اللجان التشريعية المختصة. (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2014م، ص7، أ)

تتبع النتائج الإيجابية لشفافية الموازنة من مدى تأثير معلومات الموازنة على وعي المواطن وتمكينه من المشاركة. فعلى المستوى البسيط، إتاحة المعلومات عن مخصصات الموازنة يُمكن المواطنين ومنظمات المجتمع المدني من تتبع المخصصات المالية لمستحقيها والنفقات اللاحقة. وغالباً ما يتم استخدام معلومات الموازنة من قبل منظمات المجتمع المدني لفضح قضايا التزوير والفساد، وزيادة الوعي حول الموازنة وإصدار التحليلات التي تركز على المساءلة. ووفقاً لاستعراض البحوث التي قام بها كل من Carlitz وآخرون، وde Renzio ومسعود، كل منهما خلص إلى أن الشفافية قد تلعب دوراً في تعزيز الحكم الرشيد. وهكذا، فإن الشفافية، وبخاصة شفافية الموازنة التي يتم اعتبارها عاملاً رئيسياً بين الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الحكومات لزيادة ثقة المواطنين بأن الضرائب المستحقة عليهم يجري إنفاقها بحكمة، بحيث يتم تقليل الفساد، وبالتالي تصبح هذه الدولة سليمة من الناحية المالية، ويمكن للمواطنين مساءلة القادة لاتخاذ القرارات المالية. (Sayogo and Harrison, 2012, p12 - 13)

ويعتبر متوسط مستوى الشفافية في جميع أنحاء العالم مأساوي وغير مرضي، وخاصة في البلدان التي تعتمد على المساعدات والغنية بالموارد الطبيعية وذات الدخل المنخفض. ففي هذه البيئات، المجتمع المدني والأطراف الرقابية الفاعلة الأخرى وحدها ليست قادرة على مساءلة الحكومة عن الإيرادات والنفقات. ومع ذلك، ففي الآونة الأخيرة كانت هناك تحسينات ذات مغزى في شفافية الموازنة في عدة بلدان مختلفة، بما في ذلك البلدان ذات الدخل المنخفض، وذلك نتيجة عدة عوامل تشمل تلك الفرص الناتجة عن التغييرات في الحكومة، والضغوط الداخلية من المجتمع المدني والبرلمان، والضغط الخارجي من الأطراف المانحة والمبادرات الدولية، في حين أن هذا التغيير له مغزى ولكنه بطيء، ومن الممكن أن يخضع لانتكاسات. وبالتالي، فالمقترح بأن تسهم المبادرات الجديدة في تحقيق أهداف القطاعات عبر تغيير الحوافز الخارجية/الدولية والمحلية حيث تتعرض الحكومات لقدر أكبر من شفافية الموازنة والتعامل مع المواطنين لتحسين حياة الفقراء. (Folscher,2010, p5-6)

في هذا السياق، تحولت توجهات دعاة الديمقراطية ومنظمات المجتمع المدني لشفافية الموازنة باعتبارها سمة أساسية من سمات الحكم الرشيد. ومؤخراً، في نوفمبر 2011، انضم أكثر من مائة من منظمات المجتمع المدني التي تمثل 56 دولة معاً لدعم إعلان دار السلام في شفافية الموازنة والمساءلة والمشاركة. واعتبر هذا الإعلان أن المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموازنات العامة هي "حق ومسؤولية أساسية كافة المواطنين الأساسية. إلى جانب أنه نادي بضرورة أن تكون الموازنات العامة شفافة، وهذا يعني أن جميع المعلومات ذات الصلة بالطريقة التي يتم فيها جمع المال العام، وتخصيصه، إنفاقه، وحسابه، ينبغي أن تكون متاحة ومفهومة للجميع ويسهل الوصول إليها في الوقت المناسب. وتابعت شراكة الموازنة الدولية شفافية الموازنة في استطلاع يتم إعداده كل سنتين على مدى السنوات الست الماضية، وأوضحت أن هناك اختلافات كبيرة بين الدول فيما يتعلق بمدى توافر الميزانية. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2016)

ويضع صندوق النقد الدولي أربعة ممارسات أساسية لتفعيل شفافية الموازنة وهي:

- الوضوح التام في الأدوار والمسؤوليات
- عملية الموازنة المفتوحة بأن يكون هناك عملية واضحة ومفتوحة للإدارة المالية للدولة بشكل عام، تشمل المحاور التشريعية والقانونية والإدارية، فتغطي الإيرادات والسياسة الضريبية والصناديق وكافة الهيئات وكافة الأصول والخصوم العامة
- إتاحة المعلومات للجمهور (دياب وعبد الحليم، 2014م، ص 7)

- التأكيد على نزاهة المعلومات المتاحة ودقتها. ووفقاً لتقرير "تقييم المبادرات العالمية لتحسين الشفافية والمراقبة الخاصة بالموازنة، أهم التحديات والدروس" (البنك الدولي، 2013م)،

وجد إسلام (2003م) بالاعتماد على بيانات البنك الدولي عن 169 دولة أن هناك علاقة ارتباط قوي بين الشفافية والحكم الرشيد. كما اعتمد بيلفر وكوفمان (2005م) على نتائج دراستهم عن عشرين دولة لاستنتاج أن الشفافية ترتبط بمعدلات فساد منخفضة، إضافة إلى تحسن مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحسن التنافسية الاقتصادية. (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ابريل 2016م، ص 8، ب)

ومن هنا تأتي أهمية شفافية الموازنة باعتبارها من العوامل الضرورية التي تمكن المجتمع من مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وتوفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة العامة، وضرورة نشر المعلومات والإفصاح عنها وإتاحتها للمواطنين في وقتها، لذا يتوجب نشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع حلقة المشاركة والمساءلة واستجابة ومتابعة المواطنين.

2.2.11 مبادئ هامة حول شفافية الموازنة والمساءلة:

- **التصريح المسبق:** ينبغي أن تُقر السلطة التشريعية التدابير التي تشمل النفقات والإيرادات التحصيل والدين قبل أن تتخذ السلطة التنفيذية الإجراءات الخاصة
- **الوحدة:** ينبغي تقديم جميع النفقات والإيرادات وغيرها من الأنشطة الحكومية المالية السنوية المقترحة إلى السلطة التشريعية في عرض واحد موحد
- **الشمولية:** ينبغي ألا تفصح الحكومة عن أنشطتها المالية في مقترحها للموازنة السنوية فقط ولكن يجب أيضاً أن تصدر وثائق في أوقات أخرى خلال عام الموازنة لتوفير صورة شاملة ومحدثة لإجراءات الحكومة.
- **الدورية:** ينبغي على السلطة التنفيذية الالتزام بالمواعيد النظامية في التقويم السنوي لصياغة الموازنة وعرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها وتنفيذ الموازنة وتقديم حساباتها الختامية للمواطنين وجهاز الرقابة الأعلى.
- **النوعية:** ينبغي أن يؤدي وصف كل بند من بنود الموازنة إلى نظرة شاملة واضحة لخطط إنفاق الحكومة. ولا ينبغي تقديم الأوصاف والأرقام المخصصة لبنود الموازنة مجمعة للغاية (أي تقديمها كمجاميع كلية) لدرجة أنها لا تعطي صورة واضحة عن نوايا الحكومة، وينبغي تقديم هذه المعلومات وفقاً لأنظمة تصنيف مقبولة دولياً لتجنب التعقيم.

- **الشرعية:** ينبغي أن تتماشى جميع النفقات والأنشطة مع القانون. وحيثما لا يلتزم القانون أو يعزز المبادئ الأساسية للشفافية والمساءلة، ينبغي على المجتمع المدني تقديم التوصيات لتعديله.
- **بنية سهلة الاستعمال:** إن وثائق الموازنة لدولة ما هي وثائق المساءلة الرئيسية لحكومتها، ينبغي تقديمها بطريقة طيعة ومفهومة من جانب كافة أطراف المواطنين ومستوياتهم المتفاوتة للأهلية الفنية، بما في ذلك البرلمان والموظفين الحكوميين والمواطنين
- **العلنية:** ينبغي أن يكون لجميع مواطني أي دولة الحق في إصدار الأحكام بشأن موازنة الدول والتعبير عن ذلك، وهذا يتطلب أن تتوفر وثائق الموازنة على نطاق واسع، وهذا مهم على وجه الخصوص لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، والتي ينبغي أن تكون متوفرة للمواطنين قبل أن يتم اعتمادها من جانب السلطة التشريعية.
- **الوسائل والغايات:** ينبغي وضع صلات واضحة بين سياسات الحكومة وخططها ومدخلات ومخرجات الموازنة والنتائج لا المرجوة. وينبغي أن يوصل التوضيح المصاحب للموازنة بوضوح أهدافها من حيث المدخلات والأهداف التي ينبغي تحقيقها والنتائج القابلة للقياس. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ب)

1. أسباب ضعف الشفافية في الموازنات العربية:

يتعذر على المواطنين والسلطة التشريعية والهيئات الرقابية ووسائل الإعلام في الدولة، في حال تم حجب المعلومات المتعلقة بالموازنة العامة، مساءلة الحكومة بشأن الموارد الحكومية المستخدمة، لذا تظهر أسباب تدني وانعدام شفافية الموازنة في بعض البلدان العربية فيما يلي:

- اعتماد اقتصادات معظم البلدان العربية على الموارد الطبيعية
 - عدم الإفصاح عن مقدار المساعدات الخارجية
 - انعدام دقة البيانات الخاصة بالموازنة العامة
 - التدخل في العطاءات والمناقصات من قبل الدول، وهو أساس في أي مجتمع
 - اختلالات الأجور والخصخصة
 - الاحتكار والممارسات الاحتكارية والاستيلاء على أراضي الدولة (وضع اليد)
- ولخص (الجبالي)، 2009م، أسباب تدني الشفافية في الموازنات العربية، وتتمثل في:
- ضعف السياسة المالية

- الأوضاع السياسية الأمنية المضطربة والأزمات والنزاعات الداخلية، إذ إنه عندما تضعف مؤسسات الدولة، يخرج الفساد عن نطاق السيطرة ومن ثم تهدر الموارد العامة (منظمة الشفافية الدولية، 2009م)
- اللامشفافية في الممارسات العامة داخل الدول، مما يعيق الدول في الاتجاه نحو شفافية الموازنة (الجبالي، 2009م)

النتائج السلبية لضعف الشفافية في الموازنة العامة للدولة:

- هدر المال العام والثروات الوطنية
- تراجع الاقتصاد وانعدام التنمية
- زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية سداد الديون
- هروب رؤوس الأموال والاستثمارات
- تردي نظم التعليم والقضاء والصحة التي تعد الركائز الأساسية لبناء المجتمع
- الخلل في توزيع النفقات العامة على القطاعات الدولية المختلفة
- انعدام المساواة في توزيع الموارد الاقتصادية بين المواطنين (الكعبي وعبد الحميد، 2008م، ص 6)

2. أسباب التوجه نحو إحداث تحسينات حول شفافية الموازنة:

كما في معظم عمليات التغيير المؤسسية، من المرجح أن تأخذ عملية إجراء تحسينات دائمة في شفافية الموازنة وقتاً ليس بالقليل، ويمكن أن تتضمن زيادة الشفافية إصلاح القوانين والتشريعات والقواعد والإجراءات كما وتغيير الممارسات نفسها، ويمكن لهذه العمليات أن تكون بطيئة على نحو مضمّن، وربما تواجه الكثير من المثبطات بما فيها التدخل السياسي. (IBP, A, 2008) إلا أنه يمكن تلخيص الأسباب التي أدت إلى وجود تحسينات حول شفافية الموازنة من خلال:

- **التغيير السياسي:** إن التحولات السياسية التي أدت إلى استبدال الحكومات الاستبدادية لتحل محلها أنظمة سياسية من خلال منافسة سياسية عبر الانتخابات والصوت الأقوى بين أطراف المعارضة، أو من خلال تولي أحزاب جديدة للسلطة. ومن المحتمل أن يكون لمثل تلك التحولات تأثير على شفافية الموازنة عندما نضيف إليها تواجد السياسيين الإصلاحيين والتكنوقراط و/أو منظمات المجتمع المدني القادرة والمهتمة بالمشاركة مع الحكومة في الموازنة و/أو الجهات الإشرافية، مثل السلطات التشريعية، التي تمتلك القدرات في مواجهة

السلطة التشريعية. (البنك الدولي، 2015م، ص31، ه) حدثت تحسينات كثيرة في العديد من البلدان بعد إجراء عملية الانتخابات، حيث تمخض عنها تشكيل حكومات جديدة أو تعيين مسئول جديد ملتزم بقدر أكبر من الشفافية. فعلى سبيل المثال، في أوكرانيا، قام وزير المالية الجديد بتغيير سياسة تتطلب المزيد من الوثائق التي ستنتشر من أجل تحسين الضوابط في الوزارة. بينما في أذربيجان، طلب الرئيس الجديد مؤسسات التدقيق بعمل تقرير عام المراجعة الوطنية. (De Renzo, P. & Masud, H., 2011, p p 607-616)

- **الأزمة الاقتصادية:** الأزمات المالية والاقتصادية التي تدفع الحكومات نحو تطبيق آليات وحوافز، بما في ذلك التدقيق المستقل، من أجل استعادة النظام المالي والثقة الاقتصادية (البنك الدولي، 2015م، ص31، ه)، قلة الموارد المالية في الدول النامية نتيجة لضعف البنية الاقتصادية بوجه عام، وتدني مستوى الدخل القومي، وغيرها من الأسباب التي تنعكس بصورة سلبية على إيرادات الدولة. (أمان، 2014م-2015م، أ)

- **الفضائح المتعلقة بالفساد:** حالات الفساد التي يتم الإعلان عنها بشكل واسع النطاق والتي تدفع الجهات الفاعلة التي تهتم بالإصلاح إلى اتخاذ رد فعل قوي وإجبار الحكومات على فتح مسار الوصول إلى المعلومات المالية. (البنك الدولي، 2015م، ص31، ه)

- **التأثير الخارجي:** التأثيرات الخارجية التي تعزز القواعد العامة لتقوية عمليات الإصلاح المحلية والجهات الفاعلة التابعة للمجتمع المدني، بما في ذلك مبادرات المساهمين المتعددين مثل شراكة الحكومة المفتوحة والتي تضع الشفافية والمحاسبة على رأس الأولويات، بالإضافة إلى الضغط من أجل زيادة الشفافية والمحاسبة من الجهات المانحة الدولية (البنك الدولي، 2015م، ص31، ه)، وفي بعض الحالات، حدثت تحسينات في شفافية الموازنة من خلال الضغوط التي تمارسها الجهات المانحة، ومن مبادرات محددة مثل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. فعلى سبيل المثال، في أنغولا ومنغوليا، تضغط المؤسسات الدولية والجهات المانحة لتمكين الجمهور من الحصول على معلومات أكثر وأفضل حول الموازنات. (De Renzo, P. & Masud, H., 2011, p p 607-616)

- **الضغوط المحلية:** ارتفعت شفافية الموازنة أيضاً بسبب الضغوط من مختلف الجهات المعنية في الدولة، مثل المشرعين ومنظمات المجتمع المدني. فعلى سبيل المثال، في ليبيريا، طالب المشرعين بدعم وتحقيق مزيد من الشفافية، بينما تعاونت منظمات المجتمع المدني في البرازيل، والمكسيك، ومصر مع حكوماتها لإعداد موازنات المواطنين، ومن ثم تعمل الحكومات على نشرها. (De Renzo, P. & Masud, H., 2011, p p 607-616)

- المساعدة التقنية: تم تسهيل إدخال تحسينات على شفافية الموازنة عبر المساعدة التقنية المقدمة إلى البلدان التي كانت على استعداد لتقديم مزيد من المعلومات العامة كجزء من إصلاحات أوسع نطاقاً في أنظمة الموازنة. فعلى سبيل المثال، كان خبراء من وكالات التنمية الدولية قادرين على دعم التدابير الرامية إلى تعزيز شفافية الموازنة في سياق إجراء إصلاحات مجالات إدارة المالية العامة في أفغانستان ونيكاراغوا ورواندا. De Renzo, P. & Masud, (H., 2011, p p 607-616)

أساليب تعزيز وتحسين شفافية الموازنة:

- تحسين حداثة التقارير المالية وتوسيع نطاق تغطيتها
- ادراج المؤسسات العامة في عمليات تدقيق الموارد العامة
- ضمان نشر أدنى حد من وثائق الموازنة على أقل تقدير بصورة منتظمة وفي الوقت المناسب
- ضمان عدم الاقتصار على نشر الموازنات المخطط لها ولكن كذلك نشر تدابير الموازنة تنفيذ الموازنة الفعلية لدعم الضوابط اللاحقة للإنفاق
- تعزيز فعالية الاشراف على المالية العامة من جانب الهيئات التشريعية ومؤسسات التدقيق العليا، والجمهور
- زيادة استخدام الحلول الالكترونية لدعم شفافية الخدمات الحكومية وتحسين مستوى جودتها (غيفينات، د.ت).

وترى دراسة لبنى عبد اللطيف "نحو مزيد من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة للدولة في مصر" (2011م) بأن البدء بتطوير الشفافية في الموازنة يتطلب العمل على عدة محاور:

- الإسراع في تطبيق موازنة البرامج وذلك حتى تتحول الموازنة إلى وثيقة مقروءة قابلة للمناقشة، وهو الأمر الذي لا يرفع فقط من مساهمة المجتمع واشتراكه في مناقشة الموازنة، وإدراك الدور الحيوي الذي تقوم به بالفعل في التأثير في حياته؛ ولكنه الأمر الذي ينتظر منه أيضاً تحسين كفاءة الإنفاق العام
- الإسراع باتخاذ خطوات هامة في تطبيق اللامركزية، وبين المحليات وهو الأمر الذي يعني تقريب الموازنة من مكان تنفيذه، وإن اتخاذ القرارات سوف يكون أقرب ما يكون من المواطن ومن المجالس الشعبية التي تمثلها، وهو الأمر الذي ينتظر منه رفع درجة المشاركة الاجتماعية في إعداد الموازنة والرقابة عليها، ويضاف لذلك تأثير هذا الأمر أيضاً على تحسين كفاءة التخطيط واستخدام المال العام

- تقديم مرفقات تكميلية مع الموازنة توضح الموقف المالي التوازني على (أساس الاستحقاق)، مع التفرة في البنود التي تعد على الأساس النقدي بين المصرف خلال العام المالي المعني وذلك المتعلقة بأعوام سابقة. (عبد اللطيف، 2011)

3. شفافية الموازنة والحصول على المعلومات:

تعد شفافية الموازنة عاملاً أساسياً لتعزيز فعالية الحكومة مع الأخذ بعين الاعتبار ارتباط المعلومات الخاصة بالموازنة بفهم وتقييم عمل الحكومة، وأولوياتها وسياساتها وبرامجها، حيث أنه لا يمكن الحديث عن الشفافية دون التطرق إلى الحديث عن حق الوصول إلى المعلومات، حيث تعد إمكانية الحصول على المعلومات بطريقة سهلة ومعلنة عن الموازنة والوثائق المتعلقة بها أولى خطوات معرفة وفهم الموازنة ومن ثم البدء في التحليل وتبني قضايا مناصرة وفقاً لتوجهات منظمات المجتمع المدني. وتحقق الشفافية من خلال إشراك المعنيين في إعداد بنود الموازنة، والإفصاح عنها والإعلان عن بنودها، على أن تكون الموازنة مرنة لمواكبة التغييرات التي ربما قد تطرأ.

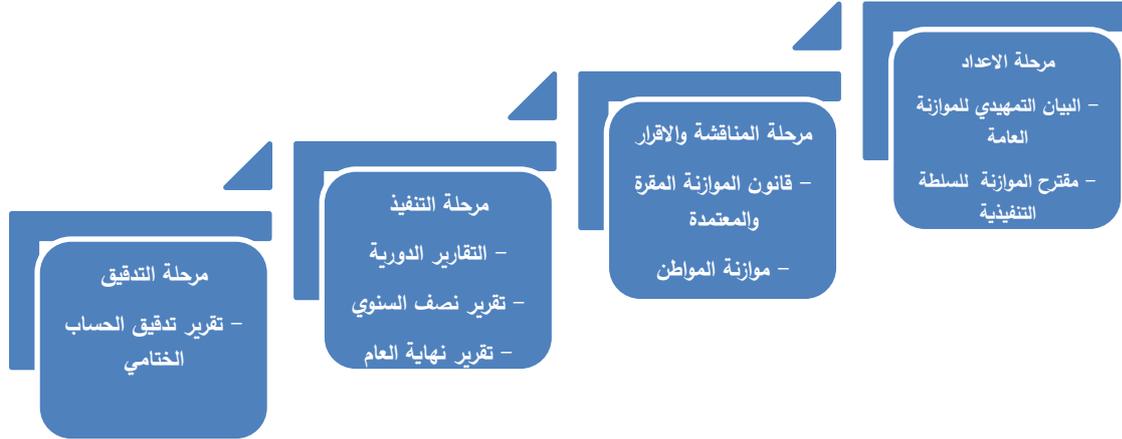
حيث تدرك أن شفافية الموازنة ما هي إلى مجموعة من الشروط التي يجب توافرها لتؤدي إلى:

- نشر الموازنة في الوقت المناسب والوصول إلى تلك المطبوعات الخاصة بكل المعلومات ذات الصلة لتقييم تحليل الاقتصاد الكلي للحكومة، ومخصصات الميزانية، والبرامج السياسية والأنشطة والمخرجات، وكذلك عمليات المساءلة الداخلية والخارجية.
- القواعد والآليات الموجودة لضمان أن المعلومات الخاصة بالموازنة والسياسة لا يتم الإفصاح عنها بأثر رجعي حتى يتمكن المواطنين والمؤسسات من الوصول إليها.
- وجود قواعد وآليات لضمان شمولية المعلومات ودقتها بحيث يمكن التحقق منها ومقارنتها.
- وجود وسائل للمتابعة والمشاركة الاجتماعية في المراحل المختلفة من دورة الموازنة. (هيئة كير الدولية، 2013م، ب)

4. الوثائق الثمانية الأساسية التي تصدر أثناء عملية إعداد الموازنة:

تعرف الوثائق الثمانية الأساسية المتوفرة للجمهور بأنها تلك الوثائق التي يكون جميع المواطنين قادرين على الحصول عليها من خلال طلب للجهة العامة المخولة بإصدار الوثيقة. (شراكة الموازنة الدولية IBP، سبتمبر 2015م، ص15، ج) حيث حددت شراكة الموازنة الدولية IBP وشركاءها القوميون ثمانية وثائق أساسية يجب أن تكون متاحة في مراحل مختلفة من دورة

الموازنة من خلال مبادرة الموازنات المفتوحة (Open Budget Initiatives, OBI)، على أن تتوفر الشفافية في السلطة التنفيذية حتى يتمكن المجتمع المدني والمواطنين من مراقبة القرارات المتعلقة بالموازنة والتأثير عليها، لذا يجب التعرف على الوثائق التي تخرج أثناء كافة مراحل عملية الموازنة. والتي تتمثل في:



شكل (2.6): الوثائق الثمانية الأساسية التي تصدر أثناء عملية اعداد الموازنة العامة

المصدر: من اعداد الباحثة بالاستناد على (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2012م، ص ص 22-23، د)

أولاً: البيان التمهيدي للموازنة "بلاغ الموازنة" Pre – Budget statement:

البيان التمهيدي للموازنة -وغالبا ما يسمى بالورقة الاستراتيجية المالية، أو الوثيقة الاستراتيجية للموازنة، أو الإطار المنطقي للموازنة، يُحدد استراتيجيات الموازنة العامة للحكومة للعام المقبل وأحيانا على مدى عامين متتاليين. كحد أدنى، ويقدم البيان إلى مجلس الوزراء للحكومة، ولكن في الكثير من الدول يتم تقديمه إلى السلطة التشريعية والجمهور. وفي الحقيقة، فإن طرح ومناقشة هذا البيان في المجلس التشريعي عادة ما يكون من أفضل الممارسات، وكما أشارت منظمة التعاون والتنمية OECD في "أفضل الممارسات من أجل شفافية الموازنة"، بأن البيان التمهيدي للموازنة يعمل على تشجيع النقاش حول تراكمات الموازنة وكيفية تفاعلها مع الاقتصاد لخلق توقعات مناسبة للموازنة نفسها (Ramkumar & Shapiro, 2007, p6) ويتم إصداره للمواطنين قبل شهر على الأقل من تقديم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية من أجل البت فيه. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ص 18، ج). بحيث يتضمن الخطط السياسية والاقتصادية والمالية التنفيذية لموازنة العام المقبل بالإضافة إلى عامين ماليين متتاليين على الأقل، ويشكل هذا البيان متعدد السنوات الأساس الذي يتم تحديد أرقام الموازنة فيه. ويقدم جميع التوقعات الاقتصادية الرئيسية، مثل المعدل المتوقع لنمو إجمالي الناتج

المحلي، ومعدل العمالة والبطالة، والنفقات الجارية، ومعدلات التضخم وأسعار الفائدة. كما أنه يتم تسليط الضوء فيه على المستويات الإجمالية للإيرادات والنفقات والعجز أو الفائض والديون. (OBI-PBS, MGP, 2012, p1)

ومن خلال تحليل البيان التمهيدي للموازنة، يمكن لمنظمات المجتمع المدني:

- تكريس نفسها لتصبح مصدراً للمعلومات القيمة
- تحديد افتراضات مشكوك فيها ومشاكل محتملة قبل وضع اللامسات الأخيرة على مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية
- إيجاد الأدلة الناتجة التي يمكن أن تدعم أنشطة المناصرة
- دعم قدرة الجمهور على المشاركة في النقاش من خلال توفير معلومات مفيدة وسهل الحصول عليها (شراكة الموازنة الدولية IBP، الموقع الإلكتروني)

ثانياً: مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية Executive's budget

يعد مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وثيقة من بين أهم وثائق السياسات التي تصدرها الدولة كل عام، حيث تقوم الدول بترجمة العديد من أهداف السياسات الخاصة بها إلى إجراءات من خلال الموازنة وتقوم السلطة التنفيذية بتسليمها إلى السلطة التشريعية من أجل الموافقة عليها. ويمكن أن تختلف طبيعة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى: فأحياناً تكون وثيقة واحدة وأحياناً تكون عبارة عن مجموعة وثائق متعددة. ومن الضروري أن يتسم مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية بالشفافية لأن المقترحات الخاصة به تحدد عائدات الضرائب التي يدفعها المواطنون والنفقات وكيفية توزيع الموارد الحكومية بين المواطنين والديون ومقدار التكلفة الحكومية الذي تتحمله الأجيال الحالية أو المستقبلية. ولإتاحة الفرصة لإجراء مناقشات عامة وتشريعية مبنية على اطلاع حول الموازنة، فإن أفضل الممارسات تدعو السلطة التنفيذية إلى توفير تفسير كامل للضرائب وخطط الإنفاق والاقتراض قبل إقرارها. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ص 23، ج).

ويتضمن كشافاً مصنفاً للإيرادات والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة، ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية، ويحتوي أيضاً على المقترحات المتعلقة بجمع إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية الجديدة والاقتراض الجديد لمواجهة أي عجز بالموازنة ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى. إضافة إلى أن المقترحات التي يتضمنها مشروع قانون الموازنة العامة المتعلقة بالمشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ يجب أن تشمل عملية تقييم التقدم الفعلي في ضوء

الأهداف المخططة وكشفاً بالاحتياجات المالية للسنوات المالية القادمة وفي حالة المشاريع الرأسمالية الجديدة، ويجب أن يحتوي على مبررات وتفاصيل تنفيذها حتى تمكن المجلس التشريعي من اتخاذ القرارات الملائمة.

ثالثاً: موازنة المواطن Citizen budget

تمتلى الموازنات الحكومية بالكثير من الأرقام والمصطلحات التقنية والمالية المعقدة حيث أن المواطنين والقراء العاديين لا يمكن أن يفهموا ما تعنيه هذه الأرقام والمصطلحات، لذلك فهم بحاجة إلى أن تكون هذه المعلومات مفهومة وسلسة وسهل الوصول إليها، إضافة إلى تمكينهم من فهم كيف تتصرف الحكومة بأموالهم والسماح لهم بالمشاركة في الشؤون الحكومية. ومن الضروري إشراك المواطن غير المتخصص في فهم واستيعاب الموازنة العامة للدولة من خلال عرض تفصيلي ومبسط تتضمن كافة جوانب الموازنة العامة وتعريفاتها.

وتعرف موازنة المواطن على أنها "وسيلة سهلة مبسطة لفهم السمات الأساسية للموازنة العامة للدولة كما وردت أمام السلطة التشريعية، حيث تعتبر وثيقة بذاتها تفسر المقترحات والآثار المتوقعة في الموازنة العامة للدولة". (Petrie & Shields, OECD, 2010, p 4)

وتعرفها أمان بأنها عبارة عن "وثيقة مبسطة للموازنة العامة بحيث تلخص السياسات وتوجهات الحكومة للسنة القادمة معبر عنها بالأرقام الواردة في هذه الموازنة وتمكن المواطن من التعرف على كيفية توزيع النفقات والإيرادات المحصلة وبذلك يستطيع المواطن متابعة الإنفاق الحكومي والاطلاع على عجز الموازنة ومستوى الدين العام، وتصدر بالموازاة مع إصدار الموازنة المقررة والمعتمدة، والتي يتضمنها قانونها بشكل مباشر". (أمان، موازنة المواطن، 2016م)، ويمكن أن تتخذ موازنة المواطن أشكال عديدة بما في ذلك الملاحق الصحفية والبرامج الإذاعية والتلفزيونية والعروض التوضيحية في الاجتماعات مع المجتمع المحلي، وبالتالي تصبح وثيقة المواطن من الوثائق المهمة والتي تتيح للجمهور الاطلاع على الموازنة. كما يكون نشر إصدارات للمواطنين من الوثائق الأخرى أمراً مرغوباً فيه كذلك (IBP, website, 2015).

رابعاً: قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) Enacted budget

بعد مناقشة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية والتي تصوت عليها حسب القانون، ومن ثم تسمى (الموازنة المقررة). في بعض البلدان يجب أن تشمل الموازنة المصدقة مخصصات الإنفاق الفردي والبرامج، وفي بلدان أخرى، توفر الموازنة فقط مستويات الإنفاق وبشكل عام. الموازنة المصدقة تعتبر الوثيقة التي تتمتع بوضع قانوني. (Ramkumar, 2007:17)

بعد مناقشة الموازنة المقترحة للسلطة التنفيذية، تُقر السلطة التشريعية عادة شكلاً ما من أشكال الموازنة أو الاعتمادات المالية، وتوفر الموازنة المقررة الحد الأدنى من المعلومات لأي تحليلات يتم تنفيذها أثناء العام المالي. وبمعنى آخر، تعد بمثابة نقطة الانطلاق لمراقبة مرحلة التنفيذ للموازنة. وفي بعض الدول، يختلف مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية اختلافاً كبيراً عن الموازنة المقررة، لذلك ينبغي أن يتم تقييم محتويات الوثيقتين كل على حدة. وتتزايد أهمية الموازنة المقررة عندما تختلف عن مقترح الموازنة بشكل كبير. وتسمح الموازنة المقررة للشخص بمقارنة ما تم اقتراحه من خلال السلطة التنفيذية بما قامت السلطة التشريعية بتمريره في شكل قانون. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ص 69، ج)

خامساً: التقارير الدورية (الشهرية والربعية) In-year reports

وهي التقارير التي يتم إصدارها أثناء العام أثناء تنفيذ الموازنة، وتهدف إلى إظهار تقدم السلطة التنفيذية في تنفيذ الموازنة، وهي تظهر في العادة النفقات والإيرادات الفعلية حسب الوحدات الإدارية (الوزارات أو الإدارات أو الهيئات) لضمان أن تخضع للمساءلة عن إنفاقها. وفي بعض الدول، تُصدر الوحدات الإدارية التقارير بشكل فردي، بينما في دول أخرى تكون المعلومات موحدة في تقرير واحد، والذي تصدره عادة وزارة الخزانة. في بعض الدول، يصدر المصرف المركزي، بدلاً من السلطة التنفيذية، هذه التقارير استناداً إلى حالة حسابات مصرف الحكومة، وفي هذه الحالات، ينبغي أن تؤخذ تقارير المصرف المركزي بعين الاعتبار، طالما أنها تقرر ما تم إنفاقه فعلاً، بدلاً من التركيز على المبالغ الشهرية التي تم تحويلها إلى الوحدات الإدارية. إذا كانت تقرر فقط المبلغ المحول للوحدات الإدارية. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ص 75-76، ج) وتصدر هذه التقارير على أساس ربع سنوي أو شهري.

سادساً: التقارير النص سنوي للسنة المالية Mid – year Review

تحتوي هذه التقارير على تحديث شامل بشأن تنفيذ الموازنة، من منتصف العام المالي، بما في ذلك مراجعة الافتراضات الاقتصادية الرئيسية في الموازنة، والتوقعات المحدثة لنتائج الموازنة للعام المالي (IBP, website, 2015). وتصدر عن وزارة المالية بعد انتهاء فترة نصف السنة المالية ومن المفترض أن يتم نشرها بعد شهر لثلاثة شهور من انتهاء نصف السنة، ويتضمن بيانات للإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة خلال فترة التقرير.

سابعاً: تقرير نهاية السنة Year – end report

وهو التقرير الختامي الذي يشمل كافة العمليات المالية خلال العام المالي، والذي يجب أن يتم إعداده في موعد أقصاه عام من نهاية العام المالي وفق القانون الأساسي المعدل وقانون الموازنة العامة. ويعرض هذا التقرير موقف حسابات الحكومة في نهاية العام المالي ويحتوي في الغالب على التقييم للتقدم الحادث نحو انجاز أهداف سياسة الموازنة العامة (IBP, website,) (2015).

ثامناً: تقرير تدقيق الحساب الختامي "تقرير المراجعة" Audit report

وهو الحساب الذي يفترض من وزارة المالية تسليمه لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتدقيقه وإصداره بعد عام ونصف على الأكثر من انتهاء السنة المالية. ويهدف تقرير المراجعة الذي يصدر عن جهاز الرقابة الأعلى (SAI) في دولة ما إلى تقييم شرعية وقانونية الإدارة المالية والمحاسبة للحكومة. ويلعب جهاز الرقابة الأعلى دوراً هاماً في محاسبة السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية والجمهور، في دوره الرقابي لإشراف السلطة التنفيذية على الأموال العام، يؤدي جهاز الرقابة الأعلى في كثير من الدول المراجعات المالية أو المتعلقة بالامتثال أو المتعلقة بالأداء. وتشتمل بعض الأسماء التي يعرف بها جهاز الرقابة الأعلى على ما يلي: المراجع العام أو مراقب النفقات أو مفتش الدولة. وأحياناً ما تعرف أجهزة الرقابة العليا ذات الهياكل "الكلية" بمجالس المراجعة أو محاكم أو غرف الحسابات أو لجان المراجعة. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ص 96، ج). من أجل أن تكون هذه التقارير مفيدة، فإنها تحتاج إلى تقديم تفاصيل كافية من شأنها تمكين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والخبراء والأكاديميين والمهتمين ومختلف مستويات المواطنين من الحصول على صورة شاملة عن كيفية جمع وإنفاق الأموال عبر الحكومات مما يجعلهم قادرين على التأثير بداية من اعداد الموازنة العامة ثم متابعة تنفيذها وتصحيح أي خلل يمكن أن يطرأ على تنفيذها. وهنا يمكن أن نقول بأن الموازنة العامة موازنة شفافة. وهذا يعني أن تقارير الموازنة يجب أن تقدم المعلومات عن كل من النفقات والإيرادات، إضافة إلى شمول هذه التقارير أيضاً على معلومات عن أداء البرامج الرئيسية. (opengovguide, May, 2016)

5. معايير توفر الوثائق الأساسية الثمانية للمواطنين:

الموازنة العامة هي عملية يقوم بإعدادها مجموعة من الخبراء الماليين في الدولة، ولكنها تكون غامضة، معقدة وغير مفهومة بالنسبة للمواطن العادي، إلا أنها يجب أن تتضمن رؤية المواطن والمشاركة والتحكم في الطريقة التي يمكن أن تعزز الشفافية والمساءلة والديمقراطية القائمة على المشاركة. الموازنة التشاركية أو ميزانية العمل التطبيقية تشمل آليات من شأنها أن تشارك المواطنين في التعرف على احتياجاتهم وصنع القرار بتخصيص الموارد العامة في مراقبة المجموعات واستخدام التمويل العام. فتشمل عناصر المراقبة على الدخل والإنفاق العام. فهناك تقنيات مختلفة تستخدم لفحص سوء الإدارة والفساد والتسريبات. وهذا يرتبط بضرورة توافر عناصر الوصول إلى المعلومات، فالمشاركة العامة في صنع القرار والتحكم في الموازنات العامة يتطلب الوصول للمعلومات بدقة، ليس في الموازنة بحد ذاتها بل في مراحل عملية إعداد وتنفيذ الموازنة أيضاً. وأساس الاستراتيجية لميزانية العمل التطبيقية هو استخدام بحث الموازنات لخلق معلومات من شأنها أن تناصر للتغيير. (Isaksen et al, 2007, p59).

وعليه حددت شراكة الموازنة الدولية IBP معايير إضافية للمساعدة على تحديد ما إذا كان يمكن اعتبار الوثيقة "متوفرة للجمهور"، أم لا:

- ينبغي اعتبار الوثائق المتوفرة على شبكة الانترنت (حتى لو كان هذا هو المكان الوحيد المتوفرة فيه) متوفرة للجمهور
- ينبغي اعتبار الوثيقة التي لا تتوفر إلا من خلال الاشتراك في نشرة متخصصة أو منشور صادر عن السلطة التنفيذية غير متوفرة للجمهور، ما لم تكن هذه النشرة في متناول عامة الجمهور إما مجاناً، من خلال دفع رسم اشتراك رمزي، أو من خلال مصادر أخرى، مثل المكتبات العامة.
- إذا كانت وثيقة ما ليست متوفرة من الجهة المصدرة، ينبغي اعتبارها غير متوفرة للجمهور، على سبيل المثال، إذا لم يكن من الممكن الحصول على تقرير المراجعة من جهاز الرقابة الأعلى (SAI)، ولكنه قد يكون متوفرًا عند الطلب من المُشرِّع، ينبغي إذن اعتبار الوثيقة غير متاحة للجمهور
- يجب أن تكون الوثيقة متوفرة لجميع أفراد الجمهور الذين يطلبونها لتكون متوفرة للجمهور. وينبغي اعتبار الوثيقة المتوفرة فقط لأفراد أو أعضاء معينين من الجمهور ولكنها محجوبة عن الآخرين الذين يطلبونها غير متوفرة للجمهور. على سبيل المثال، في بعض الدول التي قد يحصل فيها فقط أولئك الذين يحتفظون بعلاقات ودية مع المسؤولين الحكوميين

على الوثائق، بينما يتم رفض الطلبات المقدمة من عامة المواطنين أو منظمات المجتمع المدني المختارة. وينبغي على الباحثين النظر في إجراء اختبار مثل الموضح أدناه لجمع أدلة على رفض طلبات الحصول لوثائق الموازنة. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2015م، ص 16، ج)

وترى الباحثة أن حقيقة كون الكثير من المعلومات التي يتم إعدادها لا يتم توفيرها للجمهور تشير إلى أن الكثير من الحكومات ليست شفافة باختيارها هي، أكثر من كون ذلك يعود إلى أنها لا تمتلك قدرة كافية على إعداد وتوزيع معلومات أكثر عن الموازنة على الجمهور. وحتى عندما تكون وثيقة ما "متوفرة للجمهور"، فإنها ربما تكون متاحة لكافة المواطنين، ذلك لأنها ربما تكون متوفرة فقط لدى طلبها وربما يحتاج الحصول على نسخة منها إلى دفع رسوم. ويمكن أن يساعد نشر وثائق الموازنة على الانترنت في معالجة هذه المشكلة عن طريق تقديم مدخل متزامن لعدة مستخدمين بتكلفة قليلة.

2.2.12 الخلاصة:

نستخلص مما سبق أن المساءلة الاجتماعية لها دور واضح في رفع مؤشر الشفافية في الموازنة العامة، حيث تتلخص أهمية الموازنة العامة في تمكين المواطن من الاطلاع على الوثائق الخاصة إضافة إلى نشر الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة في الوقت المناسب، وإتاحة المعلومات الخاصة بها، بحيث يستلزم:

- توفير قواعد وأليات تضمن دقة المعلومات وشموليتها وسهولة الوصول إليها
- توفير تقارير دورية (شهرية، ربع سنوية، نص سنوية، وسنوية) لضمان سير عملية المتابعة
- تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية والمتابعة والتقييم في كافة مراحل عملية اعداد وتنفيذ الموازنة العامة

لقد تعرضنا في هذا الفصل لمحاولة التعرف على مفهوم المساءلة الاجتماعية والمفاهيم المتصلة بها وأدواتها وعناصرها ومبادئها ومقومات وعوائق تطبيقها ومن ثم يربط بين المفاهيم والتعاريف المتشابهة مثل الشفافية، الاستجابة، المشاركة والمراقبة. بالإضافة إلى توضيح مفهوم الموازنة العامة وأهميتها وخصائصها والقواعد والمبادئ التي تحكمها ومراحل إعدادها والتحديات والصعوبات التي تواجه الموازنة العامة ومقومات نجاحها. وتم تعريف شفافية الموازنة والوثائق الأساسية الثمانية التي تعبر عن شفافية الموازنة، والمبادئ الهامة التي تخص شفافية الموازنة، وربط الحق في الحصول على المعلومات بشفافية الموازنة.

الفصل الثالث

واقع المساءلة الاجتماعية
والموازنة العامة في فلسطين

الفصل الثالث

واقع المساءلة الاجتماعية والموازنة العامة في فلسطين

3.1 مقدمة

تعتبر فلسطين دولة فريدة من نوعها في الوطن العربي، فقد اعترف بفلسطين في الأمم المتحدة كدولة مُراقبة غير عضو في تاريخ 29 نوفمبر 2012. ويعتبر استمرار الاحتلال وعدم وجود سيادة الدولة على الأراضي الفلسطينية من الأسباب الأساسية التي تقيد إمكانات تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى العوائق المتمثلة في ضعف النقابات والحركات الاجتماعية، عدم الاتصال ما بين الصفوة في منظمات المجتمع المدني والعامة، عدم ثقة الناس في السلطات الحكومية وزيادة الفردية في منظمات المجتمع المدني، وعدم المشاركة بالرؤية فيما بين العاملين من غير الجهات الحكومية. (هيئة كير الدولية، 2013م، ص99، ب)

3.2 واقع المساءلة الاجتماعية في فلسطين

1. الجهات الفاعلة التي تساهم في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين:

هناك ثلاث جهات رئيسية فاعلة لها دور هام تلعبه في تعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين:

أولاً: الحكومة، حيث أنها تتحمل المسؤولية الأساسية لتنفيذ الإصلاحات التشريعية والقضائية المطلوبة لتحقيق الحكم الرشيد، كما أنها مسؤولة عن إيجاد بيئة ملائمة لتمكين تطبيق المساءلة الاجتماعية وضمان حقوق المواطنين في الحصول على المعلومات وخصوصاً في الموازنة العامة.

ثانياً: المجتمع المدني، والذي برز له دور نشط وقوي في مساءلة الحكومة لتعزيز العدالة الاجتماعية التي تضمن رقابة المواطنين على الخدمات العامة الأساسية ومشاركتهم في اتخاذ القرار.

ثالثاً: وسائل الإعلام، والتي تلعب دوراً مهماً في المساءلة الاجتماعية لتسليط الضوء على جوانب القصور وأسبابها وكيفية علاجها ومتطلبات المواطنين من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة.

وتظهر هنا ضرورة إيجاد علاقة تكاملية بين كافة الجهات الثلاثة بدءاً من الحكومة ثم المجتمع المدني، انتهاء بالإعلام لتحسين جودة الخدمات المقدمة من قبل الدولة إضافة إلى مواجهة التحديات والمشاكل الأساسية في المجتمع وعن طريق تيسير حق الحصول على المعلومات، ودعم عمل منظمات المجتمع المدني، والشفافية في الموازنات المالية، وعلاج القصور في الخدمات المقدمة، ومحاربة الفساد الإداري والمالي للحفاظ على الموارد الأساسية للمجتمع دون إهدار.

أولاً: دور الحكومة في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين

يعتبر تقييم قدرة الحكومة والإطار التشريعي في المجال الذي تعمل فيه ضرورياً لفهم كيفية تناسب المساءلة الاجتماعية وقدرة الحكومة للرد على النتائج التي تتوصل إليها مبادرات المساءلة الاجتماعية شرطاً أساسياً لنجاحها. وقد تفتقر الحكومة إلى القدرة اللازمة لتكون سريعة الاستجابة لنتائج المساءلة الاجتماعية والمواطنين والمجتمع المدني والعدول عن المشاركة باعتبارها عملية سيتم النظر على أنها غير فعالة.

وتعود أسباب إخفاق المجلس التشريعي الفلسطيني في استخدام آلياته في المساءلة في الغالب إلى محاولة السلطة التنفيذية تهميش وطمس وتحديد صلاحيات المجلس التشريعي الفلسطيني، الأمر الذي أدى إلى التقليل من مصداقية المجلس وأثر سلبياً على العملية الديمقراطية. مما أدى إلى وجود مشاكل بين المجلس التشريعي وجمهوره، فنتيجة عجز هذا المجلس لا يستطيع أعضائه الاستجابة لمطالب المواطنين الذين فقدوا بدورهم الثقة بقدرة مجلسهم المنتخب وبالنظام السياسي. وتعود أيضاً الأسباب الكامنة وراء عدم وجود آليات مساءلة فيما يتعلق بمؤسسات تنفيذ القانون هي: عدم وجود خطوط واضحة للسلطة بالنسبة للمؤسسات المختلفة التي تنفذ القانون، وعدم وجود ما يكفي من الجدية في التحقيق والعقاب فيما يتعلق بسوء استخدام القوة (الفاصد، 1998م).

إلا أن السلطة الفلسطينية حاولت تعزيز المساءلة من خلال وضع العديد من التشريعات والقوانين التي تعزز الشفافية والمساءلة والحد من الفساد. ومن هذه الأمثلة التعديلات التي أقيمت على القانون الأساسي وقانون الانتخابات وقانون غسيل الأموال وقانون حماية المستهلك وقانون مكافحة الفساد، ومعايير اشتراطات القانون، فعلى سبيل المثال حققت اللجنة المستقلة لحقوق الإنسان إنجازات فيما يتعلق بحماية الحقوق المدنية "على سبيل المثال حقوق المعاقين"، وقد قامت بجهود مشتركة مع غيرها من منظمات حقوق الإنسان الأساسية في جهودها لتعزيز القانون

والنظام، وتبعها بفترة قصيرة إقامة أقسام مراجعة الدولة والمتابعة والشكاوي الداخلية في مؤسسات السلطة الفلسطينية، وقد تشكلت اللجنة الفلسطينية لمكافحة الفساد والتي تتعامل مع قضايا مختارة للمسؤولين الصغار في عام 2010، وتأسيس قسم حقوق الإنسان في الشرطة في عام 2011. (هيئة كير الدولية، 2013م، ص99، ب)

الإجراءات الحكومية اتجاه تطبيق المساءلة الاجتماعية والحكم الرشيد:

من خلال مراجعة خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016، يبدو واضحاً اهتمام الحكومة على ترسيخ أسس الحكم الرشيد والمساءلة الاجتماعية على مستويات مختلفة كخطوة عملية اتجاه مأسسة المساءلة والوصول الي سلطة وطنية تدار وفق معايير الحكم الرشيد، والنقاط التالية توضح جهود الحكومة الفلسطينية اتجاه تثبيت تلك الأسس المتعلقة بالمساءلة والشفافية لضمان حصول المواطن على الخدمات الأساسية:

- **على صعيد قطاع التنمية الاجتماعية**، اشتملت أجندة السياسات على تطوير الخدمات الاجتماعية، والمحافظة على مستوى متقدم يضمن للمواطنين الحصول على الخدمات الأساسية في قطاعي التعليم والصحة، وتوفير الحماية الاجتماعية الأساسية، كما سعت الخطة إلى ضمان استدامة وشمولية الخدمات الاجتماعية
- **المشاركة الواسعة والناجعة على كافة المستويات**: تكريس النهج التشاركي المنظم الذي اعتمد في إعداد الخطة السابقة بشكل يضمن المشاركة الواسعة والتنسيق والتشاور بين كافة الأطراف ذات العلاقة - والتي تشمل المستويات السياسية العليا وأصحاب القرار، ومؤسسات القطاع العام، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات الدولية ذات العلاقة- في تحديد كافة مكونات الخطة بدءاً من تشكيل الفرق التخطيطية، مروراً بجمع وتحليل المعلومات ومراجعة وتحديث الخطط القطاعية، ومن ثم تحديث أجندة السياسات الوطنية وتحديد الأهداف والمؤشرات الخاصة بها، واقتراح التدخلات الرئيسية وأولوياتها التنفيذية، ووضع التقديرات للموارد اللازمة لتحقيقها، وصولاً إلى بلورة الآلية العملية لتنفيذها، وانتهاءً بوضع آليات متابعتها وتقييمها.
- **مأسسة الجهد التخطيطي وترسيخ المساءلة والشفافية**: إن تعزيز آليات الشفافية والمساءلة تعتبر من أهم إجراءات وتوجهات السياسات الحكومية، التي تساهم في ضمان تحقيق الأهداف التي احتوت عليها الخطة والتحقق منها. كما وتهدف الخطة الاستراتيجية القادمة إلى مأسسة الجهد التخطيطي واستدامته داخل مؤسسات السلطة، وذلك من خلال إنشاء/

تفعيل الدوائر المتخصصة بشؤون التخطيط، وبمتابعة تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها ونشاطاتها.

- **الاستجابة لقضايا النوع الاجتماعي:** تعمل الخطة الوطنية على إدماج قضايا النوع الاجتماعي في الخطط والميزانيات الوطنية، من أجل ضمان التوزيع العادل للموارد بين الشرائح الاجتماعية المختلفة، وتحقيق مستوى جيد من التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية.
- **احترام حقوق الإنسان:** تعتبر الخطة الوطنية بمثابة الإطار القيمي والأخلاقي والعملي الذي يسعى إلى إيجاد الربط بين الحقوق السياسية والمدنية من جهة، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى. الأمر الذي يعني انحيازاً للمجموعات الأكثر تهميشاً في المجتمع، والأكثر حاجة للرعاية، خصوصاً الأطفال والنساء واللاجئين، وذوي الاحتياجات الخاصة والسكان الأقل تمتعاً بالمزايا المعيشية المعاصرة. (خطة التنمية الوطنية، 2014م - 2015م)

ومن التجارب الواضحة التي بدأت مؤسسات الحكومة في تنفيذها لتعزيز دور المساءلة الاجتماعية، وهي تجربة وزارة الحكم المحلي حيث قامت بتنفيذ العديد من المشاريع لتعزيز المساءلة الاجتماعية في الهيئات المحلية بالشراكة مع العديد من المؤسسات الدولية ومنظمات المجتمع المدني، حيث أصبحت أدوات المساءلة الاجتماعية جزءاً من واقع عمل معظم البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة، فسعت البلديات إلى إدراج المساءلة الاجتماعية في خططها الاستراتيجية حتى تنعكس في الخطط والتوجهات الاستراتيجية للبلدية. إضافة إلى أنها تؤمن بأنه من حق المواطن مساءلة الهيئة المحلية كما أن المواطن له حقوق وواجبات وبالتالي يمكن تجاوز الأزمة المالية التي تعاني من الحكومة الفلسطينية حالياً من خلال ثقافة التعاون ما بين المواطنين والهيئات المحلية والوزارة والمؤسسات الشريكة وغيرها من الجهات ذات العلاقة. ومن أهم إنجازات وزارة الحكم المحلي اعداد الدليل الوطني للمساءلة الاجتماعية والذي حصر أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم استخدامها في فلسطين.

ومن وجهة نظر الباحثة، يتمثل دور الحكومة في تعزيز المساءلة الاجتماعية في شفافية الموازنة العامة للدولة في:

- توسيع دور الرقابة والاشراف ليشمل كافة مراحل اعداد وتنفيذ الموازنة العامة بحيث يتم مساءلة السلطة التنفيذية عن استخدام الأموال العامة عبر تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية المتعددة مثل "تحليل الموازنة المستقلة، تتبع الانفاق العام" وغير من الأدوات المهمة

- ضمان المزيد من الشفافية في عملية صنع القرار
- مراجعة وتعديل وسن التشريعات اللازمة لدعم عملية الإصلاح
- تبادل المعلومات والتعلم من تجارب الحكومات الأخرى تطوراً بحيث تكون متشابهة بنفس الظروف
- المصادقة على قانون الحق في الحصول على المعلومات

ثانياً: دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين

كادت قوة المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني قد تلاشت لولا ظهور الحركات الشبابية الجديدة والتي أظهرت جلياً رغبة المواطنين العرب للمشاركة والمساهمة في إدارة الحكم، فضلاً عن ذلك فقد أوجد أيضاً فرصة واضحة لخلق بيئة أكثر مواءمة وتشجيعاً للمساءلة الاجتماعية مما يؤدي إلى مساهمة بناءة وإيجابية في عملية التغيير. وتهدف معظم الجهود المبذولة في المجتمع المحلي لتعزيز مساءلة الحكومة لأن تكون مبادرات خاصة يقوم بها نشطاء المجتمع المدني ويتبناها الموظفون الحكوميون ذوي النية الحسنة الذين يؤمنون بقيمة المشاركة الديمقراطية وسلطتها.

وساهمت منظمات المجتمع المدني في فلسطين في الحفاظ على الهوية الوطنية وبناء الشخصية الوطنية خصوصاً في المراحل الأولى للاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، ومن ثم بدأت بلعب دوراً هاماً في توفير الإغاثة وسد العجز الخدمي الذي ارتكبه الاحتلال. وبعد تشكيل السلطة الوطنية الأولى، شهدت منظمات المجتمع المدني نمواً كبيراً ولعبت أدواراً جديدةً مثل تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان وتعزيز مفاهيم المشاركة المجتمعية والمساءلة والشفافية.

وتشارك معظم منظمات المجتمع المدني في فلسطين في تقديم الخدمات. حوالي 1500 من أصل 2445 مسجلة كمنظمات المجتمع المدني وتعمل على توفير مجموعة واسعة من الخدمات الاجتماعية بما في ذلك "توفير الحماية الاجتماعية، والصحة ونمو الطفل المبكرة والصحة الذهنية، والتعليم، ورعاية المسنين، ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة، والقضايا الزراعية والبيئية". (kasabreh et al. 2012, p1)، وتكمل منظمات المجتمع المدني أدوار الحكومات الوطنية والمحلية على حد سواء، حيث تعمل على ملئ الثغرات الموجودة في هذا الصدد. وأثبتت وزارة الحكم المحلي على دور منظمات المجتمع المدني قولها إن "المجتمع المدني قد لعب دوراً حيوياً في فلسطين. وشجع الفلسطينيين على البقاء في أرضهم، وقدمت الخدمات الصحية والتعليمية" (وزارة الحكم المحلي، 2012م).

تم تنفيذ عدد من المبادرات في مجال المساءلة الاجتماعية من قبل منظمات المجتمع المدني في فلسطين (kasabreh et al. 2012, p1)، مثل "الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح، مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية - NDC، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية - PNGO، وغيرها الكثير من المؤسسات القاعدية أيضاً"، حيث أحرزت تقدماً ملحوظاً في تطبيق بعض أدوات المساءلة الاجتماعية في عملها وعملياتها، وواصلت لعب دور أساسي في توفير الخدمات من خلال تقديم الشكاوي، وشاركت في تطوير آليات الشفافية لمساءلة المسؤولين الحكوميين وتعزيز العديد من الأساليب المطبقة في برامجها لتدعيم المساءلة الاجتماعية وتعزيز قيم المساءلة والشفافية في فلسطين وخصوصاً في تواجد الصدع الكبير بين الحزبين المتنافسين وحكوماتهم في غزة والضفة الغربية. إضافة إلى عملها في مجال مراقبة الإنفاق العام ومجموعات الضغط والمناصرة وكسب التأييد إلى دعم المجموعات الحقوقية على الرغم من زيادة القيود على قطاع المجتمع المدني ومنظمات حقوق الإنسان، ومقدمي الخدمات في قطاعات الصحة والتعليم والزراعة، ونجحت أيضاً في إحداث تأثير على استجابة الحكومة في هذه المجالات.

ووفق الخطة الوطنية للتنمية 2011-2013، تلتزم السلطة الفلسطينية بتوسيع دور المجتمع المدني في الرقابة على أداء المنظمات العامة فيما يتعلق بالمساءلة وتقديم الخدمات لهم. (الخطة الوطنية للتنمية، 2011-2013م).

وتظهر الآثار الإيجابية في المرحلة الأولى من المشاريع التجريبية لتطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية في الهيئات والبلديات التابعة لوزارة الحكم المحلي في فلسطين، حيث أشار أولي نيتشكي، مدير برنامج تطوير الحكم المحلي والمجتمع المدني في هيئة التعاون الألماني "GIZ"، إلى أن هناك تحسن ملحوظ في مدى ادراك ووعي المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ولجان الأحياء بمهام وواجبات ومسئوليات الهيئات المحلية، وتحسن في جودة الخدمات المقدمة في 21 هيئة محلية (بلدية) في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى تناقص ملموس في عدد الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين بما يتعلق بالخدمات التي تم تطبيق أدوات المساءلة عليها. (مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، ديسمبر 2014م، ص 2).

3.3 أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم تطبيقها في فلسطين:

على الرغم من العوائق التي تواجه منظمات المجتمع المدني في فلسطين، إلا أنها نجحت في تطبيق 10 أدوات للمساءلة الاجتماعية مما أدى إلى إحداث تأثير على استجابة الحكومات في مجالات عديدة. ويوضح ما يلي أدوات المساءلة الاجتماعية التي تم تطبيقها في فلسطين والجهود التي قامت بها منظمات المجتمع المدني.

1. بث جلسات المجلس البلدي: وهي أداة استخدمت لتعزيز مبدأ المشاركة المجتمعية الفاعلة من أجل الوصول للمعلومة بشفافية ونزاهة. (وزارة الحكم المحلي، 2016م)، فعلى سبيل المثال، تم تنفيذ هذه الأداة في بلدية سعين في محافظة الخليل لرفع مستويات الشفافية ومشاركة المواطنين حيث عقدت جلسات مجلس بلدي علنية بثت للمواطنين، يعقب كل جلسة منهن جلسة استماع عامة يشاهدونها مباشرة عبر البث السلبي واللاسلكي. ومن القضايا المهمة التي تمت مناقشتها قضيتي "تسوية الأراضي (التخمين)"، الشوارع المقترحة في البلدة"، حيث يتم اختيار القضايا المراد مناقشتها بناء على استطلاعات رأي تقوم به البلدية في مراحل سابقة لقياس جودة خدمات البلدية ومدى رضا الناس عنها. وبخصوص هاتين القضيتين تمثلت أهم قرارات المجلس البلدي بتحديد الشوارع ذات الأولوية، واتخاذ إجراءات عقابية مباشرة بحق المعتدين على الشوارع العامة، وعدم إعطاء أية خدمات لأي مواطن يعتدي على الشوارع بعد التحديد والتعديل. وتعتبر التغذية الراجعة من المواطنين عقب بث الجلسات قيمة للغاية وأشعرت المجلس البلدي بأهمية استمرار ضخ المعلومات للجمهور وتعزيز مشاركته.⁽²⁾

2. أداة المجلس الشبابي المحلي: وهي مبادرة تسعى لمحاكاة المجلس التشريعي الفلسطيني ومشاركة الشباب في صنع القرار من خلال زيادة وعي الشباب بالعملية التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية، وتنفيذ العديد من الحملات والتدخلات لتحسين أداء المجالس البلدية وفعاليتها مثل انشاء الهيئات العامة في البلديات، حملات حشد وإقناع الناخبين، إجراء انتخابات ديمقراطية وتشكيل المجلس، إنشاء الشراكات المحلية والتحالفات ودعم الأنشطة التي يقودها الشباب. ومثال واضح على المجلس الشبابي كان في مدينة بيت لحم والذي تأسس عام 2013 بعدة مبادرات وفعاليات، منها حملة "بيت لحم مدينة صديقة للأشخاص ذوي الإعاقة"، وحملة

2 - مشروع تعزيز المساءلة المجتمعية في قطاع الحكم المحلي الذي تنفذه البلدية بدعم من التعاون الألماني "GIZ" وبالتعاون مع الهيئة الاستشارية الفلسطينية لتطوير المؤسسات غير الحكومية. PCS

"هيك بيت لحم بتحلي" التي تهدف إلى توعية الشباب بضرورة العمل التطوعي، وكان المجلس قد مثل دولة فلسطين في مؤتمر للشباب في ألمانيا. (بلدية بيت لحم، الموقع الإلكتروني) وتجربة أخرى لهذه الأداة كان في قلقيلية، فقد اشتهرت حملته المحلية بعنوان "العربات كانت ممنوعة" حيث أظهرت دور البلدية في تنظيم العربات التي يعمل عليها الأطفال بالسوق والسبل المطروحة من أجل الحد من هذه الظاهرة في سوق قلقيلية (موقع بانوراما أون لاين) ضافة إلى العديد من الحملات والتدخلات التي قامت بها المجالس الشبابية المحلية في بلديات الضفة الغربية لتحسين أداء المجالس وفعاليتها.

3. أداة جلسات الاستماع: وهي من أكثر الأدوات استخداماً سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، فتم عقد المئات من جلسات الاستماع مع مختلف القطاعات والمجالات، ومثال واضح عليها سلسلة جلسات الاستماع التي نفذها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، وكان من أهمها: جلسة استماع بمشاركة ذوي العلاقة الممثلين للشركات ومنظمات المجتمع المدني والإعلاميين، حول فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في أداء الهيئة العامة للبترول، حيث عرضت نتائج التقرير التي أظهرت ضعف في قيم النزاهة واحتمالية وجود ظاهرة تضارب المصالح لدى العاملين لغياب وجود نظام بمنع تضارب المصالح، ومدونة سلوك للعاملين في الهيئة. وجلسة الاستماع لذوي العلاقة بعمليات إعادة الإعمار في غزة والتي جاءت على خلفية عداد أمان لتقرير يفحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في إعادة الإعمار. وجلسة استماع أخرى ومهمة حول آليات ومعايير تقديم خدمات الشؤون الاجتماعية تجاه المستفيدين منها. (أمان، تقارير سنوية). وبالمثل قامت شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية PNGO وغيرها من المنظمات بالواسطة لعودة معلمي المدرسة الحكومية الذين تدفع لهم السلطة الفلسطينية أجورهم للعمل بعد تولي حماس في غزة. (زيارة ميدانية، PNGO) وقد قامت أريج وشرق بمساءلة السلطات المحلية والبلديات فيما يتعلق بالمسؤوليات المختلفة التي يقومون بها، على سبيل المثال معالجة المخلفات الصلبة، والمجتمعات المحلية ومشاركة المواطنين في صناعة القرار، وصياغة الاستراتيجيات وكذلك البرامج المتعلقة بقطاعات مثل الشباب. (هيئة كير الدولية، 2013م، ب)

4. أداة تتبع الإنفاق: وهي من أهم الأدوات التي تهتم بإشراك المجتمع المدني في الشأن العام للدولة، تقوم بتنفيذه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان بالتعاون مع الشراكة الدولية للموازنة العامة (IBP)، حيث تم تحليل مشروع الموازنة العامة للدولة من الأعوام 2011 وحتى 2015، والتي يقوم بتنفيذ التحليل مبادرة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة. وظهر فيها واضحاً

أن وزارة المالية في فلسطين تنشر ثلاثة وثائق فقط من أصل ثمانية وثائق من المفترض نشرها لتحقيق الشفافية في الموازنات. (أمان، تقارير سنوية)

5. أداة ميثاق المواطن: استخدمها المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات في بلدية رفح لخدمة النظافة في المدينة، وذلك خلال ورشة عمل شارك فيها الأطراف ذوي العلاقة في البلدية، والمواطنين وممثلي لجان الأحياء والمؤسسات ومكتب المساءلة الاجتماعية. حيث تم وضع المعايير المتوقعة وتحديد الأدوار والمسئوليات المطلوب من البلدية الالتزام بها، وكذلك الدور المطلوب من المواطنين، ويحمل ميثاق المواطن في طياته التزامات متبادلة بين المواطنين والبلدية انطلاقاً من معادلة الحقوق والواجبات المتبادلة. وتم نشر الميثاق المتفق عليه من خلال وسائل الإعلام والمطبوعات الورقية في مختلف أحياء المحافظة. (المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات، تقارير سنوية)

6. بطاقات تقييم المواطن: وهي أداة قامت بتنفيذها بلدية المغرقة في قطاع غزة فيما يتعلق بخدمات الصحة والبيئة ضمن برنامج تجاوب الذي ينفذه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، وذلك من أجل الارتقاء بجودة ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وهو ما من شأنه أن يعزز من مبادئ الشفافية والمساءلة ويعزز العلاقة بين المواطنين والبلدية. (أمان، تقارير سنوية)

7. صوتكم مسموع: وهي أداة للمساءلة تم ابتكارها ضمن برنامج تجاوب والذي ينفذه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان ونفذتها مؤسسة الرؤيا الفلسطينية، وتهدف الأداة إلى إضفاء شكل وحركة حية للمساءلة، بمنحها فرصة للمجتمعات المحلية للقاء المسؤولين وصناع القرار حول قضايا واحتياجات المجتمعات المحلية الفلسطينية. تم تجهيز حافلة تجمع بين المواطنين المسؤولين على شكل لقاءات تسافر بالمسؤولين للاطلاع عن كثب على قضايا الناس وتسهل التواصل معهم خاصة المناطق المهمشة، وبالتالي حث صناع القرار للتجاوب مع المطالب الخدماتية والسياساتية. ويميز حافلة "صوتكم مسموع" أن جميع الزيارات يتم تغطيتها إعلامياً. (أمان، بروشور صوتكم مسموع، 2016م)

8. سوا نقرر ونغير: وهي أداة للمساءلة الاجتماعية تم إطلاقها كمنهجية تجريبية مبتكرة لمشاركة الشباب منذ 2013 من قبل مؤسسة التعاون الألماني GIZ ومؤسسات المجتمع المدني والبلديات الشريكة، والتي تهدف إلى مأسسة العمل الشبابي داخل إطار الحكم المحلي وتحسين استجابة البلديات إلى احتياجات الشباب، وتم تنفيذ هذه الأداة في ست بلديات في الضفة الغربية (يعبد، كفر اللبد، بديا، سنجل، تقوع، السموع) وأربع بلديات في قطاع غزة (رفح، البريج، دير البلح،

الزهراء). ومن أهم الحملات التي نفذت مبادرة "من أجل تجميل وسط البلدة" من أجل تحسين وتجميل المنظر العام في وسط البلدة، وطلاء المحلات التجارية بلون موحد في وسط البلدة، وتنظيف الواجهات المعمارية بمضخة رش الرمل لتنظيفها من الأوساخ والطلاء في المنطقة المذكورة، وطلاء هوامش الطرق والأرصفة بطلاء الشوارع وتخطيط ممرات المشاة. وحصلت هذه الأداة على المركز الثالث كأفضل مشاريع في المنتدى العالمي للديمقراطية الذي تم عقده في مدينة ستراسبورغ الفرنسية من 3 إلى 6 نوفمبر 2014. (مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، ديسمبر 2014م، ص16)

9. دوز: موقع إخباري متخصص بالصحافة المحلية في محافظة نابلس، يقدم المعلومة بالوسائط المتعددة، كالمواد المقروءة والمرئية والمسموعة، ليحقق تواصلًا نشطاً مع الأفراد الذين يعيشون في المحافظة، ويشكل نافذة جديدة على آخر الأخبار والحوارات المتعلقة بقضايا المحافظة. الحوار هو شعار الموقع الدائم: "دوز إلى الخبر.. والمعلومة والحوار". ويطمح دوز لأن يكون حلقة وصل بين المواطن والمسئول: من خلاله يشترك المسؤولون في محافظة نابلس بجلسات استماع علنية مع المواطنين حيث يطرحون فيها برامجهم وخططهم المستقبلية ويقوم المواطن بمساءلتهم علناً، وهذا يقوي مشاركة المواطنين في القرارات التي تتعلق بحياتهم، ويقوي الشفافية والمساءلة المجتمعية. (دوز، الموقع الإلكتروني)

10. فرزة: هي مبادرة عملت على تنفيذها مجموعة من الشباب الناشط مجتمعياً في مؤسسة الرؤيا الفلسطينية ضمن برنامج تجاوب في الضفة الغربية. سُميت هذه المبادرة ب(فرزة) لأنّ الفرزة هي من الأمور التي كانت مألوفة عند سكان المنطقة في زمن ليس بالبعيد وتعني كلمة (فرزة) في اللغة العربية الاستغاثة وطلب المساعدة. فالفرزة هي أن يلبي الناس نداء داعيهم في طلب المساعدة في عمل لا يمكن إنجازه لوحده. وتهدف مبادرة فرزة إلى جمع أكبر عدد ممكن من التّواقيع من أجل مساندة قضية ما في المجتمع، وتستخدم هذه المبادرة إلى تعزيز قضايا المساءلة من خلال تسليط الضوء على قضايا ومشاكل الرأي العام وخدمات المواطن التي تمسّ جميع أفراد المجتمع وتصنيفتها على شكل حملات محددة وواضحة الهدف والضغط على المسؤولين من خلالها وحل القضية. (أمان، تقارير سنوية)

ثالثاً: دور وسائل الإعلام في تعزيز مفهوم المساءلة الاجتماعية في فلسطين

فتح باب النقاش الواسع بين الإعلاميين والمجتمع المدني حول دور وسائل الإعلام في تفعيل أدوات المساءلة الاجتماعية في فلسطين أصبح من أهم القضايا الرئيسية التي يتوجب تسليط الضوء عليها، وذلك من أجل إيجاد دور حقيقي وبناء في مساءلة ومراقبة الشأن العام للدولة، فمن مقومات نجاح منهج مساءلة اجتماعية فاعل وجود اعلام قوي يستند على المهنية والموضوعية والاستقلالية وذلك بخلق مجتمع واع وتعميق حرية التعبير، إضافة إلى وجود نظام ديمقراطي قادر على ضمان حرية التعبير للإعلاميين والصحفيين.

يعتمد الفلسطينيون على وسائل الإعلام والتواصل للحصول على الكثير من المعلومات التي يريدونها، فقبل إقامة السلطة الفلسطينية لم يكن لدى الفلسطينيين الحرية الكاملة والإعلام المستقل الذي يعمل تحت الاحتلال الإسرائيلي، وبعد إقامة السلطة الفلسطينية، أصبح مستحيلاً أن يكون هناك وسائل إعلام حرة دون ربط سياسي مباشر أو غير مباشر بالسلطات الحاكمة في فلسطين (في الضفة وغزة)، ولا يمكن للصحفيين الوصول بحرية وطبيعية على البيانات الأساسية وهم يعتمدون بالكامل في عملهم على النوايا الطيبة للناس في السلطات العامة ليشاركوهم بالمعلومات. (هيئة كير الدولية، 2013م، ص 101، ب)

واعتبر بيت الحرية Freedom house بأن فلسطين دولة غير حرة (Freedom House, 2012)، وتمول وسائل الاعلام العامة في فلسطين من السلطة الوطنية الفلسطينية بحيث تكون متحيزة للحكومة وتفتقر للكفاءة، وفي المقابل فإن وسائل الاعلام الخاصة تعتمد على تمويل الإعلانات (أمان، 2009م، ه). ويعود ذلك إلى أن كون فلسطين تعاني من حكومتين منفصلتين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وما زالت تعاني من تقييد للدور الأساسي لمختلف وسائل الإعلام من حيث إغلاق بعض إذاعات التلفزيون والراديو والصحف اليومية، ومنع بعض الصحفيين من نشر مقالاتهم وكتاباتهم، واعتقال بعض الصحفيين والمواطنين الناشطين بحجة التعبير عن رأيهم. كل ذلك أدى إلى تقييد المجتمع المدني وطمسه من عدم المطالبة بحقهم بالحرية عن التعبير أو الحصول على المعلومات.

حيث أظهرت نتائج دراسة "النظام الوطني للنزاهة" التي أعدتها ائتلاف أمان للنزاهة والمساءلة، حصول الإعلام على نسبة متدنية (38 درجة) ما بين أعمدة النزاهة الثلاثة عشر، ويعود ذلك إلى ضعف دور المؤسسات الإعلامية الخاصة في مكافحة الفساد سواء في مجال

تحقيق في ممارسات الفساد أو اخطار الجمهور بالفساد وأثاره بالإضافة إلى ضعف الممارسات الدالة على النزاهة في عمل الصحفيين ووسائل الإعلام. (أمان، الموقع الالكتروني، 2015م، و) ويعتبر قانون المطبوعات والمنشورات رقم (9) لسنة 1995م هو القانون الوحيد الذي يختص بالإعلام في فلسطين. (قانون المطبوعات والمنشورات، 1995/9م). إلا أنه تقيد بالكثير من التجاوزات والنواقص والاستثناءات التي تحد من حرية الحصول على المعلومات وحرية الصحافة والإعلام مما تؤدي إلى إضعاف الشفافية والمساءلة الاجتماعية على القطاع العام الفلسطيني.

وحرص قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لعام 1998م على التأكيد على ضرورة نشر الموازنة العامة بعد اقرارها على الموقع الالكتروني لوزارة المالية بحيث تكون في متناول الجميع، وأكد عليه في المادة (38) التي نصت على وجوب نشر الموازنة العامة بعد إقرارها "للإعلام والجمهور" (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية 1998/38) وذلك من أجل ضمان الرقابة المجتمعية على مرحلة التنفيذ.

ويوجد نقص واضح في المعلومات المتعلقة بشفافية الموازنة المقدمة للمواطنين في فلسطين، وذلك بسبب تغييب قانون حق الوصول إلى المعلومات مما يساهم في اخضاع الحكومة للمساءلة الاجتماعية، وحيث أن الإعلام هو شريك أساسي لمنظمات المجتمع المدني تجاه ترسيخ قيم ومبادئ المساءلة والشفافية، فيجدر استثمار الاعلام ليكون وسيلة لنشر المعلومات من أجل تعزيز ثقافة المساءلة.

حسب وجهة نظر الباحثة، تكمن الأسباب التي تحد من دور الإعلام في تعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين في:

- الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة أدى إلى تقييد حركة الصحفيين والإعلاميين
- غياب القوانين والتشريعات وآليات حماية الاعلاميين
- الاعلام الحزبي والحكومي
- ضعف الإمكانيات المتاحة لوسائل الاعلام
- ضعف نقابات الاعلام مما أدى إلى ضعف قدرتهم من الدفاع عن حقوق الإعلاميين
- عدم تمكنه من الحصول على المعلومات الحقيقية من الجهات الحكومية
- عدم وجود اعلاميين قادرين على قراءة الموازنة العامة وتحليلها بشكل علمي صحيح
- عدم إقرار قانون خاص بحق الحصول على المعلومات

- ضعف قدرة أغلب الصحفيين والإعلاميين في استقراء وتحليل الموازنات ومن هنا يكمن العلاج الأساسي لكل ذلك في تعزيز أدوات المساءلة الاجتماعية التي تتطلب اعلام حر قادر على الكشف والافصاح عن سوء استخدام السلطة لممتلكات الدولة وهذا يكتمل فعلياً مع انشاء مجتمعاً مدنياً مستعداً لمراقبة العمل السياسي، بل ويمثل العملية الديمقراطية كاملة بما فيها تعزيز المساءلة وذلك بتقديم وسائل جديدة للتعبير عن المصالح السياسية وزيادة الوعي السياسي وفعالية وثقة المواطنين، وخلق سياسة جديدة تضمن منافسة إيجابية.

وترى الباحثة بأنه بإمكان الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، القيام بدور، غالباً ما يقومون به، لضمان الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بقرارات وبرامج الإدارة المالية العامة، بحيث يمكنها الرقابة على السياسات العامة والإشارة إلى أوجه القصور الحكومية من خلال عملها في مجال الضغط والمناصرة والتوعية، والرقابة، والتقييم.

ومع ذلك، فإنه من أجل أن تقوم هذه الجهات الفاعلة بدورها التكميلي، يتطلب الأمر توفر المعرفة والإلمام الكافي بالمفاهيم المتعلقة بشفافية الموازنة العامة. فمثلاً التقارير المالية تحتوي على بيانات واضحة وغير واضحة فتتفجر حجة عثرة في طريق تحقيق الشفافية والمساءلة بالموازنة العامة. ولذلك، فإن تنظيم جلسات استماع وتدريب أصحاب المصلحة في المجتمع المدني في مجال إدارة المالية العامة والرقابة عليها يمكن أن يوفر بداية يمكن أن تكون مواتية لتحسين العلاقة وبناء الثقة بين الحكومة والمجتمع المدني في الوقت الذي يتطلع فيه المواطنون إلى حكومة أكثر استجابة وأكثر خضوعاً للمساءلة.

3.4 التحديات التي تواجه إرساء ومأسسة المساءلة الاجتماعية في فلسطين:

تتمثل المعوقات والتحديات التي تواجه إرساء المساءلة الاجتماعية في الواقع الفلسطيني

في:

- حالة الانقسام الفلسطيني ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة
- الحصار الإسرائيلي المتواجد على قطاع غزة منذ سنة 2006م، وما نتج عنه من ضغوطات وممارسات مالية مخالفة لكافة القوانين والتشريعات
- عدم قبول الحكومة بمبدأ الرقابة والمساءلة عليها في الأمور المالية والإدارية
- عدم إقرار قانون "الحق في الحصول على المعلومات" والذي يعتبر أساساً مهماً لإنجاح عملية المساءلة الاجتماعية
- ضعف ثقافة المساءلة الاجتماعية وغياب وسائل تطبيقها في المجتمع الفلسطيني

- ضعف دور منظمات المجتمع المدني في فرض وتطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية في الشؤون الخاصة بالحكومة

المؤشرات والتحديات التي تواجه تطبيق العناصر الأساسية للمساءلة الاجتماعية في فلسطين:

يعتبر الانتقال بمفهوم المساءلة الاجتماعية من النطاق النظري إلى نطاق الممارسة الجيدة خطوة ضرورية من أجل تعزيز الحكم الرشيد، وزيادة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات حول السياسات الحكومية وخصوصاً الموازنة العامة. وتقوم الدراسة هنا بتحديد المؤشرات الإيجابية والتحديات التي تواجه كل عنصر من عناصر المساءلة الاجتماعية في فلسطين.

1. الشفافية

مؤشرات إيجابية:

- النشر الدوري لموازنات الحكومة والتقارير المالية على الموقع الإلكتروني
- نشر بعض منظمات المجتمع المدني لتقاريرها المالية على الموقع الإلكتروني

التحديات:

- عدم وجود قانون يضمن حرية الحصول على المعلومات.
- غياب الشفافية المالي حيث لا يتم الالتزام بالمعايير الدولية بالشفافية في نشر الموازنات الحكومية
- ضعف ثقافة الشفافية بين المسؤولين حيث يسود الاعتقاد أن المواطن لا يملك الحق بمعرفة المعلومات
- عدم رضا المواطنين % 22.8 :غير راضون عن المعلومات والإجراءات المتاحة حول الخدمات العامة (أمان، استطلاع رأي، 2011م)

2. المساءلة

مؤشرات إيجابية:

- وجود تشريعات مختلفة لمكافحة الفساد وغسيل الأموال
- إنشاء أجهزة المساءلة المختلفة (ديوان الرقابة المالية والإدارية الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان: ديوان المظالم هيئة مكافحة الكسب غير المشروع هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية)

التحديات:

- ضعف سيادة القانون (41.3 % حسب مؤشرات البنك الدولي للحوكمة)
- الاعتقاد السائد لدي المواطنين أن ضعف الإجراءات الوقائية والرقابية وهو أهم أسباب
في انتشار الرشوة (أمان، استطلاع رأي، 2011م)

3. المشاركة

مؤشرات إيجابية:

- تبني خطة التنمية الوطنية 2013-2016 لبعض أدوات المساءلة الاجتماعية مثل
التخطيط ووضع الميزانية بالمشاركة بهدف دعم المشاركة المجتمعية

التحديات:

- غياب آليات محددة لاستيعاب مشاركة المواطنين
- عدم مأسسة مشاركة المواطنين علي المستويات الأربع: الإفصاح، الاستشارة
والمشاركة في اتخاذ القرار التبرعات العينية والمادية (وزارة الحكم المحلي، الخطة
الوطنية لتحقيق أهداف الألفية بحلول عام 2013 م)

3.5 واقع الموازنة العامة في فلسطين وتطورها:

تعاني الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية من اختلالاً هيكلياً يتمثل في اعتمادها موازنة البنود خاصة في التقارير المالية الصادرة عن وزارة المالية ووزارة التخطيط حيث أنها بنود مجملة وغير مفصلة إضافة إلى مشكلة فاتورة الرواتب. ويتزايد الإنفاق الحكومي عاماً بعد عام دون محاولات لترشديه في ظل نظام مالي، ودون تقدير جدوى ذلك الإنفاق ونتائجه في إشباع الاحتياجات العامة، بحيث يترتب على تزايد الإنفاق العام زيادة نسبة عجز الموازنة العامة مما ينعكس سلباً على الاحتياجات المجتمعية لخدمة الدين العام والذي تضطر السلطة لتغطيته عن طريق الاقتراض.

هذه حقائق لا بد من تسليط الضوء عليها والبحث جيداً عن الإشكاليات التي تعاني منها الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، والوقوف عند الوضع المالي الفلسطيني العام، وواقع الموازنة العامة في فلسطين بين الأعوام 2008 و 2015، وتحديد المراحل التي تمر بها عملية إعداد الموازنة العامة والقوانين والتشريعات التي تحكمها.

3.5 الأزمة المالية العامة في فلسطين:

يعاني الاقتصاد الفلسطيني من تشوهات هيكلية أعاقت نموه وتطويره وجعلته اقتصاداً هشاً وتابِعاً، وعرضة للتقلبات السياسية والاقتصادية، ومن المشكلات التي يواجهها: التبعية الكبرى للاقتصاد الإسرائيلي بعد 40 عاماً من الاحتلال، وارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات قياسية، وتعرضه للممارسات الإسرائيلية السلبية التي أثرت على كافة القطاعات الاقتصادية، وهذا ما جعل الاقتصاد الفلسطيني مرهوناً بحالة الحراك السياسي والأمني السائدة. (عطيان، 2004م، ص 47).

بحيث تعتمد السلطة الوطنية الفلسطينية على التمويل الخارجي والتمويل الداخلي لسد العجز، أما التمويل الخارجي فيأخذ شكل المنح من الدول العربية والإسلامية والاتحاد الأوروبي لدعم الموازنة الخارجية والمعونات الخارجية لتمويل الموازنة التطويرية، والتمويل الداخلي يكون على شكل قروض محلية من مصادر مختلفة مثل "صندوق الاستثمار الفلسطيني، ومتأخرات القطاع الخاص، والجهاز المصرفي". (أبو القمصان، 2015م، ص ص 79-81).

ومن هنا لابد من إلقاء نظرة شاملة على ما تعانيه فلسطين وخصوصاً قطاع غزة من أزمة مالية حقيقية منذ عام 2008 وحتى عام 2015. حيث تم تقسيم هذه الفترة إلى ثلاث مراحل أظهرت الوضع المالي الفلسطيني بشكل مختصر:

- المرحلة الأولى: من 2008 - 2009

ازداد الحصار بشدة بعد أحداث يونيو 2007م، وما نتج عنها من تكريس للانقسام، وقرار الحكومة الفلسطينية بحل حكومة حماس التي انتخبت في عام 2006م، حيث تم تشكيل حكومة تسيير أعمال، الأمر الذي رفضته حكومة حماس، واستمرت بممارسة مهامها وفقاً للقانون. وعلى أثر ذلك أمعنت سلطات الاحتلال من قبضتها على قطاع غزة والضفة الغربية من خلال استخدام أساليب جديدة في الحصار المالي والسياسي، حيث حذرت البنوك التجارية الفلسطينية من التعامل مع حكومة حماس واعتبار قطاع غزة كياناً معادياً، وإلغاء الكود الجمركي الخاص باستيراد البضائع ومنع دخول الكثير من السلع الضرورية لقطاع غزة، وإغلاق المعابر بشكل تدريجي، ومنع العمال من دخول الخط الأخضر للعمل فيه، وتقييد دخول الوقود. (وزارة التخطيط، ديسمبر 2008م).

وفي المقابل تركز الدعم المقدم من الدول المانحة إلى الحكومة في الضفة الغربية وخصوصاً بعد عقد مؤتمر باريس الاقتصادي في منتصف عام 2007، تمخض عنه مجموعة من المشاريع التي قدرت بنحو 7 مليار دولار وجهت معظمها إلى الضفة الغربية، مما انعكس ذلك على حياة المواطنين في قطاع غزة من ارتفاع معدل البطالة والفقر، مما اضطر أهل القطاع إلى تهريب البضائع المصرية من خلال الأنفاق التي شكلت متنفساً مهماً وخاصة في مجال المواد الغذائية والوقود. إضافة إلى إصدار السلطة الفلسطينية لمجموعة من القرارات الهادفة إلى تفويض عمل حكومة حماس في الضفة الغربية منها تجفيف مصادر تمويل الحركة وإغلاق مؤسساتها الخيرية المرخصة، وإقرار قانون خاص بمنع غسل الأموال، وحل جميع لجان الزكاة وتعطيل دورها وفصل الكثير من الموظفين المدنيين، مما أدى إلى تفاقم الوضع ونشوء حرب إدارية ومالية من قبل السلطة الفلسطينية تجاه مواطنين قطاع غزة، نتج عنه حالة اقتصادية صعبة جداً شملت القطاع بأكمله، وذلك جعل نائب المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة يعقد مؤتمراً صحفياً بغزة بتاريخ 2007/8/9 حذر فيه أن قطاع غزة بات مهدداً بأن يصبح مجتمعاً معتمداً على المساعدات بنسبة 100%، ومجتمعاً معزولاً ومغلقاً. (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 2009م).

وجاء العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في نهاية ديسمبر 2008 ليزيد الأمر سوءاً حيث تم تدمير البنية التحتية والمصانع والمزارع ومؤسسات القطاع الخاص، وتدمير البنية الاقتصادية

والسياسية والثقافية والاجتماعية للمجتمع الفلسطيني وإيصاله إلى حالة من الإحباط والفقر والمعاناة لتصبح الأولوية توفير الحد الأدنى من مستلزمات الحياة.

- المرحلة الثانية: من 2010 - 2012:

بعد الضغوط الدولية التي تعرضت لها إسرائيل عقب أحداث سفينة أسطول الحرية مرمرة، شهد اقتصاد قطاع غزة نمو محدود في بعض الأنشطة الاقتصادية خلال عام 2011 بعد تخفيف الحصار من الجانب الإسرائيلي في منتصف عام 2011، وزيادة كمية السلع الواردة إلى قطاع غزة. (الطباع، 2015م)

ولكن ما لبثت أن عادت الأزمة مجدداً في بداية عام 2012، بعد أن أزلت الحكومة الإسرائيلية معبر المنطار (كارني) بشكل نهائي، وتكريس معبر تجاري واحد فقط وهو معبر كرم أبو سالم لكافة واردات وصادرات قطاع غزة. ولكن عادت مرحلة الانتعاش المحدودة في منتصف عام 2012، وارتفاع نسبة العاملين في مجال البناء بسبب انخفاض أسعار مواد البناء الواردة عبر الأنفاق مقارنة بالأسعار الرسمية الواردة من المعابر الرسمية. إضافة إلى تنفيذ بعض المشاريع الممولة محلياً والممولة من المؤسسات العربية والدولية المتضامنة مع قطاع غزة. وقد امتدت هذه المرحلة حتى نهاية يونيو 2013 بعد الانقلاب في جمهورية مصر العربية. إلا أن الاحتلال شن حرباً ثانية في ديسمبر عام 2012، مما فاقم من معاناة أهالي قطاع غزة على كل الصعد والمستويات حيث خدمت الإجراءات المصرية سلطات الاحتلال عندما زادت حصارها على قطاع غزة عبر إغلاق معبر رفح لفترات طويلة ومنع إدخال قوافل كسر الحصار، وتدمير جميع الأنفاق وبناء منطقة عازلة بين مدينتي رفح الفلسطينية ورفح المصرية مما أحدث ركود في كافة القطاعات وارتفاع معدلات البطالة.

وكان حصول فلسطين على دولة بصفة مراقب في الأمم المتحدة في 29/تشرين أول 2012 تداعياتها على الوضع الاقتصادي الفلسطيني، فبدأ الاحتلال بحجز أموال الضرائب، مما أدى إلى زيادة الأزمة المالية الخانقة التي تعاني منها الحكومة الفلسطينية والتي تؤثر على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. (دليل المواطن، 2013م، ص 8).

- المرحلة الثالثة: من 2013 - 2015

تعطلت المفاوضات بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي وقام الجانب الفلسطيني باللجوء إلى مجلس الأمن للاعتراف بدولة فلسطين في حدود 1967 وبالانضمام إلى عدد من المنظمات والاتفاقيات الدولية، وقيام حكومة إسرائيل بإجرائها الانتقامي بحجز أموال المقاصة عشية

العام 2015. ما قام بعض المانحين بوقف وتقليص المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية أو المماثلة في دفع التزاماتهم. فرغم تشكيل حكومة التوافق الفلسطينية إلا أنه سرعان ما وقعت الحرب على قطاع غزة عام 2014، مما ألحق خسائر فادحة في بنيته التحتية والإنتاجية، وأدى إلى تدهور كبير في وضعه الاقتصادي والاجتماعي، وزيادة أعباء السلطة المركزية تجاهه مع إن حكومة التوافق لم تحظ بسلطة حقيقية فيه ما أعاق تنفيذ عملية الإعمار فيه نتيجة عدم وفاء بعض الدول التي شاركت في مؤتمر المانحين في القاهرة والذي عقد في سبتمبر الماضي حول إعادة اعمار قطاع غزة بالتزاماتها لغاية الآن، وإعاقة إسرائيل لإدخال المواد والمعدات اللازمة لإنجاز هذه العملية. وقد انعكس كل ذلك إضافة للتوترات التي وقعت في القدس وباقي الضفة الغربية كنتيجة لممارسة سلطات الاحتلال والمستوطنين إلى انكماش في النمو الاقتصادي خلال العام 2014. (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2015م، ص 1).

3.6 واقع الموازنة العامة في فلسطين وتطورها:

شهدت الموازنة العامة الفلسطينية تطورات إدارية واضحة منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، وعملت الموازنة الفلسطينية بين عاملي ضغط الأول محلي وهو إنفاق كبير مقارنة بالإيرادات والثاني إسرائيلي، حيث مارست إسرائيل كافة السياسات لإفشال خطط التنمية الفلسطينية وذلك عبر تحكّمها بالمقاصة. فقد شهد عام 1993 إصدار أول موازنة عامة، وكانت موازنة تجريبية لم تبنى على أسس علمية، إلا أنه تم أخذ موضوع إعداد الموازنة اتجاهاً جديدة بعد تشكيل المجلس التشريعي بعد انتخابات 1996، وبعد إصدار القانون الأساسي الذي نص على إلزامية إعداد الموازنة العامة لمادتين (60,61)، ومن ثم إقرار قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، هذا المنحى الجديد تمثل في تطور عملية الالتزام بتنفيذ نصوص القانون الخاص بالموازنة والذي يلزم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة إلى المجلس التشريعي في إطار قانون يتم المصادقة عليه بموعد محدد في كل سنة. (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2016م، ص ص 1-4).

ومنذ تأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994 تعهدت الدول المانحة بتقديم المساعدات المالية لدعم موازنة السلطة الفلسطينية الجارية والاستثمارية على أن يتوقف دعم الموازنة الجارية بعد أن تتمكن السلطة من السيطرة على جهاز الإيرادات العامة من الناحيتين الإدارية والفنية، أما بالنسبة لإدارة النفقات العامة فإن التحسن كان يسير ببطء مقارنة مع ما حصل في الإيرادات العامة، حيث تطورت إدارة النفقات العامة بشكل مهم خاصة فيما يتمثل في إقرار

الموازنة العامة وبتجميع الحسابات الحكومية تحت سيطرة وزارة المالية، ورغم ذلك فقد بقيت إدارة النفقات العامة تعاني من غياب التدقيق الداخلي والرقابة الخارجية، ومن نتائج ذلك تراكم المتأخرات من مستحقات القطاع الخاص وغيره في فترة من الفترات وهذا ما أفقد الثقة بالنظام المالي العام ودفع بالاهتمام العام بإعادة الثقة لموازنات السلطة. (عبد النبي، 2012م، ص57) واتسمت الفترة المالية الأولى (1995-1999) بتضخم الإنفاق العام لإقامة المؤسسات الفلسطينية مما أدى إلى تسارع حجم الدين العام الذي بلغ 50 مليون دولار في عام 1995. (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2012م، ص23).

أما في الفترة المالية الثانية (2000-2002)، اضطرت السلطة الاقتراض لسد العجز المالي الناتج عن تردي الأوضاع الاقتصادية بشكل عام (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2012م، ص23). وتطورت عملية الالتزام بنصوص القانون بصورة تدريجية وخصوصاً بعد العام 2003. (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2015م، ص1) ومن الإشكاليات الواضحة التي ظهرت في مشروع قانون الموازنة لعام 2004، أنها لم تسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية مثل معدل التضخم، والنسب المستهدفة للحد من البطالة، ومعدل النمو الاقتصادي، ومعدل دخل الفرد، ولم يتم رصد مخصصات لصافي الإقراض في الموازنة، وتم تجاوز التعيينات في القطاع العام وتحديداً في قطاع الأمن وهذا يتعارض تماماً مع توجهات السياسة المالية المقدرّة من قبل المجلس التشريعي والتي تسعى إلى تحقيق توازن أفضل، ولم توضح آليات تسديد الالتزامات في الدين العام، والالتزامات المتوقعة تحت بند صافي الإقراض. أما بالنسبة لنسبة الزيادة التي ظهرت في بلاغ الموازنة بوجود تحسن بمقدار 20% في إجمالي الإيرادات لعام 2003، لم تكن حقيقة وكانت غير قابلة لأن تكون مؤشراً حقيقياً للقياس عليه عند تقدير أي إيرادات مستقبلية. (مركز الميزان، 2004م، أ)

وكانت الأسباب الحقيقية وراء تعثر تقديم وزارة المالية للموازنة العامة في موعدها المحدد لمجلس الوزراء ومن ثم للمجلس التشريعي عام 2005، هي عملية الضمانات الأولية للموازنة والعجز التمويلي الناتج عن التمويل الخارجي والذي انعكس على تمويل الموازنة العامة. في حين أن الموازنة العامة منذ سنوات الانتفاضة حتى تاريخه هي موازنة طوارئ، وهذا يعني أن هذه الموازنة في هذه الحالات لها أشكال وصفات معينة، وليست موازنة بشكلها الطبيعي التي عادة ما تبدأ بالتخطيط بشكل تنموي لفترات زمنية تنموية مستقبلية. (مركز الميزان، 2005م، ص ص 18-34، ب)

وتمكنّت السلطة من تأمين دعم خارجي لتمويل عجز موازنة عام 2007 بقيمة 1034.4 مليون دولار. (أبو القمصان، 2015). وبعد الانقسام عام 2007، تغير الحال بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي وأصبح قانون الموازنة يقدم لرئيس السلطة الفلسطينية للمصادقة عليه، ولا زال الوضع على حاله حتى الآن. وبدأت التغيرات على الموازنة الفلسطينية من حيث طريقة إعدادها وتغيير بنيتها الفنية والإدارية منذ عام 2010، عندما تبنت السلطة الفلسطينية موازنة البرامج (الأداء) بدلاً من موازنة البنود، وهذا التغيير يتماشى مع التخطيط للعملية التنموية في كافة قطاعات الاقتصاد، وكان أول ظهور لهذه الموازنة بشكل جزئي في عام 2012، ومن ثم تم إدخال كافة إجراءات إعداد موازنات البرامج المفصلة في عام 2013. وعلى الرغم من تأخر التعديلات على الموازنة منذ صدور قانون الموازنة عام 1998 إلى أن التعديلات الأخيرة تعتبر نقلة نوعية وتطوراً مميزاً يستجيب إلى متطلبات الخطط التنموية الفلسطينية. (معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2016، ص ص 1-4)

إلا أنه يتضح أن الموازنة العامة في فلسطين هي موازنة تقليدية تستخدم أسلوب البنود الذي يعتبر من أقدم الأساليب في إعداد الموازنات علاوة على أنها مبنية على النقد وتركز على تكلفة المدخلات بدلاً من التركيز على الأداء. (وشاح، 2008، ص 111)، حيث لا تساعد الموازنة الحالية على التخطيط لعدم احتوائها على مشاريع وبرامج تمتد لأكثر من فترة زمنية قادمة. (أبو القمصان، 2015، ص ص 38-39).

3.8 مراحل عملية الموازنة في فلسطين:

ينص القانون الأساسي لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية على الأحكام المنظمة للموازنة، ويتناول تفاصيلها، ويوفر إطاراً قانونياً مفصلاً لعملية إعداد الموازنة العامة. والتي تتمثل في المراحل التالية:

المرحلة الأولى: مرحلة الإعداد والتحضير

وفي هذه المرحلة، تقوم الحكومة بتقدير إجمالي الموارد والمصروفات المتوقعة خلال العام من خلال مجموعة من الوزارات مثل وزارتي المالية والتخطيط، وبعدها تقوم الحكومة بإصدار البيان التمهيدي للموازنة وتقدمه لكل من السلطة التشريعية والمواطنين، ثم يطلب من الوزارات إعداد موازنتها الخاصة وتقديمها إلى وزارة المالية في موعد محدد، بحيث تناقش وزارة المالية الموازنات مع الجهات الموازنية المختلفة للوصول إلى تسويات تعرض على مجلس الوزراء للاتفاق على مقترح (مشروع الموازنة) الذي يقدم إلى الرئيس والمجلس التشريعي لمناقشته والتصويت عليه، ويسمى هذا المقترح (مقترح السلطة التنفيذية للموازنة) وهو من أهم وثائق الموازنة لأنه يحدد خطط الحكومة وأهدافها العامة.

وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من شهر مايو (أيار) من السنة المالية الجارية تقريراً وتحليلاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية والتوصيات لوضع سياسة للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة ويسترشد مجلس الوزراء بهذا التقرير في وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة العامة للسنة المالية القادمة. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/25)
- تبدأ دائرة الموازنة بإعداد البيان التمهيدي للموازنة على أساس المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، ويجب أن يصدر البيان في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية ويستعرض هذا البيان التوقعات والمؤشرات المالية والسياسات الاقتصادية التي حددتها السلطة الوطنية الفلسطينية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/26)
- تدرس دائرة الموازنة تقديرات الإيرادات والنفقات والإقراض بالتشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة ذات الاختصاص وتضع مسودة الموازنة العامة النهائية، وتقدم الموازنة في الأول من تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء للدراسة والاعتماد. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/30)
- إذا لما يصدر المرسوم السلطاني بالتصديق على الميزانية العامة قبل بداية السنة المالية، يكون الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة بميزانية السنة المالية المنقضية، وذلك إلى حين صدور المرسوم، وعلى أن يعمل بأي خفض يرد في هذه الاعتمادات تكون الوزارة المعنية أو الوحدة

الحكومية قد اقترحت عند تقديم مشروع الميزانية الخاص بها. (المادة 27 من المرسوم السلطاني رقم 98/47).

المرحلة الثانية: مرحلة المناقشة والإقرار

يتم عرض الموازنة العامة المقترحة على مجلس الوزراء لمزيد من النقاش والبحث والتمحيص من ثم إدخال ما يمكن إدخاله من تعديلات، توطئة لعرض الموازنة المقترحة على السلطة التشريعية أعلى سلطة رقابية في البلاد. واستناداً إلى النظام المالي فإن المجلس التشريعي الفلسطيني يتولى دراسة مشروع الموازنة العامة من خلال عدة قراءات. الأولى قراءة عامة بحضور جميع النواب، القراءة الثانية من خلال لجنة الموازنة كجهة متخصصة باعتبارها على اطلاع بكافة المفاهيم والمصطلحات المتعلقة بالموازنة، مما يتيح أيضاً اقتراح إدخال ما يلزم من تعديلات. وتعرض الموازنة العامة المقترحة التي مرت بمراحل متعددة من الإعداد والتحضير والنقاش والمراجعة للتصويت عليها من جانب السلطة التشريعية التي يكون من مسؤوليتها إقرار الموازنة في صورتها النهائية آخذاً في الحسبان ما تمخض عن التعديلات النهائية بعد حدوث عجز أو فائض أو توازن في الموازنة العامة. (رجب، 2015م، ص 2-3)

وفي حال الموافقة عليها تصدر بقانون من الرئيس (الموازنة المعتمدة) وهي وثيقة الموازنة الرئيسية، وحيث أنه لا بد أن يكون هناك مجال للمجتمع المدني والإعلام المشاركة خلال فترة المناقشة والإقرار وذلك من خلال اصدار وثيقة موازنة المواطن. وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي، ومن ثم يقدم الوزير تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة والمرتكزات الأساسية للمشروع. وبعدها 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. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/أ/31م)، وأكدت عليها المادة (3/أ) من قانون تنظيم الموازنة العامة والتي تنص على أنه: "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية". (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/أ/3م)

- وتتص المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل على أنه "على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية". (القانون الأساسي المعدل، 2003/61م)
- جاءت المادة (3) من القانون رقم 7 تكراراً للمادة (61) من القانون الأساسي لعام 2003، والتي تنص على أنه "يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشئون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس". (القانون الأساسي، 2003/3م).
- إذا لم يتم تيسير إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية ويتم الإنفاق باعتمادات بنسبة 12/1 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/4م)، (القانون الأساسي، 2003/90م).
- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة، وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. (القانون الأساسي، 2003/74م).
- لا يتم التصويت على الموازنة جملة واحدة، ولكن يتم التصويت على كل باب من أبواب الموازنة بشكل منفصل. (زعيتير 2012م، ص 33)

المرحلة الثالثة: مرحلة التنفيذ

بعد اعتماد الموازنة وصدورها بقانون، تبدأ جهات الصرف والتحصيل في تنفيذها حسب الوظائف والبنود المنصوص عليها في قانون الموازنة بحيث تقوم وزارة المالية بتحويل الأموال شهرياً حسب احتياجات جهات الصرف، وتقوم هذه الجهات بعمل تقارير شهرية بالإيرادات والمصروفات وإرسالها بصورة دورية لوزارة المالية، بحيث تعمل الثانية بتجميع هذه التقارير وإصدار تقارير دورية وتقرير مراجعة نصف السنة، وهي من الوثائق الرئيسية للموازنة. وفيما يخص تنفيذ الموازنة تتولى الوزارة المسؤوليات والمهام التالية:

وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة بما في ذلك الصناديق الخاصة. ووضع القواعد

والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة وموازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها بما يتفق وتبويب وتصنيف الموازنة العامة. والإشراف على تنفيذ هيكل تصنيف الحسابات لـ:

- الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة.
- تقارير الخزينة الشهرية والربع سنوية والسنوية التي تغطي الموازنة العامة وحسابات الصناديق الخاصة.
- حسابات الأصول المالية والدين للسلطة الوطنية.
- سجل ضمانات السلطة الوطنية والالتزامات الأخرى المتعلقة بها. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/41م)
- تحدد الأنظمة شكل ومحتوي وفترات التقارير حول تنفيذ الموازنة التي تقدم من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وعلى أساس هذه التقارير تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً موجزاً حول التقدم في تنفيذ الموازنة. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/51م)
- تعد الوزارة تقريراً في نهاية كل ربع سنة منفصلاً ومحلاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/52م)

المرحلة الرابعة: مرحلة المراجعة والتقييم

أولاً: مراقبة تنفيذ الموازنة

في نهاية السنة، تقوم الوزارات بتجميع إيراداتها ومصروفاتها في تقرير نهائي ويتم إرساله إلى وزارة المالية ويسمى تقرير نهاية السنة أو الحساب الختامي، وهي من أهم الوثائق المهمة للموازنة. وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:

- تنص المادة رقم (47/أ) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م "يعتبر الوزير هو المسؤول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية ويعتبر

- الوزير المختص أو مسؤول المؤسسة العامة مسؤولاً عن تنفيذ أحكام هذا القانون فيما يتعلق بوزارته أو مؤسسته" (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/أ/47م)
- للوزير وبموافقة مجلس الوزراء أن يعين مدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة وذلك لتقديم المشورة لها ولمراقبة تنفيذ الموازنة العامة والالتزام بالمعايير والقواعد المالية وفي حالة اختلاف الرأي بين المدقق والمدير المالي لأي من الوزارات والمؤسسات العامة يعرض الأمر على الوزير لاتخاذ القرار. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/49م)
 - لا يكون للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الحق في إعادة تخصيص مخصصات الموازنة من بند إنفاق إلى بند آخر في موازنتها إلا بالتقيد الصارم بالتشريعات المرعية التي تحكم إعادة التخصيص بين البنود الفرعية للمخصصات وباعتماد السلطة الممولة بالسماح بإعادة التخصيص كما حددتها التشريعات المرعية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/50م)
 - تلغي المخصصات غير المستخدمة والأرصدة النقدية في حسابات الوزارات والمؤسسات العامة في الحادي والثلاثين من كانون أول/ ديسمبر من السنة المالية ويدرج أي التزام غير مدفوع ضمن موازنة العام القادم وله الأولوية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/53م)
 - تحسب الإيرادات المحققة بعد الحادي والثلاثين من كانون أول/ ديسمبر كمتحصلات للسنة المالية الجديدة. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/54م)
 - تضع الوزارة الأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون وتصدر بقرار من مجلس الوزراء وتنتشر في الجريدة الرسمية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/67م)
 - لحين تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية تقوم هيئة الرقابة العامة بمهامه (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية 1998/68م)
 - ثانياً: حسابات الموازنة والتدقيق "الحساب الختامي"
- يتم إرسال الحسابات الختامية إلى الجهات المختصة والتأكد من دقتها والالتزامها المحاسبي والقانوني، ثم يتم تقديم تقرير عن الحساب الختامي، ويسمى تقرير المراجعة، إلى المجلس التشريعي لمناقشته وإجراء التعديلات المطلوبة ثم الموافقة عليه وإصداره بقانون. وفيما يلي القوانين الخاصة بهذه المرحلة والتي تنص على:
- تصدر الوزارة تعليمات دائمة لقفل وتحضير الحسابات الختامية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة، وانسجاماً مع هذه التعليمات تعد الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق

الخاصة كشوفاً نهائيةً للإيرادات والنفقات ضمن مجال إدارتها، وتقدم إلى الوزارة. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/64م)

- تعد الوزارة حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العامة وتقدمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من أقفال السنة المالية، وتبين الحسابات ضمن أشياء أخرى أرصدة الافتتاح والأقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة وتفصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والناجمة عنها. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/65م)

- وعلى أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/65م)

ومن الجدير بالذكر بأن الحكومة ملزمة أيضاً بإصدار موازنة المواطن، وهي وثيقة مهمة بالنسبة للمواطن لما تحتويه من أرقام وبيانات مبسطة وسهلة الفهم، بحيث تصدر هذه الوثيقة مع كل وثائق الموازنة الأساسية الثمانية.

3.9 إشكاليات الموازنة العامة في فلسطين:

ويمكن الإشارة إلى أن هناك نقاط ضعف في المراحل المختلفة من عملية إدارة الموازنة العامة في فلسطين، ويتجلى ذلك من خلال النواحي الآتي:

- ضعف الشفافية في الإيرادات والنفقات نتيجة عدم الالتزام بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية في موعدها وعدم الالتزام بأصول إعداد الموازنة بالمشاركة. (أمان، تقارير سنوية 2011م - 2015م).

- عدم تقديم تقارير مالية دورية: لم تلتزم الحكومة بأحكام المادة 52 من قانون تنظيم الموازنة، إذ لم يتم بتقديم تقارير دورية ربعية ونصف سنوية. (أمان، 2004)

- لا زالت وزارة المالية حتى تاريخه تعطل تطبيق المادة (67) من قانون تنظيم الموازنة العامة التي تنص على أن "تضع الوزارة الأنظمة اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون وتصدر بقرار من مجلس الوزراء وتنتشر في الجريدة الرسمية". (أمان، 2013م، و)

- الاعتماد بشكل كبير على أموال الدول المانحة رغم الحاجة إلى تقليصها عاماً بعد آخر ليطم التخلص منها بشكل نهائي ولو على المدى المتوسط أو البعيد. (أمان، ، 2009م، هـ)
 - الاعتماد بشكل كبير على أموال المقاصة التي هي أهم مصادر الإيرادات العامة والتي تتحكم بها إسرائيل وقادرة على تجميدها متى شاءت. (أمان، 2009م، هـ)
 - زيادة فاتورة الرواتب والأجور نتيجة للتوسع غير المنضبط في التوظيف العام لدى حكومتي حماس ورام الله. (وزارة التخطيط، 2012م، ص 10)
 - التأجيل المستمر لسداد الديون العامة المحلية المجددة وكأنها ديوناً معدومة من وجهة نظر الدائنين الأمر الذي يشكل استغلالاً للنفوذ بدون وجه حق مع حرمان الدائنين من استحقاقاتهم التي طال أمدها دون أي التزام من جانب الحكومة بجدولة هذه الديون توطئة لسدادها. (أمان، 2009م، هـ)
 - التأخير المستمر في طرح الإطار العام للموازنة إذ قرر مجلس الوزراء تكليف وزير المالية بمواصلة التشاور حول مشروع الموازنة خاصة مع الوزراء ورؤساء المؤسسات الحكومية لتوفير إطار وطني شمولي يهدف إلى توحيد الجهود والعمل ضمن رؤية واحدة تقود لتوطينه في السياسات والتدابير المحلية. (رجب، 2015م، ص ص 7-8)
- ويمكن تلخيص الإشكاليات التي أثرت جلياً على شفافية الموازنة خلال الأعوام من 2011 وحتى 2015 في:**
- تناقض البيانات والمعلومات المالية المتداولة خلال الأعوام من 2011 وحتى 2015 مما شكل عائقاً كبيراً أمام مساءلة الحكومة والجهات المختصة
 - الحصار الذي فرض على الحكومة الفلسطينية منذ الانقسام في عام 2006م، وانفصال قطاع غزة عن الضفة الغربية يشكل عائقاً قوياً على وجود نظام رقابي فاعل على شفافية الموازنة العامة في فلسطين
 - عدم مشاركة المجلس التشريعي في إقرار مشروع قانون الموازنات للأعوام من 2011 إلى 2015
 - عدم تقديم التقارير المالية الربعية كاملة وفي المواعيد المحددة والتي توضح الإيرادات والنفقات وفقاً لأحكام القانون
 - اعتماد الموازنة العامة في فلسطين على المساعدات المالية الدولية مما يؤثر بشكل كبير على الإيرادات

- الزيادة الكبيرة في فاتورة الرواتب والتي تشكل في الغالب أكثر من نصف الموازنة مما يعيق قدرة الحكومة على التصرف بالشكل الأمثل ويؤدي إلى وجود خلل كبير في النفقات
- عدم اظهار تفاصيل الدين العام في الموازنات والذي يعتبر عبئاً كبيراً على الموازنة وهو من أكثر المواضيع أهمية، فعدم عرض القروض على المجلس التشريعي، لا يظهر مبررات الاقتراض، ومجالات استخدام هذه القروض وأين تذهب هذه القروض وكيف يتم تسديدها
- عدم وضوح فيما يتعلق بأموال المقاصة المحتجزة لدى إسرائيل لقيام إسرائيل بتحصيل الضرائب والجمارك والرسوم على البضائع، والتي تسيطر عليها إسرائيل كقوة احتلال. إضافة إلى تحكم إسرائيل بمعظم المعلومات المتعلقة بهذه الأموال.
- تقصير في نشر الوثائق الأساسية الثمانية، حيث التزمت فلسطين بنشر بمعدل ثلاث وثائق فقط مما يؤثر بشكل سلبي على شفافية الموازنة العامة في فلسطين

3.10 الخلاصة:

في الخلاصة نستطيع القول بأن فلسطين تشهد تحسناً واضحاً في تطبيق المساءلة الاجتماعية وذلك بفعل جهود بعض المنظمات والتي استخدمت بعض أدوات المساءلة الاجتماعية لمناقشة قضايا تخص الشفافية والنزاهة، وهذ مؤشر جيد على مستوى وعي المنظمات حول موضوع المساءلة الاجتماعية. ومن الجهة الثانية تم مراجعة كافة مراحل عملية الموازنة العامة والقوانين والتشريعات المتعلقة بها، حيث ظهرت الإشكاليات التي تعاني منها الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. والتي يمكن علاجها عن طريق تطبيق الأسس والمبادئ المتعلقة بشفافية الموازنة باعتبارها أداة مهمة من أدوات المساءلة الاجتماعية. هذه حقائق لا بد من تسليط الضوء عليها من خلال تحليل البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات وقياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين، ومن ثم الخروج بالاستنتاجات والتوصيات الخاصة بمدى أثر المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين.

الفصل الرابع

تحليل العلاقة بين المساءلة
الاجتماعية في فلسطين وأثرها
على شفافية الموازنة العامة في
الفترة ما بين 2011 - 2015م

4.1 مقدمة

تكمن أهمية الدراسة في قياس العلاقة الطردية بين المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة للدولة، في حين أنه ترتبط معايير الحكم على شفافية الموازنة في الدولة بكيفية صنع الموازنة العامة للدولة ودور السلطة التشريعية والمجتمع المدني فيها، ومقدار الشفافية التي تتمتع بها الموازنة في مراحلها المختلفة. وهذا يعتمد على دراسة تحليلية تعتمد على التشخيص والتحليل الدقيق والاستقراء المبني على المعلومات الواقعية والمتوفرة حول الموازنة العامة. حيث تم اجراء مقابلات مع عينة مقصودة من الأكاديميين والمتخصصين وصناع القرار في موضوع الدراسة إضافة إلى مراجعة القوانين والتشريعات المتعلقة بضبط الموازنة العامة بالدولة.

في الجزء الأول من هذا الفصل، يلزم عند تحليل درجة شفافية الموازنة للدولة مراجعة البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة والإفصاح عن المعلومات، مدى التزام وزارة المالية بقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والقانون الأساسي الفلسطيني، والتشريعات الأخرى ذات العلاقة. إضافة إلى معرفة الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، ومراجعة كاملة للموازنة العامة للدولة من حيث الإفصاح عن عملية إدارة وصياغة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة نفسها.

أما في الجزء الثاني من الفصل، وجب تقييم وقياس الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين وفق ثلاثة معايير وهي:

- نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية
- مستوى فعالية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة على مساءلة الحكومة حولها
- مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة

حيث تم تحليل مدى نشر وإتاحة الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة من الفترة الواقعة ما بين 2011 وحتى 2015م، وهي العوامل الأساسية التي تؤثر على شفافية الموازنة كأداة من أدوات المساءلة الاجتماعية.

اعتمدت الدراسة على أسلوب تحليل المحتوى في قياس أثر تطبيق المساءلة الاجتماعية على شفافية الموازنة العامة في فلسطين، إذ يعتبر تحليل المحتوى هو الأنسب لموضوع الدراسة كونه يصف الحالة بموضوعية بحيث يعمل على تحليل جزئيات الموضوع من حيث تحليل مدى

نشر وإتاحة الوثائق الثمانية إضافة إلى تحليل التشريعات والقوانين المتعلقة بالموضوع ذاته والمؤثرة عليه مثل قوانين الحصول على المعلومات.

ويُعرف زيدان عبد الباقي تحليل المحتوى بأنه "منهج وأداة للوصف الموضوعي المنظم والكمي للمحتوى الظاهر للاتصال وأنه يستخدم في تصوير الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة في المجتمع"، أما لازويل Lasswill يرى أن تحليل المحتوى يستهدف الوصف الدقيق والموضوعي لما يقال عن موضوع معين في وقت معين. (المدخلي، ص ص 4-5)

وبذلك يعتبر تحليل المحتوى وسيلة من وسائل جمع البيانات، ويستخدم كأداة في تحليل محتوى المادة التي تقدمها وسائل الاتصال الجمعي، ففي حين ترتبط أشكال الدراسات المسحية السابقة بالاتصال المباشر مع المصادر البشرية التي تمتلك المعلومات التي يريدها الباحث، فإن دراسات تحليل المحتوى تتم من غير اتصال، حيث يكتفي الباحث باختيار عدد من الوثائق المرتبطة بموضوع بحثه مثل السجلات والقوانين والانظمة والصحف والمجلات وبرامج التلفزيون والكتب المدرسية وغيرها من المواد التي تحوي المعلومات التي يبحث عنها الباحث. ويرتبط تحليل المضمون ارتباطاً وثيقاً بالبحوث التاريخية والمنهج التاريخي.

خطوات تحليل المحتوى:

يتطلب تحليل المضمون اتخاذ خطوات معينة لضمان نتائج علمية مقبولة هي:

- التحضير الأولى للبيانات "إذا كانت البيانات المنطوقة" (المقابلات، ومجموعات التركيز، ومجموعات مسجلة على شريط فيديو، الخ)، فمن الأفضل تدوين البيانات)
- بناء وتطوير نظام الترميز (نظام الترميز الناتج عن نظريات أو نتائج البحوث السابقة، تستخدم النظرية والبحث لتطوير مجموعة من الفئات ذات الصلة)
- اعداد وحدات البيانات (بحيث تتناسب مع أسئلة وأهداف الدراسة)
- ترميز البيانات
- تحليل البيانات (Renee, 2010)

وعند تحليل وتقييم شفافية الموازنة من حيث نشر وإتاحة الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة، اعتمدت الدراسة على:

- تحديد الوثائق الثمانية الأساسية المراد تتبعها، واعداد جدول يتضمن نشر وإصدار كل وثيقة تبعاً للمعايير الدولية والتي تتقاطع مع نصوص القوانين الفلسطينية (القانون الأساسي، القانون الأساسي المعدل، قانون الموازنة العامة).

- متابعة الصفحة الالكترونية الرسمية لوزارة المالية الفلسطينية لمتابعة نشر الوثائق الثمانية تبعاً لمواعيد نشرها.

- اعتماد ثلاث حالات في الجدول الذي يشمل كافة الوثائق الثمانية وهي: IBP Open Budget survey tracker, Sep 2014, p4),paper

• متاحة للمواطنين publicly available

• للاستخدام الداخلي Internal use only

• لم تنشر Not produced

• تم نشرها ولكن ليس في الوقت المحدد * Produced Unavailable

يلاحظ بأنه تم اضافة الحالة الرابعة (تم نشرها ولكن ليس في الوقت المحدد Produced Unavailable)، والتي لم يتم اعتمادها مسبقاً في عملية التصنيف في تقارير تتبع شفافية الموازنات العامة/ IBP، وكان الهدف الأساسي منها هو التأكيد بأن نشر الوثيقة في الموعد غير المحدد يؤثر طبيعياً على نشر وإتاحة الوثائق الأخرى تبعاً، مما يعمل على تراجع مؤشر الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين.

وأخيراً في الجزء الثالث من الفصل، استطاعت الباحثة تحليل النتائج واستخراج بعض الاستنتاجات المتعلقة بالدراسة، ومن ثم قامت بتلخيص التوصيات العامة بشكل مصنف إلى توصيات تخص الحكومة، المجتمع المدني والباحثين المستقبليين.

4.2 تحليل البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة

والإفصاح عن المعلومات

ينص القانون رقم (7) بتاريخ 1998/3/8م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، والمادة رقم (24) حول مطالبة الوزارات بتزويد دائرة الموازنة العامة بجميع البيانات والمعلومات والجدول والإيضاحات التي تطلبها (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/24م)، وتتص المادة رقم (38) على أن هذه المؤسسة تطالب بنشر الموازنة العامة على الإعلام والجمهور إثر موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني على الموازنة، كما يطالب وزارة المالية بأن يتم مع وزير المالية عرض الوزارة والبرلمان تقارير ربع سنوية بتقييم الالتزام بالميزانية بما في ذلك الانحرافات الهامة عن الميزانية (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/38م)، ويلزم القانون في المادة رقم (58) الوزراء أيضاً بنشر قراراتهم الخاصة بالقروض وضمان المعاملات في الجريدة

الرسمية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/58م)، وبخلاف المادة (58) لا يوجد أي مطلب آخر بتوفير معلومات عامة.

ويعتبر القانون رقم (7) لعام 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة للدولة وباعتباره القانون الأساسي لتنظيم الإجراءات المتعلقة بالموازنة العامة غير ملزماً لا للسلطة التنفيذية ولا للسلطة التشريعية بالإفصاح على سرية المعلومات والتقارير المتعلقة بالموازنة العامة للدولة.

وتنص المادة (31) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية على أن 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، وتستكمل إجراءات مناقشة مشروع الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة بدون أي إلزام بنشره في وسائل الإعلام أو الاتصال أو إتاحتها للعامة بأي شكل. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/31م)

لا يضمن القانون الأساسي الحق في الحصول على المعلومات، ولم تقر المحاكم هذا الحق ضمن نصوص القانون الأساسي، ولكن هناك حقوق أخرى مذكورة في القانون الأساسي تغطي أوجه الحق في الحصول على المعلومات، حيث تنص المادة رقم (19) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون. (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003/19م)

وهنا يركز القانون على حق الجميع في حرية التعبير عن الرأي واستخدام كافة الوسائل للتعبير عن الرأي، ولكن لم ينص صراحة على حرية الحصول على المعلومات، ولم يضع قواعد خاصة تكفل حرية التعبير عن الرأي، مما يضعف حرية التعبير بشكل كبير، وهذا ما يعتبر أداة فعالة ضمن أدوات الرقابة على عمل الحكومة، مما يؤدي إلى إضعاف الشفافية والمساءلة الاجتماعية على القطاع العام الفلسطيني.

وتنص المادة رقم (2) من قانون المطبوعات والمنشورات على أن الصحافة والطباعة وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، كتابةً، وتصويراً ورسماً في وسائل التعبير والإعلام، كما وأكدت المادة رقم (4) من هذا القانون على الحريات الصحفية وضمن هذه الحريات وتحديد مجالها. (قانون المطبوعات والمنشورات 1995/2، 4م). وهنا يظهر هذا القانون مجموعة من الاستثناءات والشروط التي تحد من حرية الحصول على المعلومات وحرية الصحافة

والإعلام وتقييدها بشكل كبير باعتبارها السلطة الرابعة ولها الحق في القيام بدورها الرقابي على عمل الحكومة تحديداً، وبالتالي فهذه الشروط والاستثناءات تؤدي إلى إضعاف الشفافية والمساءلة الاجتماعية على القطاع العام الفلسطيني، حيث أنه لا يساهم أبداً في تعزيز حرية الرأي والإعلام. رغم أن المادة رقم (6) تؤكد صراحة على وجوب أن تعمل كافة الجهات الرسمية على تسهيل مهمة الصحفيين والباحثين في الاطلاع على أنشطتها وبرامجها. (جامعة بيرزيت، 2014م)

وتعددت المخالفات القانونية في تطبيق مبادئ الشفافية والتي تتعلق بعرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام تطبيقاً لنص المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م، (القانون الأساسي، 2003/61م)، أو حتى إقرار الموازنة في موعد أقصاه نهاية العام. وحتى في الحالة الاستثنائية التي تتيح إقرار الموازنة العامة حتى نهاية شهر مارس / آذار لم يتم الالتزام بها.

وفي المقابل فإن قانون الإحصاءات العام رقم (4) لسنة 2000م، يتضمن هذا القانون العديد من البنود والمواد التي تتضمن حرية الحصول على المعلومات والاطلاع على البيانات والتي يجمعها جهاز الإحصاء المركزي حيث يعمل على نشر وتبويب وتأمين المعلومات لطالبيها وفق القانون في المادة رقم (3)، (قانون الإحصاءات العام رقم 4، 2000/3م) وهذا يساعد على تحقيق الشفافية بشكل كبير في المجتمع المدني.

ويتضمن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على العديد من المواد المهمة في مجال حرية الحصول على المعلومات من قبل الديوان ورقابته على الدوائر الحكومية المختلفة، ونصت المادة رقم (24) من القانون على أنه للديوان الحق في التدقيق على الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة. بالإضافة إلى المادة رقم (25) والتي نصت على أن للديوان حق في الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية وله أن يطالب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها. وتنص المادة رقم (8)، والمادة رقم (26) على حق رئيس الديوان بالمطالبة بتقديم تقارير ربع سنوية وسنوية للرئيس والوزارة والبرلمان على أنشطته وأعماله. (قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15)، 2004/24، 25، 26م).

ولتنظيم الإجراءات الخاصة بإقرار الموازنة العامة للدولة ومراقبة تنفيذها، فإن أحكام المواد (88-92) من القانون الأساسي الفلسطيني، والمادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي،

والمادة (3) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م، قد تناولت جملة من المعايير التي تتبع في كل دول العالم. (جامعة بيرزيت، 2014م، ص 238)

وتشير الباحثة بأنه هنا تظهر أهمية الدور الرقابي للديوان على كافة أعمال الحكومة حيث أن له حق بالاطلاع على كافة المعلومات التي تلزمه، إلا أن القانون لا ينص في أي بند من بنوده على مطالبة الديوان من الحكومة بنشر المعلومات والاطلاع على الوثائق والسجلات والبيانات مما يسهم بشكل كبير في تحقيق الشفافية والمساءلة على القطاع العام الفلسطيني.

وقعت فلسطين على مجموعة من الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حيث تلتزم الحكومة بتقديم تقريراً شاملاً إلى اللجنة الدولية في الأمم المتحدة يوضح مدى احترام فلسطين والتزامها ويفاذاها للحقوق المكفولة فيها على المستوى التشريعي والسياسي، وحيث أن هذا الالتزام يقع في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وأدائها الموازنة العامة من جهة، ومن جهة أخرى تلتزم الحكومة بإشراك المجتمع المدني في رسم السياسات وفي دورة الموازنة العامة بأكملها.

وتنص المادة (13) في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 "مشاركة المجتمع" على أن تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: "أ" تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها. "ب" ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات. "ج" القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية. "د" احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري: "١" لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم. "2" لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 2003/13م).

وقعت فلسطين على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2014م، إلا أنها لم تنشر في المجالات والصحف الفلسطينية وذلك مؤشر على عدم جدية الحكومة في تطبيق نصوصها مما يتيح الفرصة للمسؤولين الفاسدين من الإفلات من العقاب.

وبموجب إعلان برشلونة الصادر في نوفمبر/تشرين الثاني 1995م، تعهدت السلطة الوطنية الفلسطينية بالتصرف بموجب ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أن فلسطين أصبحت ملتزمة بشكل فعلي بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان فقط بعد الاعتراف بها كدولة مراقب في الأمم المتحدة في ديسمبر/كانون الأول 2012م.

ومن الجدير ذكره بأنه تم إدراج الحق في الحصول على المعلومات في مواثيق حقوق الإنسان الكبرى ومنها:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة رقم (19)، "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية"
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، تنص المادة (10) من الاتفاقية على أن: تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء.
- وتعتبر هذه إجراءات لتحسين الشفافية في المعلومات العامة، مثل تبني وتيسير إجراءات من أجل السماح للجمهور بالحصول على المعلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها ونشر المعلومات.

جدول (4.1) يوضح القوانين والتشريعات الوطنية والدولية التي تلزم فلسطين بالشفافية وإتاحة المعلومات:

المادة	القوانين والتشريعات الوطنية والدولية التي تلزم فلسطين بالشفافية وإتاحة المعلومات
	الاتفاقيات الدولية المصدقة عليها فلسطين
المادة 11	العهد الدولي الخاص "الحقوق المدنية والسياسية"
المادة 13	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
	القوانين الوطنية والدستور
يوجد	قانون حرية تداول المعلومات
لا يوجد	نص في قانون الموازنة يلزم بإتاحتها
لم يقر بعد في فلسطين، حيث أن تشريع مثل هذا القانون من شأنه أن يدعم الشفافية والمساءلة الاجتماعية بشكل كبير مما يؤدي إلى الوصول إلى مجتمع خال من الفساد	قانون حق الاطلاع والوصول إلى المعلومات

المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على القوانين والتشريعات الفلسطينية المتعلقة بالشفافية وإتاحة المعلومات المذكورة من صفحة 118 - 122

ورغم أن الحصول على المعلومات حق من حقوق الإنسان، إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يقر هذا القانون بشكل فعلي، فالقوانين المحدودة القائمة والتي تنص على الحق في الحصول على المعلومات لا تستوفي المعايير حسب المبادئ وغير واضحة. لذا يتوجب إلزامية العمل بشكل موحد بين مؤسسات الحكومة ومنظمات المجتمع المدني لمراجعة مشروع قانون الحصول على المعلومات وإقراره وضمان التزامه بالمعايير الدولية.

4.3 قياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين

يعتمد مستوى شفافية الموازنة العامة في دولة ما على عدد من الوثائق التي تنشرها تلك الدولة والتي لها علاقة قوية بالموازنة العامة، على أن يكون النشر حسب ترتيب زمني محدد يتم الالتزام به من قبل مختلف الوزارات والجهات الرسمية ذات العلاقة قانوناً بموضوع الموازنة العامة. بالإضافة إلى شمولية تلك الوثائق وإمكانية الوصول إليها بحيث يتم نشرها في مراحل دورة الموازنة العامة. فالشفافية في جميع مراحل إعداد الموازنة هي من العوامل الضرورية التي تمكن المواطنين من مراقبة القرارات المتعلقة بالموازنة والتأثير فيها، ومحاسبة ومساءلة حكوماتها، ولهذا أصبح قياس الشفافية في الموازنة العامة أحد المعايير الأساسية التي تحدد مدى حسن سير الأمور

المالية في الدولة. وفي حال تم الاخلال بنشر هذه الوثائق الثمانية حسب الترتيب الزمني المطلوب، سوف يكون هناك مشكلة واضحة في شفافية الموازنة. وبالتالي تتناسب هذه المشكلة طردياً مع عدد الوثائق غير المنشورة من هذه الوثائق.

ومن هنا تأتي أهمية مؤشر شفافية الموازنة العامة للدولة الذي يقيس مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم، ويتألف مسح الموازنة المفتوحة من 125 سؤالاً ويقوم على إتمامه باحثون مستقلون في البلدان التي يتم تقييمها، خمسة وتسعون سؤالاً تعالج مباشرة التوافر العلني والشمولية لـ 8 وثائق رئيسية للموازنة والتي ينبغي على الحكومات نشرها في مراحل مختلفة من دورة الموازنة. ويتعلق الـ 30 سؤالاً المتبقية بفرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة وبالأدوار التي تقوم بها السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في إعداد الموازنة والرقابة عليها. فلا يعكس المسح رأياً ولكن يقيس حقائق يمكن مشاهدتها تتعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة في الموازنة. (منهجية مسح الموازنة المفتوحة، IBP).

وحسب دراسة Bastida و Benito عام 2009، تقوم الباحثة بتقييم شفافية الموازنة وفق ثلاثة مجموعات من الخصائص المعيارية التي سبق ذكرها في الإطار النظري: (Benito & Bastida, 2009)

- نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية
- مستوى فعالية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها
- مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة.

4.3.1 نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية

أولاً: البيان التمهيدي للموازنة العامة

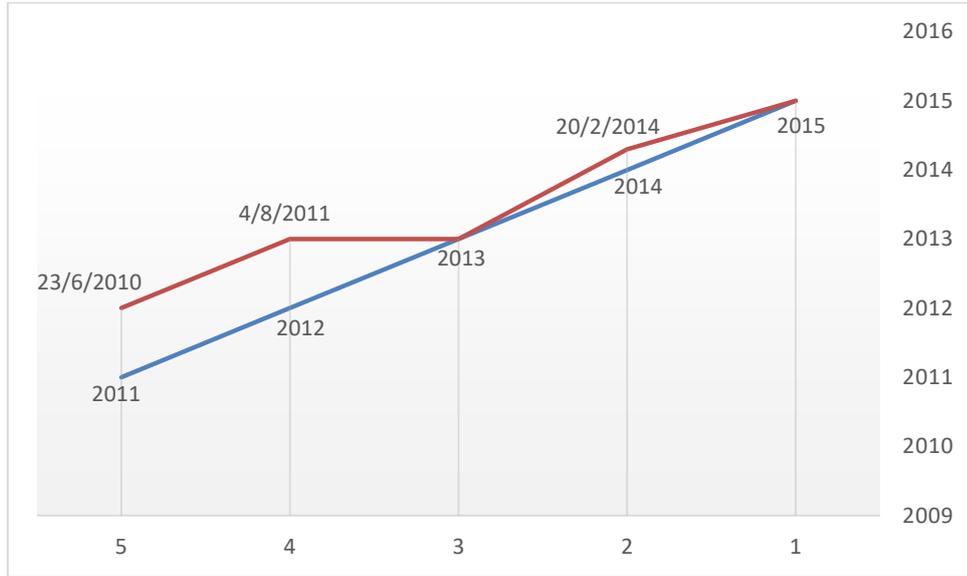
حسب القانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لعام 1998م، المادة رقم (26) وجب إصدار هذا البيان في 1 تموز/يوليو من السنة الجارية عن وزارة المالية بعد مصادقة مجلس الوزراء على الموازنة (أمان، 2014م، أ)، حيث يعتبر أساساً لتوفير المعلومات التي تربط السياسات المالية والاقتصادية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية بالموازنة

وتحديد الموضوعات العامة المقترحة التي يتم عرضها على المجلس التشريعي، ويستعرض البيان التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها الحكومة.

جدول (4.2): يوضح نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم/النشر
2011	تم نشره في تاريخ 23 حزيران / يونيو 2010 (موازنة المواطن، 2011م)
2012	2011/8/4، (شبكة فلسطين الحوار، الموقع الإلكتروني، 2011م)
2013	لم يتم نشره (تحليل مشروع الموازنة العامة 2013م، أمان، و)
2014	2014/2/20 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2015م)
2015	لم يتم نشره (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2015م)

المصدر: مصادر متعددة حسب التوثيق أعلاه



شكل (4.1): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة البيان التمهيدي للموازنة العامة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (4.2)

يتضح من الجدول والشكل التوضيحي أعلاه بأن مستوى شفافية الموازنة العامة يتراجع تدريجياً، بحيث أنه لم يتم نشر البيان التمهيدي في السنوات الأخيرة للدراسة على الرغم من نشره في عامي 2012-2013. كما أن تطور المنظومة التشريعية التي تعزز نشر المعلومات وجهود

منظمات المجتمع المدني في دعم شفافية الموازنة في السنوات الأخيرة لم يتم استثمارها والالتزام بها من السلطة من حيث الالتزام بالموعد القانوني لنشر البيان التمهيدي.

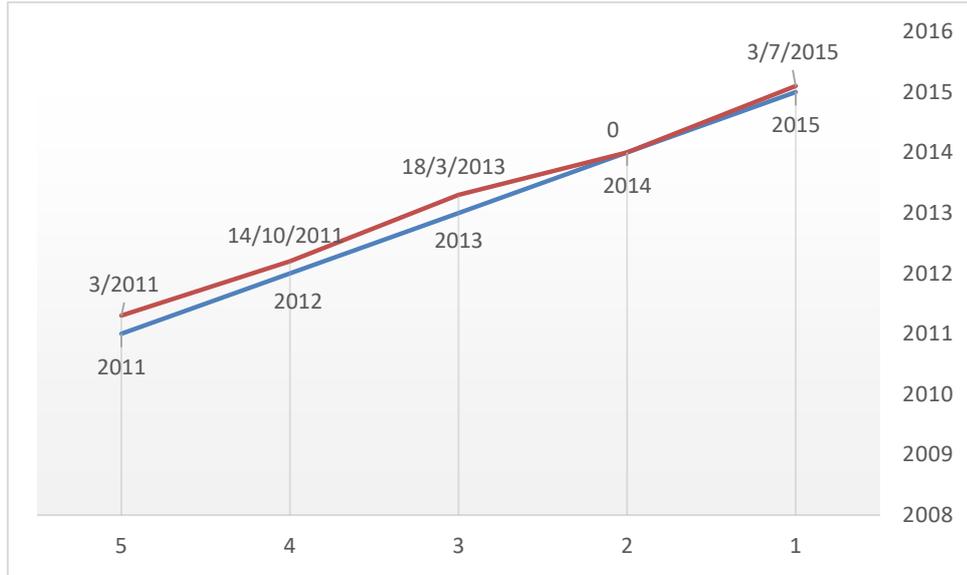
ثانياً: مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية

يصدر مقترح الموازنة بتاريخ 1 تشرين ثاني / نوفمبر، أي قبل شهرين من انتهاء السنة المالية لعرضه على المجلس التشريعي وفق القانون الأساسي لسنة 1998، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وقانون الموازنة العامة بحيث يقدم كشفاً مصنفاً للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة. فالمادة (31/أ) من قانون تنظيم الموازنة العامة تنص على أنه "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية"، والمادة (3/أ) والتي تنص على "يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني الموازنة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي. (القانون الأساسي المعدل، 3/أ، 31/أ/2003م)

جدول (4.3): يوضح نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	تم نشره في آذار 2011م (أمان، 2013م، هـ)
2012	تم نشره في تاريخ 2011/10/4، ولكن لم يقدمه مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي (موقع فلسطين أون لاين، 2016م)
2013	تم نشره في تاريخ 2013 /3/ 18 (أمان، 2013م، و)
2014	لم يتم نشره (أمان، 2014م، أ)
2015	تم نشرها في تاريخ 2015/7/3، (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2016م)

المصدر: مصادر متعددة حسب التوثيق أعلاه



شكل (4.2): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (4.3)

نلاحظ هنا تكرار مخالفة الموعد القانوني دون أي استثناء خلال السنوات من 2011 وحتى 2015، وهذا مخالف لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة، حتى أنه لم يتم تقديم أي تيريرات عن هذه التأخيرات في كل سنة، وتعطل المجلس التشريعي الفلسطيني لا يمنع تقديم مقترح الموازنة العامة للسلطة التنفيذية في موعدها القانوني، حيث أن الالتزام القانوني في هذه الحالات ضروري لتطبيق المادة رقم (53) من قانون تنظيم شؤون الموازنة العامة والشؤون المالية والتي تنص على أنه "تلغى المخصصات غير المستخدمة والأرصدة النقدية في حسابات الوزارات والمؤسسات العامة في الحادي والثلاثين من كانون أول (ديسمبر) من السنة المالية ويدرج أي التزام غير مدفوع ضمن موازنة العام القادم وله الأولوية". (قانون تنظيم شؤون الموازنة العامة والشؤون المالية، 1998/53م).

ومن هنا يكون واضحاً بأن التأخير في تقديم مقترح الموازنة العامة يؤدي بالطبع إلى التأخر في إقرارها، وعليه سيكون الصرف من الموازنة العامة غير قانوني، مما يجبر الحكومة على اعتماد أسلوب الاعتمادات الشهرية بناء على المادة رقم (90) من قانون الموازنة العامة وعلى نص المادة (4) من قانون تنظيم شؤون الموازنة العامة والشؤون المالية "إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات

شهرية بنسبة 12/1 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر".

إلا أن أسلوب الاعتمادات يعتبر مشكلة بحد ذاتها رغم الصحة القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة، وتتمثل سلبيات اعتماد هذا الأسلوب في كونه لا ينبع من تخطيط سليم وإنما مبني على السنة الماضية، كما أنه غير مرتبط بالسياسات الاقتصادية والمالية المقررة في بلاغ الموازنة العامة، إضافة إلى أنه غير مرتبط بالبرامج المقررة في الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي.

تم نشر مقترح الموازنة العامة في عام 2015، إلا أنه تم الاكتفاء بإظهار البيانات الرئيسية فقط، ولم يوضح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ستلتزم السلطة الفلسطينية بتحقيقها كلياً أو جزئياً، إضافة إلى عدم ذكر الاعتبارات التي حكمت أولويات الإنفاق وحجمها. وهذا مؤشر سلبي للشفافية لعدم تضمينه التفاصيل المطلوبة.

وخلافاً للمادة رقم (21) من قانون رقم (7) لعام 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية. (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/21م)، تبين أن مقترح الموازنة في السنوات من 2011 وحتى 2015 لم يتضمن على بعض الجداول وهي:

1. جدول يوضح الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام
 2. جدول يوضح ديون القروض قصيرة أو طويلة الأجل، والخطط المقترح تحصيلها أو تسديدها
 3. جدول يوضح مساهمات واستثمارات السلطة في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية.
- ومن هنا يتبين أن ما يعرض غير كافي البتة ولا يمكن أن يطلق عليه بالأصل مشروع موازنة عامة. ويجب الإشارة إلى أنه بما أنه لم يتم الالتزام بنشر الوثيقة الأولى "البيان التمهيدي للموازنة"، والتي يجب أن تكون متوافقة مع مقترح الموازنة والتي يجب أن تقوم الحكومة بإعداده وتقديمه للسلطة التنفيذية لمناقشته وإقراره، مما حدّ من دور ومشاركة المجتمع المدني والجهات المختصة في مناقشة لوثيقتين بالأصل للوصول إلى مشروع موازنة معدل وواضح بأسلوب علمي ومهني.

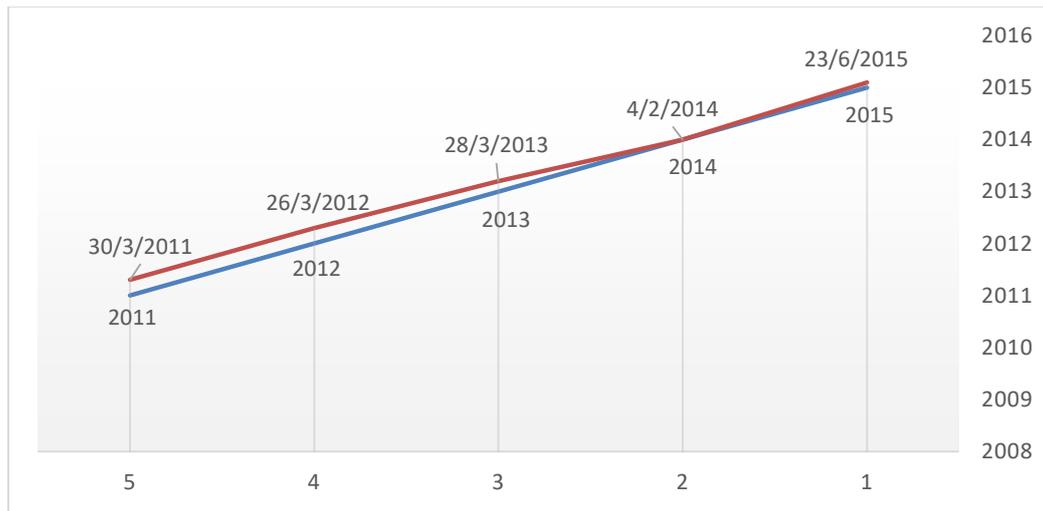
ثالثاً: قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة)

وفق القانون الأساسي المعدل وقانون الموازنة العامة، يعتبر الموعد النهائي لإقرار الموازنة العامة هو 31 كانون أول / ديسمبر من العام السابق، وفي حالة تعذر الإقرار يكون الموعد 31 آذار / مارس، كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003، والمواد ذات

الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والتي تنص على ولا بد من أن يتم نشره بكافة التفاصيل والجداول المالية وإتاحته للمواطنين لتقييمه ومتابعته ومراقبته. جدول (4.4): يوضح نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	2011/3/30 (قانون الموازنة العامة، 2011م)
2012	2012/3/26 (قانون الموازنة العامة، 2012م)
2013	2013/3/28 (قانون الموازنة العامة، 2013م)
2014	2014/2/4 (قانون الموازنة العامة، 2014م)
2015	2015/6/23 (قانون الموازنة العامة، 2015م)

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية، 2016م



شكل (4.3): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة قانون الموازنة العامة المقررة والمعتمدة (الموازنة المصدقة) خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (4.4)

من الجدول السابق يلاحظ أن هناك مشكلة في شفافية الموازنة العامة فيما يتعلق بنشر قانون الموازنة العامة، والذي يجب أن يصدر وينشر مع اقرار الموازنة في موعد أقصاه 31 كانون أول/ ديسمبر من العام الذي يسبق عام الاقرار، أو في الحالة الاستثنائية في 31 اذار / مارس، وهذا لم يتم في معظم سنوات الدراسة، وهو مؤشر على خلل ومشكلة في شفافية الموازنة العامة.

رابعاً: موازنة المواطن

وهي الموازنة الخاصة بالمواطنين من مختلف مستوياتهم تمكنهم من فهم واستيعاب تفاصيل وبيانات الموازنة العامة، يتوجب إصدارها في جميع مراحل اعداد الموازنة العامة.

جدول (4.5): يوضح نشر وإتاحة وثيقة موازنة المواطن خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	تم نشرها لأول مرة في فلسطين (أمان، موازنة المواطن، 2011م)
2012	تم نشره ضمن مشروع موازنة العام 2012 في أوائل 31 آذار / مارس (أمان، 2012م، ز)
2013	تم نشرها بشكل واضح، طورت لتصبح دليل المواطن (أمان، دليل المواطن، 2013م)
2014	تم اعداد مسودة ولكن لم يتم نشرها للمواطنين (أمان، 2014م، أ)
2015	لم يتم نشرها (أمان، 2015م، ح)

المصدر: مصادر متعددة حسب التوثيق أعلاه

ومن الجدير ذكره بأن أول موازنة مواطن تم إصدارها عام 2011 وذلك بجهود الفريق الأهلي للموازنة. وفي عام 2013، تم نشر موازنة المواطن بشكل واضح، حيث لوحظ بأن هناك انفتاحاً من قبل وزارة المالية بخصوص عرض الخطوط الأساسية للموازنة لهذا العام سواء كان بالاجتماعات التي جرت مع القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني بدعوة من وزارة المالية من ناحية، والتقدم في عملية إعداد موازنة المواطن، وهذا يدل على أن الشراكة في صناعة القرار ممكنة ويمكن تعزيزها عن طريق استخدام آليات متنوعة للمساءلة الاجتماعية. (الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، 2013م، ص 4).

حيث شهدت الأعوام 2011، 2012، 2013 انفتاحاً عاماً على المواطنين والمنظمات خلال فترة رئاسة الدكتور سلام فياض للحكومة في تلك الحقبة والذي دعم جهود الشفافية وتبنى مبادئها. وفي عامي 2014-2015 حدثت انتكاسة في تعاون وزارة المالية مع منظمات المجتمع المدني التي تعنى بقضايا الموازنة العامة وشفافيتها، حيث لم يتم اصدار موازنة المواطن.

خامساً: التقارير الدورية خلال السنة (الشهرية والربعية)

تعتبر التقارير الدورية الوسيلة التي يتم من خلالها تقييم وتقويم الجهات المنفذة للمشاريع والخطط الحكومية، وتعتبر وزارة المالية ملزمة برفع تقارير ربع سنوية إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. وحسب قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية،

تنص المادة رقم (51) على أنه "تحدد الأنظمة شكل ومحتوى وفترات التقارير حول تنفيذ الموازنة التي تقدم من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة وعلى أساس هذه التقارير تعد دائرة الخزينة تقريراً شهرياً موجزاً حول التقدم في تنفيذ الموازنة." وتتص المادة (52) على أنه "تعد الوزارة تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع المالي العام للسلطة الوطنية ويستعرض اقتراحات الإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي".

حيث أنه من المفترض نشر هذه الوثائق بعد ثلاثة شهور من انتهاء المدة "انتهاء الشهر أو الربع". (OBS, methodology, 2015) لكن لا يوجد قوانين واضحة تلزم السلطة التنفيذية برفع تقارير دورية ومنظمة إلى جهة معينة وحتى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. جدول (4.6): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقارير الشهرية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

الشهر / السنة	2011	2012	2013	2014	2015
يناير	2011/02/15	2012/02/15	2013/02/17	2014/02/18	2015/02/26
فبراير	2011/03/15	2012/03/15	2013/03/14	2014/03/17	2015/03/18
مارس	2011/04/7	2012/04/15	2012/04/15	2014/04/16	2015/04/26
ابريل	2011/50/7	2012/05/15	2013/05/16	2014/05/15	2015/05/19
مايو	2011/06/15	2012/06/15	2013/06/16	2014/06/15	2015/06/21
يونيو	2011/07/15	2012/07/15	2013/07/15	2014/07/15	2015/07/28
يوليو	2011/08/25	2012/08/15	غير متوفر	2014/08/17	2015/08/18
أغسطس	2011/09/15	2012/09/15	غير متوفر	2014/09/15	2015/09/14
سبتمبر	2011/10/15	2012/10/13	2013/10/12	2014/10/22	2015/10/20
أكتوبر	غير متوفر	2012/11/15	2013/11/21	2014/11/16	2015/11/25
نوفمبر	غير متوفر	2012/12/13	2013/12/18	2014/12/17	2015/12/29
ديسمبر	غير متوفر	2013/01/16	2014/02/11	2015/01/20	2016/01/17

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية، 2016م

نلاحظ من الجدول رقم (4.6) بأنه تم الالتزام بنشر التقارير الشهرية كاملة خلال السنوات 2012 - 2014 - 2015 بالمواعيد المحددة، إلا أنه لم يتم نشر التقارير الشهرية "أكتوبر"،

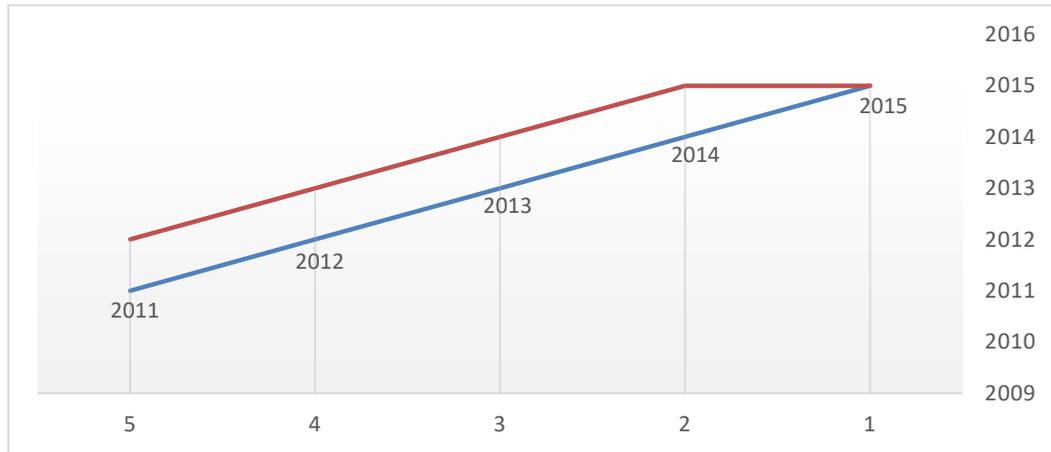
نوفمبر وديسمبر" لسنة 2011، والتقارير الشهرية "يوليو وأغسطس" لسنة 2013 عبر الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية.

جدول (4.7): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية "الربعية" خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة/التقرير الدوري	الربع الأول	الربع الثاني (نصف السنوي)	الربع الثالث	الربع الرابع (السنوي)
2011	2011/06/19	2011/08/15	2011/11/22	2012/03/4
2012	2012/05/14	2012/08/15	2012/11/15	2013/03/3
2013	2013/04/23	2013/08/14	2013/11/4	2014/02
2014	2014/04/7	2014/07/22	2014/11/5	2015/03/1
2015	غير متوفر	غير متوفر	متوفر ولكن بدون تاريخ	غير متوفر

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية، 2016م

نلاحظ هنا من الشكل رقم (4.4) بأنه تم نشر الالتزام بنشر التقارير الربعية خلال السنوات 2011 وحتى 2014، إلا أنه لم يتم الالتزام بنشر التقارير الربعية خلال سنة 2015 ما عدا تقرير الربع الثالث. إلا أن المشكلة كانت تكمن في توقف عمل الموقع الإلكتروني لوزارة المالية لفترات مما أدى إلى إعاقة الوصول إلى المعلومات والتي تعتبر غير كافية أيضاً ولا تعطي صورة واضحة عن البيانات المتمثلة في الإيرادات والنفقات والعمليات المالية المختلفة.



شكل (4.4): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير الدورية "الربعية" خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (4.7)

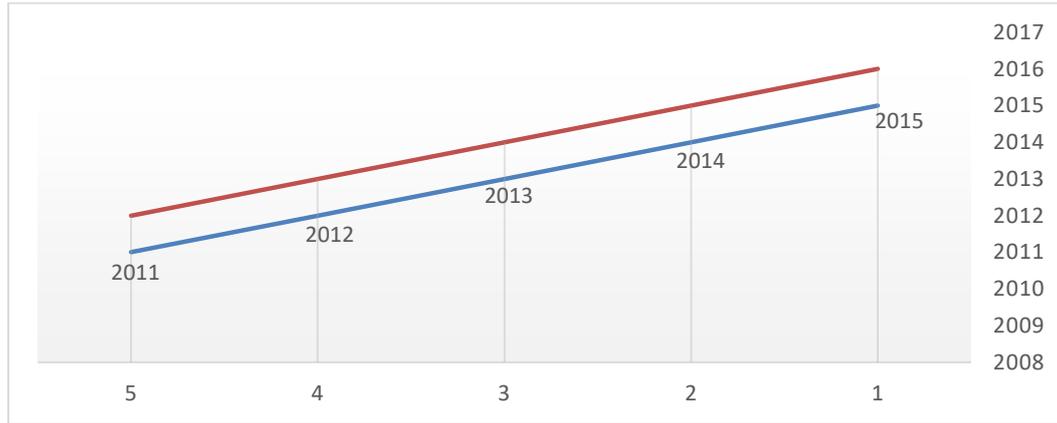
سادساً: التقرير النصف سنوي للسنة المالية (مراجعة نصف السنة)

ويعتبر هذا التقرير بمثابة مراجعة لما تم تنفيذه من قانون الموازنة، وما إذا كانت الموازنة تحتاج إلى تعديل أو تدخل قانوني. وحسب القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة، من المفترض نشر هذه الوثيقة بعد ثلاثة شهور من انتهاء نصف السنة أي بتاريخ 30 أيلول / سبتمبر. (OBS, methodology, 2015)

جدول (4.8): يوضح نشر وإتاحة وثيقة التقرير النصف سنوي للسنة المالية خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	2011/08/15 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الالكتروني)
2012	2012/08/15 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الالكتروني)
2013	2013/08/14 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الالكتروني)
2014	2014/07/22 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الالكتروني)
2015	تم اعتبار التقرير التراكمي لشهر حزيران "تقرير نصف العام" (أمان، 2015م، ط)

المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة المالية الفلسطينية، 2016م، وتقرير أمان من 2011 - 2015م ويلاحظ من الجدول رقم (4.8) بأنه تم الالتزام بنشر التقرير النصف سنوي خلال الفترة من 2011 وحتى 2015.



شكل (4.5): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير نصف السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (8.4)

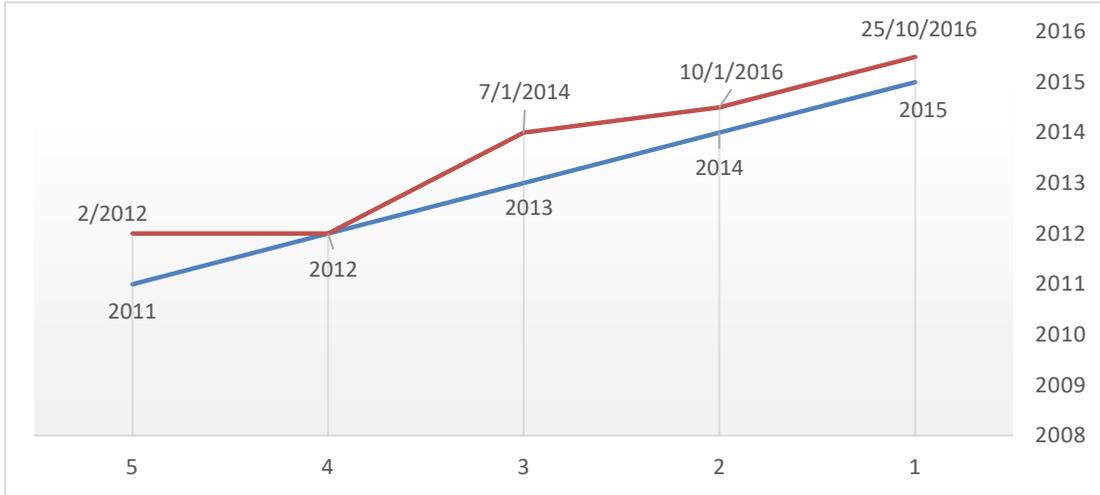
سابعاً: تقرير نهاية السنة

وهو التقرير النهائي الذي يبين ما تم تنفيذه من إيرادات محققة ونفقات منقذة، ويبين أيضاً أسباب الفروقات إن وجدت. وحسب القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة، يجب أن يتم إعداد تقرير نهاية السنة المالي، ونشره في شهر شباط / فبراير. وحسب قانون رقم (7) لعام 1998م من قانون تنظيم الموازنة العامة، تنص المادة (66) على أنه "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية". وتنص المادة رقم (62) على أنه "على الجهة التي تحصل على أي قرض بكفالة السلطة الوطنية أن تقدم تقارير دورية ربع سنوية إلى الوزارة عن مركزها المالي وحساباتها الختامية".

جدول (4.9): يوضح نشر وإتاحة وثيقة تقرير نهاية السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

السنة	موعد التقديم
2011	تم نشره في الموعد المحدد (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2016م)
2012	لم يتم نشرها (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2016م)
2013	تم نشره في تاريخ 2014/1/7، (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2016). ولكن عملياً لم يصدر التقرير السنوي الختامي، بل تم اعتماد تقرير الربع الرابع كبديل عنه. (أمان، نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة في فلسطين، 2014م).
2014	2016/1/10 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2016م)
2015	2016/10/25 (وزارة المالية الفلسطينية، الموقع الإلكتروني، 2016م)

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية، 2016م، وتقرير أمان 2014م



شكل (4.6): يوضح مدى نشر وإتاحة وثيقة التقارير السنوية خلال السنة خلال الأعوام من 2011 وحتى عام 2015.

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (9.4)

ويلاحظ من الجدول السابق رقم (9.4) أن وزارة المالية لا تصدر التقرير الختامي السنوي للموازنة العامة في الوقت المحدد، ولا يعتبر التقرير الربعي الرابع هو التقرير الختامي، وهذا مؤشر على خلل في شفافية الموازنة العامة، ومبني عليه خلل في تقرير ديوان الرقابة تبعاً لاعتماده على التقرير السنوي.

ثامناً: تقرير تدقيق الحساب الختامي (الرقابة)

يعتبر تقرير تدقيق الحساب الختامي الوسيلة الأفضل لرصد مدى التزام الحكومة بما تم إقراره من إيرادات أو نفقات ضمن بنود الموازنة العامة. ويفترض أن تقوم وزارة المالية بتسليم تقرير تدقيق الحساب الختامي لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية، حيث يقوم ديوان المالية والإدارية بتدقيقه وإصداره بعد عام ونصف على الأكثر من انتهاء السنة المالية. ومن المفترض نشر هذه الوثيقة بعد عام ونصف من انتهاء السنة المالية. (OBS، methodology 2015)

ومن خلال تقرير مسح تتبع شفافية الموازنات العامة في فلسطين 2014، تبين أن آخر حساب ختامي تم إعداده ونشره كان لموازنة عام 2010 وتم نشره بالربع الرابع من عام 2013، وذلك بسبب غياب الرقابة على الموازنة وعلى الأداء الحكومي خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، وعدم حصول ديوان الرقابة المالية والإدارية على التقرير الختامي السنوي من وزارة المالية للسنوات 2011، 2012، 2013، 2014، 2015. (أمان، 2014م، أ).

وهذا ما يخالف ما جاء المواد القانونية التالية:

- المادة (62) من القانون الأساسي والتي تنص على أنه "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً" (القانون الأساسي، 1998/62م)
- وتتص المادة (65) من قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية على أن "تعد الوزارة حسابات موحدة تمهيدية للمعاملات العامة وتقدمها إلى مجلس الوزراء في غضون ستة أشهر من إقفال السنة المالية. وتبين الحسابات ضمن أشياء أخرى أرصدة الافتتاح والأقفال للصندوق الموحد والصناديق الخاصة وتفاصيل العمليات المالية التي تمت لمواجهة العجز المالي "إن وجد" وصافي الدين العام المحلي والأجنبي، وتذكر الحسابات أيضاً القروض المعطاة خلال السنة والالتزامات المرتبطة بها والنتيجة عنها". (بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/65م)
- وتتص المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون الإدارية على أنه "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية."

جدول (4.10): توافر الوثائق الثمانية التي تعبر عن شفافية الموازنة العامة لدولة فلسطين:

2015	2014	2013	2012	2011	تاريخ النشر المحدد	الوثيقة
NP	PU	NP	PA	PA	1 تموز/يوليو	البيان التمهيدي للموازنة
PU	NP	PU	I	PU	1 تشرين ثاني/نوفمبر	مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية
PU	PA	PA	PA	PA	31 كانون أول / ديسمبر 31 آذار/مارس	قانون الموازنة العامة المقررة
NP	I	PA	PA	PA	مع قانون الموازنة العامة "1 تشرين ثاني/نوفمبر"	موازنة المواطن
NP*	PA	PA	PA	PA	الربع الأول "30 حزيران/يونيو"	التقارير الدورية خلال السنة
NP	PA	PA	PA	PA	الربع الثاني "30 أيلول/سبتمبر"	
NP	PA	PA	PA	PA	الربع الثالث "31 كانون أول/ديسمبر"	
NP	PA	PA	PA	PA	الربع الرابع "31 آذار/مارس"	
PA	PA	PA	PA	PA	30 أيلول / سبتمبر	التقرير النصف سنوي
PU	PU	I	NP	PA	1 شباط/فبراير	تقرير نهاية السنة

2015	2014	2013	2012	2011	تاريخ النشر المحدد	الوثيقة
NP	NP	NP	NP	NP	بعد عام ونصف على الأكثر "30 حزيران/يونيو"	تقرير تدقيق الحساب الختامي

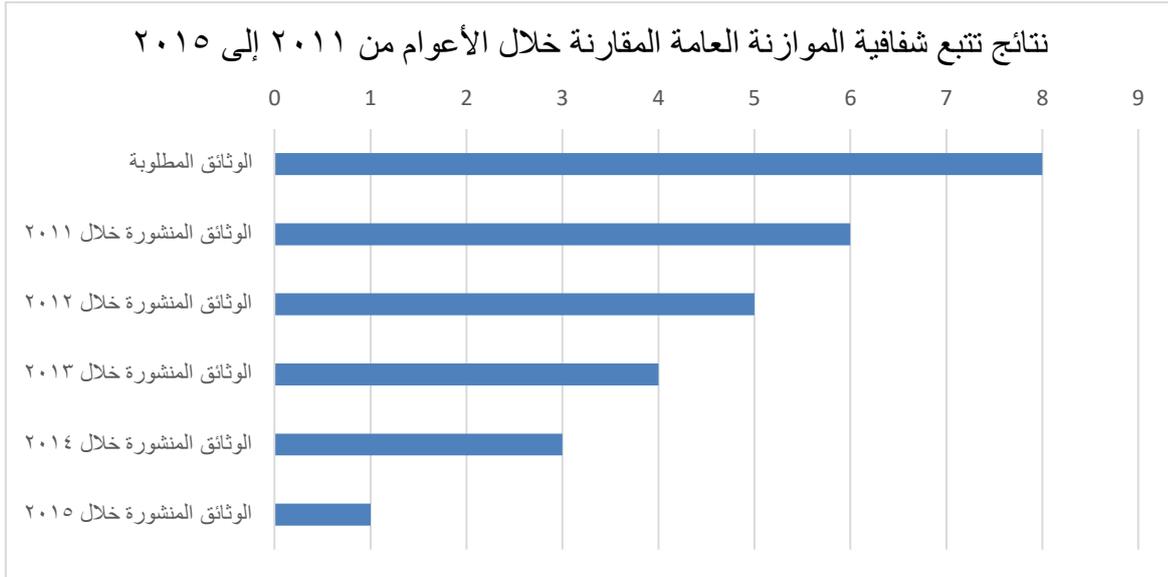
المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات والمعلومات المذكورة في الجداول من (4.2 إلى 4.9)
ملاحظة: تم النشر (PA)، تم النشر ولكن ليس في الموعد المحدد (PU)، للاستخدام الداخلي (I)، لم تنشر (NP)
(NP*): تم نشر تقرير الربع الثاني فقط

يوضح الجدول رقم(10.4) الوثائق التي تم إعدادها وإتاحتها في سنوات الدراسة المستهدفة، حيث اعتمدت الدراسة ثلاث حالات في الجدول الذي يشمل كافة الوثائق الثمانية وهي: IBP Open Budget survey tracker, Sep 2014, p4),paper

- متاحة للمواطنين publicly available
- للاستخدام الداخلي Internal use only
- لم تنشر Not produced
- تم نشرها ولكن ليس في الوقت المحدد * Produced Unavailable

يلاحظ بأنه تم اضافة الحالة الرابعة (تم نشرها ولكن ليس في الوقت المحدد Produced Unavailable)، والتي لم يتم اعتمادها مسبقاً في عملية التصنيف في تقارير تتبع شفافية الموازنات العامة/ IBP، وكان الهدف الأساسي منها هو التأكيد بأن نشر الوثيقة في الموعد غير المحدد يؤثر طبيعياً على نشر وإتاحة الوثائق الأخرى تبعاً، مما يعمل على تراجع مؤشر الشفافية في الموازنة العامة في فلسطين.

ومن ضمن الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة تم إتاحة ما متوسطه ثلاث فقط، أما الخمسة وثائق الأخرى فتراوحت بين عدم وجودها أو إعدادها للاستخدام الداخلي أو نشرها في الموعد غير المحدد فقط داخل الحكومة.



شكل (4.7): يوضح نتائج تتبع شفافية الموازنة العامة المقارنة خلال الأعوام من 2011 إلى 2015

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على البيانات في جدول رقم (10.4)

كما هو واضح من الجدول رقم (4.10) والشكل (4.7)، فإن بعض المؤشرات الخاصة بإتاحة الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة العامة قد ساءت كثيراً في الأعوام من 2011 – 2015 أو غير موجودة أصلاً وبخاصة تقرير تدقيق الحساب الختامي، وأن المؤشرات الخاصة بإتاحة البيان التمهيدي للموازنة العامة وموازنة المواطن وتقرير تدقيق الحساب الختامي، والتقرير نصف السنوي ومقترح الموازنة للسلطة التنفيذية كانت متدنية جداً في تلك الفترة، وفي حين استطاعت فلسطين أن تنشر ما متوسطه 3 وثائق فقط، مما يؤكد غياب الرقابة أصلاً على الموازنة العامة الفلسطينية وعلى الأداء الحكومي عموماً، خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، وعدم حصول ديوان الرقابة المالية والإدارية على التقرير من وزارة المالية للسنوات الواقعة خلال تلك الفترة.

ومن جهة أخرى، يتبين بأن فلسطين توفر أقل قدر ممكن من معلومات الموازنة للمواطنين وفي بعض الأحيان لا توفر أي معلومات على الإطلاق، إضافة إلى أنها لا توفر المعلومات الكافية للسماح للمواطنين والمجتمع المدني بتحليل ومراقبة الموازنة العامة بحيث تضمن فهم وقدرة المواطنين على إجراء النقاشات والحوارات مع الحكومة بالشكل الكافي مما يعيق من قدرة الحكومة على إدارة المال العام بشكل فعال وكفؤ.

حتى أن التأخر في نشر الوثيقة عن موعدها الأساسي لا يمكن اعتبارها بأنه تم اتاحتها فعلياً للمواطنين كون أن نشر الوثائق في الوقت المناسب يساعد على استخدامها بطريقة صحيحة في المرحلة المناسبة من عملية اعداد وتنفيذ الموازنة. إضافة إلى أن الحكومة لا تقوم بتوفير

معلومات كافية بما يسمح بالفهم الواضح والتحليل الجيد للموازنة ويمكن للمجتمع المدني وأجهزة الرقابة والعامّة من المشاركة بشكل فعال في عمليات الموازنة ومحاسبة الحكومات على كيفية استخدامها للأموال العامّة.

ومن هنا يلاحظ بعض التحسن الطفيف الذي ظهر من خلال بعض الجهود التي تبذلها وزارة المالية من عام 2011 حيث بدأت بنشر موازنة المواطن وطورتها عام 2013 لتصبح دليل المواطن. إلا أن هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل المساءلة الاجتماعية والرقابة الشعبية على الموازنة العامّة في فلسطين خاصة في تراجع مستوى الشفافية في المراحل الأولى من إعداد الموازنة وخصوصاً سنة 2014، حيث شهدت توجه خطير لتعطيل الرقابة والمساءلة الاجتماعية بشأن الموازنة العامّة. وخلال المقابلات التي تم إجرائها، يعزي عفاة سبب تراجع نشر الوثائق الثمانية وخصوصاً موازنة المواطن خلال عامي 2014 و2015 إلى أن وزير المالية الحالي د. شكري بشارة يعتمد نهج التحفظ في التعامل مع المجتمع المدني والشراكة المجتمعية ونشر الوثائق المطلوبة وغيرها، حيث تحدث في أكثر من محفل بأن مرجعيته السيد الرئيس ومجلس الوزراء وليس أي جهة أخرى، وواقفه الرأي نوفل إلى أن تعول السلطة التنفيذية والقطاع الأمني والتدخلات الكثيرة في الزام وزارة المالية لإخفاء بعض البيانات المالية الخاصة بهم، وذلك أضى فوق المساءلة وفوق الالتزام بنصوص القوانين الخاصة بالموازنة العامّة وأدى إلى تراجع الشفافية في الموازنة العامّة. وهذا ما أكدته زيدان حيث أن الحكومة لا تعتمد سياسة الانفتاح الكامل والمشاركة المجتمعية ونشر المعلومات في النظام الداخلي والقانون الأساسي.

من الناحية العملية، ترى الباحثة بأن ممارسات المجلس التشريعي للدور الرقابي محدود جداً، فعلى الرغم من التزام الحكومة بمصادقة المجلس التشريعي على الموازنة، إلا أن الحكومة لم تقم وباستثناء حالات محدودة بعرض الحساب الختامي للموازنة أمام المجلس، كما يفترض وفقاً للمادة 62 من القانون الأساسي والتي تنص على "إلزام الحكومة بعرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في فترة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية"، (القانون الأساسي، 2003/62م)، وهذا يعطي مؤشراً على ضعف المجلس التشريعي، أو على ضعف إدارة الحكومة في تحقيق جانب مهم من نظام النزاهة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

ومن خلال المقابلات التي أجريت مع الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين في قطاع غزة والضفة الغربية، اتفق كل من عفاة، زيدان، الداية ونوفل، أن من أهم أسباب تراجع نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية يعود إلى تعطل وغياب دور المجلس التشريعي خلال الأعوام السابقة،

الانقسام السياسي بين شطري الوطن وضعف الجهات الرقابية على الموازنة العامة والتي تتمثل في المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية.

وهذا ما تريد التأكيد عليه الباحثة، حيث أن تعطل وغياب دور المجلس التشريعي خلال الأعوام السابقة أدى إلى عدم مناقشة مشروع الموازنة مما أثر بشكل كبير على مستوى شفافية الموازنة العامة، ناهيك عن تزامن الانقسام الفلسطيني مع الحصار المفروض على قطاع غزة مما أدى إلى وجود ازدواجية في الموازنة لتعكس سلباً على سير عمل السياسة المالية وغياب رؤيتها بسبب عدم تولي حكومة التوافق الفلسطيني عملها في قطاع غزة، وتراجع التنسيق بين القطاعين العام والخاص في مجال الموازنة العامة مما أدى إلى زيادة الانحراف في تقديرات الموازنة العامة والحسابات الختامية. إلا أنه في المقابل تؤكد المادة رقم (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعجل على أن "لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابة"، وعليه فإن كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي له الحق الدستوري في مناقشة مشروع الموازنة العامة.

وأضاف الداية ونوفل أيضاً إلى أن أكثر الأسباب التي أدت إلى فقدان الشفافية في الموازنة العامة هو عدم وجود خبرة وكفاءة لدى العاملين في وزارة المالية تمكنهم من إصدار وثائق وبيانات وتقارير مالية كاملة خاصة بالموازنة العامة للدولة وغياب أساسيات العمل المالي الصحيح لديهم، إضافة إلى تحرج السلطة من الالتزام بالإطار القانوني والشرعي للموازنة العامة حيث أنها تفتقر إلى المعلومات والبيانات الكاملة المتعلقة بالموازنة العامة.

ومما سبق تلخص الأسباب التي أدت إلى تراجع نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة في فلسطين:

- غياب وتعطل المجلس التشريعي الفلسطيني
- الانقسام السياسي والحصار الإسرائيلي على قطاع غزة
- ضعف الجهات الرقابية على الموازنة العامة "المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية"
- عدم اعتماد الحكومة لسياسة الانفتاح الكامل والمشاركة المجتمعية ونشر المعلومات في النظام الداخلي والقانون الأساسي
- عدم وجود خبرة وكفاءة لدى العاملين في وزارة المالية تمكنهم من إصدار وثائق وبيانات وتقارير مالية كاملة خاصة بالموازنة العامة للدولة وغياب أساسيات العمل المالي الصحيح لديهم
- عدم الالتزام بالقوانين الوطنية والدولية المتعلقة بالموازنة العامة

وحسب ما قدمته هيئة كير المصرية في دراسة "الوضع الراهن للمساءلة الاجتماعية في الدول العربية" حول الوضع الأساسي للمحاور في فلسطين، تبين أنه:

- الافتقار إلى الثقة في البيانات والمطبوعات الحكومية
 - لا يوجد قانون أو تشريع محدد للتعامل مع الحق في إتاحة المعلومات، حيث أن التشريعات محدودة
 - قاد رئيس الوزراء حملة إصلاح لنشر المعلومات بشأن الموازنة الحكومية، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني وكانت وسائل الإعلام جزء كبير منها (هيئة كير الدولية، 2013م، ص 100،
- (ب)

ومن هذا المنطلق ترى الباحثة أنه من الضروري إقرار قانون خاص بشفافية الموازنة بحيث يحتوي على القواعد العامة والشروط التي يجب توافرها عند اعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة إضافة إلى وضع اطاراً موحداً لكيفية اعداد وثائق الموازنة، وتحديد المسؤولية عن نشر بيانات الموازنة والمالية والزامية نشر تقارير الموازنة، وتقارير المتابعة الشهرية ونصف السنوية. وعدم الاقتصار على مجرد عرض بيانات صماء وأرقام عن الموازنة دون اظهار تفاصيل مهمة أو نشر فقط البيانات غير المالية.

ولابد من زيادة مقدار المعلومات المتاحة للعامة أثناء مرحلة اعداد الموازنة بشكل كبير. بحيث يجب أن تقتزن المعلومات المتعلقة بخطط وألويات الحكومات بالمعلومات المتعلقة بالإنفاق الفعلي والنتائج الفعلية أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة وهذه المعلومات مهمة بشكل كبير للمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى لكي تتمكن من مراقبة الحكومات ومحاسبتها على التزاماتها ولا يتوقف فقط عند مجرد زيادة مقدار المعلومات المتاحة للعامة بل أيضاً تصل إلى تعزيز الشفافية بشكل كاف بحيث تتاح معلومات كافية للمشاركة في كل أوجه عملية الموازنة. علاوة عن وجوب استمرار الجهات الفاعلة في طلب المزيد من الشفافية من الحكومة، حتى بعد تحقيق بعض التقدم في شفافية الموازنة.

4.3.2 مستوى فعالية دور المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها

تعتبر شفافية الموازنة العامة للدولة أحد الوسائل التي يحاسب عليها المواطنون حكوماتهم الوطنية، بحيث يتوجب على المواطن أن يتابع مراحل إعدادها وإقرارها وتنفيذها وحتى مراحل مراجعتها وتدقيق حسابها الختامي. و تأتي أهمية شفافية الموازنة العامة كأحد أهم أدوات المساءلة

الاجتماعية لما لها من دور أساسي في عملية مساءلة والزام الحكومة اتاحة الفرصة لرقابة المواطنين والمجتمع المدني على كافة مراحل إعدادها وتنفيذها واستقراء ومراجعة سياسات تنفيذ الموازنة من خلال جلسات النقاش واللقاءات المركزة للمختصين في المجال، بالإضافة إلى رصد ومتابعة المواطن ومنظمات المجتمع المدني لإجراءات نشر موثيق الموازنة العامة ومراجعتها ومن ثم عقد جلسات النقاش وجلسات الاستماع والمساءلة لوزارة المالية وكافة الأطراف الرسمية ذات العلاقة حول بنود الموازنة.

أولاً: مستوى فعالية دور منظمات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها

تتدرج أهمية دور المجتمع المدني في الرقابة على الموازنة على كافة المنظمات العاملة في أي مجال سواء كان سياسي، تنقيفي، رياضي، ديني، كون الموازنة العامة أداة سياسية ومالية تخطط لتنمية كافة القطاعات الاقتصادية، الاجتماعية... إلخ، وبالتالي ما المانع في إشراك المجتمع المدني في صياغة الميزانية التي تعدها الدولة بصورة منفردة؟ أليست تلك الميزانية تتعلق بالخدمات والمصالح التي تقدم للمواطنين؟! وتهدف عملية مشاركة المجتمع المدني في صياغة الميزانية إلى:

- شفافية النفقات العامة وتعريف المواطنين بالهدف من صياغتها
- تقليل نسبة الفقر وحالات التهميش الاجتماعي
- زيادة الثقة بين الحكومة والشعب
- تعزيز الممارسات الديمقراطية (مركز موارد التنمية، ص 5)

تركز منظمات المجتمع المدني الفلسطينية في المقام الأول على تقديم الخدمات، ولكن تمتنع الكثير منها عن المشاركة بفاعلية في العمليات الحكومية، والقليل جداً من المنظمات هي التي تحاول التأثير على صنع السياسات بشكل مباشر أو غير مباشر لتحديد سياسات بديلة أو مكملة بدلاً من تلك السياسات التي سنتها السلطات الوطنية أو المحلية. ويعتبر التعاون الحقيقي بين منظمات المجتمع المدني وصناع السياسات ضئيلاً إن لم يكن موجود على الاطلاق نظراً للانقسام السياسي بين فتح وحماس ونظراً للطبيعة المختلفة للنظام التشريعي الفلسطيني. (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2012م، ص 46)

ويظهر واضحاً بأن ثقافة المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المدني تثير القلق في فلسطين حيث أنها لا تدرك أن بوسعها أن تفرض قيوداً وضوابط على الدولة، إلى جانب قدرتها على

الإسهام في تحسين إدارة الحكم وتعديل وصياغة بعض التشريعات والسياسات عبر تعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة في الشؤون العامة للدولة. فمثلاً، يمكن لمنظمات المجتمع المدني إذا ما حصلت على الحق في الحصول على المعلومات والقدرة على التعبير عن الرأي، أن تصبح وسيط مهماً للإسهام في تحقيق مبادئ المحاسبة والشفافية والمشاركة بالتكامل مع المواطنين عبر المشاركة بأنشطتها مع المؤسسات الحكومية ذات الصلة مثل المجلس التشريعي والأجهزة الرقابية إضافة إلى قدرتها في المساعدة في نشر تقارير التدقيق المالية وتشجيع متابعتها، والمساعدة في نشر وثائق الموازنة وإنتاجها من خلال وسائل الإعلام أو بالتعاون مع الحكومة والمجلس التشريعي والأجهزة الرقابية إضافة إلى تعزيز علاقات المؤسسات الحكومية وادماجها مع المجتمع المدني.

لقد ساهمت القيود المفروضة على المنظمات الأهلية والناطقة عن حالة الانقسام بتراجع دورها الرقابي على الأداء العام، فيوجد حق للمنظمات الأهلية بالرقابة على الأداء العام للسلطة من خلال متابعة الأنظمة والتشريعات والسياسات والموازنات والأداء الخاص بالحقوق سواء السياسية المدنية أو الاقتصادية والاجتماعية، وهذا هو أحد الأدوار الرئيسية للمنظمات الأهلية، التي يجب أن لا تكتفي بتقديم الخدمات فقط بل بالتأثير بالسياسات والقيم بحيث يتم تعزيز حالة الديمقراطية والحريات العامة والحقوق الاجتماعية للفئات الفقيرة والمهمشة بالمجتمع. (التميمي، 2013م، ص 4)

بدأت تظهر ممارسات المجتمع المدني "مؤسسات، نقابات، حركات، تجمعات، فرق جماعية" في تطبيق نهج المشاركة في تعزيز شفافية الموازنة العامة من خلال الرقابة على أداء الموازنة العامة وتنفيذ أنشطة تعزيز شفافية الموازنة، بحيث تظهر مستوى فعاليتها من خلال قيام عدد من المؤسسات والتجمعات بالانخراط في جهود تعزيز الموازنة. وفيما يلي استقراء تحليل لتلك الجهود خلا الفترة الواقعة من 2011 وحتى 2015:

ومثال حقيقي على مبادرات المساءلة الاجتماعية في فلسطين هي انطلاق مبادرة مجتمع مدني مكونة من عدة منظمات مجتمع مدني في عام 2010 باسم الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، ومن أهم إنجازاته:

- اصدار أول موازنة مواطن عام 2011، وتم تطويرها لتصبح دليل المواطن خلال عام 2013
- اصدار ورقة موقف تم توزيعها إبان جلسات المساءلة التي عقدتها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان لوزير المالية لمناقشة موازنات 2010 و2011.

- قام الفريق بتحليل السياسة المالية للسلطة الفلسطينية وإصدار ورقة موقف حولها، وقدمها في جلسات الحوار الوطني بشأن الأزمة المالية للسلطة
- اعداد دراسة "مجالات التقشف والترشيد في الموازنة العامة وتقديمها كمبادرة من الفريق لدعم سياسات الحكومة الفلسطينية التي أعلنت عنها حكومة الحمد لله في مشروع موازنة العام 2016

ومن خلال فحص وتحليل التشريعات القانونية الخاصة بشفافية الموازنة وحق الحصول على المعلومات في فلسطين، ظهر واضحاً بأن منظمات المجتمع المدني كانت غير قادرة على التدخل والتشجيع والمطالبة لحل هذه العوائق في الفترة السابقة. إلا أنها بدأت تدريجياً في تغيير ثقافتها حول نهج المساءلة الاجتماعية، حيث أصبح بوسعها أن تقوم بوضع ضوابط على الحكومة مما يمكنها من تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز مبادئ المساءلة الاجتماعية في برامج الحكومة نفسها، كما أنه يمكنها صياغة وتعديل السياسات العامة وحماية الحقوق والجمع بين وجهات نظر المسؤولين في الحكومة ومواطنيها في فلسطين، أصبحت العديد من منظمات المجتمع المدني وسيط فعال ومهم للمساءلة والشفافية والمشاركة تعود بالفائدة على المواطنين.

ولقياس مستوى فعالية منظمات المجتمع المدني في تطبيق ونشر المساءلة الاجتماعية في فلسطين، تم اعداد الجدول رقم (11.4) لتلخيص الأنشطة والمبادرات التي قامت بها بعض المنظمات الناشطة في مجال المساءلة الاجتماعية خلال الفترة ما بين 2011 و2015. وقامت الباحثة بتصنيف مستوى مشاركة منظمات المجتمع المدني كالتالي:

- ضعيف: يشير إلى أنه تم استهداف المساءلة الاجتماعية بشكل ضعيف نظراً لعدم انتشار المفهوم بين منظمات المجتمع المدني
- عادي: يشير إلى أنه تم استهداف المساءلة الاجتماعية في القليل من القضايا المهمة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني على مستوى تقديم الخدمات فقط
- متوسط: يشير إلى أنه تم استهداف المساءلة الاجتماعية على مستوى القطاع الأهلي والحكومي، وبدء انتشار تدريجي لمفهوم المساءلة الاجتماعية بين منظمات المجتمع المدني من خلال تطبيق بعض أدوات المساءلة الاجتماعية
- جيد: يشير إلى أنه تم استهداف المساءلة الاجتماعية بشكل واضح في منظمات المجتمع المدني من خلال تطبيقها لأدوات المساءلة الاجتماعية على مستوى العمل الحكومي وخصوصاً الممارسات المتعلقة بالمخصصات المالية الحكومية، مع الأخذ بعين الاعتبار اصدار أدلة وتنفيذ تدريبات ومؤتمرات ومعارض حول المساءلة الاجتماعية على مستوى فلسطين

جدول (4.11): يظهر مستوى فعالية منظمات المجتمع المدني في تطبيق أدوات المساءلة المجتمعية في فلسطين:

السنة	الإنجاز/التدخل	مستوى مشاركة المجتمع المدني			
		ضعيف	عادي	متوسط	جيد
2011	<ul style="list-style-type: none"> - انطلاق الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة - نشر وإتاحة أول موازنة مواطن "وثيقة مهمة من الوثائق الثمانية" - قامت أمان بإعداد 5 أدلة تدريبية حول مهارات عقد جلسات الاستماع، وآليات تطبيق مدونات السلوك وقواعد الحوكمة، وآليات تضمين النزاهة والشفافية والمساءلة في القواعد المالية والإدارية في القطاع العام وتحليل ومراجعة الموازنة العامة. (أمان، التقرير السنوي، 2011م) - قامت أمان بعقد 5 جلسات استماع حول "ما نشر في الإعلام عن وزيرة الشؤون الاجتماعية، وزير النقل، وزير الصحة، ووزير العمل، جلسة تجمع المدير التنفيذي لشركة الاتصالات الفلسطينية ومدير شركة كهرباء محافظة القدس، وجلسات تجمع مسؤولي هيئة التقاعد وصندوق الأيتام. (أمان، التقرير السنوي، 2011م) - قامت أمان بإعداد 7 تقارير وأوراق عمل حول "واقع النزاهة والشفافية في القطاع الأهلي الفلسطيني، واقع النزاهة والمساءلة والشفافية في قطاعي الأدوية والأغذية، مؤشرات الفساد السياسي في فلسطين، وورقة نقدية لقانون مكافحة الفساد. (أمان، التقرير السنوي، 2011م) 			/	
2012	<ul style="list-style-type: none"> - قامت أمان بإعداد ورقة عمل متخصصة بتداول المعلومات والحق فيها تحت عنوان "المساءلة ودور الإعلام في الحصول على المعلومات". (أمان، التقرير السنوي، 2012م) - قامت أمان بإجراء استطلاع للرأي العام حول حالة الفساد في المجتمع الفلسطيني. (أمان، التقرير السنوي، 2012م) 			/	
2013	<ul style="list-style-type: none"> - قامت أمان بتنفيذ 11 جلسات استماع استناداً للشكاوى الواردة لمركز المناصرة والإرشاد القانوني، وأخرى مع وزير المالية حول موازنة 2013، وأحدهم جلسة مهمة مع رئيس الوزراء حول 			/	

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				<p>خطط الحكومة في التعامل مع أولويات المواطنين وهيئاتهم المحلية في منطقة شمال وشرق القدس، وحول نزاهة وشفافية عملية التعيينات الحكومية. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت أمان بتنفيذ 7 جلسات استماع بناء على نتائج 7 تقارير حول النزاهة والمساءلة والشفافية في عمل 7 مؤسسات عامة غير وزارية. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت الفريق الأهلي بتطوير موازنة المواطن لتصبح دليل المواطن، وإعداد ورقة موقف، أمان، التقرير السنوي، 2013</p> <p>- تم إعداد ورقة موقف تحليلية لجرائم الوساطة والمحسوبية مرفقة بعريضة موقعة من 26 ألف مواطن في غزة والضفة. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- تم تشكيل لجان مجتمعية في (أم سلمونة بيت لحم، وفروش بيت دجن) محافظة قلقيلية، والمغارة في قطاع غزة. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت أمان بتنفيذ مسح مقارن للمواطنين لقياس مدى رضاهم عن الشفافية والنزاهة في عملية تقديم الخدمات لهم في مناطق الضفة الغربية. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت أمان بإعداد ميثاق تقديم الخدمة من قبل الهيئات المحلية. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت أمان بإعداد مدونة سلوك خاصة بهيئة رأس المال. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت أمان بإعداد تقرير حول النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة الأوقاف، وتقرير استقصائي حول عطاءات وزارة الأشغال العامة. (أمان، التقرير السنوي، 2013م)</p> <p>- قامت جمعية الحياة والأمل باستخدام آليات الشكاوى الخاصة بالجمعية كنوع من أنواع المساءلة الاجتماعية</p>	

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				<ul style="list-style-type: none"> - قامت جمعية الحياة والأمل بعقد جلسة استماع في بلدية بيت لاهيا - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ أداة ميثاق المواطن لخدمة المياه المقدمة من بلدية جباليا النزلة (جمعية الحياة والأمل، تقارير سنوية، 2013م) 	
/				<ul style="list-style-type: none"> - قامت أمان بتنفيذ 17 جلسة استماع حول قضايا يحددها مركز المناصرة بناء على الشكاوى الواردة، وقضايا حول دور وأهمية الإعلام في مكافحة الفساد وكركيزة لبناء نظام النزاهة. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بإعداد دليل استرشادي حول الإفصاح عن المعلومات. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بتنفيذ استطلاعات رأي عامة وخاصة حول الفساد في فلسطين. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بإعداد تقرير وصفي تحليلي حول إدارة السجلات المالية وحق الجمهور في الحصول عليها. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - تم تشكيل 3 مجالس مستفيدين على مستوى محافظة نابلس "فروش، بيت دجن، النصرانية، العقرانية، عين شبلي، وبيت حسن"، وقليلية "قليلية، عزون، حبله"، وبيت لحم "أم سلمونة، المعصرة، جورة الشمعة". (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بتنفيذ 5 حملات عبر الراديو لتحفيز المواطنين للتبليغ عن حالات الفساد التي يتعرضون لها أو يشهدوها. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بتطبيق مؤشر الشفافية في 22 بلدية موزعين بين الضفة وغزة. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بإعداد 3 تقارير حول النزاهة والشفافية والمساءلة. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) 	2014

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				<ul style="list-style-type: none"> - قامت أمان بإعداد ورقة تحليلية حول ميزانية 2013، وإعداد ورقة موقف حول مشروع موازنة 2014. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قامت أمان بالاشتراك في المسح الدولي الخاص بتعقب الموازنة Budget tracker. (أمان، التقرير السنوي، 2014م) - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بمأسسة المساءلة الاجتماعية في بلدية رفح والمغازي من خلال تشكيل مكتب المساءلة واختيار الأشخاص المحورية وإعطائهم وصف وظيفي ووضع أهداف للمساءلة ضمن الخطة الاستراتيجية - قامت جمعية عايشة للمرأة والطفل بتنفيذ جلستين استماع حول مساءلة الأحزاب السياسية عن دور المرأة في المشاركة السياسية، وتفعيل موضوع إعادة الاعمار والمشاركة الشبابية - قامت جمعية عايشة للمرأة والطفل بإصدار ورقتي سياسات، الأولى تحت عنوان "مأسسة المساءلة الاجتماعية" وورقة بعنوان سياسات المساءلة الاجتماعية - قامت جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية بتطبيق أداة "ميثاق المواطن" في بلدية بني سهيلا لخدمة النظافة وتحسين جودة الخدمات، ولخدمة المياه في بلدية خانيونس، ولخدمة تجميع مياه الصرف في بلدية القرارة. - قامت جمعية بنيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية بتطبيق أداة "بطاقات التقييم المجتمعي" لخدمة المياه في بلدية خانيونس - قامت جمعية الأمل والحياة بإصدار مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الأول، نوفمبر 2014 - قامت جمعية الأمل والحياة بإصدار مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثاني، ديسمبر 2014 - قامت جمعية الحياة والأمل بتصميم البوابة الالكترونية للمساءلة الاجتماعية والتي من خلالها يتم نشر أخبار المساءلة الاجتماعية في قطاع غزة والضفة الغربية 	

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				<ul style="list-style-type: none"> - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ جلسة اجتماع بعنوان "بلدية جباليا النزلة أثناء وبعد الحرب" - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ جلسة اجتماع بعنوان "اختيار أولويات المشاريع في الخطة الاستراتيجية لعام 2014" - قامت بلدية دورا (جنوب مدينة الخليل) بتنفيذ عدد من جلسات الشكاوى "الحوار المفتوح" 	
/				<ul style="list-style-type: none"> - زيادة عدد المنضمين إلى الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة إلى 46 عضو. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قامت أمان بإعداد وتقديم تقرير بعنوان "الترشيد والتشف والحد من الأزمات المالية المتتابة التي تعاني منها فلسطين إلى مجلس الوزراء بحيث تم تقديم توصيات ومقترحات تتعلق بتخفيض النفقات في 8 مؤسسات حكومية". (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - عقد مؤتمر "الموازنة العامة لدولة فلسطين، أرقامها ودلالاتها وشفافيتها" (مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، نابلس) - قامت أمان بتنفيذ 14 جلسة استماع حول قضايا محددة بناء على عدد الشكاوى الواردة لأمان، وأخرى حول دور وأهمية الاعلام في الحد من الفساد. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قامت أمان بإعداد ونشر بروشور خاص للمساءلة الاذاعية. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قامت أمان بتشكيل ائتلاف "خبرني" لحق الحصول على المعلومات بالتعاون مع مؤسسة مدى للحريات ونقابة الصحفيين ومركز تطوير الاعلام في جامعة بيرزيت. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - تم تشكيل 3 مجالس للمستفيدين في محافظة نابلس، قفيلية وبيت لحم من خلال برنامج تجاوب المنفذ عبر مؤسسة أمان للمساعدة في حل إشكالية ضعف التواصل بين وزارة الشؤون الاجتماعية ومستفيديها. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) 	2015

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				<ul style="list-style-type: none"> - تم تشكيل لجنة مجتمعية لتصبح أداة رقابية شعبية ومساءلة اجتماعية ساهمت بتشكيلها أمان في إطار مشروع تجاوب لتصبح بمثابة جسر بين المواطنين المهمشين وصناع القرار. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قامت أمان بإعداد 5 مدونات سلوك للهيئات المحلية. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قامت أمان بإعداد تقرير حول الالتزام بالنزاهة والشفافية بوزارة الشؤون الاجتماعية. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قامت أمان بإعداد ورقتي موقف حول تدفق الإيرادات، و3 ورقات حول مشروع الموازنة العامة 2015، وورقة تحليلية حول ميزانية 2014. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - تم تأسيس نادي مناظرات شبابي ضد الفساد، ومن أهم القضايا التي تمكنوا من اثارها "دور الإعلام في مكافحة الفساد، الوساطة والمحسوبية في التعيينات وغيرها" (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - تنفيذ ورشتين تدريبيتين لمؤسستين مجمع مدني حول شفافية الموازنات اعتماداً على مسح تتبع شفافية الموازنة. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - تنفيذ 5 حملات ضغط ومناصرة تتعلق بالنزاهة والشفافية والمساءلة في توزيع المساعدات وإعادة الاعمار. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - اعداد 3 أوراق سياسية حول حصص الموازنة العامة لأولويات القطاعات في الموازنة العامة. (أمان، التقرير السنوي، 2015م) - قام المعهد الفلسطيني للدراسات والتنمية بتنفيذ جلسة استماع حول "المساعدات الزراعية التي تقدم للمزارعين المتضررين من عدوان 2014" 	

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				<ul style="list-style-type: none"> - قامت مؤسسة الدراسات النسوية بتنفيذ جلسة استماع حول "الخدمات التي تقدمها مستشفى الولادة التابع لمجمع الشفاء الطبي" - قامت جمعية التضامن الخيرية وجمعية بداية بتنفيذ جلسة استماع لرئيس بلدية رفح حول التعويضات الخاصة بالمجمع التجاري الذي تم تدميره في عدوان 2014 - قامت جمعية العطاء الخيرية بتنفيذ 4 جلسات استماع متتالية حول العدالة في إعادة الاعمار في بيت حانون. - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بتطبيق أداة "ميثاق المواطن" لخدمة النظافة في بلدية رفح - قامت جمعية عايشة للمرأة والطفل بإعداد ورقة موقف لمؤسسات تحالف أمل وتم تسليمها للمفوض السامي لحقوق الإنسان لمساءلة الاحتلال على جرائمه في حرب 2014 - قامت وزارة الحكم المحلي بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني باعدا دليل المساءلة الاجتماعية الوطني في فلسطين حيث اشتمل على العديد من أدوات المساءلة الاجتماعية - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بتنفيذ جلستين استماع في بلدية رفح، الأولى بعنوان "البلدية والمواطن الوقع والطموح"، والثانية بعنوان "مشاكل وهموم أهالي المواصي" - قام المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات بتطبيق أداة "بطاقات التقييم المجتمعي" لخدمة النظافة في بلدية المغازي - قامت جمعية الأمل والحياة بإصدار مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثالث، مارس 2015 - قامت جمعية الحياة والأمل بتنفيذ جلستي استماع الأولى لمناقشة مشكلة بركة أبو راشد، والثانية لمناقشة مشكلة سوق المعسكر - قامت جمعية الحياة والأمل بإطلاق دليل خدمات الجمهور بنسخته المطبوعة، وحولت المعلومات الموجودة فيها إلى تطبيق يعمل على الهواتف الذكية بهدف تسهيل مهمة الحصول على 	

مستوى مشاركة المجتمع المدني				الإنجاز/التدخل	السنة
جيد	متوسط	عادي	ضعيف		
				المعلومات بالنسبة للمواطنين وتمكينهم من تقديم الشكاوى والملاحظات عبره - قامت بلدية عرابة (جنوب مدينة جنين) بإدراج المساءلة الاجتماعية في خطتها الاستراتيجية في إطار توجهات البلدية في تعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية - عقدت وزارة الحكم المحلي ورشة عمل لمناقشة محتويات ورقة سياسات "المشاركة الشبابية في الحكم المحلي"	

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على مصادر متعددة من التوثيق المذكور أعلاه

من خلال جدول رقم (4.11)، يبدو واضحاً تدرج تطور تطبيق المساءلة الاجتماعية من سنة 2011 وحتى 2015، والفهم الواضح لمنظمات المجتمع المدني لمدى أهمية تطبيق المساءلة الاجتماعية في جميع مناحي الحياة لما تعود من فائدة على حياة المواطن من حيث تقديم الخدمات وجودتها.

نلاحظ بأن سنة 2011م، تمكنت منظمات المجتمع المدني من زيادة فعاليتها من خلال بناء المبادرات والشبكات فيما بينها، حيث لم تقتصر تدخلاتها برفع وعي المواطنين نحو مفهوم المساءلة الاجتماعية بل امتدت في دعم بعض المبادرات الداعمة للمساءلة الاجتماعية من خلال طلاق مبادرة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.

شهدت اهتماماً واضحاً بمفهوم المساءلة الاجتماعية حيث قامت مؤسسة أمان بإعداد 5 أدلة تدريبية حول مهارات عقد جلسات الاستماع وهي من أهم أدوات المساءلة الاجتماعية، وكون أن المساءلة الاجتماعية تعتبر مفهوم مستحدث في فلسطين، فكان من الضروري نشر وإيضاح هذه الأداة بين أعضاء منظمات المجتمع المدني عبر عقد عدة تدريبات تخص هذا الموضوع، إضافة إلى إعداد تقارير وأوراق عمل حول الشفافية في القطاع الأهلي الفلسطيني. إضافة إلى أن عام 2011م، شهد نشر وإتاحة أول موازنة مواطن وهي من الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة والتي تتيح فرصة للمواطن من فهم الموازنة وبالتالي المشاركة في النقاشات الخاصة بها.

ونلاحظ هنا أن سنة 2013م شهد تحسناً واضحاً في تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية، وذلك بفعل جهود بعض المنظمات التي بدأت بتطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية المختلفة مثل

"جلسات الاستماع وميثاق المواطن" لمناقشة قضايا تخص الشفافية والنزاهة، وهذ مؤشر جيد على مستوى وعي المنظمات حول موضوع المساءلة الاجتماعية والتي من ضمنها قيام الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة بتطوير موازنة المواطن لتصبح دليل المواطن وتم نشرها في ذلك العام.

في عام 2014م، نلاحظ تنوع في استخدام أدوات المساءلة الاجتماعية مثل "جلسات الاستماع، استطلاعات الرأي العام، المجالس الشبابية" في المواضيع المتعلقة بالفساد وإدارة السجلات المالية وغيرها. وهذا يدل على بدء انتشار مفهوم المساءلة الاجتماعية بشكل واسع بين منظمات المجتمع المدني الفلسطيني.

وفي عام 2015، رغم زيادة عدد المشاريع المتعلقة بتعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين وزيادة الوعي العام بأدوات المساءلة الاجتماعية وتطبيقها وهذا واضح مثلاً في تنفيذ جلسات الاستماع والتي كان عددها تقريباً 25 جلسة استماع متعلقة بمواضيع متنوعة حول تقديم الخدمات للمواطنين، واستخدام أدوات مساءلة لم يتم استخدامها في السنوات الماضية مثل "بطاقات التقييم المجتمعي وتشكيل لجان مجتمعية ومجالس شبابية، إضافة إلى أن بعض المنظمات أصبح لديها القدرة الواضحة على اعداد أدلة تختص بالمساءلة الاجتماعية وهذا مؤشر ايجابي على بدء استيعاب هذا المفهوم الحديث ورغبة المنظمات في استخدامه وتعميقه للوصول إلى أعلى درجة من الشفافية والنزاهة إضافة إلى تعزيز ثقافة المساءلة الاجتماعية في المجتمع الفلسطيني. ونشطت أيضاً وزارة الحكم المحلي بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني حيث قامت بإعداد أول دليل وطني للمساءلة الاجتماعية في فلسطين.

إلا أنه يلاحظ أن مستوى شفافية الموازنة العامة متمثلاً بنشر الوثائق الثمانية الأساسية قد تراجع بشكل مستمر وخصوصاً في عدم اصدار وزارة المالية لموازنة المواطن، وعند الربط ما بين هذا التراجع الواضح فيما يتعلق بشفافية الموازنة العامة، فإن ذلك قد يعود إلى التصعيد الإسرائيلي في هذا العام، حيث استمرت في نهب الموارد الفلسطينية والسيطرة عليها إضافة إلى استمرار الانقسام وتعطل المجلس التشريعي وعدم اجراء الانتخابات، كل ذلك ساهم في عدم تقبل الحكومة وحساسيتها نحو المساءلة الاجتماعية.

نلاحظ بأن نتائج القصور المستمر في شفافية الموازنة يؤثر بشكل سلبي على مفهوم المساءلة الاجتماعية كون أن منظمات المجتمع المدني لا تملك البيانات المطلوبة للمساءلة بشكل فعلي.

يتمحور دور منظمات المجتمع المدني في خلق وتشجيع نقاش مجتمعي متكامل حول مشروع الموازنة أثناء صياغته ومناقشته مع المجلس التشريعي للتأثير عليه قبل إقراره وتصديقه بصورة نهائية. ففي مرحلة الصياغة، يتمحور دور منظمات المجتمع المدني والمواطنين معاً في تتبع تحليل الإنفاق على القطاعات الخدماتية مثل التعليم والصحة، ومقارنتها بالقطاعات الأخرى مثل الأمن، إضافة إلى تتبع تحليل الإيرادات لتحديد على من يقع العبء الضريبي. أما في مرحلة التنفيذ، فعلى منظمات المجتمع المدني تتبع الصرف الفعلي لبنود الموازنات على الخدمات المقدمة للمواطن من خلال تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية مثل جلسات الاستماع وبطاقات التقييم الاجتماعي وغيرها. أما في مرحلة المراجعة والتدقيق، فمن حق منظمات المجتمع المدني والمواطنين والاطلاع على تقارير الرقابة والتدقيق الخارجية من الأجهزة الرقابية من أجل مساءلة الحكومة ومحاسبتها وتصحيح الأخطاء عند تنفيذ الموازنات اللاحقة.

التحديات التي تعيق دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز شفافية الموازنة العامة في فلسطين:

- عدم إدراك عدد كبير من منظمات المجتمع المدني بأهمية الموازنة وعلاقتها بالقضايا الاجتماعية
- عدم وجود كفاءات مدربة داخل منظمات المجتمع المدني قادر على إجراء مفاوضات مبنية على معلومات صحيحة
- عدم توفر معلومات كافية تمكن هذه المنظمات من بناء رؤية واضحة
- عدم اتباع منظمات المجتمع المدني لنهج المساءلة الاجتماعية في تقييم الأداء العام
- عدم الاهتمام الكافي من قبل المنظمات بموضوع المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة
- غياب استراتيجيات محلية للحد من الفساد في فلسطين

ومن هنا يمكن القول بأن دور منظمات المجتمع المدني لا يتوقف فقط عند حدود المشاركة والمساءلة الاجتماعية فحسب، بل على هذه المنظمات أداء وتوجيه العديد من المهام في سبيل الوصول إلى الأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية داخل المجتمع الفلسطيني.

ثانياً: مستوى فعالية دور المواطنين لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها:

أظهرت نتائج دراسة "آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية: رؤية المواطن الفلسطيني" أن 93.9% من عينة الدراسة أكدوا ضرورة محاسبة

المتهمين بالفساد كخطوة أساسية نحو إصلاح مؤسسات القطاع العام من الفساد، وهذا يشكل تحدياً شعبياً لمدى جدية برامج الإصلاح المعلنة والتي أكدت على التعامل بجدية ومنهجية مع الملفات الاقتصادية التي كانت موضع شك بوجود فساد في ادارتها وذلك وفق الاصول الادارية والقضائية. وأن 89.4% من العينة أكدوا على أهمية تفعيل دور الرقابة العامة في جميع مؤسسات السلطة الفلسطينية وإعادة الاعتبار والهيبة إلى هيئة الرقابة العامة وضرورة الأخذ بتوصياتها على محمل الجد. (أبو الرب، واخرون، 2007م)

وفي الدراسة المسحية حول "أولويات الجمهور الفلسطيني في الموازنة العامة ومدى اطلاعهم ومعرفتهم بالملفات العامة وتقييمهم لموظفي القطاع العام" تبين من النتائج أن نسبة الذين يعرفون معنى الموازنة بلغت 60.5%. وأن 64.6% من العينة أكدوا بأنه من حق المواطن العادي الاطلاع على الموازنة العامة، وصرح 23.5% منهم بأنه لا يحق للمواطن العادي الاطلاع على الموازنة العامة، و11.9% لا يعرفون ما إذا كان بإمكان المواطن العادي الاطلاع على الموازنة العامة أم لا. (مفتاح، 2006م)

ويمول المواطن الفلسطيني من جيبه تقريباً 70% من حجم الانفاق الحكومي، من خلال ما تجبیه الحكومة من الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة التي تشكل 25% من الناتج الحكومي، وهذه معادلة واضحة وصریحة توضح على أن المساهم الأكبر في تمويل الانفاق الحكومي هو المواطن الفلسطيني (صحيفة الحدث، 2016م، ص 10). فمن باب أولى أن تتيح الحكومة للمواطن الفلسطيني الفرصة في المشاركة في كافة مراحل عملية اعداد الموازنة العامة

ومن هنا يتضح أن سبب عدم اهتمام المواطنين بمساءلة الحكومة حول المال العام يعود لقلّة الوعي في الحقوق والواجبات والقوانين والتشريعات، مما يؤدي إلى الاستغلال والتقصير وعدم الشعور بالمسؤولية وقلّة الانتماء، وهذا سببه غياب الوعي العام للمواطنين.

وعن أسباب ضعف الشفافية في الموازنة العامة، أشارت زيدان والطهراوي، إلى أن عدم إقرار قانون الحق في الوصول على المعلومة هو سبب أساسي في تحجيم قدرة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني من الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لرقابة ومتابعة الموازنة العامة وبالتالي مساءلة ومحاسبة الحكومة، وأضاف نوفل إلى أن غياب المفهوم العام للديمقراطية والمساءلة الاجتماعية في كافة الأمور المتعلقة بالمجتمع الفلسطيني يعكس سلباً على عدم وجود شفافية في الموازنة العامة.

4.3.3 مستوى فعالية دور السلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة

من المعروف أن الخبرة الفلسطينية في إدارة الأموال العامة هي خبرة محدودة جداً حصلوا عليها إما من خلال عملهم في إدارة منظمة التحرير الفلسطينية، أو من خلال العمل في القطاع العام في بعض الدول العربية، أو من خلال العمل مع الإدارة المدنية الإسرائيلية، أو من خلال التحصيل العلمي والتدريب بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حين أنها تعتبر خبرة ليست بكافية لأن الفلسطينيين كانت مهامهم تتركز في الجانب التنفيذي، فالإدارة المدنية وظفت الفلسطينيين في وظائف لا تتعلق بألية اتخاذ القرار أو التخطيط، وإنما في وظائف تتعلق بتنفيذ المهام مثل جباية الضرائب وكذلك الحال في جميع مجالات العمل فقد اقتصرت الخبرة على المجال التنفيذي مع بعض الاستثناءات البسيطة، إلا أن السلطة الوطنية الفلسطينية قامت بعقد عدد من الدورات التدريبية خاصة بالإيرادات وتقدير الضرائب وجبايتها وفي قضايا الإنفاق وتخصيص الموارد.

يتوجب على الحكومة توفير وثائق الموازنة الأساسية للجمهور ومعلومات أخرى تتعلق بالموازنة والتي تقوم الحكومات بإعدادها دون نشرها على الجمهور، ويمكن توفيرها مباشرة على الانترنت كخطوة أولى مما يسهل توفر المعلومات. لذا يمكن للحكومات إتباع إجراءات معينة قد تزيد من شفافية الموازنة وتعزيزها عبر توزيع معلومات الموازنة بشكل أوسع للجمهور عبر أشكال وأساليب قابلة للفهم والإفادة من خلال نشرها عبر وسائل الإعلام المختلفة. ومن ثم يمكن للحكومات أن تعقد جلسات استماع خلال مراحل عملية الموازنة وذلك لإعطاء الجمهور فرصة لفهم ومناقشة مشروع الموازنة قبل إقراره والتأثير على السياسات وبناء أنظمة معلومات حول الموازنة العامة لتعزيز نوعيتها ودقتها. (شراكة الموازنة الدولية IBP، 2008، هـ)

اتخذت الحكومة ومنظمات المجتمع المدني العديد من الإجراءات لإرضاء الطلبات الخاصة بالمساءلة للجهات المانحة الدولية، وتشتمل هذه الإجراءات على وضع وتعزيز أدوات المراقبة والإدارة المالية ونظم التحكم في الشفافية. وقد أحرزت السلطة الفلسطينية وخاصة في الضفة الغربية نجاحاً ملحوظاً في تعزيز الإجراءات المتعلقة بشفافية الموازنة والإدارة المالية وكذلك في التعاون مع المواطنين أو الإجراءات الرقابية تحت قيادة منظمات المجتمع المدني. (هيئة كير الدولية، 2013م، ب)

وفي الدراسة المسحية حول "أولويات الجمهور الفلسطيني في الموازنة العامة ومدى اطلاعهم ومعرفتهم بالملفات العامة وتقييمهم لموظفي القطاع العام" تبين من النتائج أن أهم سبب يراه

موظفي القطاع العام في وجود الفساد في القطاع العام هو غياب الرقابة المالية والإدارية من داخل المؤسسة حيث بلغت النسبة 4538%، و25.5% من العينة أكدوا بأن السبب الثاني هو غياب المحاسبة والعقوبة الشديدة، و10.9% أكدوا بأن غياب الرقابة الخارجية جاءت في المرتبة الثالثة، و8.3% أكدوا بأن السبب الرابع هو عدم وجود شفافية في عمل المؤسسة، وعدم وجود مدونة سلوك أو ميثاق أخلاق لدى العاملين ففي المرتبة الخامسة بنسبة 5.7%، وأخيراً ضعف الوازع الديني والرقابة الذاتية بنسبة 1.6%. (مفتاح، 2006م)

- دور المجلس التشريعي في تعزيز الرقابة والشفافية في عمليات الموازنة العامة:

تعتمد الدراسة هنا على تحديد الأداء الحالي للمجلس التشريعي فيما يتعلق بموضوع الرقابة على الموازنة العامة، ومن ثم سيتم استخلاص توصيات تتعلق بإيجاد آليات اصلاح لرفع مستوى أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في تناول القضايا المتعلقة بالمساءلة والشفافية. حيث يعتبر المجلس التشريعي احدى الدعامات الأساسية في أي نظام نزيه، حيث أنه يشكل الجسر المتين الذي يربط ما بين الحكومة والمجتمع، ويلعب دوراً هاماً في اخضاع الحكومة للمساءلة الاجتماعية.

وحيث أن حق المجلس التشريعي في إقرار مشروع الموازنة العامة لن يكون له أي قيمة إذا لم يخضع تنفيذ الموازنة لرقابة جدية، بحيث لا تتجاوز الحكومة الاعتمادات التي وافق عليها المجلس التشريعي. ويرى بعض الفقهاء أن إقرار القوانين ومنها قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية هو عمل تشريعي وليس عمل رقابي، ولكن هناك رأي خلافاً لذلك، وهو أن إقرار الموازنة العامة وإن كانت عملاً تشريعياً إلا أنه يعد من أبرز وسائل الرقابة المالية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وتستطيع السلطة التشريعية - عن طريق إقرار الموازنة العامة إذا ما وجدت قصوراً في أداء جهاز إداري معين - مساءلة هذا الجهاز واللجوء إلى تقليص الاعتمادات المخصصة له أو في بعض الحالات إلغاء أنشطة هذا الجهاز وجميع الاعتمادات المالية المخصصة له. (العلمي، 2006م، ص 14)

وحسب خطة التنمية الوطنية 2014 - 2016 والتي تغنت بالشراكة المجتمعية الفعالة وعملت على ادماج معايير حقوق الانسان خلال مراحل تنفيذ الخطة، فإن الحكومة ملزمة قانونياً ووطنياً وأخلاقياً بنشر الموازنة العامة كاملة بعد اقرارها وإتاحة الفرصة للمواطنين بالرقابة على تنفيذها.

وتنقسم الرقابة في عمليات الموازنة العامة إلى:

أولاً: الرقابة الإدارية، وتنقسم إلى مرحلتين:

- المرحلة الأولى: المرحلة السابقة على تنفيذ الموازنة "الرقابة الوقائية"

ويتمثل لهذا النوع من الرقابة في اجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، إذ يجب أن يكون الصرف وفقاً للقواعد المالية والاعتمادات الواردة بقانون الموازنة العامة وينص قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م على وجوب عدم موافقة مديري الحسابات على صرف مخصصات مالية لبندود ليس لها اعتمادات مالية ضمن الموازنة، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز للاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الموازنة، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر. (عطالله، 2016م، ص 103). وكما تنص المادة رقم (50) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م بأنه "لا يكون للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الحق في إعادة تخصيص مخصصات الموازنة من بند إنفاق إلى بند آخر في موازنتها إلا بالتقيد الصارم بالتشريعات المرعية التي تحكم إعادة التخصيص بين البنود الفرعية للمخصصات وباعتماد السلطة الممولة بالمساح بإعادة التخصيص كما حددتها التشريعات المرعية". (قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، 1998/50م).

- المرحلة الثانية: الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة

تتم هذه الرقابة بعد انتهاء السنة المالية، وإتمام ميزانية (الحساب الختامي) حيث تشمل جانب الإيرادات والنفقات معاً، للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة، وأن كل ما تم تحصيله، قد ورد بالفعل إلى حساب الخزينة العام للدولة، قد تقتصر هذه الرقابة على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية؛ لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لبحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة. (عطالله، 2016م، ص 103)

ثانياً: الرقابة البرلمانية (رقابة المجلس التشريعي)

يعتبر المجلس التشريعي الذي انتخب في عام 1996 أول مجلس تشريعي فلسطيني، إذ يعد مقترح موازنته الخاصة به، ويقدمها لوزارة المالية، ويتم إقرارها في إطار الموازنة العامة في جلسة خاصة يعقدها المجلس التشريعي لهذا الغرض، وعلى الرغم من أن المجلس يخضع لإجراءات الموازنة كباقي وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن القانون الأساسي

أعطى المجلس صلاحيات رئيسية في عملية إقرار موازنة السلطة، حيث أن الحكومة ملزمة بمصادقة المجلس على الموازنة العامة للسلطة، وهذا يعطي المجلس دوراً رقابياً مهماً.

في حين نصت المادة (٤٣) من القانون الأساسي على صلاحيات أعضاء المجلس التشريعي ومنها:

- إقرار القوانين، والعمل على إقرارها من خلال جلسات المجلس
- والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية (أبو هذاف، 2006م، ص 57)
- آلية إقرار مشروع الموازنة العامة من طرف المجلس التشريعي:
- يقدم مجلس الوزراء في الأول من نوفمبر الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي.
- يقدم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، المرتكزات الأساسية للمشروع.
- 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.
- تستكمل إجراءات مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة.
- ينشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام والجمهور (مركز الميزان، 2002م، ص 8، ج)

وأشار التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (1999)، إلى غموض العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، وغياب القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة فيما بينهما، (التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999م)، الأمر الذي جعل أداء المجلس التشريعي ناقصاً ومرتهناً للسلطة التنفيذية حيث ظهر ذلك في تراكم مشاريع القوانين دون مصادقة، مما أدى إلى إضعاف وتهميش دوره الرقابي. مما قلل من مصادقية المجلس وأثر سلبياً على العملية الديمقراطية، وظهور مشاكل بين المجلس التشريعي وجمهوره، فنتيجة عجز هذا المجلس لا يستطيع أعضاؤه الاستجابة لمطالب المواطنين الذين فقدوا بدورهم

الثقة بقدرة مجلسهم المنتخب وبالنظام السياسي بشكل عام. وهكذا، ترتبط مشاكل المساءلة الأفقية بمشاكل المساءلة العمودية (المجلس التشريعي الفلسطيني، 1996م)

واستمر ضعف المجلس التشريعي في الأداء الرقابي على السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة، الأمر الذي أدى إلى تراجع دور المجلس وهيئته أمام المواطنين. كما أن أعضاء من المجلس التشريعي ساهموا في عملية الفساد الإداري، من خلال ممارستهم لنشاطات في مجال الوساطات والمحسوبيات. مما أضعفت دوره الرقابي كمجلس قادر على مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية، وبالتالي ضعفه في محاربة الفساد، فضعف دوره في مكافحة الفساد، وقلة خبرة أعضائه الناجم عن حداثة التجربة البرلمانية الفلسطينية، وعدم وجود معارضة برلمانية حقيقية وجادة نتيجة الأغلبية الموالية لحزب السلطة، قلل من فاعلية هذا المجلس في مساءلة المسؤولين ومحاسبة الفاسدين، مما أسهم في استشراف الفساد واتساع دائرته. (المصري، 2010م، ص ص 64-67).

ويزيد غياب دور السلطة التشريعية الموحدة (المجلس التشريعي) من المعوقات والفجوات التي تحيط بالإطار القانوني الناظم لعملها، ومن ثم عمل السلطات التنفيذية. حيث أن المجلس التشريعي الفلسطيني لا يزال يعاني من عجز وقصور، في مسألة الرقابة القانونية الفاعلة، على أعمال الحكومة بشكل عام، وتنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص، خاصة بعد الانقسام السياسي مما أنتج نوعاً من العلاقة المشوشة التي حدت من قدرة المجلس على الاضطلاع بدوره القانوني والرقابي. (جامعة بيرزيت، 2014م، ص ص 233-234)

العوائق أمام تفعيل دور المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة: (مفتاح، حرب، 2003م، ص 40)

- غياب قواعد دستورية تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قبل صدور القانون الأساسي عام 2002 على الرغم من وجود تراث دستوري وقانوني غير مُفعل في تنظيم العلاقة بينهما
- تعقد الوضع السياسي وتأزمه وهو ما أدى إلى التركيز على ما هو سياسي وإهمال إلى حد بعيد جوانب الرقابة البرلمانية، وعدم إعمال أدوات الرقابة (الاستجواب) وأدوات المحاسبة سحب الثقة من الحكومة أو الوزراء، والاكتفاء بالأسئلة وجلسات الاستماع كجزء من الرقابة.
- عدم قدرة المجلس على استجواب رؤساء الهيئات وذلك وفقاً لنص المادة (75) من النظام الداخلي التي تقصر حق النواب بتوجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء فقط.

- تغليب الصفة السياسية على توزيع اللجان حيث يوجد أربع لجان يمكن دمجها في لجنة واحدة وهي اللجنة السياسية، بينما تتطلع لجنة التربية والقضايا الاجتماعية واللجنة الاقتصادية بالرقابة على أكثر من 60% من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية مما أحدث خللاً منهجياً بمهمة الرقابة البرلمانية.
- عدم إعطاء الأقلية (المعارضة) هامش للعمل داخل مؤسسات المجلس البرلمانية كعضوية لجنة شؤون المجلس أو هيئة مكتب المجلس. على الرغم من التجربة إشراكهم في رئاسة اللجان (الرقابة والموازنة والسياسية) وإن تراجعت هذه التجربة بعد الدورة الثالثة.
- عدم متابعة القرارات والتوصيات التي يتخذها المجلس سواء تلك المتعلقة في المجال التشريعي أو الرقابي
- عدم تفعيل ديوان الشكاوى والعرائض المنصوص عليه في المواد (100-104) من النظام الداخلي للمجلس
- لا تلعب السلطة التشريعية دوراً ملموساً في مساءلته للإدارات العليا ومحاسبتهم عن الأمانة التي كلفوا بها، مما أدى إلى تخاذل هذه الإدارات، عن تفعيل عمل وحدات الرقابة الداخلية لدى أجهزتها. (العيفي، 2007م، ص 136)

الأثار المترتبة على الالتزام بالتشريعات والقوانين المتعلقة بالموازنة العامة:

لخصت الأثار المترتبة على الالتزام بالتشريعات والقوانين المتعلقة بالموازنة العامة وتنظيم شئونها في:

- ضبط وانتظام الأداء المالي
 - إمكانية اتخاذ القرار المالي المناسب
 - تمكين الحكومة من الوفاء بالتزاماتها تجاه الغير
 - الأثر الايجابي على النمو الاقتصادي
 - وقاية البلاد من استمرار التعرض لحالات الابتزاز
 - تحقيق الاستقرار الوظيفي للعاملين وأسرههم (رجب، 2015م، ص ص 3-4)
- ومن المشاكل والتحديات التي تعيق أداء المجلس التشريعي باعتباره يمتلك أدوات رقابية فعالة ويخضعها للمساءلة:

عجز المجلس التشريعي عادة عن استخدام أدواته المحاسبية: لحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والتقيدها بها وخصوصاً التقدم بالموازنة في الموعد المحدد، أو بالالتزام ببندوها،

واكتفاؤه في أحسن الأحوال بالتهديد باستخدام حجب الثقة عن وزير المالية، أو عن الحكومة.
(جامعة بيرزيت، 2014م: 240) وتتمثل المشاكل فيما يلي:

- الافتقار إلى الشفافية في العملية التشريعية مما يؤدي إلى الافتقار في اشراك المواطنين بمناقشة الموازنة العامة
- عدم تمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات المتاحة في المجلس التشريعي مما يعيق اطلاعهم وقدرتهم على مناقشة القوانين والتشريعات التي يتم سنها
- عدم وجود إرادة سياسية لإجراء الانتخابات بشكل فعلي، حتى يتسنى للمجلس القيام بدوره في مساءلة الحكومة والحد من الفساد
- عدم احترام السلطة التنفيذية لقرارات المجلس التشريعي مما أدى إلى إضعاف نفوذه وإعاقة دوره في تعزيز المساءلة والشفافية في فلسطين

الصعوبات والتحديات التي تواجه شفافية الموازنة العامة في فلسطين:

بعد التحليل الكامل للقوانين والتشريعات والوثائق الثمانية المتعلقة بشفافية الموازنة، وبعد مراجعة التقارير المتعلقة بشفافية الموازنة العامة والتقارير السنوية والمقالات والتحليلات الخاصة بالموازنة العامة في فلسطين، وبعد إجراء المقابلات مع مجموعة من الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين.

اتفق كل من نوفل والداية والطهراوي على أن الصعوبات والتحديات التي تواجه شفافية الموازنة العامة في فلسطين تتمحور في النقاط التالية:

- عدم وجود فرصة لتبادل الخبرات والتجارب مع الدول الأخرى المماثلة لفلسطين مما زاد من عمق مشكلة عدم تقبل المسؤولين والموظفين العموميين لمفهوم الشفافية والمساءلة الاجتماعية
- اعتماد وزارة المالية لموازنة البنود بدلاً من موازنة البرامج والأداء وهذا يظهر بشكل واضح في هيكل الموازنة العامة، إلا أن موازنة البرامج والأداء تتطلب دعم مالي كبير مما يصعب تطبيقها بفعالية على أرض الواقع
- الفجوة التشريعية المتمثلة بعدم الالتزام بالقوانين الوطنية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة للدولة وحق الوصول إلى المعلومات
- الفساد المالي وهدار المال العام المتفشي في مؤسسات ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وشخصنة القرارات

وأضاف نوفل أيضاً تحديات أخرى تزيد من حدة وصعوبة تطبيق الشفافية على الموازنة العامة في فلسطين:

- إيقاف بث إجراءات ونقاشات الموازنة العامة عبر القنوات الفلسطينية والصحف المحلية أدى إلى فقدان الاهتمام متابعة كافة مراحل الموازنة العامة
- ظهور الحساب الختامي على غير حقيقته بسبب الإفصاح عن الحسابات الختامية بالطريقة النقدية وليس الدفترية
- عدم وجود حساب الكتروني موحد على الموقع الالكتروني لوزارة المالية حيث يظهر ما يتم إدخاله بشكل مباشر وهذا يعتبر جزء مهم في شفافية الموازنة العامة
- غياب الوعي المجتمعي في مجال الشفافية المالية
- التخوف السلطوي من قبل منظمات المجتمع المدني لمواجهة ومساءلة الحكومة في الضفة الغربية وغزة

واتفق كل من عفانة وزيدان إلى أن التحديات والصعوبات التي تواجه شفافية الموازنة العامة في فلسطين على التالي:

- عدم فعالية ديوان الرقابة الإدارية والمالية في الرقابة على الموازنة العامة وخاصة في اصدار تقرير الحسابات الختامية
- تعطل وتغيب المجلس التشريعي، حيث اعتبر عفانة بأن تعطل المجلس التشريعي سبباً أساسياً في عدم اصلاح التشريعات والقوانين، حيث تم استغلال تعطله وشلله من أجل تجاوزه، في حين أن تعطل المجلس التشريعي لا يعفي الحكومة من الالتزام في تقديم الموازنة العامة في موعدها أي في بداية تشرين الثاني من العام الذي يسبق الموازنة
- عدم وجود نهج الشراكة ما بين وزارة المالية الفلسطينية مع المجتمع المدني ومؤسساته الفاعلة في مجال الموازنات وشفافيتها
- عدم وجود رؤيا حالية لدى وزارة المالية بالانفتاح على المجتمع
- الافتقار إلى المعلومات والبيانات المتعلقة بالموازنة العامة وذلك بسبب عدم إقرار قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وأوضح عفانة بأن الحكومة بإرادتها تختار بأن توفر قدر أقل من المعلومات عن الموازنة العامة حيث أنه لا يوجد من يسألها وفي ذات الوقت رغبة منها في عدم الانشغال بملاحظات الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة أو غيره من المؤسسات، وفي حال هناك أي انحرافات في الموازنة بعد التطبيق لن يكون من يسائل لعدم توفر المعلومات.

ومن هنا تظهر أهمية شفافية الموازنة العامة بالنسبة للمساءلة الاجتماعية في كونها تضع الأساس لمعرفة خطط الحكومة وكيفية تحقيق أهدافها، والتي يتم الإفصاح عنها مسبقاً. وبما أن كل واردات ونفقات الحكومة تعتمد على المخصصات الواردة في الموازنة العامة، فإن المعلومات الخاصة بالموازنة العامة أساسية للإشراف على السياسات ولجعل السلطات مسئولة عن أفعالها، ولتعزيز المساءلة الاجتماعية وفق منهجية علمية سليمة.

الفصل الخامس النتائج والتوصيات

الفصل الخامس النتائج والتوصيات

5.1 مقدمة

عملت الدراسة على قياس شفافية الموازنة العامة للدولة في فلسطين من خلال إتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة بما فيها نشر وإتاحة الوثائق الأساسية الثمانية والالتزام بالمواعيد المناسبة والدورية خلال الفترة (2011-2015)، حيث توصلت إلى أنه لم تتمكن فلسطين إلا من نشر ما متوسطه 3 وثائق فقط خلال الأعوام من 2011 إلى 2015، مما يؤكد غياب الرقابة على الأداء الحكومي عموماً خاصة في ظل غياب المجلس التشريعي، إضافة إلى أن الحكومة لا توفر المعلومات الكافية للسماح للمواطنين والمجتمع المدني بتحليل ومراقبة الموازنة العامة.

كما وتم تحليل البنية التشريعية والقوانين الدستورية والدولية المتعلقة بشفافية الموازنة العامة والإفصاح عن المعلومات في فلسطين حيث ظهر تراجع واضح في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، إضافة إلى عدم إقرار فلسطين لقانون الحق في الوصول إلى المعلومات والذي يتيح الفرصة للمواطنين من إجراء النقاشات والحوارات مع الحكومة بالشكل الكافي مما يعيق من قدرة الحكومة على إدارة المال العام بشكل فعال وكفؤ.

ومن ثم تم تحليل أثر تطبيق المساءلة الاجتماعية بشكل عام وذلك بالاعتماد على بيانات ومعلومات من منظمات المجتمع المدني، ومعرفة وفحص آثار المساءلة الاجتماعية الإيجابية والتي ترفع من مستوى الشفافية على الموازنة العامة لكشف العلاقة ما بين المساءلة الاجتماعية وشفافية الموازنة العامة. بالتالي سوف يختتم هذا الفصل الدراسة باستعراض الاستنتاجات، ومن ثم تقديم توصيات تسهم في تعزيز وتطبيق الشفافية والمساءلة الاجتماعية في الموازنة العامة في فلسطين.

5.2 ملخص الاستنتاجات:

بناء على ما تم تحليله مسبقاً، تم الخروج بالاستنتاجات الآتية:

- ظهر تراجع واضح في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.
- يوجد مشكلة واضحة في تتبع نشر الوثائق الأساسية الثمانية المتعلقة بالموازنة العامة، حيث تلزم الحكومة بنشرها، وذلك تبعاً لمعايير شراكة الموازنات العامة IBP. وخلال الفترة (2011-2015) لم تلتزم فلسطين بنشر الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة وهي:

- لم يتم الالتزام بنشر وثيقة البيان التمهيدي للموازنة خلال الأعوام 2011 - 2014 - 2015، وهي الوثيقة الأساسية التي توضح السياسات الاقتصادية والمالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، مما عمل على تراجع في مستوى شفافية الموازنة العامة
- تكرار مخالفة الموعد القانوني لنشر مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية خلال الأعوام من 2011 وحتى 2015، حتى أنها لم تبين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوي تحقيقها. ولم يحتوي على الجداول المنصوص عليها في المادة رقم (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، إضافة إلى عدم ظهور وتوضيح الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الواجب تحقيقها خلال تلك الأعوام. وهذا سبب وجود تراجع في مستوى شفافية الموازنة العامة.
- التقديم المتأخر لمشروع الموازنة مما يؤدي تبعاً إلى التأخر في إقرارها، بسبب وجود بعض المبررات التي من الأفضل أن تعرض بشكل جدي لمناقشتها واتخاذ قرار فيها. وبالتالي تضطر وزارة المالية لاعتماد أسلوب الاعتمادات الشهرية في التحصيل، ومع تكرار هذه الحالة خلال السنوات من 2011 وحتى 2015 ظهرت العديد من السلبيات التي زادت من ضعف مستوى الشفافية في الموازنة العامة.
- لوحظ تقدم واضح في نشر وثيقة موازنة المواطن، حيث ظهرت أول موازنة مواطن سنة 2011، وتم تطويرها في سنة 2013 لتصبح دليل المواطن. ولكن حدثت انتكاسة ملفقة للانتباه في عامي 2014 و2015 حيث أنه لم يتم إتاحة موازنة المواطن، وذلك أدى إلى ضعف في دعم جهود شفافية الموازنة العامة من قبل وزارة المالية مع منظمات المجتمع المدني

- التزمت وزارة المالية بنشر التقارير الدورية "الشهرية والربعية" عبر موقعها الإلكتروني، إلا أنه ظهر واضحاً تراجعاً في الالتزام بنشر التقارير الربعية لعام 2015 ما عدا نشر تقرير الربع الثالث، وهذا يثير التخوف من استمرارية تراجع الشفافية في الموازنة العامة كون أن التقارير الدورية توضح من خلالها مجمل الإيرادات والنفقات للحكومة، إضافة إلى أن المعلومات والبيانات الواردة في هذه التقارير لم تكن واضحة ولم تظهر الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للموازنة العامة
- لا تقوم وزارة المالية بإصدار التقرير السنوي للموازنة العامة، وهذا مؤشر على خلل في شفافية الموازنة العامة مما يؤثر بالطبع على تقرير ديوان الرقابة كونه يعتمد بشكل أساسي على التقرير السنوي
- لم يتم الالتزام بتاتاً بنشر تقرير تدقيق الحساب الختامي وذلك بسبب غياب المجلس التشريعي وعدم حصول ديوان الرقابة على التقرير السنوي من وزارة المالية خلال السنوات من 2011 إلى 2015
- تعطل وضعف دور المجلس التشريعي في إقرار الموازنة العامة وفي تعزيز مبادئ المساءلة والشفافية في فلسطين، حيث يتم إقرارها في فلسطين من قبل السلطة التنفيذية
- يظهر عجز الحكومة عن تعديل أو مراجعة لأي تشريع قديم قد يلزمها بشكل صريح عن إتاحة الفرص للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني للمشاركة في كافة مراحل عملية الموازنة العامة، إضافة إلى قصورها الذي يحول دون تفعيل المساءلة الاجتماعية والرقابة الشعبية للموازنة العامة خاصة بأنه ظهر واضحاً تراجع مستوى الشفافية في كافة مراحل عملية الموازنة العامة. في حين أن الحكومة ما زالت تعتمد أسلوب موازنة البنود
- تراجع وانتكاسة في النهج التشاركي لوزارة المالية للسلطة الفلسطينية مع الخبراء والأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني وهذا يخالف مبادئ الشفافية ونشر المعلومات
- أحرزت منظمات المجتمع المدني تقدماً ملحوظاً في تطبيق آليات المساءلة الاجتماعية في الهيئات المحلية والمنظمات الأهلية، إلا أن تدخلات المنظمات نحو شفافية الموازنة كانت محدودة لا سيما جهود الفريق الأهلي لمشروع الموازنة العامة -أمان، حيث توجه عمل الفريق نحو تقديم دراسات تحليلية حول مشاريع الموازنات خلال السنوات من 2011 وحتى 2015، وتقديم ورقات موقف. ولكن التعاون بين الفريق ووزارة المالية لم يكن واضحاً خلال الأعوام 2014 و2015 حيث لم يتم نشر موازنة المواطن وهي وثيقة اهتم بها الفريق جيداً وقام بتطويرها خلال عام 2011 و2013

- محدودية دور وسائل الإعلام في تعزيز المساءلة الاجتماعية في فلسطين، ويعود ذلك بسبب الانقسام السياسي الذي فصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، مما أدى إلى ظهور الإعلام الحزبي إضافة إلى ضعف الإمكانيات المتاحة لوسائل الإعلام وعدم تمكنه من الحصول على المعلومات الحقيقية المتعلقة بالموازنة العامة، وعدم وجود إعلاميين قادرين على تحليل الموازنة العامة وقراءتها بشكل علمي ومهني صحيح، وذلك يحد قدرة الإعلامي من إيصال المعلومة الصحيحة للمواطن
- تقييد القدرة على الوصول إلى المعلومات والبيانات المالية المتعلقة بالموازنة العامة، وهذا يشكل تراجعاً واضحاً في مستوى الشفافية.
- الانقسام السياسي والحصار الإسرائيلي على قطاع غزة

5.3 توصيات الدراسة

لكي تحقق المساءلة الاجتماعية أهدافها، من الضروري أن تتاح معلومات الموازنة الشاملة بشكل واسع النطاق، وأن يتم توفير الفرص المفيدة لكي يتمكن المجتمع المدني والمواطنون من التعبير عن رأيهم فيما يتعلق بقرارات الموازنة، بالإضافة إلى ضرورة تعزيز دور السلطة التشريعية والرقابية لتحسين شفافية الموازنة ومساءلة الحكومة حول كيفية التصرف بالإيرادات والانفاقات. في حين أنه لا تكفي شفافية الموازنة بمفردها بأن تضمن إمكانية إجراء المناقشات المتعلقة بالموازنة العامة، فيتطلب الأمر أيضاً خلق فرص مفيدة للمواطنين والمجتمع المدني للمشاركة في عملية الموازنة. وتم تصنيف توصيات الدراسة إلى توصيات تخص الحكومة، المجتمع المدني والإعلاميين والباحثين المستقبليين، وتتلخص كالتالي:

أولاً: توصيات للحكومة

- التأكيد على ضرورة الالتزام بأحكام القوانين ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لقانون رقم (7) لسنة 1998م، والقانون الأساسي، والقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م. بحيث تلتزم الوزارات المختصة بما فيها وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة بكافة مراحلها
- يجب الإفصاح عن الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة كحد أدنى يتم نشرها خلال السنة المالية لتحقيق معدل مرتفع في الشفافية، من ضمن 4 مراحل لإعداد الموازنة خلال العام، بحيث تلتزم الحكومة بالتالي:

- وجوب نشر وثيقة البيان التمهيدي في الموعد المناسب لتصبح متاحة للنقاش العام من قبل المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والأكاديميين والخبراء قبل أن يتم تبنيها بشكل نهائي، حيث تعتبر هي الوثيقة الأهم لأنه تبنى عليها الوثائق السبع التالية لها
- وجوب نشر وثيقة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية في الموعد المناسب للوصول إلى مشروع موازنة معدل وواضح بأسلوب مهني وعلمي
- الالتزام بتقديم مقترح مشروع الموازنة لكي يتم إقرار الموازنة بالموعد المحدد
- ضرورة عدم تأخير نشر المعلومات الخاصة بالموازنة العامة باللغة الرسمية وهي العربية وإتاحتها للمواطنين في المواعيد المناسبة لتمكينه من الاطلاع عليها ومناقشتها واتخاذ قرار في حال كان هناك أي ملاحظات. وهذا كله يعمل على توسيع حلقة المشاركة المجتمعية في الموازنة العامة ويعزز من شفافية المعلومات لدى المواطنين
- ضرورة زيادة شمولية التقارير الدورية "الشهرية والربعية"، نصف السنوية، والسنوية عن طريق توفير لمعلومات التي تتعلق بكافة النفقات والإيرادات المتعلقة بالموازنة العامة
- ضرورة الالتزام بنشر التقرير السنوي كونه يؤثر بشكل مباشر على تقرير ديوان الرقابة والذي يقوم برصد ما تم إقراره من إيرادات ونفقات ضمن بنود الموازنة العامة
- الالتزام بنشر البيانات المالية والوثائق الثمانية الأساسية على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية
- تعزيز دور أعضاء المجلس التشريعي في مراقبة أداء الحكومة لضمان خضوعها لمساءلة المجلس التشريعي نفسه
- سن تشريعات ذات صلة بحق الحصول على المعلومات تُمكن منظمات المجتمع المدني والمواطنين من القيام بعملية رقابة ومساءلة حقيقية للحكومات فيما يتعلق بالموازنة العامة
- لضمان قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة يجب توفر إرادة سياسية قوية من جانب الحكومات لإشراك المواطنين، وقدرًا كبيراً من التعليم والوعي من قبل منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام
- ضرورة إدماج بنود قانونية خاصة بالشفافية ضمن قانون الموازنة العامة، حيث يتم توفير معلومات خاصة حول الوثائق الأساسية الثمانية التي يجب نشرها للوصول إلى موازنة شفافة متكاملة قائمة على العدالة في توزيع بنودها
- ضرورة اعتماد موازنة عامة موحدة وإتباع المبادئ العامة للشفافية المالية وخاصة مشاركة المواطنين في وضع الموازنة العامة والتواصل معهم

- وجوب تطبيق موازنة البرامج مبنية على أسس واقعية تتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية التي يعيشها الشعب الفلسطيني، ولتصبح الموازنة مفهومة وواضحة ويمكن قراءتها ومناقشتها بحيث تضمن التوزيع العادل للموارد المالية المتاحة، مما يزيد من مساهمة المجتمع وإشراكه في مناقشة الموازنة والتأثير في صنع القرارات
- ضرورة القيام بتعديلات في القانون الخاص بالموازنة العامة بحيث تتضمن تشريعات وبنود ذات صلة بموضوع المساءلة الاجتماعية إضافة إلى مأسسة المساءلة الاجتماعية
- تحييد شفافية الموازنة العامة عن السياسة والعمل على إنهاء الانقسام السياسي

ثانياً: توصيات للمجتمع المدني ووسائل الاعلام

- ضرورة زيادة الرقابة الشعبية والمدنية على الموازنة العامة، خاصة في ظل تعطل وغياب المجلس التشريعي وتراجع النهج التشاركي لوزارة المالية الفلسطينية
- تشكيل كيان مستقل مقبولاً مجتمعياً، يتكون من أعضاء من منظمات المجتمع المدني ومختلف المؤسسات الإعلامية وحتى المؤسسات الحكومية وأعضاء المجلس التشريعي لتكون مراقب مستقل على كافة مراحل عملية الموازنة العامة ومواجهة كافة المعوقات التي تمنع شفافية الموازنة العامة، وإيجاد نوع من التوازن أمام مشاركة كافة المواطنين بكافة مستوياتهم
- يجب أن يكون لمنظمات المجتمع المدني دور أكبر في التأثير على الموازنة العامة من خلال اتخاذ إجراءات مناسبة و لازمة لتحسين الرقابة على الموازنة من خلال تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية بفاعلية وكفاءة، وتتمثل في:
 - تنفيذ جلسات استماع تجمع بين أعضاء من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قبل عرض الموازنة على السلطة التشريعية لمناقشة الموازنة العامة وأخذ موافقتها على الموازنة العامة
 - إتاحة الوقت الكافي لمناقشة وإقرار الموازنة والسلطة القانونية لتعديل مشروع الموازنة المقترح والموافقة على هذا التعديل
 - توسيع حلقة المشاركة المجتمعية في الموازنة العامة
 - ضرورة تطبيق أدوات المساءلة الاجتماعية بفاعلية لتسهيل الحصول على المعلومات وملاحظات من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني حول الموازنة العامة مما يؤدي إلى تحسين فعالية وكفاءة الموازنات
 - عقد المزيد من الدورات التدريبية حول قراءة وتحليل الموازنة العامة وفهم البيانات المالية بحضور إعلاميين، ناشطين وخبراء في المجتمع المدني، وموظفين حكوميين أيضاً، حيث تعتبر هذه التدريبات حافزاً لتعزيز المساءلة الاجتماعية ومأسستها

- إلزام الجهات الفاعلة بالضغط على الحكومة بالالتزام بنشر الوثائق الأساسية الثمانية، إضافة إلى إشراك صناع القرار الحكوميين في الحوارات والاجتماعات المنفذة مما يؤدي إلى تعزيز ومأسسة المساءلة الاجتماعية
- رفع الوعي العام للمجتمع الفلسطيني ضد قضايا الفساد المالي وبيان أهمية مكافحته ووضعها ضمن أولويات عمل منظمات المجتمع المدني العاملة في هذا المجال
- تقوية قدرات الإعلاميين نحو قراءة الموازنة العامة إضافة إلى فهم البيانات المالية، وتشجيع نشر ثقافة المساءلة الاجتماعية والشفافية بحيث يعتبر الإعلام أداة رقابية مجتمعية
- إتاحة الفرصة بإشراك الخبراء، الأكاديميين، المختصين ومنظمات المجتمع المدني في مراجعة مشروع الموازنة العامة للاستفادة من خبراتهم، إضافة إلى إتاحة الفرصة لنقاش مجتمعي

ثالثاً: توصيات للباحثين المستقبليين

- الاهتمام بموضوعات كيفية استدامة التحسينات التي يتم تحقيقها في شفافية الموازنة وكيفية بدء الإجراءات في الدول التي بقيت في نفس المستويات غير الكافية على مدار السنين لضمان عدم تراجع الحكومات في نشر الوثائق لثمانية الأساسية في التزاماتها تجاه الشفافية وضمان أنهم يأخذون الخطوات الضرورية لتوفي المعلومات الكافية لتمكين إجراء مناقشات كاملة حول الموازنة العامة
- تطوير أدوات مساءلة اجتماعية مختصة مثل الموازنات التشاركية وجلسات الاستماع الاجتماعي من أجل توفير المزيد من فرص المشاركة للمواطنين أثناء مراحل عملية الموازنة العامة.

المراجع والمصادر

القرآن الكريم

أولاً: المراجع العربية

ابن منظور، جمال الدين، المجلد العاشر

الإدارة المالية للموازنة العامة في وزارة المالية الفلسطينية والفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، دليل المواطن، 2013م

الأغا، نعمان. (2015م). مدى تطبيق معايير التدقيق الحكومية المتعارف عليها في ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة

أمان، الموقع الإلكتروني، مقال بعنوان "قطاع الاعلام الفلسطيني بحاجة إلى تعزيز دوره في مكافحة الفساد، 28 فبراير 2015م، (و)

أنيس، إبراهيم، وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الثاني

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالتعاون مع منظمة الشفافية المالية. (2009م). نظام النزاهة الوطني - تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية 2009. رام الله (هـ)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2013م)، سلسلة تقارير، النزاهة والشفافية والمساءلة في قطاع التعليم العالي في قطاع غزة، (و)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). الدليل التدريبي في المساءلة الاجتماعية. رام الله، (ج)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير (60)، النزاهة والشفافية والمساءلة في قطاع التعليم العالي الفلسطيني في قطاع غزة. (2012م)، (ب)

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، نتائج مسح تتبع شفافية الموازنة العامة في فلسطين، (2014م)، (أ)

بكرون، إياد. (2012م). نظم صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أثرها على تقديرات الموازنة، دراسة حالة قطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة

البنك الدولي للإنشاء والتعمير، معهد البنك الدولي، وحدة التدريب والنقاش الفكري. (2005م). أوراق عمل، المساءلة الاجتماعية داخل القطاع العام (أ)

البنك الدولي. (نوفمبر 2011م). تقرير حول مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، دروس مستفادة من التحولات الاقتصادية والسياسية السابقة، (ب)

البنك الدولي. الدليل المرجعي للمساءلة الاجتماعية، ماذا تعني المساءلة الاجتماعية بالنسبة للبنك الدولي، الفصل الثاني. (2005م)، (أ)

التقرير السنوي الخامس للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان 1999م

التميمي، عبد الرحمن. (27 أغسطس 2013م). ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد". رام الله/ فلسطين

الجبالي، عبد الفتاح. (15 مارس 2012م). المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة. ورقة أولية للنقاش، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية

أبو حبيب، محمود. (2014م). واقع تطبيق معايير الشفافية الدولية في المنظمات الدولية العاملة في قطاع غزة، دراسة حالة UNRWA، (دراسة ماجستير غير منشورة)، غزة

حرب، جهاد. (آذار /2003م). المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطي-مفتاح تقرير حول: أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني.

خشارمة وحسين علي. (2013). العوامل المؤثرة في تطور الموازنة العامة في الأردن: دراسة ميدانية

الحاج، " طارق. (2009م) المالية العامة" ، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص35

الداعور، اسلام. (2008م). مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية (رسالة ماجستير منشورة). جامعة الخليل، الخليل

دعيبس ومنال فؤاد. (2004). مدى تطبيق الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية

لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة، الدور غير العادية الرابعة، الجلسة الأولى - الاجتماع التسعون المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة، تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة حول موازنة السلطة لعام 2014، يوم الأربعاء الموافق 2015/6/2

عساف، عبد المعطي. (1986م). دورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية

دياب، أسامة وعبد الحليم، ريم. (ديسمبر 2014م). شفافية الموازنة العامة للدولة، الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري، ط1، القاهرة، مصر: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

أبو الرب، محمود/أحمد، حسين/أبو خلف & نايف. (2007م). آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الفلسطينية: رؤية المواطن الفلسطيني.

رجب، معين. (2015م). موازنة السلطة الفلسطينية لعام 2015 بين الواقع والمأمول. ورقة عمل مقدمة على ضوء التقرير المالي للجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة

زعيتير، أحمد. (2012م). دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة 2000-2001، (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الأزهر. غزة

سايح بو زيد. (2012م). سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية *El-Bahith Review*، (10) 55-66

سجى، فاطمة. (2010-2011م). الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة

شبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي وهيئة كير الدولية - مصر. (مايو 2013م). التقرير الختامي، تقييم أولى للمساءلة الاجتماعية في العالم العربي، (ب)

شراكة الموازنة الدولية (IBP). (2008م). التقرير النهائي لمسح الموازنة المفتوحة، "الموازنات المفتوحة، تغيير في نوعية الحياة" (هـ)

شراكة الموازنة الدولية (IBP). (سبتمبر 2015م). تقرير مسح الموازنة المفتوحة "الموازنات المفتوحة، تطوير مستويات المعيشة" (ب)

شراكة الموازنة الدولية (IBP)، مركز الموازنة وأولويات السياسة. (سبتمبر 2015م). دليل استبيان الموازنة المفتوحة، توضيح الأسئلة والإجابات، (ج)

شراكة الموازنة الدولية (IBP)، مركز أولويات الموازنة والسياسات. (2007م). استبيان الموازنة المفتوحة، (و)

الشريف، حنين. (2013م). أثر المساءلة الإدارية على الأداء الوظيفي للعاملين الإداريين في وزارة التربية والتعليم في قطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية، غزة

- الثلة، علا. (2005م). محددات الإيرادات العامة في فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة).
جامعة النجاح الوطنية. نابلس
- صبيح، ماجد، وآخرون، "الاقتصاد الفلسطيني"، جامعة القدس المفتوحة، عمان، 2008م
صحيفة الحدث، العدد 55، 12 كانون ثاني 2016م
- الطباع، ماهر. (2012م) "حصار اقتصاد قطاع غزة خلال عام 2011م". تم استرجاعه في
20 يناير، 2015م على الرابط <http://pulpit.alwatanvocie.com>
- الطهراوي، عبد المنعم، ورقة عمل بعنوان مأسسة المساءلة الاجتماعية في فلسطين والمشاركة
الشبابية، المؤتمر الأول للمساءلة الاجتماعية الأول، 2014م
- الطيراوي. سجي. (2011م). حرية الوصول للمعلومات في الواقع القانوني والعملي في فلسطين
أمان
- عبد النبي، نبيل. (2012م). الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الفلسطينية 2000-
2010م. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الأزهر. غزة
- العضايلة، علي محمد عمر & الطراونة، رشا نايل حامد. (2010م). أثر تطبيق الشفافية على
مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية *Jordan Journal of Business Administration*, 6(1), 63-96.
- عطا الله، زاهر. (2016م). دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، دراسة تطبيقية على
المجلس التشريعي 2008-2013م جامعة الأقصى
- عطاالله، زاهر. (2016م). دور وسائل الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد (رسالة ماجستير
غير منشورة). غزة
- عطياني، نصر. (2004م). الأزمة المالية وانعكاساتها على الاقتصاد الفلسطيني: السيناريوهات
المحتملة، معهد السياسات العامة، مجلة سياسات. رام الله العدد (9)، ص47
- العفيفي، عبير. (2007م). معوقات عمل وحدات المراجعة الداخلية والليات المقترحة لزيادة
فاعليتها، دراسة تحليلية تطبيقية على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة (رسالة
ماجستير غير منشورة)

العلمي، صباح. (2006م). دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة.

علي، ناصر. (2008م). دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز المشاركة السياسية في فلسطين. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. نابلس

عواد، احسان. (2016م). دور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز آليات المساءلة الاجتماعية في الحكم المحلي قلم الجمهور (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة

الغبلاني المكناسي، رشيد. (29 مايو 2011م). مشروع الحكامة المحلية والمواطنة في المدن المتوسطة - الشفافية وتقديم الحساب (CMRD local Med, proyecto local)

غنام، فريد. (2006م). إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين (رسالة ماجستير غير منشورة) الجامعة الإسلامية. غزة

غيغينات، كارولين. الجلسة المواضيعية الثانية: تعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة، مذكر مرجعية الفاصد، أريان. (1998م). تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين

فهمي، ليلي. (25-27 يوليو 2004م). النظام المحاسبي لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات. ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية. دمشق - الجمهورية العربية السورية

فوكس، جوناثان. البنك الدولي للإنشاء والتعمير، معهد البنك الدولي، (سبتمبر 2014م) سلسلة أوراق عمل الشراكة العالمية للمساءلة الاجتماعية، ورقة العمل رقم (1)، المساءلة الاجتماعية: ماذا تعني الأدلة بالفعل؟

القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م

قانون رقم 7 لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون الإدارية والمالية

قرداغي، كاوه. (2011م). أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري، دراسة تحليلية لآراء عينة من مواطني إقليم كردستان وعلى مستوى محافظتي سلیمانیه وأربيل. CIPE بدعم من سايب، KEDO وبتنفيذ من قبل منظمة كيدو

أبو القمصان، عبد الله. (2015م). العوامل الاقتصادية المؤثرة على العجز المالي في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 1995-2013. (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة

الكبيسي، عامر خضير مشرف & السبيعي، فارس بن علوش بن بادي. (2010م). دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية. (Doctoral dissertation) الكعبي، جبار وعبد الحميد، ياسر. (2008م). شفافية الضريبة وأفاق تطبيقها في الهيئة العامة للضرائب. ورقة مقدمة إلى مؤتمر نحو استراتيجية وطنية شاملة لمواجهة الفساد وتعميم ثقافة النزاهة المقدم إلى هيئة النزاهة. بغداد

لبد، عماد. (2016م). الأبعاد الاجتماعية في موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية. مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية (1)12، ص ص 20-23

لبنى، & بلغيث. (د.ت) العنوان: حوكمة الإدارة المحلية وتطبيقاتها على ضوء قانون الولاية في (المساءلة، الشفافية، المشاركة في قانون 07-12) (Doctoral dissertation, Université Larbi Tebessi de Tébessa، الجزائر)

لبنى، عبد اللطيف. (2011م). نحو مزيد من المساءلة والشفافية في الموازنة العامة للدولة في مصر، جامعة القاهرة

لعمارة، جمال. (2002م). مداخل الموازنة العامة للدولة. مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، عدد (2)، ص (2)

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، شفافية الموازنة، مكسب للجميع بلا خسائر، صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية، ط1، ابريل 2016م

جمعية الحياة والأمل. (2014م). مجلة المساءلة الاجتماعية في فلسطين، العدد الثاني، ديسمبر 2014م، غزة، ص 16

المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير التقييم الذاتي، 21 تشرين أول 1996، رام الله

المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة حول موازنة السلطة لسنة 2014م، جلسة 3 يونيو 2016م

مجلس حقوق الإنسان. (2013م). التقرير السنوي لمفاوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السلمية والأمين العام، الدورة الخامسة والعشرون

المجموعة اليمنية للشفافية والنزاهة. (2013م). امتلاك المعلومة: الحصول على المعلومات في اليمن. <http://www.ytti-ye.org>

محمد، أيمن، مؤسسة فريدرش ايبرت، مكتب الأردن والعراق، ورقة سياسات، الفساد والمساءلة في العراق، أيلول 2013م

مخيمر، عبد العزيز جميل وعبد المحسن جودة وناجي محمد فوزي خشية، وعبد القادر محمد عبد القادر، وسعد عبد الحميد مطاوع. (2000م). قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر

المدخلي، محمد، (د.ت)، منهجية تحليل المحتوى، تطبيقات على مناهج البحث

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (2009م). تقارير مختلفة

مركز الميزان لحقوق الإنسان. (17-18 ديسمبر 2003م). وقائع المؤتمر السنوي الأول، الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2004، نحو مشاركة أوسع. غزة (د)

مركز الميزان لحقوق الإنسان. (26 ديسمبر 2005م). وقائع المؤتمر السنوي الثالث، الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2006 بعد تنفيذ خطة الانفصال. غزة، (ب)

مركز الميزان لحقوق الإنسان. (31 ديسمبر 2004م). وقائع المؤتمر السنوي الثاني، الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام 2005، تخطيط ورقابة... إيرادات ونفقات. غزة، (أ)

مركز الميزان لحقوق الإنسان. (ديسمبر 2002م). دليل الموازنة العامة. غزة، (ج)

مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (3-5 أكتوبر، 2010م). المشاركة بالرأي والمساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات. وثيقة معلومات أساسية مقدمة في فعاليات التدريب الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية، مصر، القاهرة

مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية NDC. (2015م). دليل المساءلة الاجتماعية

مركز موارد التنمية. دليل المساءلة الاجتماعية - تطبيقات عملية

مشروع تعزيز المساءلة المجتمعية في قطاع الحكم المحلي الذي تنفذه البلدية بدعم من التعاون الألماني "GIZ" وبالتعاون مع الهيئة الاستشارية الفلسطينية لتطوير المؤسسات غير الحكومية

PCS

- المصري، أشرف. (2010م). الفساد في السلطة الوطنية الفلسطينية وأثر محاربه في تعزيز الانتماء الوطني للفرد الفلسطيني 1994-2006، نابلس
- أبو مصطفى، محمد. (2009م). دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999-2008 (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة
- مصلح، عبير. (2013م). النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد. الطبعة الثالثة. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (14 كانون الثاني 2016م). موازنة عام 2016 والتطورات الأخيرة التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية ورقة خلفية، جلسة طاولة مستديرة، رام الله
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (2012م). الاستدامة المالية. رام الله
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (22 نيسان 2015). تقييم تنفيذ موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2014 ومتغيرات السياسة المالية في موازنة 2015، ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة رقم 2. رام الله
- معهد الحقوق، جامعة بيرزيت. (2014م). أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة. "معالجات قانونية مختارة"
- معهد الربيع العربي. الشمراني، غادة. (د.ت). متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة. جامعة الملك سعود
- مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان-المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان- الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2006م، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة رقم 9
- مكتبة حقوق الإنسان، جامعة منيسوتا، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
- مناصرة، عزوز. (2006-2007م). أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر. (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة محمد خيضر - بسكرة. الجزائر
- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأنتوساوي). معيار الأنتوساوي رقم ISSAI 20، مبادئ الشفافية والمساءلة. <http://www.intosai.org/>
- منظمة الشفافية الدولية، 2009م

النجداوي، ريم. (15-16 سبتمبر 2014م). مقدمة حول المساءلة لخطة التنمية لما بعد عام 2015، إدارة سياسات التنمية المستدامة

النمس، إبراهيم. (2012-2013م). مدى توفر أسس تطبيق الموازنة على أساس الأنشطة في وزارة الصحة (دراسة ميدانية على المستشفيات الحكومية العاملة في قطاع غزة). (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة الأزهر. غزة

أبو هدايف، ماجد. (2006م). تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية. غزة

هيئة كير الدولية - مصر. (2014-2015م) استبيان حول أهم أدوات المساءلة الاجتماعية (ج)

هيئة كير الدولية - مصر. (يوليو 2013م). النشرة المعرفية لشبكة المساءلة الاجتماعية بالعالم العربي، العدد (3)، <http://www.ansa-aw.net/349/resources/Resourses/36739> (أ)

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية 2014-2016، بناء الدولة وتجسيد السيادة، 2014م

وزارة التخطيط. (ديسمبر 2008). "خطة التنمية الفلسطينية 2008-2011"

وزارة التخطيط/ الموازنة العامة الفلسطينية بين النظرية والتطبيق، 2012م:10

وزارة التخطيط، "خطة التنمية الفلسطينية 2008-2011". ديسمبر 2008

وزارة الحكم المحلي. (2015م). ورقة سياسات حول تعزيز ومأسسة المساءلة الاجتماعية في أعمال الهيئات المحلية، غزة

وزارة المالية، قطاع الموازنة العامة للدولة. (يناير 2014م). الموازنة في 25 سؤال وجواب. جمهورية مصر العربية

وشاح، محمود. (2008م). الإطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني، دراسة ميدانية (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الإسلامية

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تقرير استدامة منظمات المجتمع المدني لعام 2012 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2012م

وهدان، هارون. (2014م). دور الإيرادات غير السيادية في تمويل الموازنة وطرق تفعيلها (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النجاح الوطنية. نابلس

المقابلات:

- أسامة نوفل: مدير عام في وزارة الاقتصاد الوطني، مقابلة شخصية، 25 أغسطس 2016م، غزة
- عبد المنعم الطهراوي: خبير في مجال المساءلة الاجتماعية، المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات، مقابلة شخصية، 28 سبتمبر 2016م غزة
- وائل الداية: أستاذ جامعي في الجامعة الإسلامية، مقابلة شخصية، 29 أغسطس 2016، سبتمبر
- مؤيد عفانة، عضو في الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، مقابلة هاتفية، 24 أغسطس 2016م، رام الله
- هامة زيدان، مديرة مركز المناصرة والإرشاد القانوني، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، مقابلة هاتفية، 27 سبتمبر 2016م، رام الله

ثالثاً: المراجع الأجنبية

Ackerman, J. M. (2005). Human rights and social accountability. Participation and Civic Engagement, Social Development Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank.

Agarwal, S., & Heltberg, R. (May 2009). Scaling-up social accountability in World Bank operations.

Ahmad, R. (2008). Governance, social accountability and the civil society. *JOAAG*, 3(1), 10-21.

Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. (Eds.). (2013). The international handbook of public financial management. Springer.

Arroyo, D., & Sirker, K. (2005). Stocktaking of social accountability initiatives in the Asia and Pacific Region. World Bank Institute Working Papers.

Benito, Bernardino and Francisco Bastida. 2009. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, May/June

Bhat, R. (Nov, 7, 2015). Right to information act: a great steps to tackle corruption. *Research on Humanities and facial science*

Camargo, C. B., & Jacobs, E. (2011). Social Accountability and its Conceptual Challenges: An analytical framework. Working Paper Serie 16, Basel Institute, https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/biog_working_paper_16.pdf.

Citizen-based service delivering monitoring: research into current practices- Department of performance Monitoring and Evaluation in the presidency (DPME), support of the (PDPPD)

Cottarelli, C. (2012). Fiscal Transparency, Accountability, and Risk. IMF Policy Paper.

Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement. *Education policy analysis archives*, 8, 1.

De Renzio, P., & Masud, H. (2011). Measuring and promoting budget transparency: the Open Budget Index as a research and advocacy tool. *Governance*, 24(3), 607-616. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

Flore, L. (2004). World Bank (by)," World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People", London, Oxford University Press. *Diritto pubblico*, 10(1), 385-402.

Florina, B. O. B. E. Ş. (2013) The Applicability of the Principles That Govern the Budgetary Activity. *Studies in Business and Economics*, 8(1), 5-10.

Florina, B. O. B. E. Ş. (2013). The Applicability of the Principles That Govern the Budgetary Activity. *Studies in Business and Economics*, 8(1), 5-10.

Fölscher, A. (2010). Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability. Transparency and Accountability Initiative c/o Open Society Foundation, London, United Kingdom. http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.

Freedom House. 2012. "Israeli-Occupied Territories and Palestinian Authority. "<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2011/israeli-occupied-territories-andpalestinian-authority>

Goertz, A. M., & Jenkins, R. (2003, November). Reinventing Accountability: Making Democracy Work.". In Conference Paper presented at World Bank Sustainable Development Lecture Series. Washington DC: November.

Hansen, E. F., (Jan 2014). Danish Institute for International Studies "DIIS". Social Accountability and Public Service Delivery in Rural Africa

IBP paper: Open Budget survey tracker, Sep 2014: 4

Isaksen, J., Amundsen, I., & Wiig, A. (2007). *Budget, State and People. Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola*. Chr. Michelsen Institute. <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-all-eight-key->

Kasabreh, Ghassan, Areej Daibas, Jamileh Sahlieh, Aengus O'Dochartaigh, Darshana Patel, Sanjay Agarwal, Sabine Beddies, and Meskerem Brhane. 2012. and Hana Salah. Social Accountability Innovations in the NGO Sector in West Bank and Gaza :The Palestinian NGO Projects. Social Development Notes. Washington: World Bank

King, R., Owusu, A., & Braimah, I. (2013). Social Accountability For Local Government in Ghana. *Commonwealth Journal of Local Governance*, (13/14).

Lister, S. (2010). *Fostering Social Accountability: From Principle to Practice—A Guidance Note*.

Malena, C., & Forster, R. (2004). *Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice*.

Meyers, Renee, UWS Leader Site, February, 2010

Ministry of Local Government. 2012. *The National Strategy to Achieve the MDGs by 2015*. Ramallah: Palestinian National Authority.

Nofianti, L., & Suseno, N. S. (2014). Factors Affecting Implementation of Good Government Governance (GGG) and their Implications towards Performance Accountability. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 164, 98-105.

Perzzotti, E & Smuloviz, C. (2006). *An introduction on social Accountability*. University of Pittsburgh Press

Petrie, M., & Shields, J. (2010). Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?. *OECD Journal on Budgeting*, 10(2), 75. <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-all-eight-key->

Post, D., & Agarwal. S., How to notes: citizen charters, Enhancing services delivering through accountability, GAC in project, , World bank, http://www.ansaaw.net/upload/ar/pillars/budgettransparency/1%20AR%20Glossary%20of%20Social%20Accountability%20Tools_AR.pdf

PRAN - World Bank (Feb.2012), Source book 21 social accountability tools

Prepublication version of a paper subsequently abridged and published as a chapter in Adam Kuper and Jessica Kuper (eds), *The Social Science Encyclopedia* (New York: Routledge, 2004). Goetz, Anne Marie and Jenkins, Rob, 2004, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor*, London: Macmillan/Palgrave

Ramkumar, V. (2008). *Our money, our responsibility: a citizens' guide to monitoring government expenditures*. International budget project (IBP).

Responsible. Accountable. Flexible. Informed. Stable. *The Campaign for a Better Budget Process*. (Jan 2007). Minnesota budget project

Rozo, M. Integrity Pacts, Transparency International

Said, J., & Jaafar, N. H. B. (2014). Accountability in government linked companies: an empirical finding. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 145, 294-299.

Sandu, E. A., Solomon, G., Morar, D., & Muhammad, A. S. (2014). Considerations on implementation of a social accountability management system model in higher education. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 142, 169-175.

Sayogo, D. S., & Harrison, T. (2012, June). Effects of the internet and sociocultural factors on budget transparency and accountability. In *Proceedings of the 13th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 11-20). ACM.

Singh, J. & Shah, P. World Bank, *Community Scorecard Process: A Short Note on the General Methodology for Implementation*

Sipondo, A. (2015). *Does Context Matter? A study of PSAM's Approach to SA in Mozambique*

Social accountability sourcebook, chapter3, methods and tools

Training materials for Governments OBI-PBS, MGP, 2012:1)
<http://www.internationalbudget.org/why-budget-work/budget-formulation/analyze-pb-statements/>

UNDP –(2013) "Reflections on Social accountability

UNDP, *Fostering Social Accountability: A guidance note*, Transparency International 2011, World Bank 2007

World Bank, *Social Accountability Sourcebook*

http://www.ansa-aw.net/upload/ar/pillars/budget-transparency/1%20AR%20Glossary%20of%20Social%20Accountability%20Tools_AR.pdf). Retrieved 16 May 2015

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey-tracker/>). Retrieved 16 May 2015

<http://www.internationalbudget.org/why-budget-work/budget-formulation/analyze-pb-statements/>). Retrieved 20 June 2015

<http://www.opengovguide.com/commitments/publish-all-eight-key->. Retrieved 1 July 2015

<http://www.bethlehem-city.org/enwww.aisha-pal.ps>). Retrieved 25 January 2016

<http://www.pngo.net/?lang=ar>). Retrieved 25 January 2016

<http://www.pcdcr.org/arabic/>). Retrieved 25 January 2016

<https://www.aman-palestine.org/>). Retrieved 1 May 2015

(<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/methodology/>). Retrieved 20 May 2015

Community Scorecard Process: A Note on Methodology
(<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143333-1116505690049/20509286/comscorecardsnote.pdf>). Retrieved 1 November 2015

(<https://sqarra.wordpress.com/budjet3>). Retrieved 16 January 2016

(Sabri. Mohammed. (2011). Youth Council in Qalqilia. *Banorama*. Retrieved 2 February 2016. (<http://www.panet.co.il/article/38944>))

الملاحق

ملحق رقم (1): قائمة بأسماء المحكمين

#	الاسم	الدرجة العلمية	مكان العمل
1.	أ. د. محمد إبراهيم مقداد	أستاذ جامعي	الجامعة الإسلامية
2.	د. وائل حمدي الداية	أستاذ جامعي	الجامعة الإسلامية
	أ. عبد المنعم رمضان الطهراوي	مدير المشاريع/خبير في المساءلة الاجتماعية	المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات
3.	أ. أسامة نوفل	مدير عام	وزارة الاقتصاد الوطني
4.	أ. مؤيد عفانة	خبير في شفافية الموازنة العامة	عضو في الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين
5.	أ. مروة عاطف أبو عودة	منسقة مشاريع / خبيرة في المساءلة الاجتماعية	الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

ملحق رقم (2): أسماء الأكاديميين والمختصين الذين تم مقابلتهم

#	الاسم	الدرجة العلمية	مكان العمل
1.	د. وائل حمدي الداية	أستاذ جامعي	الجامعة الإسلامية
2.	أ. عبد المنعم رمضان الطهراوي	مدير المشاريع/خبير في المساءلة الاجتماعية	المركز الفلسطيني للديمقراطية وحل النزاعات
3.	أ. أسامة نوفل	مدير عام	وزارة الاقتصاد الوطني
4.	أ. مؤيد عفانة	خبير في شفافية الموازنة العامة	عضو في الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين
5.	أ. هامة زيدان	مديرة مركز المناصرة والإرشاد القانوني	الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، رام الله