الرقابة على الإنفاق العام في ظل حالة الطوارئ / جائحة كورونا

د. أحمد أبو دية

المحاسبة
خضوع الأشخاص الذين يتولّون مناصب عامة للمحاسبة عن أعمالهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم في المناصب العليا مثل الوزراء ومن هم في مراتبهم.

تركت جائحة كورونا تأثيرات بارزة على كافة مناحي الحياة الفلسطينية شأنها شأن مُختلف دول العالم الذي يواجه هذه الجائحة، فقد صدر بتاريخ 2020/03/05 المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ واتبع المرسوم بإصدار قرار بقانون بشأن تنظيم حالة الطوارئ بتاريخ 2020/03/22 وإعلان الحجر الصحي في الأراضي الفلسطينية لمنع تفشي الوباء، وقد شملت الإجراءات والتدابير التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية إغلاق المناطق الفلسطينية ومنع التنقل بين المحافظات والقرى والبلدات والمخيمات، وحظر حركة الأفراد في أضيق الحدود، والحجر الإلزامي للمصابين والقادمين من الخارج في أماكن مخصصة لذلك، وإغلاق المصالح التجارية ومنع العمال الفلسطينيين من الوصول إلى أعمالهم في داخل الخط الأخضر، وإغلاق المؤسسات العامة والوزارات باستثناء وزارة الصحة والاقتصاد الوطني ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة المالية والتخطيط وهيئة الشؤون المدنية، وامتد الإغلاق لنحو ثلاثة أشهر بين إغلاق متواصل ومتقطع، وتم إعلان حالة الطوارئ وتجديدها عدة مرات وهي ما زالت قائمة حتى تاريخه.

أدت جائحة كورونا وما تبعها من تدابير وإجراءات لمواجهة الجائحة إلى تعطل الأنشطة الاقتصادية والحركة التجارية خاصة خلال فترات الإغلاق وهو ما ترك انعكاسه السلبي على الإيرادات العامة فانخفضت الإيرادات المحلية من الضرائب والرسوم، كما تراجع حجم المقاصة (الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة التي تجبيها إسرائيل نيابة عن الجانب الفلسطيني) نسبياً، كما تتطلب مواجهة الجائحة زيادة الإنفاق العام لتوفير الأدوية والمستلزمات الطبية وألبسة خاصة وأدوات الفحص المخبرية وتوفير أماكن الحجز ونشر الأجهزة الأمنية لتطبيق تدابير الحجر الصحي.

ولم تشكل جائحة كورونا وما ارتبط بها من إعلان حالة الطوارئ والتدابير الأخرى الأزمة الوحيدة التي واجهتها الأراضي الفلسطينية فقد تزامنت مع هذه الأزمة سعي الاحتلال الإسرائيلي والولايات المتحدة لتصفية القضية الفلسطينية من خلال محاولة تطبيق صفقة القرن عبر إعلان حكومة الاحتلال عن مشروع ضم أجزاء كبيرة من الأراضي

الفلسطينية في الضفة الغربية الأمر الذي دفع بالقيادة الفلسطينية لاتخاذ قرارات مهمة لمواجهة مشروع الضم تمثلت بوقف العمل بكافة الاتفاقيات مع إسرائيل وقطع العلاقات معها بما فيها كل أشكال التنسيق التي كانت قائمة بين الجانبين وشمل ذلك التوقف عن استلام أموال المقاصة وفقاً للشروط الإسرائيلية مما أدى إلى فقدان الموازنة العامة نحو 65% من مواردها الأمر الذي مس بقدرة الحكومة على الإنفاق ومواجهة جائحة كورونا وكذلك مس بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية ودفع رواتب موظفيها.

موازنة لحالة الطوارئ لمواجهة الجائحة

تبعاً للظروف الناتجة عن جائحة كورونا وانعكاساتها على النشاطات الاقتصادية والتجارية وتوقع انخفاض الإيرادات العامة فقد برزت سيناريوهات متشائمة حول الوضع الاقتصادي الفلسطيني، حيث أشارت التوقعات بتراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تتراوح بين 11-14% خلال عام 2020 مقارنة بالعام 2019 وقُدّرت خسائر الاقتصاد الفلسطيني جراء الجائحة بنحو 2.5 مليار دولار، وفي ظل هذه التوقعات أعلنت الحكومة الفلسطينية أنها ستعمل بموازنة تقشفية تتركز فيها أولويات الإنفاق على مواجهة مخاطر جائحة كورونا ودعم النظام الصحي ومساعدة الفقراء وتوفير رواتب الموظفين واحتياجات الأمن. كما أعلنت الحكومة نيتها تقليص الإنفاق الحكومي الجاري، وبتاريخ 2020/03/31 صدر قرار بقانون بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020، وقد اعتمدت الموازنة مبدأ إمكانية التعديل والتحديث في بنود الموازنة في ضوء المستجدات المالية، وإعداد خطط نقدية شهرية ترتكز على مبدأ التقنين وفقاً للأولويات التي يُقررها مجلس الوزراء بما ينسجم والظروف القائمة.

قدرت الموازنة صافي الإيرادات العامة بمبلغ 8,358,0 مليون شيكل وهي أقل بنسبة 30% من الإيرادات المتحققة في العام 2019، وقدرت النفقات العامة وصافي الإقراض بمبلغ 17,787,0 مليون شيكل أي ما يقارب ضعف الإيرادات العامة، وقد بلغ العجز المقدر في الموازنة العامة قبل التمويل بمبلغ 9,429,0 مليون شيكل وبعد التمويل بنحو 5 مليار شيكل.

وتشير البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية للفترة من شهر كانون الثاني وحتى نهاية حزيران 2020 (بيانات نصف سنوية) أن إجمالي صافي الإيرادات بلغ 5,246,6 مليون شيكل خلال الفترة المذكورة بينما بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض لذات الفترة 6,840,9 مليون شيكل، أما أوجه الإنفاق العام كما يظهر في بيانات وزارة المالية فتمثلت في الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية، واستخدام السلع والخدمات والنفقات التحويلية والنفقات الرأسمالية والفائدة وصافي الإقراض ومدفوعات مخصصة[1] وقد وزعت النفقات على الأوجه المذكورة على النحو الوارد في الجدول التالي:

1. المالي لشهر حزيران 2020، الصادر عن وزارة المالية
http://www.pmof.ps/pmof/internal.php?var=11

إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض المتحقق للنصف الأول من عام 2020 على أساس الالتزام مقارنة بالعام 2019 والموازنة للعام 2018 (مليون شيكل)

أوجه الإنفاق	المتحقق للنصف الأول من عام 2020	المتحقق للنصف لأول من عام 2019	المقدر لنصف عام 2018
إجمالي النفقات	**6,840,9**	**7,260.7**	**8,089.5**
الرواتب والأجور	3,316,8	3,239.2	3,939
المساهمات الاجتماعية	330,6	328.8	382
استخدام السلع والخدمات	639,9	868.7	1,043
النفقات التحويلية	1,758,9	1,937.8	2,466
النفقات الرأسمالية	23.4	25.6	39
الفائدة	79,8	99.9	152.5
صافي الإقراض	501,8	572	450
مدفوعات مخصصة	189,7	188.6	

المصدر: بيانات وزارة المالية، التقرير المالي لشهر حزيران وتقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019.

وتشير البيانات حول أوجه الإنفاق خلال النصف الأول من العام 2020 إلى تقارب نسبي مع أوجه الإنفاق لذات الفترة من عام 2019 مع تراجع طفيف نظراً إلى وجود ذات الأزمة المالية القائمة اليوم والناتجة عن قرار القيادة الفلسطينية عدم قبول تسلم أموال المقاصة منقوصة بعد أن قررت حكومة الاحتلال الإسرائيلي خصم مبلغ منها يوازي ما تدفعه الحكومة من مستحقات للأسرى وأُسر الشهداء، وفي ضوء ذلك صدر قرار الرئيس بتاريخ 2019/03/25 بشأن اعتماد موازنة 2018 من حيث الإيرادات والنفقات للعام 2019 والإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة.[2]

2. تقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019
www.aman-palestine.org/reports-and-studies/page-sec-15-14

من جهة أخرى يبرز الجدول التالي أوجه الإنفاق وفقاً لعدد من مراكز المسؤولية والتي تشير إلى قرار الحكومة بتركيز الإنفاق على قضايا معينة في ظل الأزمة المالية القائمة وهي مواجهة الوباء ودعم الفئات الفقيرة ودفع الرواتب والأجور وتأمين احتياجات الأمن.

النفقات حسب بعض مراكز المسؤولية على أساس الالتزام خلال النصف عام 2020 مقارنة بالأعوام 2019 و 2018

أوجه الإنفاق	النصف الأول من عام 2020	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة لنصف عام 2020	النصف الأول من عام 2019	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة لنصف عام 2019	النصف الأول من عام 2018	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات العامة لنصف عام 2018
إجمالي النفقات المتحققة	**6,440,401**	**100%**	**7,260,700**	**100%**	**8,089,500**	**100%**
وزارة الداخلية والأمن الوطني	1,509,023	23,4%	1,325,875	19%	1,503,141	18,5%
وزارة التنمية الاجتماعية	498,911	7,7%	510,496	7%	664,927	8%
وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي	1,387,056	21,5%	1,402,523	20%	1,400,582	17,3%
وزارة الصحة	659,375	10,2%	821,749	12%	862,210	10,6%

المصدر: بيانات وزارة المالية التقرير المالي لشهر حزيران وتقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019.

وفقاً للجدول أعلاه فقد شكل الإنفاق على الأمن والتنمية الاجتماعية والتعليم والصحة ما يقارب ثلثا النفقات العامة بزيادة نحو 4% لذات الفترة من عام 2019 ونحو 8% لذات الفترة من عام 2018.

يشير الجدول التالي إلى تراجع النفقات التطويرية خلال النصف الأول من عام 2020 مقارنة بذات الفترة من عامي 2019 و2018 بنحو 250 مليون شيكل وهو ما يؤشر بوضوح إلى الأزمة المالية القائمة وتراجع التمويل الخارجي، وقد خصص نحو 75% منها للأمن والتعليم والصحة والحكم المحلي والزراعة والمياه وهي القطاعات التي تحظى بالعادة بمعظم النفقات التطويرية.

النفقات التطويرية لعدد من مراكز المسؤولية لنصف العام 2020 على أساس الالتزام مقارنة بنفس الفترة لعامي 2019 و 2018

أوجه الإنفاق	النصف الأول من عام 2020	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات التطويرية لنصف عام 2020	النصف الأول من عام 2019	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات التطويرية لنصف عام 2019	النصف الأول من عام 2018	نسبة الإنفاق إلى إجمالي النفقات التطويرية لنصف عام 2018
إجمالي النفقات التطويرية	**324,759,000**	**100%**	**574,017,000**	**100%**	**574,973,000**	
وزارة الداخلية والأمن الوطني	46,707,000	14,3%	75,060,000	13%	68,505,000	12%
وزارة الحكم المحلي	34,910,000	10,7%	96,185,000	17%	64,406,000	11%
سلطة المياه	41,258,000	12,7%	91,042,000	16%	106,803,000	18,5%
وزارة الزراعة	12,327,000	3,7%	35,298,000	6%	590,000	1%
وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي	84,417,000	26%	137,726,000	24%	115,231,000	20%
وزارة الصحة	20,393,000	6,3%	29,615,000	5%	28,481,000	5%

المصدر: بيانات وزارة المالية التقرير المالي لشهر حزيران وتقرير الفريق الأهلي لشفافية الموازنة نصف السنوي لعام 2019.

آليات الرقابة على الإنفاق العام في ظل الجائحة

تتعدد أدوات وجهات الرقابة التي يمكن الإشارة لها للتأكد من حسن إدارة المسؤولين للمال العام، وتتضمن التشريعات الفلسطينية نصوصا متعددة في هذا الشأن. وتنقسم الرقابة في هذا المجال إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، فالرقابة الداخلية تتمثل بالمحاسب العام في وزارة المالية والتقارير الدورية الصادرة عن الوزارة حول تنفيذ بنود الموازنة من إيرادات ونفقات وفي مقدمتها الحساب الختامي، ووجود وحدات وإدارات الرقابة والتدقيق الداخلي في الهيئات والمؤسسات العامة إضافة إلى مراقب مالي يتبع لوزارة المالية في المؤسسات العامة، كما يقوم مجلس الوزراء بالمتابعة والتدقيق على أوجه الإنفاق العام والسياسات المتبعة في هذا المجال، أما الرقابة الخارجية فتتمثل في عدد من المؤسسات والهيئات المختصة بحكم القانون كالمجلس التشريعي الفلسطيني وديوان الرقابة المالية والإدارية.

وبالرغم مما تقدم فإن الواقع الفلسطيني يشير إلى وجود ضعف واضح في الرقابة على إدارة المال العام ناتج عن غياب المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يمثل الجهة الرقابية الأساسية في هذا المجال بحكم دوره في نقاش الموازنة وإقرارها ومتابعة الرقابة على حسن تنفيذ بنودها، فقد ضعف دور المجلس في هذا المجال منذ الانقسام الداخلي الفلسطيني في منتصف عام 2007 قبل أن ينتهي تماما بحل المجلس منذ نهاية العام 2018.

كذلك فإن إعداد ومناقشة وإقرار الحساب الختامي والذي يجب أن يقدم إلى المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية خلال فترة لا تزيد عن سنة من نهاية العام المالي المنصرم، ليتم تدقيقه من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية وتسليمه للمجلس التشريعي لمناقشته وإقراره، كل ذلك لا يجري الالتزام به وفقاً للقانون فهناك تأخر واضح ولسنوات عدة في إعداد وتقديم تقرير الحساب الختامي للجهات المعنية مما يفقد هذا التقرير الهدف منه كأداة للرقابة والمساءلة والمحاسبة في حالات التقصير أو في حالات إساءة استخدام المال العام.

كما أن غياب المجلس التشريعي كجهة رقابة ومساءلة ومحاسبة يضعف من دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على حسن إدارة المال العام إذ من المفترض أن تسلم هذه التقارير إلى المجلس التشريعي والرئيس ومجلس الوزراء، وغياب المجلس التشريعي حال دون استخدام هذه التقارير في المساءلة والمحاسبة باعتباره صاحب الصلاحيات في هذا المجال بموجب القانون الأساسي الفلسطيني. ووفقاً لتقرير الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة فقد نشرت وزارة المالية 5 وثائق من أصل 8 تتعلق بإدارة المال العام، حيث تم نشر قانون الموازنة، وان كان ذلك بشكل مختصر جداً ودون توضيح لأي موازنات تفصيلية لمراكز المسؤولية. كما تم نشر موازنة المواطن، ونشر التقارير الشهرية، وإن لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها. في حين لم يتم نشر التقرير النصف السنوي للعام

الجاري الذي يجب أن يشمل تحليل للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقام للإنفاق، وعليه فإن هناك ضعفاً في الالتزام في تحقيق مبادئ الشفافية، وهي المتطلب الأساسي وتحديداً في حالة الطوارئ.

إن استمرار قيام وزارة المالية والتخطيط بنشر وثيقة الموازنة العامة وموازنة المواطن والتقارير المالية حول الإيرادات والنفقات العامة وغيرها من الوثائق المالية، يُعد عاملاً مُهماً لضمان الشفافية ونزاهة إدارة المال العام، إلا أن غياب المجلس التشريعي كجهة رقابية أساسية على إدارة المال العام يتطلب تعزيز دور المؤسسات والأدوات الرقابية الأخرى وفي مقدمتها الرقابة والتدقيق الداخلي ودور مجلس الوزراء و ديوان الرقابة المالية والإدارية في هذا المجال.

إساءة استعمال السلطة

قيام الموظف أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل انتهاكاً للقوانين.