



## الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني

د. نصر عبد الكريم

سنة الفقهاء

٢٠١٠



foundation  
for the future



## الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني

٢٠١٠

الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني

نصر عبد الكريم، سناء الفقهاء

برنامج تعزيز الإدارة الرشيدة في قطاع الأمن الفلسطيني

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين، ٢٠١٠

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

طُبعت هذه الورقة بدعم من مؤسسة المستقبل (FFF).

**Financial Managment in the Palestinian Security Sector**

Naser Abdel-Kareem, Sana' Fuqaha'

Program of Assisting The Development of Good Security Sector  
Governances in Palestinian

Institute of Law - Birzeit University, Ramallah, Palestine, 2010

Copyright © 2010 by: Institute of Law, Birzeit University, Palestine

This paper is supported by Foundation for the Future (FFF).

# الإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني

د. نصر عبد الكريم  
سنة الفقهاء



## قائمة المحتويات

١	المقدمة.....
.....	مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للموازنة العامة.....
٨	المطلب الأول: مفاهيم وأساسيات في الموازنة العامة.....
٨	الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة.....
٩	الفرع الثاني: عناصر الموازنة.....
١٢	الفرع الثالث: دورة الموازنة.....
١٥	المطلب الثاني: مراحل تطور الموازنة العامة.....
١٨	المطلب الثالث: الممارسات الفضلى والتجارب الدولية في إدارة الموازنة.....
	المبحث الأول: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لمالية القطاع الأمني
.....	الفلسطيني.....
.....	المبحث الثاني: الإنفاق على القطاع الأمني.....
.....	المبحث الثالث: مؤسسات الإدارة المالية في القطاع الأمني.....
٤٠	المطلب الأول: الإدارة المالية المركزية.....
٤١	المطلب الثاني: العلاقة بين الإدارة المالية المركزية ووزارة المالية.....
	المطلب الثالث: العلاقة بين الإدارة المالية العسكرية المركزية والإدارات
٤٣	المالية للأجهزة الأمنية.....
.....	المبحث الرابع: إدارة موازنة القطاع الأمني.....
٤٧	المطلب الأول: آليات وأسس إعداد موازنة القطاع الأمني.....

المطلب الثاني: تنفيذ موازنة القطاع الأمني .....	٥٣
المطلب الثالث: الرقابة على موازنة القطاع الأمني .....	٥٥
التوصيات .....	٦٩
قائمة المراجع .....	٧٣

## المقدمة

تصنف السلطة الوطنية الفلسطينية ضمن دول العالم النامي التي تخصص جزء كبير من موازنتها للقطاع الأمني، على خلاف الدول الخدمائية والرفاه الاجتماعي مثل سويسرا وبلجيكا والنمسا التي تنفق جزء كبير من موازنتها للقطاعات الاجتماعية الأساسية كالتهليم والرعاية الصحية.

وتعتبر هذه المسألة ضمن المسائل المثيرة للجدل عند تناول السياسة المالية العامة للسلطة، خاصة أن حصة القطاع الأمني من الموازنة الجارية تتجاوز الثلث تقريباً. وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدد من أوجه القصور في الإدارة المالية لهذا القطاع تم تحديد بعضها في دراسات سابقة، وهي غياب منهجية واضحة ومعتمدة للمشتريات والعطاءات، وتدني مستوى الشفافية والإفصاح عن المعلومات والبيانات المالية، وضعف وحدات الرقابة الداخلية في أجهزة الأمن المختلفة.

هذا إضافة إلى عدم فعالية الرقابة الخارجية على الشؤون المالية للقطاع الأمني، التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعدم توفر الخبرة والإرادة الكافية لدى مؤسسات المجتمع المدني لممارسة هذا النوع من الرقابة. ويجب أن يؤخذ بعين الاعتبار أن فلسطين لا تشبه غيرها من الدول؛ بسبب وضعها الخاص الناجم عن استمرار الاحتلال الذي يصنف بأنه ضمن أطول الاحتلالات التي شهدتها التاريخ، والذي بلا شك يضيف



إلى الحالة المالية في قطاع الأمن الفلسطيني تعقيداً جديداً، ويبرر ما يذهب له البعض بأن السرية المالية ضرورية للحفاظ على المصالح الوطنية.

ومن نافلة القول بأن قوى الأمن الفلسطينية كانت نتاج لاتفاقية "إعلان المبادئ في واشنطن" بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، المعروفة باسم "اتفاقية أوسلو"، وذلك في ١٣ أيلول عام ١٩٩٣. ولم يكن قبل ذلك التاريخ أجهزة أمنية فلسطينية رسمية، بل كان هناك بعض القوات النظامية التابعة لجيش التحرير الفلسطيني، والتي تواجدت في الأردن وسوريا ولبنان. وكان هناك أيضاً بعض التشكيلات المسلحة التابعة لفصائل وقوى مختلفة والتي ما زال بعضها موجوداً حتى الآن.

بالتالي، التجربة الفلسطينية على صعيد الإنفاق الأمني النظامي أو الرسمي، لا زالت غضة وغير ناضجة بعد، ولم يجري تقييم شمولي وموضوعي لهذه التجربة من جوانبها المختلفة، سواء من حيث الإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي للإنفاق الأمني، أو من حيث حجم وأوجه هذا الإنفاق وأسس وممارسات الإدارة المالية في هذا القطاع. ذلك على الرغم من التجربة المبكرة للثورة الفلسطينية المعاصرة، ممثلة بمنظمة التحرير، بإصدار جملة من التشريعات الناطمة لعمل المنظمة وأجهزتها على المستويات الدستورية والإدارية والمالية والجزائية<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> انظر بتوسع: البرغوثي، معين. و رشاد توام. "النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناطمة للأمن والقضاء الثوري". سلسلة القانون والأمن (٣). معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠١٠.

لقد ارتأينا في معهد الحقوق، أن نجري هذه الدراسة التي تحلل وتقيم جوانب الإدارة المالية المختلفة في القطاع الأمني، والتي تعتبر استكمالاً لسلسلة دراسات ركزت على العلاقة بين القانون والأمن من زوايا عدة.

### أهداف وأهمية الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى التعرف على الجوانب المختلفة للإدارة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني. وفي سبيل تحقيق ذلك كان لا بد من التعرف أولاً على التشريعات والأنظمة النافذة التي تحكم الشؤون المالية في القطاع الأمني، والتحقق من مدى الالتزام بهذه التشريعات من الناحية العملية، إضافة إلى التعرف على أوجه إدارة الموازنة الأمنية، ومدى خضوعها للرقابة وفق الأصول والقانون، ومعرفة العلاقة المؤسسية بين الإدارة المالية العسكرية المركزية التابعة لوزارة المالية، والإدارات المالية الفرعية التابعة للأجهزة الأمنية المختلفة. وتنتهي الدراسة بوضع عدد من المقترحات لتطوير الأداء المالي في القطاع الأمني، وذلك كله من أجل التحوط ضد أي ممارسات قد تتطوي على فساد أو هدر للمال العام، وكذلك من أجل تعزيز ممارسات النزاهة والمساءلة في هذا القطاع الحيوي.

## منهجية الدراسة

لتحقيق أهداف الدراسة المشار إليها سابقاً، كان لا بد من مراجعة الأدبيات ذات الصلة بموضوع الدراسة، ومراجعة التشريعات ذات العلاقة النافذة في فلسطين، وكذلك توثيق الممارسات الفضلى في إدارة الموازنة على ضوء التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال، وتوثيق ومراجعة البيانات المالية المنشورة الخاصة بقطاع الأمن وتحليلها، وإجراء مقابلات مع ممثلين عن "الإدارة المالية المركزية العسكرية"، و"الرقابة المالية العسكرية المركزية".

واتفاقاً والمنهجية أعلاه، تم تقسيم الدراسة إلى أربعة مباحث رئيسة، يسبقها مبحث تمهيدي في الإطار العام لموضوع الدراسة. يعرض المبحث الأول للإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي الناظم للإدارة المالية في القطاع الأمني، فيما يستعرض المبحث الثاني موضوع الإنفاق في القطاع الأمني. أما المبحث الثالث فيتناول مؤسسات الإدارة المالية، ويعرض المبحث الرابع لإدارة الموازنة في القطاع الأمني الفلسطيني خلال السنوات الماضية. ويختتم الدراسة بتقديم جملة التوصيات التي من شأنها تعزيز ممارسات النزاهة والشفافية والمسائلة للأداء المالي في القطاع الأمني الفلسطيني.

مبحث تمهيدي

الإطار المفاهيمي للموازنة العامة



هناك ثلاث سياسات اقتصادية حكومية أساسية هي<sup>1</sup>: السياسة التجارية، والسياسة النقدية، والسياسة المالية العامة التي تتكون من شقين هما: السياسة الضريبية وسياسة الإنفاق العام.

تعتبر السياسة المالية للدولة من أهم السياسات التي تمكن السلطة التنفيذية من التأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي بشكل عام، وعلى توزيع الدخل والثروة في المجتمع بشكل خاص. ويتم التعبير الفعلي عن السياسة المالية بشقيها في الموازنة العامة للدولة، وبهذا فإن نقاش السياسة المالية العامة، يجب أن يبدأ من نقطة الأساس، وهي ما يرد في الموازنة من بيانات حول الإيرادات والنفقات وتمويل العجز إن وجد. والمعروف أن الموازنة العامة، تصدر بقانون، وعلى جميع مراكز المسؤولية في الدولة، ومن ضمنها الأجهزة الأمنية، الامتثال له، الأمر الذي يستدعي سياسات وإجراءات عمل ورقابة لضمان هذا الامتثال.

نعرض في هذا المبحث للتعريف بجملة من المفاهيم والأساسيات في الموازنة العامة، فنعرض في المطلب الأول للمفاهيم ذات العلاقة، فيما نورد المطلب الثاني للتعرض لمراحل تطور الموازنة العامة، أما المطلب الثالث فنعرض فيه للممارسات الفضلى والتجارب الدولية في إدارة الموازنة.

<sup>1</sup> عبد الكريم، نصر. أساسيات وتطبيقات في الموازنة العامة، مادة مقدمة في ورشة تدريبية، مفتاح ووزارة شؤون المرأة. تموز

## المطلب الأول

### مفاهيم وأساسيات في الموازنة العامة

نعرض في هذا المطلب للتعريف بماهية الموازنة، وعناصرها (الإيرادات والنفقات)، ودورتها، وذلك من خلال أفراد ثلاثة فروع.

#### الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة

الموازنة هي خطة مالية، تصدر سنوياً، بأداة تشريعية، تقدر وتجزئ النفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة<sup>1</sup>. ومن ضمن أسباب اختيار السنة كفترة زمنية قياسية للموازنة العامة هو صعوبة تقدير الإيرادات والنفقات للدولة لفترة أطول من سنة واحدة، وإن إطلتها إلى أكثر من سنة يقود إلى ضعف الرقابة عليها. ومع ذلك فإن الموازنة العامة يجب إعدادها في ما يعرف بالإطار الاقتصادي والمالي متعدد السنوات.

أصبحت الموازنة الآن في غالبية الدول الأداة الرئيسة للسياسة المالية لتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية، ولترجمة الخطط والبرامج الحكومية لأرقام مالية تعكس أولويات واحتياجات المجتمعات، وبالتالي فهي تتغير من سنة لأخرى تبعاً لتغير هذه الأولويات والاحتياجات. وهنا نشير إلى تعريف الموازنة لدى دولة متقدمة كفرنسا، وتعريفها لدى دولة نامية كلبنان. فنُعرف الموازنة حسب المرسوم الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩ حزيران/ يونيو

<sup>1</sup> بشور، عصام. "المالية العامة والتشريع المالي". ط ٧. دمشق: جامعة دمشق، ١٩٩٥-١٩٩٦، ص ٤٠٥.

١٩٥٦ بأنها: "الصيغة التشريعية التي تُقدّر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها، ويُؤدّن بها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية". أما في قانون المحاسبة العمومية اللبناني، الموضوع في التنفيذ بموجب المرسوم بتاريخ ٣٠ كانون أول/ ديسمبر (١٩٦٣) عُرفت الموازنة بأنها: "صك تشريعي تُقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق". ومن هذه التعريفات يتبين لنا مدى التشابه في تعريف الموازنة من بلد لآخر ومن مصدر تشريعي لآخر<sup>١</sup>.

### الفرع الثاني: عناصر الموازنة

يتم عرض الموازنة على شكل إيرادات ونفقات بأنواعها وذلك على النحو التالي<sup>٢</sup>:

#### أولاً- النفقات العامة:

تُعرّف النفقات بأنها المبالغ التي تدفعها الحكومة، مقابل انتفاعها بسلع وخدمات متعددة وامتلاكها لأصول في توظيفها المنفعة العامة<sup>٣</sup>. وجاء تعريفها أيضاً بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص اعتباري عام بقصد إشباع حاجات عامة. وتنقسم إلى مجموعتين رئيسيتين: النفقات الجارية،

<sup>١</sup> عطوي، فوزي. "المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة". لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٣٢٢.

<sup>٢</sup> عبد الكريم، تموز ٢٠٠٩، مرجع سابق.

<sup>٣</sup> عبد الكريم، نصر. "الموازنة العامة للسلطانية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي". رام الله: ماس، ٢٠٠٥، ص ٧.



والنفقات الرأسمالية والتطويرية (وتشمل: امتلاك الأصول الرأسمالية، والتحويلات الرأسمالية للمشاريع، والنفقات التطويرية الأخرى). وتتخذ النفقات الجارية العامة الأشكال التالية<sup>1</sup>:

١- الرواتب والأجور: وهي عبارة عن المبالغ التي تدفعها الدولة للعاملين في الأجهزة التابعة لها، مقابل حصولها على خدماتهم الحالية (الآنية) والسابقة (المنقاعدين).

٢- النفقات التشغيلية: المبالغ التي تدفعها الدولة لشراء سلع وخدمات وأصول رأسمالية عادية التي تحتاجها الدولة ومرافقها العامة لتأدية مهامها.

٣- الإعانات والمساعدات: نفقات تصرفها الدولة وتمنحها لهيئات عامة أو خاصة دون الحصول على مقابل، ويكون الهدف من تقديمها إما مساعدة الفئات المهمشة في المجتمع (الفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة) أو دعم الصناعات أو المنتجات الوطنية الزراعية بغرض حمايتها وتعزيز قدرتها التنافسية أمام السلع المستوردة. وتدفع هذه الإعانات إما نقدياً أو عينيّاً.

٤- تسديد الدين العام وفوائده: تقوم الدولة أحياناً بالاستدانة من مصادر داخلية وخارجية من أجل تمويل مشاريعها التطويرية أو نفقاتها التشغيلية، فتأخذ قروض من جهات محلية ودولية، مما يترتب على ذلك

<sup>1</sup> القيسي، أعاد محمود. "المالية العامة والتشريع الضريبي". عمان: مكتبة دار الثقافة، ١٩٩٨، ص ٩٦-٩٨.

أعباء مالية على الدولة، تقوم بتسديدها عند حلول ميعاد الوفاء بها (أصل الدين زائد الفوائد المترتبة عليه).

ويعتقد بأن ارتفاع حصة الإنفاق الجاري، وخاصة حصة الرواتب والأجور من إجمالي النفقات العامة من الأمور غير المحبذة اقتصادياً وتنموياً على عكس الإنفاق الرأسمالي العادي والرأسمالي التطويري الذي يعزز فرص التشغيل من خلال جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية، ومن ثم قد يساعد هذا النوع من الإنفاق في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.

#### ثانياً- الإيرادات العامة:

يقصد بها الأموال التي تتأتى للدولة من مصادر مختلفة، تشمل إيرادات ضريبية، وإيرادات غير ضريبية. وفي حال كان هناك عجز في الموازنة (النفقات تزيد عن الإيرادات)، فإنه يتم تمويل العجز إما بالدين العام أو بالمساعدات والمنح. أما الإيرادات الضريبية فتشمل على الدخل، والأرباح، والضرائب المحلية على السلع والخدمات، وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر. وتشمل الإيرادات غير الضريبية الأرباح من الشركات المملوكة للدولة أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى.

وتكتسب السياسات الضريبية أهمية خاصة، حيث تعد مصدر مهم لتمويل النفقات الحكومية، التي تسهم في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي في نفس الوقت تعمل على إعادة توزيع الدخل بما ينسجم ومبدأ العدالة. ويجب أن تعمل هذه السياسات أيضاً على تحفيز الاستثمارات الخاصة من خلال الامتيازات والإعفاءات الضريبية المدروسة.<sup>١</sup> ويجب توزيع العبء الضريبي بشكل عادل، وعدم تركيزه على فئات دون أخرى.

### الفرع الثالث: دورة الموازنة

تتكون هذه الدورة من مراحل زمنية متعاقبة ومتداخلة تمر بها موازنة الدولة وفقاً للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية بهذا الخصوص. يبين الجدول التالي أبرز مراحل دورة الموازنة.<sup>٢</sup>

المرحلة	الجهة المسؤولة عن هذه المرحلة
١- الإعداد الأولي والنقاش	مسؤولية السلطة التنفيذية
٢- الإعداد النهائي	مسؤولية السلطة التنفيذية
٣- الإقرار والمصادقة	مسؤولية السلطة التشريعية والمجتمع المدني
٤- التنفيذ	مسؤولية السلطة التنفيذية
٥- الرقابة على التنفيذ	مسؤولية مشتركة بين السلطين والمجتمع المدني

<sup>١</sup> عبد الكريم، مانس، مرجع سابق، ص ١٥.

<sup>٢</sup> عبد الكريم، تموز، ٢٠٠٩، مرجع سابق.

وتعتبر وزارة المالية هي الجهة المسؤولة قانوناً عن إعداد الموازنة، فهي التي تمثل السلطة التنفيذية (الحكومة) في ذلك، كونها على خبرة وإمام بالواقع المالي للدولة، كما أنها تملك الأجهزة الفنية والإدارية التي تمكنها من القيام بهذا العمل، خاصة أنه يتبع هذه المسؤولية مسؤولية أخرى وهي تنفيذ الموازنة<sup>١</sup>.

تقوم وزارة المالية بإبلاغ وزارات ومؤسسات الدولة الأخرى عن القواعد الأساسية الواجب تطبيقها لتقديرات الموازنة المتوقعة عن سنة مقبلة، في الأول من تموز من كل عام حسب قانون تنظيم الموازنة لعام ١٩٩٨. ويتم إرسال هذه التعليمات لجميع مراكز المسؤولية في الدولة، وذلك من خلاله ما يُعرف بـ"بلاغ الموازنة"، والتي تقوم بدورها بتوزيعها على دوائرها المختلفة. وبناء على هذه التعليمات تقوم كل وزارة ومؤسسة بإعداد تقديرات النفقات والإيرادات المتوقعة للسنة المالية المقبلة. وترسل كل وزارة هذه التقديرات إلى وزارة المالية، حيث تقوم بدراستها وتحليلها ومناقشتها مع المسؤولين في هذه الوزارات قبل أن يتم اعتمادها<sup>٢</sup>.

وبعد الاتفاق مع مراكز المسؤولية على مشاريع موازنتها، تقوم وزارة المالية بالإعداد النهائي للموازنة المجمعة، حتى يتم عرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها والمصادقة عليها، ومن ثم عرضها على المجلس

<sup>١</sup> القيسي، مرجع سابق، ص ١٠١.

<sup>٢</sup> المرجع السابق، ص ١٠١.

التشريعي في الأول من تشرين الثاني من كل عام لتتم عملية إقرارها واعتمادها وإصدارها بقانون. بعد إقرار الموازنة تتولى مراكز مسؤولية الدولة تنفيذها، وذلك بصرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات وفق السقوف المقررة في الموازنة العامة للدولة، وعادة ما يتم ممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة للتأكد من الالتزام بها من الناحيتين القانونية والمالية.

إن الرقابة على تنفيذ الموازنة لها هدف رئيسي وهو الحفاظ على المال العام. أما الأهداف الفرعية فنتمثل في التأكد من تنفيذ محتويات الموازنة حسب الشكل المطلوب، كذلك التأكد من عدم تجاوز السلطة التنفيذية الحدود المرسومة لها والحفاظ على معايير الإدارة المالية السليمة وفقاً للقواعد والقوانين المالية، دون إسراف أو تبذير أو تقشير<sup>١</sup>. وإن الرقابة على تنفيذ الموازنة يجب أن تكون بطريقة معقولة دون المبالغة في ذلك، لأنها إذا زادت عن حدها انعكس ذلك سلباً على النشاط المالي والاقتصادي في المجتمع<sup>٢</sup>. وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة عدة طرق وهي: الرقابة البرلمانية والرقابة الخارجية، والرقابة المالية الداخلية والرقابة القضائية والرقابة الأهلية.

<sup>١</sup> المرجع السابق، ص ١٠٢.

<sup>٢</sup> المرجع السابق، ص ١٠٢.

## المطلب الثاني

### مراحل تطور الموازنة العامة

مرت الموازنة العامة للدولة بتطورات هامة على مدار العقود الماضية، تبعاً لتغير مفاهيم وممارسات الحكم، وتغير الدور التنموي المنشود للموازنة. ويمكن إجمال أهم محطات تطور الموازنة على النحو التالي<sup>١</sup>:

■ موازنة بنود عمياء ومحايدة: يتم بموجب هذه الموازنة تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها، وليس وفقاً للغرض منها، أي يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية، بغض النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، وبعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى أبواب رئيسية وهذه يتم تقسيمها إلى بنود فرعية، وتعتبر هذه الموازنة من أبسط أنواع الموازنة<sup>٢</sup>.

■ موازنة برامج وأداء: حيث تقوم بتحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مؤسسة، ومن ثم تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية، والبرامج الفرعية إلى نشاطات، وتقوم برصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية والفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة العامة على الصفحات

<sup>١</sup> عبد الكريم، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> انظر: كوشك، طارق بن حسن. (١٤٢٤هـ). "موازنة البنود تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام". صحيفة عكاظ،

المخصصة لذلك، ثم تتم عملية توزيع الاعتمادات على أبواب وبنود الإنفاق التي تم تعريفها في الموازنة.

■ موازنة صفرية: هي نظام يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات في بداية السنة المالية، مع الأخذ بعين الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة.

■ موازنة موجهة بالنتائج: هي منهجية حديثة لربط الموازنة بالتخطيط الاستراتيجي، بالإضافة إلى قياس كفاءة الإنفاق على البرامج والمشاريع من خلال منظومة مؤشرات قياس الأداء.

■ موازنة مستجيبة لحقوق الفئات المهمشة، وفي مقدمتهم النساء: حيث تأخذ بعين الاعتبار التأثيرات المتباينة التي قد تحملها الموازنات على الرجال والنساء، يؤكد هذا المنهج على ضرورة جعل عامل النوع الاجتماعي من المركبات الأساسية للسياسات التنموية، والحوارات والتدخلات المجتمعية، والتشريعات، وتوزيع الموارد، والبرامج والمشاريع المنفذة<sup>1</sup>.

■ موازنة متمركزة حول حقوق ومصالح الناس (مدمقرطة): بحيث يتم تنفيذ الموازنة باتجاه جعلها تتمحور أكثر فأكثر حول حقوق الناس

<sup>1</sup> عبد الكريم، مان، مرجع سابق، ص ٢٢.

الأساسية، وبتجاه جعلها أكثر ارتباطاً مع أهداف التنمية الشاملة والمستدامة<sup>١</sup>.

وهناك جملة من المشكلات المتعلقة بإعداد الموازنة، وخصوصاً في الدول النامية<sup>٢</sup>، تتمثل في: تشتت الأجهزة التي تتولى إعداد الموازنة العامة وقلة الموارد المالية لدى هذه الدول، وعدم القدرة على جمع المعلومات والبيانات وتبويبها وتنظيمها، مما يؤدي إلى عدم قدرة المشرفين على إعداد الموازنات من تحصيل المعلومات اللازمة لذلك، وافتقار مراكز جمع المعلومات كأجهزة الإحصاء، للكوادر المدربة وأجهزة التكنولوجيا المتطورة، وبالتالي فإنها تفشل في الحصول على المعلومات الدقيقة والضرورية لإتمام عملية إعداد الموازنة، وعدم توفر جهاز إدارة مالية يتمتع بالكفاءة العالية المطلوبة، إضافة إلى التغيرات السريعة في الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية.

<sup>١</sup> المرجع السابق، ص ٢٢.

<sup>٢</sup> شباط، يوسف. "المالية العامة"، الكتاب الثاني، دمشق: جامعة دمشق، ١٩٩٦-١٩٩٧، ص ١٥٩.



### المطلب الثالث

#### الممارسات الفضلى والتجارب الدولية في إدارة الموازنة

تعتبر الشفافية والمساءلة من الشروط الأساسية التي يجب توفرها حتى يتم إعداد وتنفيذ الموازنة على نحو فعال<sup>١</sup>. فيما يلي أهم مبادئ الإعداد الفعال للموازنة<sup>٢</sup>:

١- التفويض المبدئي: أن يقوم البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية البدء في الإنفاق.

٢- وثيقة واحدة للموازنة.

٣- الالتزام بالتوقيت: يجب على السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمدة الزمنية المحددة لتقديم الموازنة إلى البرلمان، وكذلك تحديد المدة الزمنية التي ستتم خلالها عملية الإنفاق.

٤- تحديد الشرعية: أن تتم جميع النشاطات وعمليات الإنفاق وفق أحكام القانون

٥- هيكل واضح للموازنة ومن السهولة فهمه: أن ينسجم هذا الهيكل مع المعايير الدولية المعتمدة.

<sup>١</sup> الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. "الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ، الآليات، الممارسات". ٢٠٠٣، ص ٢١٨.

<sup>٢</sup> المرجع السابق، ص ٢٢٢ - ٢٢٣.

٦- الشمول: أن تشمل مخصصات موازنة قطاع الأمن على جميع أوجه الإنفاق، وأن تكون كاملة.

٧- إتاحة الفرصة لإطلاع عامة الشعب على الموازنة: يتم من خلال الإفصاح والشفافية وإصدار التقارير المالية الناجمة عن تنفيذ الموازنة.

٨- عدم التعارض بين الموازنة والسياسات الحكومية: "إيجاد علاقة بين السياسات والخطط وما يزود به الموازنة من جانب وما ينتج من الأداء من الجانب الآخر".

٩- وضوح في الوسائل والأهداف: بحيث يتم قياس نتائج تنفيذ الموازنة ومقارنتها بالأهداف المتضمنة في الموازنة.

أما الشروط الواجب توافرها من أجل إعداد جيد للموازنة الخاصة بالقطاع الأمني فيمكن تلخيصها على النحو التالي<sup>١</sup>:

١- وجود إطار دستوري وقانوني واضح: حيث يجب أن ينص الدستور والقوانين ذات العلاقة بوضوح على حق البرلمان بممارسة الرقابة على موازنة وأنشطة قطاع الأمن، ومن جانبه يتعين على البرلمان سن قوانين التي تكفل حصوله على المعلومات والبيانات الضرورية من الحكومة.

<sup>١</sup> المرجع السابق، ص ٢٢٤-٢٢٨.

٢- القيمة مقابل المال: ويتحقق هذا المبدأ بتطبيق القاعدتين الأساسيتين وهما:

أ- الفعالية، بمعنى أن يتم تنفيذ الموازنة بما يضمن تحقيق الأهداف المتوخاه منها (فعل الشيء الصحيح).

ب- الكفاءة، بمعنى أن يتم تنفيذ تحقيق أهداف الموازنة والسياسات المتضمنة بها كمية من الموارد (فعل الشيء الصحيح بأقل التكاليف). وحتى يتم التأكد من موازنة الأمن تحقق القيمة مقابل المال، يتعين الربط بين الإنفاق والبرامج والأهداف. وهذا يتطلب من الحكومة ان تقدم للبرلمان موازنة بالمرجات وليس بالمدخلات فقط.

٣- الالتزام بالموازنة: ذلك بان نأخذ العناصر التالية بعين الاعتبار وهي:

أ- العلاقة بين موازنة الأمن وتحديد مستوى الأسعار.

ب- استخدام معايير لمراقبة أية زيادة في الإنفاق أو العكس، ووضع حدود للإنفاق.

ج- إذا كان هناك زيادة في الإنفاق أو العكس، يتعين الحصول

على موافقة وزارة المالية على ذلك.

٤- التوقيت وانتظامه: إتاحة الوقت الكافي لدراسة مقترحات موازنة الأمن قبل التصويت عليها.

٥- التفاعل مع المجتمع المدني: ذلك بأن يقوم البرلمان بالاستعانة بأهل الخبرة من المجتمع المدني المتخصصين في الجوانب الخاصة بالموازنة والتخطيط المالي في عملية المراجعة المالية والمراقبة، على أداء قطاع الأمن.

٦- التدريب والخبرة: يحتاج العديد من البرلمانيين إلى تنمية قدراتهم الفنية المتخصصة في مجال قراءة ومراجعة الموازنة، وخصوصاً أن معظمهم يفتقرون إلى الحد الأدنى من المعرفة المالية. ويمكن أن يكون التركيز في تعزيز هذه القدرات على أعضاء لجنة الموازنة ولجنة الأمن ولجنة الرقابة حيث وجدت.

٧- ضمان الشفافية والمساءلة المالية والإدارية الفعالة، وذلك من خلال:

أ- تنظيم الجوانب الإدارية والمالية للمؤسسة الأمنية بجميع فروعها ومكوناتها على قاعدة المركزية المالية واحترام الاختصاص في سياق العمل التكاملي.

ب- الربط البيني بين كافة فروع ومديريات وإدارات وزارة الداخلية، وبالشكل الذي يحقق مرجعية واحدة وواضحة للمؤسسة الأمنية على الصعيدين الإداري والمالي.

ج- إعداد ورقة سياسات لقطاع الأمن وتطوير إستراتيجية تتضمن برامج ومشاريع مؤسسات هذا القطاع.

وحتى يتم تجنب إشكالية العلاقة بين الشفافية والسرية، فإنه يمكن تصنيف النفقات الأمنية إلى مجموعتين هما:

- المجموعة الأولى: تتضمن النفقات العامة المخصصة لقطاع الأمن والتي تقدم للبرلمان بشفافية تامة.
- المجموعة الثانية: تتضمن المخصصات السرية التي يمكن دراستها بواسطة لجنة فرعية مختصة بالأمن.

## المبحث الأول

الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لمالية

القطاع الأمني الفلسطيني



عرف القانون الأساسي الفلسطيني قوات الأمن والشرطة، بأنها قوة نظامية، واعتبرها القوة المسلحة في فلسطين، وحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن، وخدمة الشعب، وحماية المجتمع، والسهر على حفظ الأمن، والنظام العام والآداب العامة، وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون مع احترام كامل للحقوق والحريات. كما أن القانون الأساسي قد ترك أمر تنظيم قوات الأمن والشرطة إلى القوانين المتخصصة (المادة ٨٤).

قبل العام ٢٠٠٥، لم يكن هناك تنظيم لصلاحيات القوى الأمنية من خلال تشريعات، باستثناء مديرية الدفاع المدني. وكانت تحدد صلاحيات الأجهزة الأمنية بموجب تعليمات تصدر عن القادة الميدانيين لهذه الأجهزة. وأدى عدم وجود هذه التشريعات النازمة لعمل هذه القوى إلى تداخل كبير في عملها. وبعد العام ٢٠٠٥ حصل تطور ملموس بصدور عدد من القوانين، مثل قانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون المخابرات العامة، ومن ثم الفرار بقانون بشأن الأمن الوقائي، مما أدى بالنتيجة إلى حدوث تخفيف في تداخل الصلاحيات<sup>١</sup>.

وبموجب قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، تم حصر الأجهزة الأمنية في ثلاث قوى رئيسية، وهي: قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، وقوى الأمن الداخلي، والمخابرات العامة. وأية

<sup>١</sup> ملحم، فرانس. و معين البرغوثي. الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين: دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام ١٩٩٤، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠٠٩، ص ٣١-٣٢.



قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى هذه القوى الثلاث (المادة ٣).

وتشمل قوات الأمن الوطني، التي تتبع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، على: القوة العسكرية، وقوات حرس الرئيس، والاستخبارات العسكرية، والشرطة العسكرية/ الارتباط العسكري، والشرطة الجوية.

أما قوى الأمن الداخلي والتي تتبع لوزارة الداخلية فتشمل: الشرطة المدنية، والأمن الوقائي، والدفاع المدني. ذلك وتتبع المخابرات العامة لرئيس السلطة مباشرة.

أما فيما يتعلق بالشأن المالي، فقد كان الأمن الفلسطيني في بداية عهده يعتمد في تأمين احتياجات ومتطلبات تشغيله على آلية المطالبات اليومية المبعثرة، من خلال توفير الأموال عن طريق أوامر الرئيس مباشرة، ولم تكن الأجهزة الأمنية تعمل بموجب قواعد ونظم عمل مالية مقررة ومعتمدة، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨.

وقد صاحب هذه الآلية عدد من الإشكاليات التي أضرت بسمعة الأجهزة الأمنية ووفرت الظروف لممارسات مالية غير سوية. ولم يتم إعداد موازنة القطاع الأمني وفق الأصول والقانون، ولم يكن هناك إقرار لهذه الموازنة من قبل المجلس التشريعي، كما أنه لم يكن هناك التزاماً بتقديم تقارير عن كيفية تنفيذها، وكان دوماً يتم تبرير ذلك بضرورات السرية. وبالنتيجة أدت

هذه الثغرات إلى نشوء حالة من الفوضى المالية، وغياب الإجراءات المعتمدة والملزمة في نظام المشتريات للأجهزة الأمنية، مما أدى إلى استغلال ذلك من قبل البعض. فطريقة تخصيص وإنفاق الأموال لم تكن خاضعة لقواعد وأسس عمل نظامي معترف به من قبل مرجعية مؤسساتية، حيث جرى التصرف بهذه الأموال دون مراقبة أو محاسبة.<sup>1</sup>

أما بشأن الإطار القانوني، يوجد العديد من التشريعات النازمة للشؤون المالية في قطاع الأمن الفلسطيني، بشكل مباشر أو غير مباشر، وهي على النحو التالي:

أولاً- القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣

ثانياً- القوانين:

- قانون الدفاع المدني رقم (٣) لسنة ١٩٩٨
- قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية
- تعديل: قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨
- قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨
- تعديل: قرار بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٨ بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨

<sup>1</sup> أمان. الإصلاح الإداري والمالي في المؤسسة الأمنية الفلسطينية. أيلول ٢٠٠٨، ص ٧.

- قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن اللوازم العامة
- تعديل: قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٤ بتعديل بعض أحكام قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨
- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤.
- تعديل: قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤.
- قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥.
- قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥
- قانون الدين العام رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥
- ثانياً- مراسيم وقرارات الرئيس:

- قرار رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن إنشاء المؤسسة الاقتصادية الاستهلاكية لقوات الأمن العام والشرطة.
- قرار رقم (٧٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن هيئة التقاعد العامة للعسكريين.
- قرار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية.
- قرار رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إصدار النظام المالي للمخابرات العامة الفلسطينية.

- مرسوم رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٧ بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن.

#### ثالثاً- قرارات مجلس الوزراء:

- قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥ بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧ بشأن منتسبي الأجهزة الأمنية الموقفة قيودهم.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن فصل الإدارة المالية العامة لوزارة الداخلية عن الإدارة المالية المركزية لقوى الأمن الوطني.

#### رابعاً- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣

- تعديل: نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٦.

بشكل عام، يمكن القول بأن هذه التشريعات كافية لضبط الشؤون المالية في القطاع الأمني، بالرغم من وجود بعض النواقص والثغرات في بعض

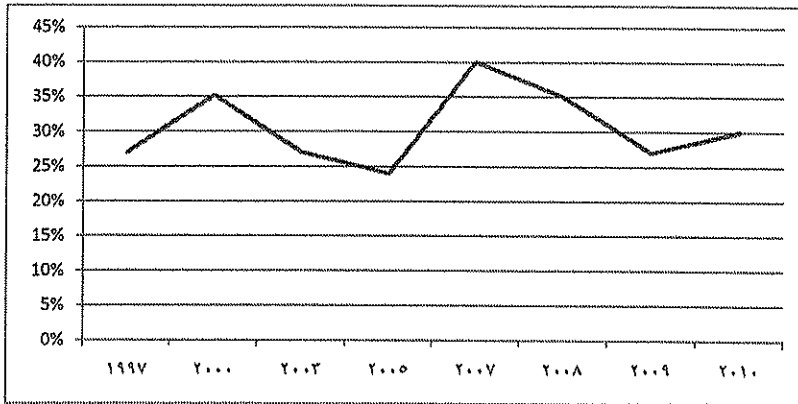
أحكامها التفصيلية. ولكن يبقى الأهم من وجود التشريعات هو الالتزام بها على أرض الواقع، وهذا ما شابه في الماضي ولا زال يشوبه حالياً الكثير من الثغرات والانتقادات.

المبحث الثاني  
الإنفاق على القطاع الأمني



إن المقياس الذي تحدد تطور دولة ما يكون بالقدر الذي تحققه هذه الدولة من تنمية مستدامة ورفاهية للجميع. وكلما كان الإنفاق على القطاع الأمني كبيراً نسبياً، فإن ذلك سيكون بالضرورة على حساب قطاعات خدمية وتنموية أساسية أخرى مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية.

وعندما يكون هناك إنفاق أمني وعسكري كبير في الدول التي تعاني من فجوات ملحوظة في الموارد والمقدرات الاقتصادية والمالية، مثل السلطة الوطنية الفلسطينية، يكون الاعتماد على المساعدات الدولية أكبر فأكثر. فالمعادلة المالية إذا واضحة، كلما قلت الموارد المالية توجب الترشيد الشديد في الإنفاق سواء الأمني أو المدني. ويبين الشكل التالي حصة القطاع الأمني الفلسطيني من موازنة السلطة العامة لسنوات مختارة.





يتضح من الشكل السابق أن حجم الإنفاق على القطاع الأمني في فلسطين شهد ارتفاعاً ملحوظاً، خاصة في عام ٢٠٠٧، وذلك بسبب ازدياد عدد الأشخاص الذين يدفع لهم رواتب من قبل المؤسسة الأمنية. علماً أنه تم في تلك السنة حصر عدد المسجلين على قوى الأمن بـ (٧٧) ألف شخص. وخلال السنوات المالية ٢٠٠٧-٢٠١٠ خصصت الولايات المتحدة لوحدها (٣٩٢) مليون دولار لتدريب وتجهيز قوات الأمن الفلسطيني<sup>١</sup>.

أما في العام الجاري (٢٠١٠) فإن الجزء الأكبر من موازنة الأمن الفلسطيني يذهب للرواتب، فقد رصد لها مبلغ (٥٥٠) مليون دولار، أي ما نسبته (٦٠%) من موازنة الأمن الفلسطينية<sup>٢</sup>. والجزء الآخر الهام من الإنفاق الأمني يذهب إلى الطعام، والمحروقات، وتجهيزات السجون، واحتياجات السيارات، وأبنية وإنشاءات، وكهرباء وماء واتصالات، وملابس وتجهيزات عسكرية، وعلاج العسكريين بالتعاقد مع مستشفيات داخل الوطن وخارجه. هذا مع العلم أن التعاقد مع مستشفيات خارج فلسطين محصوراً فقط بدولتين هما: مصر، والأردن. أما إذا لزم العلاج بدول أخرى لحالات نادرة، فإن ذلك بحاجة إلى قرار من مجلس الوزراء أو الرئيس ذاته<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. ورشة تدريبية لأعضاء المجلس التشريعي، تموز ٢٠١٠.

<sup>٢</sup> مقابلة مع عبد أبو ريدة (مدير عام الرقابة المالية العسكرية) بتاريخ ١٩/١٠/٢٠١٠.

<sup>٣</sup> مقابلة مع رضوان الطو (مدير الإدارة المالية العسكرية بوزارة الداخلية) بتاريخ ٥/١٠/٢٠١٠.

للمقارنة، يشير كتاب سيبري السنوي لعام ٢٠١٠ ( SIPRI Yearbook 2010) الصادر في حزيران من العام الحالي عن "معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام"، إلى أن الإنفاق العسكري قد ارتفع أيضا في دول الخليج، في الفترة الواقعة بين ١٩٨٨-٢٠٠٩. ففي الكويت مثلاً ارتفع هذا الإنفاق من (٣,٣١) مليار دولار إلى (٤,٥٨) مليار دولار، وفي السعودية قد ارتفع من (١٧,٨٣) إلى (٣٩,٢٥) مليارات دولار، وفي إيران ارتفع الإنفاق من (١,٥٤) مليار دولار في العام ١٩٨٨ إلى (٩,١٧) مليارات دولار في العام ٢٠٠٨. أما في إسرائيل فقد ارتفع الإنفاق العسكري في ذات الفترة المشار إليها من (١٢,٢٩) إلى (١٤,٣) مليار دولار، وفي الجمهورية اللبنانية من (٢٦٣) مليون دولار إلى (١,٤) مليار دولار، وفي تركيا من (٩,٩٢) إلى (١٩) مليار دولار.

مقابل ذلك، خلال الفترة ذاتها، شهد الإنفاق العسكري تراجعاً في عدد آخر من دول العالم. ففي ألمانيا مثلاً تراجع هذا الإنفاق من (٦٩,٣٦) إلى (٤٨) مليار دولار، وفي فرنسا تراجع من (٧١) إلى (٦٧,٣١) ملياراً، وفي بريطانيا تراجع من (٧١,٢٥) إلى (٦٩,٢٧) ملياراً، وجنوب إفريقيا من (٤,٩٤) إلى (٣,٩٢) مليار. هذا مع الإشارة إلى أن النفقات العسكرية لدول العالم مجتمعة بلغت في العام ٢٠٠٩ ما مجموعه (١٥٣١) مليار دولار،

<sup>١</sup> المرهون، عبد الجليل زيد. (٢٠١٠). "الإنفاق العسكري في دول الخليج". الجزيرة نت (المعرفة). (٢٠١٠/١٠/١١)  
<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/7A8E286B-8346-437A-9919-35968B122081.htm>

حيث تعادل ما نسبته (٢,٧%) من إجمالي الناتج القومي العالمي. وعليه تبلغ حصة كل فرد في المعمورة من هذه النفقات السنوية بالمتوسط حوالي (٢٢٤) دولاراً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن موازنة الأمن الفلسطيني تذهب في معظمها للرواتب وللمشتريات والعطاءات الخاصة بالقطاع الأمني، ولا تذهب للتسلح وشراء العتاد والمعدات الحربية كما يحصل في موازنة بعض الدول، ومثال ذلك دول الجوار كسوريا ولبنان والأردن ومصر، ومثالها الآخر الموازنة العسكرية الإسرائيلية.

ويجدر الإشارة هنا أيضاً إلى أن مؤشر منظمة الشفافية الدولية لدافعي الرشاوي وضع قطاع الأمن والدفاع ضمن المراكز الثلاثة الأولى الأكثر فساداً إلى جانب قطاعي البترول والإنشاءات.

ويمكن وصف الموازنة الأمنية الفلسطينية بأنها سرية<sup>١</sup>، فخلال مراجعة البيانات المالية الخاصة بالقطاع الأمني يتبين عدم وجود موازنات تفصيلية رسمية معلنة أو معتمدة لدى الأجهزة الأمنية، وذلك يعتبر مخالفاً لما جاء في قانون الموازنة العامة أو النظام المالي لعام ٢٠٠٥ للمؤسسات العامة. وتظهر هذه الموازنة على شكل رقم إجمالي فقط ضمن الموازنة العامة،

<sup>١</sup> عبد الكريم، نصر. ورقة مقدمة في مؤتمر تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية: أي دور بضطلع به المجتمع المدني" نظمه معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع مؤسسة المستقبل ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، صان، ٢١-٢٣ حزيران ٢٠٠٩.

دون تفصيل لبنودها<sup>١</sup>. وهذا الإجراء يخول رؤساء الأجهزة الأمنية بالصرف عن طريق الدفعات الدورية.

كما ان النفقات النثرية تشكل نصف نفقات الأجهزة الأمنية عدا الرواتب وهذه نسبة كبيرة، وتعطي صلاحية صرف النفقات التشغيلية فيها لمدراء الأجهزة دون ضوابط مقرة ومرجعيات عمل تكفل المسائلة والمراقبة. وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالمشتريات والعطاءات والتي تشكل (٣٠٠) مليون دولار في السنة من أغذية ولباس، بحيث تعطي الصلاحيات فيها للدائرة المالية العسكرية والتي لا تخضع للرقابة<sup>٢</sup>. وبالرغم من صدور قانون قانون اللوازم العامة رقم (٩) لعام ١٩٩٨ والذي لم يستثن مشتريات الأجهزة الأمنية، إلا أنه لم يتم تطبيق أحكامه بالكامل على مشتريات هذه الأجهزة. وفي مرحلة سابقة من عمل السلطة جرى حصر الشراء للأجهزة الأمنية من خلال مؤسسة اقتصادية واحدة من دون مبررات أو مصوغات قانونية. كذلك لا يوجد تقارير تفصيلية لدى المجلس التشريعي أو ديوان الرقابة المالية والإدارية أو وزارة المالية بخصوص الأرقام الدقيقة الفعلية لموازنة قوى الأمن الفلسطينية<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> أمان، مرجع سابق، ص ٦-٧.

<sup>٢</sup> عبد الكريم، حزيران ٢٠٠٩، مرجع سابق.

<sup>٣</sup> أمان، مرجع سابق، ص ٩.



## المبحث الثالث

مؤسسات الإدارة المالية في القطاع الأمني

تقوم على الإدارة المالية في قطاع الأمن العديد من المؤسسات والإدارات في السلطة الوطنية الفلسطينية، كوزارة المالية والإدارة المالية العسكرية، إضافة إلى الإدارات الفرعية في الأجهزة الأمنية المختلفة. يتناول هذا المبحث وصف عمل وتنظيم هذه الإدارات والعلاقة فيما بينها.

## المطلب الأول

### الإدارة المالية المركزية

تمثل الإدارة المالية المركزية حلقة الوصل بين وزارة المالية، وجميع الأجهزة الأمنية من أجل تنفيذ السياسات المالية<sup>١</sup>. وتتكون هيكلية هذه الإدارة المالية المركزية من: مدير عام، ومساعد مدير عام، وتضم عددا من الأقسام، هي: التدقيق، والمحاسبة، والرواتب، والشؤون القانونية، والنقل والصيانة، والأرشفيف، والأفرع المالية، والشؤون الإدارية، والتخطيط والموازنة، والأمن، والرقابة الداخلية، واللوازم والمشتريات، والنظم والمعلومات<sup>٢</sup>.

من اختصاصات الإدارة المالية المركزية<sup>٣</sup>: إعداد الرواتب لكافة منتسبي الأجهزة الأمنية، وإعداد الموازنات الشهرية والسنوية حسب الاحتياجات الفعلية للأجهزة الأمنية ومتابعة صرفها من وزارة المالية ومن ثم توزيعها

<sup>١</sup> مقابلة مع ايناس نزال (مشرفة في دائرة الموازنة في الإدارة المالية المركزية العسكرية) بتاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٠.

<sup>٢</sup> المرجع السابق.

<sup>٣</sup> المرجع السابق.

ثم متابعة تسديدها، وإدارة ما يتعلق بالخدمات المالية اليومية للأجهزة الأمنية (مياه، وكهرباء، واتصالات..الخ).

## المطلب الثاني

### العلاقة بين الإدارة المالية المركزية ووزارة المالية<sup>1</sup>

تقوم وزارة المالية بإقرار الموازنة الخاصة بالإدارة المالية المركزية، وبعد أن يتم إقرارها تقوم وزارة المالية بتزويد الإدارة المالية بالمخصصات المالية الواردة في الموازنة. وتشمل هذه المخصصات النفقات التشغيلية، حيث تقوم الإدارة المالية بتحديد سقف مالي لكل مؤسسة أمنية، وهذا السقف المالي يجب أن يتم اعتماده مقدما من قبل وزير الداخلية حيث انه الشخص الوحيد المفوض بالإنفاق. ويعتمد السقف المالي على طبيعة عمل الجهاز الأمني وعلى عدده.

تأخذ الفروع المالية المخصص المالي بطريقة تسمى "الاستعاضة": وهي الحصول على مخصص مالي وإفقال هذا المخصص حسب النظام المالي المعمول به بالسلطة الوطنية الفلسطينية عن طريق تسديده بالسندات والفواتير الضريبية الرسمية. ولا يجوز أن يتم استعاضة المبلغ إلا بقيمة التسديد المالي المقفل بكل من دائرة المدفوعات والرقابة وأن يكون هناك إشعار خطي بالإفقال.

---

<sup>1</sup> المرجع السابق.



أما بخصوص النفقات الرأسمالية العادية فنقوم الأجهزة الأمنية بتزويد الإدارة المالية بالاحتياجات الرأسمالية، وتقوم هذه الأخيرة بدورها بمراسلة دائرة اللوازم العامة بوزارة المالية لتوفير الاحتياجات (ذلك بعد قيام الإدارة المالية المركزية بدراسة الطلب وأحقيته)، وتقوم دائرة اللوازم العامة بالشراء حسب العطاءات الحكومية بالرجوع إلى قانون رقم (٦) لعام (١٩٩٩) بشأن العطاءات والأشغال الحكومية.

وبالنسبة للمشاريع التطويرية، يقوم كل جهاز أمني بتسليم الإدارة المالية المركزية المشاريع التطويرية الخاصة به، وتقوم دائرة الموازنة في الإدارة المالية المركزية بدراسة هذه المشاريع حسب أهميتها وترتيبها حسب الأولوية، وذلك بالتنسيق مع دائرة المشاريع بوزارة الداخلية. وتقوم وزارة المالية برصد مخصص مالي لهذه المشاريع في الموازنة. ذلك وتتعامل الإدارة المالية المركزية مع عدد من الدوائر بوزارة المالية وهي: دائرة الموازنة العامة، ودائرة المحاسبات العام، ودائرة اللوازم العامة، ودائرة العلاقات الدولية.

### المطلب الثالث

## العلاقة بين الإدارة المالية العسكرية المركزية والإدارات المالية للأجهزة الأمنية<sup>١</sup>

تقوم الإدارة المالية المركزية بتزويد المؤسسة الأمنية بالموازنات التشغيلية حسب السقف المالي المحدد لكل جهاز، والمعتمد من وزير الداخلية، ويتم إقفال هذه الموازنات بالإدارة المالية المركزية والتي تقوم بدورها بإقفالها في وزارة المالية. كذلك تشكل الإدارة المالية المركزية حلقة وصل مع وزارة المالية والمؤسسة الأمنية بخصوص اعتماد المشاريع التطويرية وتوفير المخصص المالي اللازم للبدء بتنفيذها. أيضا تقوم الإدارة المركزية بتوفير كشف شهري بالرواتب لكافة قوى الأمن ويتم تسليم هذا الكشف لوزارة المالية شهريا ليتم دفع الرواتب في موعدها.

ذلك وتقسم كل إدارة مالية في أي من الأجهزة الأمنية إلى<sup>٢</sup>: مدير الإدارة المالية، ومدير الخزينة، والحسابات، والتدقيق، ودائرة الموازنة، واللوازم والمشتريات.

أما بالنسبة للنفقات التشغيلية، فتقوم الإدارة المالية التابعة لأي جهاز أمني باستلام المخصص المالي من الإدارة المالية المركزية لتغطية احتياجات الجهاز، ومن ثم إقفالها بفواتير وسندات رسمية. أمّا فيما يتعلق بالنفقات

<sup>١</sup> المرجع السابق.

<sup>٢</sup> المرجع السابق.

الرأسمالية تقوم الدائرة المالية بتوفير كشف بالاحتياجات الرأسمالية لتقديمها للإدارة المالية ضمن موازنة الجهاز، كما تقوم بتقديم كشف بالمشاريع التطويرية للإدارة المالية العسكرية. أما الرواتب فهي من اختصاص الشؤون الإدارية للجهاز الأمني.

وقد ترك النظام المالي للسلطة النافذ منذ عام ٢٠٠٥ هامش واسع من الصلاحيات لقائد جهاز الأمن، فيما يخص صرف العديد من المبالغ تحت ما يسمى بالمهمات الأمنية المقطوعة، وحسب المادة (٦٩/د) على سبيل المثال تصرف مبالغ نثرية مقطوعة متعددة الأوجه بقرار من قائد الجهاز بدون أية ضوابط. وهذه علاوة على المساعدات الإنسانية ومساعدات الزواج والولادة وغيرها، وهذه النفقات تتم بناء على قرار قائد الجهاز وتقديره الشخصي.

في هذا الجانب يجب الإشارة إلى أنه بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٥ صدر القرار رقم (٥) بشأن النظام المالي للمخابرات العامة الفلسطينية بموجب قرار رئاسي. وقد نص هذا النظام على تعيين مراقب مالي لهذا الجهاز للتأكد من سلامة الإجراءات المالية المتبعة. وتعارضت بعض أحكام هذا النظام مع قانون اللوازم العامة. كما لا يوفر هذا النظام آليات متابعة ورقابة فعلية من قبل رئيس السلطة، على ما ينضمه تقرير المراقب المالي من نتائج وتوصيات.

المبحث الرابع

إدارة موازنة القطاع الأمني



فرد في هذا المبحث ثلاثة مطالب، نناقش في الأول آليات وأسس إعداد موازنة القطاع الأمني، فيما نعرض في المطلب الثاني لتنفيذ موازنة القطاع الأمني، أما المطلب الثالث والأخير فنعرض فيه للرقابة على موازنة القطاع الأمني.

## المطلب الأول

### آليات وأسس إعداد موازنة القطاع الأمني

تعتبر تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية في إعداد الموازنة العامة، تجربة حديثة، واجهت صعوبات وإشكاليات متعددة، وذلك يتمثل بنقص الخبرات، وقلة التنسيق بين الجهات المختلفة وشح الموارد المالية. أما فيما يتعلق بإعداد الموازنة الخاصة بالقطاع الأمني، فلا بد أولاً من تعريف الموازنة الأمنية الفلسطينية.

تعرف الموازنة الأمنية الفلسطينية بأنها حجم الأموال التي تنفقها السلطة الوطنية الفلسطينية سنوياً لتحقيق أهداف سياستها الأمنية وتشمل الموارد والمصروفات التشغيلية الخاصة بمقدمي الخدمات الأمنية والقضائية الفلسطينية الرئيسية والأجهزة الإدارية والرقابية الخاصة فيهم.<sup>1</sup> ويتم الاعتماد منذ عامين فقط في إعداد الموازنة الخاصة بالقطاع الأمني على موازنة البرامج والأداء، والتي تم تعريفها سابقاً عندما تم الحديث عن

<sup>1</sup> ماسون، نيكولاس. "ورقة مقدمة في دورة تدريبية نظمت بالتعاون ما بين معهد الحقوق ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة". بيرزيت 14 حزيران- 1 تموز 2010.

مراحل تطور الموازنة<sup>١</sup>. فيما يلي خطوات إعداد الموازنة الأمنية كجزء من الموازنة العامة الفلسطينية:

- ١- مراسلة من وزير التخطيط لوزير الداخلية، للتزويد بأسماء فريق إعداد الخطط والموازنة في وزارة الداخلية للجانبين الأمني والمدني.
- ٢- مراسلة من وزير الداخلية لوزير التخطيط يرفق كشف بأسماء فريق الموازنة.
- ٣- مراسلة من وزير التخطيط لوزير الداخلية لتوضيح أجندة التشاور مع الوزارات والمؤسسات لتعزيز عملية التخطيط وإعداد الموازنة.
- ٤- لقاءات التشاور مع كافة القطاعات/ قطاع الحكم، وتوزيع دليل إعداد الخطة متوسطة المدى.
- ٥- الموافقة على أجندة التخطيط والموازنة.
- ٦- عقد ورشة عمل مكثفة، تستعرض دليل إعداد خطة متوسطة المدى.
- ٧- إعداد الإطار المالي المتوسط المدى.
- ٨- إعداد ورقة استراتيجيات إعداد الموازنة.

---

<sup>١</sup> مقابلة مع ايدان نزال. مرجع سابق.

٩- إصدار وتوزيع بلاغ الموازنة، ليتم إعداد مشروع موازنة الوزارة وفق أحكام التشريعات المرعية وأحكام البلاغ لتسليمها لوزارة المالية بموعد أقصاه ٣١ آب/ أغسطس من كل عام.

١٠- صياغة نموذج الإستراتيجية في كل جهاز على حده بما يتناسب مع البرنامج والمشاريع المراد تنفيذها.

١١- مراجعة نموذج الإستراتيجية مع نائب مدير عام التخطيط والتطوير/ وزارة الداخلية.

١٢- اعتماد نموذج الإستراتيجية من وزير الداخلية لوزارة الداخلية- الأمني والمدني.

١٣- تسليم نموذج الإستراتيجية لوزاري التخطيط والمالية.

١٤- إعداد تصور أولي لنماذج الموازنة في كل جهاز أمني.

١٥- تقديم تصور أولي من الجهاز الأمني لدائرة الموازنة العامة/ الإدارة المالية المركزية عن احتياجات الجهاز.

١٦- تقديم كشف كامل بأسماء كافة المشاريع التطويرية لدائرة الموازنة/ الإدارة المالية المركزية يحتوي على ملخص واضح لبنود كل مشروع، وبالتوازي يتم تسليم نسخة لرئيس فريق الموازنة/ مدير التخطيط والتطوير بوزارة الداخلية.



١٧- التشاور والمشاركة بين مدير الموازنة في كل جهاز ودائرة الموازنة العامة في الإدارة المالية المركزية حول احتياجات الجهاز ليتم تثبيتها ضمن الموازنة الشاملة لوزارة الداخلية والأمن الوطني.

١٨- التشاور بين رئيس فريق الموازنة/ وزارة الداخلية ودائرة الموازنة العامة/ الإدارة المالية المركزية ومدراء التخطيط في كل الأجهزة الأمنية حول المشاريع المقدمة من كل جهاز لضمان تثبيتها في الموازنة الشاملة وضمان عدم تكرارها بين الأجهزة المختلفة.

١٩- مراجعة كافة النماذج المقدمة من كافة الأجهزة الأمنية من قبل دائرة الموازنة في الإدارة المالية المركزية، والتنسيق مع رئيس فريق الموازنة لتحضير موازنات فرعية خاصة بكل جهاز وموازنة شاملة لوزارة الداخلية والأمن الوطني.

٢٠- تسليم الموازنة الشاملة للمؤسسة الأمنية والموازنات الفرعية من دائرة الموازنة بالإدارة المالية المركزية لرئيس فريق الموازنة لمراجعتها وتدقيقها والتشاور مع فريق الموازنة خاصة فيما يتعلق بالموازنات الفرعية للأجهزة.

٢١- تسليم الموازنة المدققة من دائرة الموازنة في الإدارة المالية المركزية والمدققة من رئيس لجنة الموازنة مدير عام التخطيط والتطوير إلى مدير عام الإدارة المالية المركزية ليتم اعتمادها بشكل نهائي.

٢٢- يسلم مدير عام الإدارة المالية المركزية الموازنة لوزير الداخلية لاعتمادها.

٢٣- تسليم نماذج الموازنة المستكملة إلى وزارتي المالية والتخطيط.

٢٤- مراجعة ودمج طلبات الموازنة المقدمة من مؤسسات الموازنة.

٢٥- تسليم مشروع الموازنة الجارية والتطويرية إلى مجلس الوزراء لإقرارها. إعداد مشروع قانون الموازنة بحيث يتضمن بنود فعلية لموازنة السنة السابقة وموازنة النصف الأول للعام الحالي، وتقديرات النصف الأخير للعام الجاري، ومشروع موازنة العام القادم.

٢٦- تسليم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي وحاليا للرئيس للإقرار والإصدار.

٢٧- مراجعة الموازنة المقررة في دائرة الموازنة بالإدارة المالية المركزية ومراجعة المشاريع المقررة بالموازنة.

٢٨- تبليغ كل جهاز بالموازنة الخاصة به وتحديد الأسقف لكل بند، وتوضيح المشاريع التطويرية الخاصة بكل جهاز التي تم إدراجها ضمن الموازنة العامة.

٢٩- تحديث المشاريع بحيث تقوم دائرة المشاريع في الإدارة المالية المركزية وفي وحدة التخطيط والتطوير وفي دائرة المشاريع في كل جهاز امني بتحديث بياناته حسب الموازنة المفصلة لكل جهاز.

٣٠- التنسيق بين دائرة التخطيط والتطوير والجهات المانحة لجذب التمويل للمشاريع المعتمدة في الموازنة العامة للوزارة.

ويمكن تحديد جملة من المشكلات التي تواجه دائرة الموازنة في الإدارة المالية العسكرية المركزية في عملها، وهي على سبيل المثال لا الحصر<sup>١</sup>:

- العدد الكبير للأجهزة الأمنية يؤدي إلى تداخل في الصلاحيات وتوزيع المهام.
- عدم الالتزام ببعض التواريخ الموجودة في قانون الموازنة، خاصة بند رقم (١٠) المبين في الجدول أعلاه.
- يتم إعداد الموازنة الخاصة بكل جهاز أمني، بطريقة تحتوي مبالغ غير مدروسة واعتمدت على الاجتهاد الشخصي وبدون أسس موضوعية، وغالباً ما يكون تحديد المبالغ الخاصة بالاحتياجات يزيد بدرجة كبيرة عن السقوف المحددة في بلاغ الموازنة.
- إن الإدارة المالية العسكرية تستقبل جميع المعلومات الخاصة بجميع الأجهزة الأمنية، مما يؤدي إلى أن يصبح عملها مرهقاً ويفتقد إلى الدقة.

<sup>١</sup> المرجع السابق.

- قلة التدريب والخبرة على إعداد الموازنة في الأفرع المالية للأجهزة الأمنية المختلفة.
- التأخير من قبل وزارة المالية في تحويل المخصصات المرصودة في الموازنة للأجهزة الأمنية، وذلك نتيجة لاعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية على التمويل الخارجي<sup>1</sup>.
- عدم وجود دقة في تحديد نسب البرامج من الموازنة الكلية، والتي من المفترض أن يتم الحصول عليها من كافة الأجهزة الأمنية التابعة للإدارة المالية المركزية.

## المطلب الثاني

### تنفيذ موازنة القطاع الأمني

تستخدم دائرة الموازنة في الإدارة المالية المركزية (العسكرية) الآلية التالية في عملية الصرف<sup>2</sup>:

- الرواتب: تصرف بعد إرسال (قرص الكتروني) خاص بالرواتب من الإدارة المالية المركزية لوزارة المالية في نهاية كل شهر. وبالتالي فصرف الرواتب يتم بشكل مركزي أو آلي، وهذا إجراء مرضي وأفضل بلا شك من الإجراء اليدوي الذي كان متبع في السابق حيث كانت الرواتب تصرف نقداً لمنتسبي القطاع الأمني مباشرة.

<sup>1</sup> المرجع السابق.

<sup>2</sup> المرجع السابق.

■ النفقات التشغيلية الأخرى (المصاريف اليومية)، يتم صرفها من الإدارة المالية المركزية (العسكرية) نفسها، بناءً على المطالبات من الإدارات المالية الفرعية للأجهزة الأمنية المختلفة.

■ النفقات الرأسمالية العادية، والتي تتم حالياً صرفها من خلال البرنامج المالي المركزي والموحد المطبق في وزارة المالية.

ولغايات تنفيذ الموازنة يتم تحويل الموازنة بعد تصديقها من وزارتي الداخلية والمالية لكل جهاز أمني، ويقوم بالصرف حسب أوجه صرف واضحة ومحددة، بعد أن يتم إجازتها من قبل الرقابة المالية العسكرية. وإذا تم تسجيل أية ملاحظات على عمليات الصرف من قبل الرقابة المالية العسكرية فإنه يتم إعادتها للجهاز الأمني من أجل معالجة هذا الخلل واستكمال النواقص فيها، ومن ثم إعادتها للإدارة المالية العسكرية لإجازة الصرف<sup>1</sup>.

وهناك عدد من المشكلات التي تواجه الإدارة المالية العسكرية في الإنفاق. ومن بين هذه المشكلات عدم وجود موارد مالية متاحة عند الحاجة (أي غالباً ما يكون هناك تأخير في تحويل المخصصات المالية للأجهزة الأمنية بشكل دوري وفي أوقات محددة)، وهذا يجعل من تنفيذ الموازنة أمراً صعباً ويراكم متأخرات. وهناك مشكلة أخرى تتمثل بعدم التزام وزارة المالية

<sup>1</sup> المرجع السابق.

بالأسقف المالية المعتمدة في قانون الموازنة الأمنية، مما يؤدي إلى حصول خلل في طريقة الإنفاق<sup>١</sup>. وهذا إضافة إلى الثغرات التي تم الإشارة إليها سابقاً فيما يخص مشتريات الأجهزة وإنفاقها النثري.

### المطلب الثالث

#### الرقابة على موازنة القطاع الأمني

من بين الأمور التي أجمع عليها علماء الاقتصاد والمالية العامة والإدارة أن إي نظام إداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة فعالة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى مقومات النجاح. وقد مارس العرب هذه الرقابة منذ النشأة الأولى للحضارة الإسلامية، التي اتخذت أنماطاً متنوعة، تراوحت بين رقابة مالية قبل الصرف أو بعده، وقد كان يقوم بهذه الرقابة الرئيس الأعلى أو مجلس الشورى أو القضاة والمحتسبون<sup>٢</sup>.

تعرف الرقابة بأنها: التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليقات الصادرة المقررة<sup>٣</sup>، وقد عرفت كذلك بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها. وهناك نوعين من الرقابة هما

<sup>١</sup> المرجع السابق.

<sup>٢</sup> الوادي، محمود حسين. تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد. ٢٠١٠، ص ٢١.

<sup>٣</sup> القبيات، حمدي. "الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تحليلية تطبيقية"،

١٩٩٧، ص ٨٣.

الرقابة الإدارية والرقابة المالية، وتتعدد أهدافها بين أهداف عامة ترتبط بالدولة ككل، وأهداف خاصة ترتبط فقط بالجهاز الإداري ذاته.

وجاء تعريف الرقابة المالية بأنها: "الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري"<sup>١</sup>. كما جاء تعريف الرقابة المالية في المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية الذي انعقد عام ١٩٧٧ بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج ما بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية"<sup>٢</sup>.

#### الفرع الأول: أهداف الرقابة المالية

■ هدف سياسي: عن طريق التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية، فيما يتعلق بالموازنة، ويتمثل باستخدام الاعتمادات حسب الوجه الذي خصصت له، وجباية الإيرادات حسب الأنظمة واللوائح.

<sup>١</sup> المرجع السابق، ص ٨٤.

<sup>٢</sup> بشناق، باسم. تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠١.

▪ هدف مالي: يتمثل في نقطتين:

أ- التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف أي انحراف أو خطأ مالي أو اختلاس.

ب- مراقبة الأداء حسب ما تم وضعه من أهداف، ومن ثم مراقبة الترشيح في الإنفاق.

▪ هدف إداري: عن طريق التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة، وتصحيح القرارات الإدارية بالشكل الذي يضمن حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة<sup>1</sup>.

أما المبادئ الأساسية التي تحكم ممارسة الرقابة المالية وبشكل كفاء وفعال فتتمثل في الاستقامة والموضوعية، والاستقلالية، والمسؤولية، والقدرة والكفاءة، والسرية والکتمان، والبيئة في التدقيق، والتوثيق.

الفرع الثاني: أنواع الرقابة المالية على القطاع الأمني الفلسطيني

أولاً: - الرقابة الداخلية

تعرف بأنها نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة، والهدف من هذه الرقابة منع موظفي المؤسسة من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد، وحمايتها من الضياع أو الاختلاس عن طريق إصدار تعليمات

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص ٨٥.



تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية ثانية، وبذلك تعتبر وسيلة للكشف المبكر عن الانحرافات والمخالفات، من أجل اتخاذ ما يلزم من إجراءات بشأنها<sup>1</sup>.

وقد نص النظام المالي الموحد النافذ منذ عام ٢٠٠٥ في السلطة الوطنية على إنشاء دوائر للرقابة الداخلية، تتبع الجهاز الحكومي، وتقوم هذه الدوائر بمراقبة كافة المعاملات المالية من الناحيتين القانونية والمستديمة، وتقسم هذه الدوائر إلى قسمين هما:

- مديرية الرقابة والتدقيق التي تتبع وزارة المالية، ومهمتها القيام بأعمال الرقابة المالية على كافة الأجهزة الحكومية في السلطة الفلسطينية.
- وحدات التدقيق المالي الداخلي لكل جهاز حكومي، ومهمتها الرقابة المالية على عمليات الجهاز، وتتبع المسؤول الأعلى فيه.

وفي الحالة الفلسطينية فقد تم إنشاء "الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية" بتاريخ ١٩٨٦/٧/١ تحت اسم "جهاز الرقابة المالية والتدقيق" لتتحمّل مسؤولية الرقابة على حسابات الأجهزة الأمنية، وكانت تتبع الصندوق القومي الفلسطيني، ومقره في صنعاء عاصمة الجمهورية اليمنية، الذي أنشأ لغايات التدقيق على حسابات الجيش والقوات المسلحة الفلسطينية.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص ٨٥.

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية ألحق هذا الجهاز بالهيكل التنظيمي لوزارة المالية، واتباع مباشرة لمكتب وزير المالية، وسمي "جهاز الرقابة المالية والمحاسبية"، وقد بدأ عمله أولاً بالتركيز على بعض الجهات مثل حسابات الأمن العام والشرطة، وبعد ذلك شملت مهامه التدقيق والرقابة على نفقات وإيرادات وحسابات الأمن العام والشرطة، ووزارة الداخلية، والهيئات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وإدارة المعابر والحدود.

وباعتبار هذه الدائرة، تتعامل مع مستندات سرية، ولها طبيعة خاصة في تشكيلها، وكونها تقوم بالمراجعة والتفتيش والتدقيق الخارجي بالنسبة لإدارات السلطة، ومن أجل تطويرها بما يتلاءم مع الاحتياجات المحيطة، فقد تم تغيير اسمها، وتسميتها بـ"الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية"، وتم تحديد أهدافها بالآتي: حماية الأموال العامة التي صرفت والتي ستصرف من وزارة المالية للأجهزة العسكرية وغيرها من سوء التصرف والضياع، وتوفير المعلومات والإحصاءات الدقيقة والمستقلة عن نفقات وإيرادات الأجهزة العسكرية للجهات المختصة، والمشاركة في اللجان الخاصة بمشتريات الإدارات والأجهزة العسكرية والمشاركة في اللجان المشكلة لإعداد الموازنات الخاصة بالإدارات التابعة رقابياً للجهاز<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> انظر نشرة حول الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية:

<http://www.pmf.ps/news/plugins/spaw/uploads/files/malya%203skarva%20arabic.pdf>

(٢٠١٠/١٠/١٥).

بتاريخ ٢٠١٠/٤/١٨ انتقل مقر الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية من وزارة المالية، إلى مقر الإدارة المالية المركزية (العسكرية)، وامتد دورها الرقابي إلى رقابة مالية قبل الصرف، حيث كان قبل عملية انتقالها مقتصرًا على الرقابة بعد الصرف فقط. ولغايات ممارسة هذه الرقابة فإنها تستخدم البرنامج المحاسبي الموحد المطبق من قبل وزارة المالية بشكل مركزي. ومن بين المشكلات التي تواجهها الرقابة المالية العسكرية في عملها هي<sup>١</sup>:

- عدم اكتمال المعاملات من الناحية المستديمة التي تعرض عليها لغايات تدقيقها وفق أحكام القانون.
- صعوبة تطبيق النظام المالي الفلسطيني رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥، وذلك لعدم مراعاته خصوصية عمل الأجهزة الأمنية، حيث انه يقتصر على الشق المدني دون العسكري<sup>٢</sup>.

## ثانياً- الرقابة الإدارية والمالية:

هي تلك الرقابة التي يشرف عليها جهاز مهني متخصص يتمتع بالاستقلالية التامة عن بقية وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على مختلف مراكز مسؤولية الجهاز الحكومي، وذلك وفق النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمله التي تمنحه هذه الصلاحيات في ظل السلطة

<sup>١</sup> مقابلة مع عبد أبو ريدة، (مدير عام الرقابة العسكرية)، بتاريخ ٢٠١٠/١٠/١٩.  
<sup>٢</sup> المرجع السابق.

الوطنية الفلسطينية، وتعتبر هيئة الرقابة العامة مثال على هذا النوع من الرقابة.<sup>١</sup> ويعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية في السلطة الوطنية الفلسطينية الجهاز الأعلى للرقابة والتدقيق الخارجي، حيث انشأ بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ ويسعى إلى ضمان استخدام المال العام بطريقة كفنة وفعالة.<sup>٢</sup>

يقوم الديوان بالرقابة على جميع الجهات الخاضعة لرقابته وفق أحكام القانون، ويستند في عمله على المعايير الدولية للتدقيق مثل معايير التدقيق الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (الانتوساي).<sup>٣</sup> كذلك يعتمد الديوان في عملية التقييم الذاتي على استخدام عدة معايير من ضمنها اعتماده أخيراً على معايير مستمدة من نموذج التميز الأوروبي (EFQM). وكانت وزارة الداخلية أول وزارة تطلب استخدام هذا النموذج من أجل تطوير العمل داخلها، والوصول إلى أداء متميز، وعلى ضوء نتائج التقييم تحصل المؤسسة على علامة، ضمن الحد الأعلى على مستوى العالم وهو (١٠٠٠).

خلال الدورة التقييمية الذاتية لديوان الرقابة المالية والإدارية التي تمت بتاريخ ١٥ شباط ٢٠١٠، حصل الديوان على مجموع (٢٤٢) درجة تميز من المجموع الكلي (١٠٠٠). وهذه العلامة عبارة عن مجموع العلامات

<sup>١</sup> حرب، جهاد. "تقرير حول أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني". مفتاح وأمان - آذار ٢٠٠٣، ص ١٤.

<sup>٢</sup> ديوان الرقابة المالية والإدارية. "تقرير التقييم الذاتي باستخدام معايير مستمدة من نموذج التميز الأوروبي". تموز ٢٠١٠.

<sup>٣</sup> انظر: الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية. <http://www.saacb.ps/default.aspx>.

التي تحصل عليها المؤسسة نتيجة تطبيقها للمعايير المختلفة للتميز، مع العلم أن أفضل المؤسسات المتميزة عالمياً قد حصلت على (٧٥٠) نقطة، بعد فترات طويلة، وخبرة كبيرة. أما في العالم العربي فقد حصلت العديد من المؤسسات على نقاط أكثر من (٥٥٠) نقطة، وصنفت بناء على ذلك بأنها حصلت على درجة راقية من الأداء المؤسسي المتميز. ومبادئ نموذج التميز الأوروبي EFQM هي: "التركيز على المتعاملين"، "التركيز على النتائج"، "القيادة والثبات والسعي نحو تحقيق الأهداف"، "الإدارة بالعمليات والحقائق"، "تطوير الموارد البشرية ومشاركتهم"، "استمرارية التعلم والتحسين والابتكار"، "بناء الشركات"، "الالتزام نحو المجتمع"<sup>١</sup>.

وقد اختلفت تسميات هذه الجهة الرقابية من دولة إلى أخرى، ويقدم الجدول التالي لمحة حول تسميات ديوان الرقابة المالية والإدارية في الدول العربية.

ديوان المحاسبة	الأردن، قطر، الكويت، لبنان، الإمارات
ديوان الرقابة المالية	العراق، البحرين
دائرة المحاسبات	تونس
مجلس المحاسبة	الجزائر
جهاز الرقابة المالية للدولة	عمان
الجهاز المركزي للحسابات	مصر
المجلس الأعلى للحسابات	المغرب
الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة	اليمن

<sup>١</sup> انظر: المرجع السابق.

وقد أصدر ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني تقريرين سنويين تناولوا نتائج تقييم فعالية نظام الرقابة الداخلية في أجهزة القطاع الأمني.

جاء في التقرير السنوي للعام ٢٠٠٨ أهم المخالفات المالية المتكررة في قطاع الأمن والحكم، ومنها: ضعف الالتزام بأحكام النظام المالي الفلسطيني لعام ٢٠٠٥، وضعف الالتزام بقانون اللوازم العامة رقم (١) لسنة ١٩٩٨ من قبل اللجنة المالية/الأمن الوطني، وعدم وجود نظام رقابي فعال في الجانب الذي يخص المركبات الحكومية<sup>١</sup>.

أما التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩ فقد استند ديوان الرقابة المالية والإدارية في إعدادهِ وغيرهِ من التقارير الرقابية الأخرى على معايير مستمدة من مبادئ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (الانتوساي)، وكذلك المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة (الأربوساي)، وغيرها من المعايير المحاسبية الدولية، ويستعرض هذا التقرير ما تم إنجازه من أعمال الرقابة والتدقيق خلال العام ٢٠٠٩. ومن ضمن القطاعات الرقابية التي تم إدراجها : قطاع الرقابة على الحكم (مدني وأمني)، حيث بلغ عدد التقارير الصادرة عن الإدارة العامة للرقابة على الحكم (مدني وأمني) خلال عام ٢٠٠٩ (٢٧) تقريراً، تشكل ٢٣% من إجمالي التقارير الرقابية الصادرة عن ديوان الرقابة التي بلغ مجموعها (١١٦) تقريراً. وإذا تم تصويب المخالفات

<sup>١</sup> المرجع السابق.

الخاصة بقطاع الحكم (مدني وأمني) عن طريق الأخذ بتوصيات ديوان الرقابة وتحويلها إلى قرارات، فإنه يتم استعادة (٧٦٥٤٣) دولاراً إلى خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية.<sup>١</sup>

ومن خلال هذا التقرير تبين أن درجة الالتزام بأحكام النظام المالي كانت ضعيفة خاصة بالنسبة لتنظيم وضبط الأمور المالية، وقد تمثل ذلك بأن الصرف يتم دون استخدام مرجعية مستديمة وادارية صحيحة. إضافة إلى عدم الالتزام ببند الصرف وفق الموازنة المعتمدة، مما يشكل مخالفة لبعض أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.<sup>٢</sup>

من خلال الإطلاع على النسخة التفصيلية من هذا التقرير، فيما يخص المؤسسات الأمنية، تم تسجيل الملاحظات التالية<sup>٣</sup>:

- مخالفة أحكام قانون اللوازم العامة، ويتمثل ذلك بعدم استخدام السجلات والنماذج المعتمدة، وعدم التقييد بالأنظمة والتعليمات التي صدرت وفقاً لهذا القانون، وكذلك مخالفة أحكام النظام المالي الفلسطيني من حيث تنظيم وإعداد البيانات وأرشفتها بشكل جيد.
- أن وحدة الرقابة الداخلية الموجودة لدى العديد من المؤسسات الأمنية، لا تقوم بتغطية كافة النشاطات التي تقوم بها هذه المؤسسات.

<sup>١</sup> المرجع السابق.

<sup>٢</sup> المرجع السابق.

<sup>٣</sup> المرجع السابق.

- عدم إدارة المستودعات بطريقة تتفق مع القوانين والأنظمة المعمول بها، مما ينعكس سلبياً على إدارة المال العام وعلى خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية.
- مخالفة لأحكام النظام المالي الفلسطيني من حيث التنظيم والإعداد الجيد للبيانات وأرشفتها، وفصل المهام المالية بطريقة تضمن الرقابة والفعالية.
- لا يوجد تناسب بين المؤهلات العلمية لبعض الموظفين في بعض الأجهزة الأمنية مع طبيعة أعمالهم.
- مخالفة المادة (١٢١) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، وتظهر هذه المخالفة بعدم إجراء التسويات البنكية شهرياً.
- صرف مبالغ على نفقات لا دخل لها بعمل جهاز الأمن الوقائي، مثل أقساط الجامعة ورسوم للمتقاعدين العسكريين.
- قيام بعض الجهات بصرف الفواتير الخاصة بالهواتف الخلوية بشكل كامل، بدون سقف محددة سلفاً وبدون تدقيق.

### ثالثاً- رقابة المجلس التشريعي:

للمجلس التشريعي مهمتين أساسيتين: التشريع (سن القوانين)، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ومعنى ذلك: إخضاع كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة والمساءلة والمحاسبة البرلمانية<sup>١</sup>. وتكفل حق الرقابة

<sup>١</sup> حرب، مرجع سابق.



التشريعية دساتير مختلف الدول على حق المجلس في الرقابة على الموازنة، وخاصة المراقبة على تنفيذ الموازنة. وهناك نوعين من الرقابة البرلمانية حسب ما جاء في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ هما:

■ رقابة يمارسها المجلس التشريعي أثناء تنفيذ الموازنة وذلك من خلال مراجعة وتحليل التقارير الربعية التي يجب أن تعدها وتشرها وزارة المالية بموجب القوانين النافذة.

■ رقابة بعد التنفيذ، وهي مناقشة وإقرار الحساب الختامي للسلطة.

ويمكن وصف الرقابة البرلمانية الفلسطينية على موازنة الأمن أو على غيرها من الموازنات بالضعيفة، فحتى عندما كان المجلس يعمل بشكل طبيعي وموحد وعندما كان مفعلاً فإنه لم يناقش الموازنة العامة بشكل جدي ومفصل، لكنه لوح مرة واحدة فقط بحجب الثقة عن الحكومة بسببها<sup>١</sup>. وإذا كانت الرقابة التشريعية على الموازنة بشكل عام ضعيفة فهي بلا شك غائبة تماماً عندما يتم الحديث عن الموازنة الأمنية. وقد يعود السبب في ضعف الرقابة البرلمانية على الإنفاق الأمني الفلسطيني لسبب واحد على الأقل من جملة ثلاثة أسباب: يتمثل الأول بعدم توفر المعلومات الكافية لدى لجنة المالية والموازنة بخصوص الإنفاق الأمني، ويتمثل الثاني بعدم توفر الخبرة الكافية لدى أعضاء هذه اللجنة أو غيرها لمراجعة المعلومات المالية التي

<sup>١</sup> عبد الكريم، حزيران ٢٠٠٩، مرجع سابق.

تتوفر حتى لو كانت شحيحة. أما السبب الثالث فيتمثل بضعف هذه الرقابة قد تمثل في التداخل الملحوظ الحاصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بسبب النظام السياسي الفلسطيني.

لعل الضعف في الرقابة هذا هو الحال السائد أيضا في معظم الدول العربية والنامية، فمثلا في مصر، هناك غياب للرقابة على موازنات الأمن من قبل البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني خاصة في تحديد الأولويات، مع العلم أن موازنة الأمن في مصر تشكل (٤٠%) من الموازنة العامة، وتقدر الموازنة العسكرية لعام ٢٠٠٩ بـ(١٧) مليار دولار، وموازنة وزارة الصحة تقدر بـ(٤,٨) مليار دولار فقط.

وتجدر الإشارة هنا إلى انه يوجد هناك تفويض لرئيس الجمهورية المصري منذ العام ١٩٦٧، تم تجديده مؤخرا، ويستمر التجديد مفعلاً حتى عام ٢٠١٢ يعطيه بموجبه الصلاحية بشراء السلاح، دون خضوعه لأي رقابة من الجهاز الرقابي للحكومة أو البرلمان. وبالرجوع إلى أسباب غياب الرقابة على موازنات الأمن في مصر، يتبين إنها تنلخص بما يلي: ضعف دور الأحزاب السياسية، باعتبار وجودها شكلي فقط، واقتصار اختصاص ونشاط مؤسسات المجتمع على برامج ثقافية وعلمية ودينية، وتبعية الجزء الأكبر من الإعلام والصحافة للحكومة<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> برعي، نجاد. ورقة مقدمة في مؤتمر "تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية: أي دور يضطلع به المجتمع المدني"، نظمه معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع مؤسسة المستقبل ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. عمان، ٢٠٠٩/٦/٢٢.

#### رابعاً- رقابة مؤسسات المجتمع المدني والإعلام

ويكون دورها بالتدخل في مرحلة إعداد وزارة المالية للموازنة، وفي المراقبة على تنفيذ بنود الموازنة، وكيفية صرفها، وفي مناقشة التقارير النهائية لحسابات الموازنة<sup>١</sup>، حيث تساعد في كشف عيوب الإدارة المالية في مؤسسات القطاع الأمني<sup>٢</sup>. وتهتم وسائل الإعلام بتوعية المواطنين حول استخدام المال العام، ونشر التقارير المتعلقة بالرقابة، ورصد سوء استخدام الأموال<sup>٣</sup>.

---

<sup>١</sup> المرجع السابق.

<sup>٢</sup> ماسون، مرجع سابق.

<sup>٣</sup> المرجع السابق.

## التوصيات

استناداً إلى المعطيات التي وردت فيما سبق، بخصوص واقع الممارسات المالية في القطاع الأمني الفلسطيني، وأخذاً بالاعتبار ما صدر من تقارير سابقة بهذا الخصوص، فإنه يمكن صياغة عدد من التوصيات التي من شأنها تطوير الأداء المالي لهذا القطاع الهام، وهي على النحو التالي:

- إصدار وإقرار اللوائح التنفيذية الخاصة ببعض القوانين المنظمة للشأن المالي في القطاع الأمني.
- تعديل النظام المالي الحالي بشكل يراعي خصوصية الأجهزة الأمنية، حيث أن هذا النظام المالي يراعي فقط الجانب المدني.
- العمل على تعزيز مفهوم الرقابة لدى الأجهزة المالية، لعدم اقتناع قسم كبير من رجال الأمن بهذه الرقابة. وفي هذا الشأن لا بد من تأسيس وتفعيل وحدات رقابة وتدقيق داخلية في كل جهاز أمني، وترفع نسخة من تقاريرها للرقابة المالية العسكرية المركزية في وزارة المالية.
- ضرورة إعداد وإقرار موازنات تفصيلية للأجهزة الأمنية كل على حده، ومن ثم إدراجها في موازنة وزارة الداخلية، أو مكتب الرئيس حسب تبعيتها الإدارية. وفي هذا الإجراء تطبيق للنظام المالي لعام ٢٠٠٥، ويوفر البيانات الضرورية للرقابة بأنواعها المختلفة على الأوضاع المالية لهذه الأجهزة.

- إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في أجهزة الأمن لاسيما تلك الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات.
- تفعيل نظام للشكاوي التي قد يقدمها الموردون والمتعاقدون مع الأجهزة الأمنية.
- تفعيل أحكام الالتزام بالذمة المالية لمسؤولي وقادة الأجهزة الأمنية.
- عقد ورشات عمل ودورات تدريبية لموظفي الدوائر المالية في الأجهزة الأمنية، لتطوير مهاراتهم وخبراتهم الفنية للقيام بمهامهم على أفضل وجه.
- تشكيل واعتماد لجنة موازنة في كل جهاز أمني، بحيث يراعي في عضويتها تمثيل جميع الإدارات الفنية والتنفيذية. على أن تتولى هذه اللجنة مسؤولية إعداد الموازنة والرقابة على تنفيذها وإعداد التقارير المالية الخاصة بذلك.
- من اجل الوصول إلى رقابة برلمانية فعالة للموازنة المخصصة لقطاع الأمن لا بد من:
  - أ- العمل على تزويد اللجان المختصة بالمجلس التشريعي بأدق تفاصيل الموازنة (أي البنود التفصيلية)، والإطلاع على جميع الوثائق والمستندات التي تتعلق بالموازنة الأمنية، على أن يكون هناك ضمانات لتفادي تسرب المعلومات السرية.

ب- قيام البرلمان بالتأكد من أن الموازنة المخصصة لقطاع الأمن تعمل على تحقيق التوازن بين الاحتياجات التنموية من جهة والاحتياجات الأمنية من جهة أخرى.

ت- العمل على إيجاد إطار دستوري واضح، ليتم بموجبه إعطاء البرلمان السلطة بممارسة الرقابة على أنشطة قطاع الأمن وإعطاءه كذلك الحق في الحصول على البيانات والمعلومات المالية التفصيلية الخاصة بهذا القطاع دون أن يمس ذلك بمبدأ السرية.

ث- السعي للوصول إلى إعلام يتمتع بالخبرة، ويمتلك الموارد التي تساعد على متابعة أنشطة قطاع الأمن والبرلمان.

■ ضرورة تقيد الدوائر المالية في الأجهزة الأمنية باستخدام السجلات والنماذج المعتمدة من قبل وزارة المالية، حتى يسهل حفظها وتدقيقها وتجميع بياناتها لأغراض المتابعة والرقابة.

■ ضرورة تقيد مسؤولي الإنفاق في الأجهزة الأمنية بأحكام قانون المشتريات والعطاءات واللوازم العامة.

■ ضرورة قيام الأجهزة الأمنية بمسك سجلات منظمة خاصة بالأصول الثابتة (سيارات ومركبات وأجهزة) التي هي بعهدة هذه الأجهزة.

■ تشكيل وتفعيل لجان تفتيش وجرى في كل واحد من الأجهزة الأمنية حسبما ينص عليه النظام المالي النافذ حالياً، لتتولى مسؤولية التحقق الدوري من أن اللوازم والأصول الموجودة بعهدة هذه الأجهزة هي موجودة فعلاً

ومطابقة للسجلات ولا يتم استخدامها لغير أغراض العمل، وخارج الصلاحيات الممنوحة للعاملين في هذه الأجهزة.

■ إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للدوائر المالية والإدارية للأجهزة الأمنية بحيث يفصل هذا الهيكل بين الوظائف التالية: صلاحية الإنفاق والتوقيع على المعاملات المالية، وصلاحية استلام المشتريات واللوازم، ووظيفة الاحتفاظ بالأصول والرقابة على استخداماتها، ووظيفة المحاسبة على العمليات المالية، ووظيفة الرقابة والتدقيق.

■ قيام الدوائر المالية الفرعية للأجهزة الأمنية بإعداد تسويات بنكية شهرية تطابق بين الأرصدة في سجلاتهم والأرصدة في الكشوف البنكية حتى يتم تحديد مصادر الاختلاف ومتابعتها.

■ تفعيل أكبر للدور الرقابي الذي يقوم به ديوان الرقابة المالية والإدارية على الأداء المالي للقطاع الأمني، وقد يكون مفيد بهذا الصدد أعداد وإصدار تقارير دورية خاصة (ربعية مثلاً) من قبل الديوان عن الوضع المالي للأجهزة المنضوية تحت هذا القطاع.

## قائمة المراجع

### أ- الكتب:

- الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. "الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ، الآليات، الممارسات". ٢٠٠٣.
- البرغوثي، معين. ورشاد توام. "النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري". سلسلة القانون والأمن (٣). معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠١٠.
- بشور، عصام. "المالية العامة والتشريع المالي". ط ٧، دمشق: جامعة دمشق، ١٩٩٥-١٩٩٦.
- شباط، يوسف. "المالية العامة"، الكتاب الثاني. دمشق: جامعة دمشق، ١٩٩٦-١٩٩٧.
- عبد الكريم، نصر. "الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي". ماس ٢٠٠٥.



- عطوي، فوزي. "المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة". لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
- القبيلات، حمدي. "الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تحليلية تطبيقية". ١٩٩٧.
- القيسي، أعاد محمود. "المالية العامة والتشريع الضريبي". عمان: مكتبة دار الثقافة، ١٩٩٨.
- ملح، فراس، معين البرغوثي. "الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين: دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام ١٩٩٤". معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠٠٩.
- الوادي، محمود حسين. "تنظيم الإدارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد". ٢٠١٠.

#### ب- التقارير:

- أمان. "الإصلاح الإداري والمالي في المؤسسة الأمنية الفلسطينية"، أيلول ٢٠٠٨.

■ بشناق، باسم. "تقرير حول الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية". الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠١.

■ حرب، جهاد. "تقرير حول أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني". مفتاح وأمان، آذار ٢٠٠٣.

■ ديوان الرقابة المالية والإدارية. "تقرير التقييم الذاتي باستخدام معايير مستمدة من نموذج التميز الأوروبي". تموز ٢٠١٠.

#### ج- أوراق ومواد (مؤتمرات وورشات):

■ برعي، نجاد. ورقة مقدمة في مؤتمر عمان "تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية: أي دور يضطلع به المجتمع المدني". تنظيم معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون ما بين مؤسسة المستقبل ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. عمان ٢١-٢٣ حزيران ٢٠٠٩.

■ عبد الكريم، نصر. ورقة مقدمة في مؤتمر "تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية: أي دور يضطلع به المجتمع المدني".

تنظيم معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون ما بين مؤسسة المستقبل  
ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. عمان ٢١-  
٢٣ حزيران ٢٠٠٩.

▪ عبد الكريم، نصر. أساسيات وتطبيقات في الموازنة العامة، مادة مقدمة  
في ورشة تدريبية، مفتاح ووزارة شؤون المرأة. تموز ٢٠٠٩.

▪ ماسون، نيكولاس. ورقة مقدمة في دورة تدريبية نظمت بالتعاون ما  
بين معهد الحقوق ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات  
المسلحة، بيرزيت، ١٤ حزيران - ١ تموز ٢٠١٠.

▪ مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. ورشة تدريبية  
لأعضاء المجلس التشريعي، تموز ٢٠١٠.

#### ج- المقابلات:

▪ رضوان الحلو (مدير الإدارة المالية العسكرية بوزارة الداخلية)، بتاريخ  
٢٠١٠/١٠/٥.

▪ عبد أبو ريده (مدير عام الرقابة المالية العسكرية)، بتاريخ  
٢٠١٠/١٠/١٩.

- مقابلة مع إيناس نزال (مشرفة في دائرة الموازنة في الإدارة المالية المركزية العسكرية)، بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٠.

#### د- المواقع الإلكترونية:

- كوشك، طارق بن حسن. (١٤٢٤هـ). "موازنة البنود تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام". صحيفة عكاظ، عدد ٩٣٧. [http://koshak.net/tarig/articles/a18\\_11\\_1424.htm](http://koshak.net/tarig/articles/a18_11_1424.htm) (٢٠١٠/١٠/٥)
- المرهون، عبد الجليل زيد. (٢٠١٠). "الإنفاق العسكري في دول الخليج". الجزيرة نت (المعرفة). (٢٠١٠/١٠/١١) <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/7A8E286B-8346-437A-9919-35968B122081.htm>
- نشرة حول الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية: <http://www.pmf.ps/news/plugins/spaw/uploads/files/m.alya%20skarya%20arabic.pdf>
- الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية. <http://www.saacb.ps/default.aspx>

