Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences
Volume (6), Issue (1): 30 Jan 2022
P: 142 - 159
ISSN: 2522-3372
مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية
المجلد (6)، العدد (1): 30 يناير 2022 م
ص: 142 - 159

The Role of PNA General Public Budget as A mean for Planning and Controlling in Rationalizing Financial Decision

Mahmoud Gawdat Qabaha
Nael Adel Moussa
An-Najah National University || Palestine

Abstract: The study aimed to identify the role of the Palestinian National Authority's public budget as a tool for planning and control in making financial decisions, and the extent to which the PNA ministries and agencies rely on the budget as a tool for planning and control, and its role in rationalizing financial decisions, and to know whether there are difficulties facing decision-makers in ministries and agencies in the Palestinian National Authority limit the effectiveness of using budgets as a tool for planning and control and analytical approach was used for its suitability for the purposes of the study After collecting and analyzing secondary data, a questionnaire was designed as another tool for the study to answer the study questions and test its hypotheses. The questionnaire was distributed to a stratified random sample of 120 employees working in the ministries and authorities of the Palestinian National Authority. 104 questionnaires were retrieved, a percentage of A recovery amounted to (86.6%), which is a good percentage that satisfies the purposes of analysis, coming up with results and circulating them.

One of the most important findings of the study is that the rationalization of financial decisions depends on control and not on planning, and that control has a fundamental role in following up the activities of the ministry or authority financially, which helps reduce the waste of public money allocated for the purposes of meeting the needs of public expenditures and some public service projects, as well as control on public revenues and strengthening its role in covering public expenditures.

Based on these results, the study recommended the application of balancing programs and performance instead of balancing the applicable items, due to their relevance to a specific goal for each program. It also recommended holding periodic meetings for financial directors in each ministry or agency to study deviations in the budget and their causes, making feedback and increasing attention to human elements responsible for budget preparation and follow-up to develop professional and technical capabilities in using the general budget for better planning and control purposes through holding periodic meetings that contribute to deepening the dimensions of budget preparation.

Keywords: general budget - Palestinian Authority - planning - control - financial decisions.

دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية

محمود جودت قبها
نائل عادل موسى
جامعة النجاح الوطنية || فلسطين

المستخلص: هدفت الدراسة إلى التعرف على دور الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في اتخاذ القرارات المالية، ومدى اعتماد وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية على الموازنة كأداة للتخطيط والرقابة، ودورها في ترشيد القرارات المالية، ومعرفة ما إذا كانت هناك صعوبات تواجه أصحاب القرار في الوزارات والهيئات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية تحد من فاعلية استخدام الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لملاءمته لأغراض الدراسة ولتحقيق أهداف الدراسة، تم استخدام البيانات الثانوية بعد تجميعها وتحليلها، وكذلك تم تصميم استبانة كأداة أخرى للدراسة للإجابة على أسئلة الدراسة واختبار فرضياتها، تم توزيع الاستبانة على عينة عشوائية طبقية مكونة من 120 موظفا من العاملين في وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية، تم استرداد 104استبانات، أي بنسبة استرداد بلغت (86.6%) وهي نسبة جيدة تفي لأغراض التحليل والخروج بنتائج وتعميمها

ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن ترشيد القرارات المالية يعتمد على الرقابة وليس على التخطيط، وأن للرقابة دور أساسي في متابعة أنشطة الوزارة أو الهيئة ماليا مما يساعد في التقليل من هدر المال العام المخصص لأغراض تلبية احتياجات النفقات العامة وبعض المشاريع الخدماتية العامة، وكذلك الرقابة على الإيرادات العامة وتدعيم دورها في تغطية النفقات العامة.

وبناء على هذه النتائج أوصت الدراسة بتطبيق موازنة البرامج والأداء بدلاً من موازنة البنود المعمول بها، وذلك لارتباطها بهدف محدد لكل برنامج، كما أوصت بعقد اجتماعات دورية للمدراء الماليين في كل وزارة أو هيئة لدراسة الانحرافات في الموازنة وأسبابها وعمل التغذية الراجعة وزيادة الاهتمام بالعناصر البشرية القائمة على إعداد الموازنة ومتابعتها لتطوير الإمكانات المهنية والفنية في استخدام الموازنة العامة لأغراض التخطيط والرقابة بشكل أفضل من خلال عقد اللقاءات الدورية التي تسهم في تعميق أبعاد إعداد الموازنات.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة – السلطة الفلسطينية – التخطيط – الرقابة – القرارات المالية.

1- المقدمة.

لقد أصبح المفهوم الشامل للدولة يغطي كثيراً من الخدمات، مثل الصحة والتعليم والأمن وغيرها، فإدارة هذه الخدمات يستدعي وجود خطة منظمة من أجل تقديمها، ولعل إعداد الموازنة من قبل الدولة هو السبيل للمساعدة في اتخاذ القرارات بناء على ما ورد في بنودها من أرقام، والهدف من ذلك هو اتخاذ القرارات الرشيدة، فالتصور العام لدى الدولة ينبغي أن يكون مبنيا على إعداد موازنة عامة تساعد أصحاب القرار في اتخاذ قرارات رشيدة تساهم في التطور والنمو الاقتصادي، وتقديم خدماتها من تعليم وصحة وأمن إلى شعبها بشكل فعال وبناء، ويجب على وزارات ومؤسسات الدولة أن تستخدم الموازنة كأداة للتخطيط والرقابة من أجل الوصول إلى القرارات السليمة والنهوض بالمجتمع بشكل إيجابي (المهايني، 1994: 9)

وتعد الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية في تحقيق انجاز الأداء العام، والوسيلة التي تستخدمها السلطة التشريعية للاستدلال على كفاءة أجهزتها سواء التشريعية أو التنفيذية والرقابية من خلال النظر إلى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث اتسع دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية على إقليمها، فلم يعد هناك مجال للحديث عن حياد الميزانية بل أصبحت الميزانية أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها المعنى الواسع في الرأسماليات المتقدمة في ظل الوظيفة المالية، والأسباب والمبررات التي تكمن وراء ظاهرة الازدياد المستمر في النفقات العامة وهو الواقع الذي أصبح يقابله ويوازيه في اتجاه مسار تدخل الدولة المستمر في مختلف الأمور العامة والخاصة، وهكذا فلم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والمصروفات في الميزانية السنوية بل أصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية ومن ناحية أخرى فإن التوازن السنوي لم يعد أمرا تلتزم الدولة بتنفيذه. (تلاحمة، 2018: 2)

لكن الواقع الاقتصادي الصعب الذي يعيشه الشعب الفلسطيني يجعل من الصعب بمكان على السلطة الوطنية الفلسطينية استخدام الموازنة العامة كوسيلة فعالة لقياس الإيرادات والنفقات العامة، وهذا مرجعه إلى أن

السواد الأعظم من هذه الإيرادات يأتي على شكل منح وقروض من الدول المانحة، والتي يقع على عاتقها القيام بواجبها اتجاه السلطة الوطنية الفلسطينية بحكم أنها واقعة تحت الاحتلال ولا تملك الموارد الكافية لسد احتياجات شعبها وتوفير خدمات التعليم والصحة والأمن وغيرها، فالموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية تفتقر إلى البنود التي تعتمد على الاستثمار الداخلي مقارنة مع الاعتماد الأكبر على القروض والمنح الخارجية وجباية الضرائب. (عبد الرازق، 2002: 13)

وفي ضوء ما تقدم فإن هذه الدراسة أتت لتسليط الضوء على دور الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة ودورها في ترشيد القرارات المالية من قبل أصحاب القرار في وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية وما لها من أهمية في تحديد المشكلات الإدارية وطرق التغلب على المعوقات وتفادي تكراراها في المستقبل.

مشكلة البحث:

إن الأهمية الكبرى التي توليها الدولة للموازنة تنبع من الأثر الكبير الذي تحدثه الموازنات في تنظيم أنشطة الدولة المختلفة سواء على صعيد الإيرادات أو النفقات وأن الموازنة تساعد في إنجاز المهام بشكل أفضل، لكن يوجد الكثير من المعوقات التي تحد من تطبيق الموازنة العامة كأداة للتخطيط والرقابة، وتتمثل مشكلة البحث في السؤال الرئيس:

ما واقع استخدام الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة، وما هو دورها في ترشيد القرارات المالية من قبل أصحاب القرار في وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية.

ويمكن صياغة مشكلة الدراسة من خلال الأسئلة الفرعية التالية:

1- هل يتم استخدام الموازنة العامة لأغراض التخطيط والرقابة المالية من قبل الوزارات - والهيئات في السلطة الوطنية الفلسطينية؟
2- ما دور الموازنة العامة كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد واتخاذ القرارات المالية؟
3- هل هناك صعوبات تواجه أصحاب القرار في الوزارات والهيئات تحد من فاعلية استخدام - الموازنات العامة كأداة للتخطيط والرقابة؟

فرضيات البحث:

تستند هذه الدراسة على عدة فرضيات كما يلي:

1. يتم استخدام والاعتماد على الموازنة العامة لأغراض التخطيط والرقابة المالية من قبل الوزارات والهيئات في السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل ترشيد القرارات المالية.
2. هناك صعوبات تواجه أصحاب القرار في وزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية تحد من فاعلية استخدام الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة.

أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

1- التعرف على واقع استخدام الموازنة العامة من قبل الوزارات والهيئات في السلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في اتخاذ القرارات المالية.

2- التعرف على مدى اعتماد الوزارات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية على الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في ترشيد القرارات المالية.
3- التعرف على الصعوبات التي تواجه أصحاب القرار في الوزارات والهيئات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية والتي تحد من فاعلية استخدام الموازنات العامة كأداة للتخطيط والرقابة.

أهمية البحث وأسباب اختيار الموضوع:

1. تنبع الأهمية النظرية للبحث من إسهامه في توضيح أهمية الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة. فالموازنة العامة ليست مجرد وثيقة تحتوي على الإيرادات العامة والنفقات العامة إنما هي تعتبر أداة مهمة ذات صلة كبرى بالاقتصاد والناتج المحلي لاسيما وان السلطة الفلسطينية تعاني من عجز في الموازنة العامة بشكل مستمر.
2. أما الأهمية التطبيقية فتكمن في تقديم توصيات ومقترحات لأصحاب القرار في السلطة الوطنية الفلسطينية حول استخدام الموازنة العامة كأداة للتخطيط والرقابة وطرق التغلب على المعيقات التي تواجههم.

حدود الدراسة:

تقتصر نتائج الدراسة على الحدود الآتية:

- الحدود الموضوعية: دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية.
- الحدود البشرية: المراكز الوظيفية"وكيل وزارة، مدير عام، مدير دائرة، موظف دائرة مالية "الذين يتمتعون بمهام إشرافية وتنفيذية في الوزارات والهيئات في السلطة الفلسطينية.
- الحدود المكانية :الوزارات والهيئات الفلسطينية- العاملة في الضفة الغربية والمشمولة في الدراسة.
- الحدود الزمانية :تم إجراء الدراسة خلال الفصل الأول (2017 _2018)

مصطلحات الدراسة:

- **الموازنة**: تعرف الموازنة بأنها تنظيم مالي يقابل بين النفقات العامة والإيرادات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجهها معا لتحقيق السياسة المالية. (الحسيني، 1999: 73)
- **التخطيط**: يعرف بأنه عمل ذهني يتم بموجبه استقراء الماضي ودراسة الحاضر، والتنبؤ بالمستقبل للوصول إلى الهدف بأفضل النتائج وأقل التكاليف. (الفرا وآخرون، 2003: 59).
- **الرقابة**: تعرف بأنها إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة بغية التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، للتأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري، حسبما تحدد في الموازنة العامة، دون إخلال، وحفاظا على حسن سير الإدارة الحكومية ماليا، وحفاظا على الأموال العامة. (القزاز وآخرون، 2005: 37).
- **اتخاذ القرارات**: هو عبارة عن اختيار من بين بدائل معينة، وقد يكون الاختيار بين الخطأ والصواب أو الأبيض والأسود، وإذا لزم الترجيح تغليب الصواب والأفضل أو الأقل ضرراً (شبانة، 2015: 5).
- **موازنة البرامج والأداء**: هي مجموعة الأساليب التي بواسطتها يمكن تمكين البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت والمبالغ وساعات العمل

والمواد، وان هذا النظام يزود الحكومة بمعلومات لا يمكن لها الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات (خلف الله، 2007: 43).

2- الإطار النظري والدراسات السابقة.

تمهيد:

إن النمو والحداثة والتقدم الحاصل في المؤسسات الحكومية هذه الأيام، يستدعي وجود خطط مبنية على أساس من الدقة والمعرفة، فكثير من هذه الدول تحاول أن تضع خططا لأعمالها من أجل مواكبة التقدم الحاصل هذه الأيام، فمن هنا ظهرت أهمية الموازنات للمساعدة في الحفاظ على كيان ووجود هذه الدول، فأي دولة تحاول من خلال هذه الموازنات وضع خطط مستقبلية من أجل قياس وارداتها ونفقاتها ومحاولة لتجنب الظروف الغامضة التي يمكن أن تؤول إليها. وان الدور الذي تقوم به الدولة مهم على أصعدة مختلفة، سواء كانت اقتصادية، سياسية، أو اجتماعية، لذلك فإن التدخل من قبلها يعد أمرا هاما للغاية من أجل الوصول إلى الأهداف التي يصبو إليها المجتمع، من حيث الرفاه الاقتصادي، فإعداد الموازنة العامة للدولة يعتبر إحدى الطرق التي تسلكها الدولة من أجل الوصول إلى تلك الأهداف، فإعدادها وتنفيذها من قبل الدولة يعد أمرا هاما لملائمة الأهداف المنشودة. (قادري، 2015: 24)

وفي هذا الجزء من الدراسة سوف نتناول مفهوم الموازنة العامة للدولة من أجل تكوين صورة واضحة وشاملة عن هذا المفهوم، كما ركز هذا القسم على أهمية الموازنة وأنواعها، ووظائفها، وقواعد وأسس إعداد الموازنة العامة للدولة.

مفهوم المالية العامة والموازنة العامة للدولة:

تعددت التعريفات للمالية العامة، فقد عرفت عابد المالية العامة على أنها العلم الذي يبحث الوسائل اللازمة لتغطية النفقات العامة وتوزيع العبء الناتج عن ذلك على الأفراد. (تلاحمة، 2018: 9)

وقد عرفت الموازنة بأنها: "عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساس عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للمواد المتاحة (العبود وسعد، 2016: 42)

الموازنة كأداة تخطيط ورقابة ودورها في ترشيد القرارات.

أولا- التخطيط:

تعرف عملية التخطيط على أنها: التقرير مسبقا بما يجب عمله، وكيف يتم، ومتى ومن الذي يقوم به أو أنه نشاط من جانب الإدارة الاقتصادية يهدف إلى التحكم والتأثير في طبيعة واتجاهات ما يحدث من تغيرات بالوحدة الاقتصادية (شبانة، 2015: 60)

والتخطيط المالي كما عرفه (قادري، 2014: 4) أيضا هو عبارة عن مجموعة الجهود المبذولة في سبيل الوصول إلى الخطة المالية التي يتم بموجبها تحديد الأهداف والإمكانيات والوسائل والسياسات والإجراءات والقواعد

والمدة اللازمة للتنفيذ، لذلك فإن عملية التخطيط المالي لا بد أن تتضمن تحديد الأهداف، تحليل البدائل التمويلية والاستثمارية المتاحة، اختيار البديل الأفضل، وتوقع ما سوف يكون عليه الحال في المستقبل.

وهناك مجموعتان من العوامل التي لا بد من دراستها أثناء القيام بعملية التخطيط المالي وهما:

1- العوامل الخارجية: وتتمثل في تقييم المستوى المتوقع لأداء الاقتصاد القومي، والظروف التي ستعمل فيها الدولة، وهل هي ظروف ازدهار أم ظروف انكماش.
2- العوامل الداخلية: وتتمثل في تحديد حجم كل من الاستثمار والتمويل والإنتاج والبيع والتكاليف والعمالة والأسواق وجميع الجوانب الاقتصادية التي تشتمل عليها الدولة.
3- إن مهمة التخطيط تكمن في وضع التوصيات حول مجرى العمل، ولكن الكلمة النهائية في رسم السياسات تكون من اختصاص موظفي الدولة الذين يتحملون مسؤولية قراراتهم، أو هم الموظفون التنفيذيون والمشرعون المسؤولون مباشرة أمام الشعب، وإن عملية التخطيط لإعداد الموازنة أمر في غاية الأهمية، فالتخطيط يجب أن يحدث تغيرات جذرية وشاملة على إعداد الموازنة العامة والسياسة الاقتصادية الكلية، ولا بد من أن تعمل على تحقيق أهداف ثلاثة أساسية (عبد الرزاق، 2002: 48)
   1. الانضباط المالي الشامل.
   2. تخصيص الموارد وفق أولويات استراتيجية
   3. استخدام الموارد المخصصة بكفاءة فنية وفعالية إدارية.

   وللبدء في عملية التغيير، يجب مباشرة العمل بما يلي:

أ- التخطيط للسياسات الاقتصادية: إن البيئة الاقتصادية الفلسطينية متقلبة بشكل كبير نتيجة الحالة غير المستقرة والظروف الصعبة الناتجة عن ممارسات الاحتلال الإسرائيلي وسيطرته على الحدود والمعابر والموارد الاقتصادية المختلفة. وبالرغم من كل هذه الظروف فيجب التصرف بكل ما هو متاح من موارد عامة، ولا بد أن يخضع لعملية تخطيط منهجية لتحديد الأهداف الاستراتيجية للسياسات الاقتصادية، وتمثل هذه الأهداف قاعدة لعملية إعداد الموازنة العامة التي ستعمل على تحقيقها بأدواتها المختلفة مثل الضرائب والنفقات العامة.

ب- تخطيط عملية الموازنة: ربط الخطة التنموية الشاملة بعملية تخطيط الموازنة ذاتها وذلك لضمان أداء الموازنة لوظيفتها الأساسية المتمثلة في كونها أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية، أي انسجام أهداف الموازنة مع الأهداف العامة لخطة التنمية. ويرى(عبد الرازق، 2002) أن تتم عملية التخطيط باعتماد إطار متوسط المدى، ويتطلب ذلك قيام الجهات المختصة (وزارة المالية، وزارة التخطيط، والمجلس التشريعي (بتحديد الأهداف الاقتصادية الكلية بما يتفق مع الخطة التنموية لفترة ثلاث إلى خمس سنوات، فالتخطيط للمدى المتوسط يضع أسقفا عامة على عملية تخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة لثلاث أو خمس سنوات، ويكون التخطيط للسنة الحالية وفق مبررات تقع ضمن الإطار العام للأهداف الكلية، وهذا يساعد في تعزيز عملية الانضباط المالي الشامل، ويتطلب ذلك مواقف ثابتة من قبل وزارة المالية حول النفقات العامة من خلال التزام الجميع، ودون استثناءات، حيث أن التخطيط يساعد صانعي القرار على اتخاذ القرارات الرشيدة بما يتعلق بتخصيص الموارد بين الدوائر التنفيذية المتنافسة حول الموارد المحدودة، كما أنه يساعد على تحليل البدائل من أجل الوصول إلى أكثر الوسائل كفاءة لتحقيق الأهداف الأساسية بأقل التكاليف. وهنا يجب التمييز بين نوعين من التخطيط:

1. التخطيط الاستراتيجي: إن الأهداف العامة للدولة يمكن تحقيقها على المدى البعيد وذلك من خلال تقدير الموارد المطلوبة واللازمة للحاضر والمستقبل، وهذا النوع من التخطيط ينطوي على التنبؤ بالمستقبل مستندا على مجموعة من القواعد ولما ستكون عليه الأحداث الاقتصادية ولا بد من مراعاة الدقة في هذه الأسس.
2. التخطيط الوظيفي: وتهدف الدولة من خلاله إلى رفع كفاءة العمل في برامجها من خلال تحقيق كفاءة أعلى في بعض النواحي الوظيفية. ويرى الجديلي أن مراحل التخطيط الوظيفي هي دراسة التغيرات في البيئة، تحديد الأهداف، وضع الفروض التخطيطية للمستقبل، دراسة بدائل العمل، تنفيذ الخطة، متابعة الخطة وتقييمها (تلاحمة، 2018: 13)

ويرى الباحثان بأن الخطة تمثل نوعا من البعد الاستراتيجي الذي من خلاله نستطيع بناء الأهداف التشغيلية والمالية، وهي تمثل ملخصا لبرنامج الإنفاق وفق خطة زمنية، بحيث أنها تبين مدى علاقة الخطة المالية والموازنة العامة من أجل الوصول إلى الأهداف التي توصل بدورها إلى القرارات الرشيدة، فالخطة المالية تتميز بنوع من المرونة، خصوصا في ظل الظرف الاقتصادي الصعب الذي تعاني منه السلطة الفلسطينية والتي تعتمد في معظم إيراداتها على الدعم الخارجي المتذبذب تبعا للظروف السياسية، وبجدر التنويه أن هناك علاقة متلاصقة بين التخطيط والرقابة، أي أنه لا يمكن الفصل بين التخطيط والرقابة.

ثانياً: الرقابة

الرقابة هي آخر مرحلة من مراحل تنفيذ الموازنة والتي يتم فيها رقابة الأداء والتحقق من أن العمل الذي رصدت من أجله المخصصات المعتمدة في الموازنة قد تم إنجازها بالشكل الصحيح، وأيضا عمل المقارنات التي تبين أداء الإدارة ومدى نجاحها، فالرقابة ذات حدين، وبالرغم من المنافع التي تنتج عنها، إلا أنها يجب أن لا تتجاوز حدود معينة وإلا فإنها ستؤدي إلى عرقلة النشاط المالي وإلى شل الأجهزة الحكومية المختلفة، كما أن رقابة الموازنة العامة تتحقق من خلال المتابعة والتقييم، وهذا يعني قياس مدى تحقيق الأهداف من خلال المتابعة والتقييم، والأهداف المرسومة سواء كان الإنفاق العام أو تحصيل الإيرادات، والرقابة تتم على مراحل الموازنة العامة بشكل عام، ويتم تنفيذ هذه المرحلة عبر دائرة الموازنة العامة، دائرة الرقابة الداخلية بوزارة المالية، وديوان الرقابة المالية والإدارية (بكرون، 2012: 59).

وقد عرف الأفندي الرقابة بأنها: "مجموعة من القواعد والإجراءات، التي يتم بموجبها التأكد من أن الأهداف المخطط لها والسياسات الموضوعة يتم تنفيذها في الحدود الموضوعة مسبقا في الخطة (تلاحمة، 2018: 15)

وكما ذكرنا سابقا بأن التخطيط يشتمل على تحديد الأهداف المستقبلية وإعداد الموازنات المختلفة لتحقيق هذه الأهداف، في حين تشتمل الرقابة على الخطوات التي تتخذها الإدارة للتأكد من تحقيق وتنفيذ الأهداف المحددة في مرحلة التخطيط، ويخدم نظام الموازنة التخطيطية الفعال كلا الوظيفتين التخطيط والرقابة، والتخطيط الجيد بدون رقابة يعتبر مضيعة للوقت، ومن ناحية أخرى بدون وضع الخطط مقدما فلن تكون هناك أهداف تتوجه إليها الرقابة (حلس، 2006.ص1).

أهمية الرقابة:

إن العديد من الدول تضع مجموعة من الأهداف والتي تتم من خلال الموازنة العامة، وللحصول على هذه الأهداف يجب تضافر الجهود من قبل المعنيين في الدولة قدر المستطاع للحيلولة دون حصول الانحرافات أو التقليل منها، فسلوك الإنسان يحتاج إلى تعديل باستمرار وهذا الأمر يستدعي وجود نوع من الرقابة من أجل تنفيذ الأعمال

بصورة صحيحة وبعيدة عن التجاوزات، وبنا ء على ذلك فإن أهمية الرقابة تبرز وفق البنود التالية. (الشيخ عيد، 2007: 83)

1. هناك دائما فجوة زمنية بين الوقت الذي يتم فيه تحديد الأهداف والخطط والوقت الذي يتم فيه تنفيذها، وخلال هذه الفترة قد تحدث ظروف غير متوقعة تسبب انحراف الإنجاز عن الأداء المرغوب فيه، وهنا يظهر دور الرقابة في تحديد هذا الانحراف واتخاذ الإجراءات اللازمة للقضاء عليه.
2. إن اختلاف أهداف الدول قد يتعارض في بعض الأحيان داخلها، فتحقيق هذه الأهداف يستوجب وجود نوع من الرقابة على أنشطتها، والنظام الرقابي الفعال يحقق الموائمة بين الأهداف المختلفة للدولة أما بالنسبة للمؤشرات التي تعبر عن نقاط ضعف رقابية في الوزارات أو الهيئة فهي تكمن في تفشي الاختلاسات المالية والمخالفات، ازدياد عدد الشكاوى من قبل المتعاملين معها، انخفاض مستوى الخدمة المقدمة، تدهور الوضع المالي، وعدم تحقيق الأهداف الموضوعة، بالإضافة إلى تدهور الإمكانات المادية والحوافز كما أنه يوجد دور مهم للرقابة في الموازنة كونها ترشد الإدارة في تحقيق الأهداف الموضوعة دون ضياع وإسراف وتعد الرقابة أداة للتأكد من سير العمليات وفق الأهداف المخطط لها، كما أنها تعمل على توفير لاستخدام الأمثل لجميع الموارد المتاحة، وتقوم الرقابة في الموازنة بإرشاد المسؤولين في الإيرادات والأقسام لتحقيق الأهداف الفرعية في ضوء الهدف العام للمنظمة، وعليه فان الرقابة تتيح فرصة تطبيق محاسبة المسؤولية عند تحديد مسببات الانحراف، وبذلك يشعر كل مسئول بحدود مسؤوليته، وبالجدول الزمني الذي يرتبط به في تنفيذ النشاط المكلف به (شبانه، 2015: 65).

ثالثاً- القرارات:

يعتبر اتخاذ القرار من المراحل الأخيرة الناتجة عن جملة الإجراءات المنبثقة عن التخطيط والرقابة، فالقرار الفعال هو القرار الذي يوجه المؤسسة نحو تحقيق أهدافها الإدارية والاقتصادية وفقا للموارد والإمكانات المتاحة، فاتخاذ القرار ليس بالعملية السهلة، إنما يأتي بناء على دراسة دقيقة لظروف ونتائج الموازنة، ومتخذ القرار يجب أن يتمتع بصفات عالية من التفكير، والتحليل، والإبداع، والبعد عن العشوائية والتخبط وتعتبر عملية اتخاذ القرار أمرا أساسيا في كل جزء من حياة الشخص، ولكن يصبح الأمر أكثر أهمية تدريجيا عندما ينتقل الفرد إلى الأدوار القيادية، فيكون له إمكانية استخدام كل الموارد التي تمكنه من اتخاذ أفضل القرارات. (عياش، 2008: 29)

ويعرف القرار أيضا بأنه الفكرة المرتبطة بعمليتي الاختيار والالتزام، وقبل صنع القرار لا بد من وجود هدفين أو مسارين للعمل يتنافسان من حيث الأفضلية، وعندما يتخذ القرار فإن ذلك يعني وجود فاعل وهو صانع القرار، وقد اختار هدف وخطة والتزم شخصي بذلك (حسونة، 2012: 13).

الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

تمهيد:

إن مؤسسات السلطة الفلسطينية بحاجة إلى مزيد من الجهود التنظيمية الفعالة، وهذا الأمر لا يأتي إلا من خلال أدوات مناسبة تجعلها أكثر تنظيما وقدرة على التخطيط الناجح والفعال فالموازنة العامة للسلطة الفلسطينية تعد أحد أهم هذه الأدوات التي تساعد وتسهل عملية اتخاذ القرارات المناسبة لها، وإن هذه الموازنة تعتمد في إعدادها على إجراءات التقديرات المالية والتي تتمثل في إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية ومصروفاتها التشغيلية، ومن هنا تنبع أهمية التخطيط والرقابة للسلطة الوطنية الفلسطينية، فهي تهدف إلى تجاوز الأخطاء التي

يمكن الوقوع فيها وتعمل على تصويب القرارات الخاطئة واتخاذها بشكل سليم من أجل الوصول إلى الأهداف المالية المخطط لها. (عبد الرزاق، 2002: 15)

والجدير ذكره هنا أنها تواجه معيقات كثيرة تؤثر على مدخلاتها ومخرجاتها، فوجودها تحت الاحتلال الإسرائيلي يعد من أبرز هذه المعيقات والتي تتمثل في السيطرة على كثير من وارداتها وصادراتها مما يؤثر بدوره على الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية على دعم الدول المانحة بالتزامن مع شح المشاريع الاستثمارية الناتجة عن معيقات الاحتلال الإسرائيلي وهذا بدوره يؤثر سلبا على موازنة السلطة الفلسطينية ويجعلها غير فعالة بالشكل المطلوب كأداة للتخطيط والرقابة بسبب التذبذب في الظروف السياسية والاقتصادية المحيطة والتي تعايشها يوما بيوم. (أبو مدللة والخضري، 2016)

ولا بد من توضيح مفهوم الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية والقواعد القانونية لإعدادها ومن ثم التطرق إلى مواد القانون الأساسي المالي الفلسطيني لعام2005 وتحديد عناصره ودوره في إعداد الموازنة والصعوبات التي تواجه إعدادها، وعناصر الموازنة العامة الفلسطينية، ودورة إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، والمشاكل الخاصة بالموازنة العامة لها، والتطورات الأخيرة على الموازنات الفلسطينية، وذلك للمساعدة في الوصول إلى ما يصبو إليه هذا البحث من وضع تصور حول دور الموازنة كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد واتخاذ القرارات في السلطة الوطنية الفلسطينية.

أولا- موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية:

تعرف موازنة السلطة الفلسطينية وفق المادة رقم (19) من القانون الأساسي لعام 1998 أنها برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية زائد إيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة. أو هي الأداة المالية الأساسية وبرنامج السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدرة 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. (ألعبود وسعد، 2016،ص34)

في عام 1994 استلمت السلطة الفلسطينية زمام الأمور، فعملت على إنشاء أول جداول مالية تلخص الإيرادات والنفقات وكان أول موازنة تقدم للمجلس التشريعي في عام 1997 معظمها من الضرائب الغير مباشرة والرسوم الجمركية، وحسب الإحصائيات فإنه في عام2000 وصل إجمالي الموازنة المالية 964 مليون دولار، وتشكل الضرائب الغير مباشرة حوالي 90% منها، ووصل التمويل الخارجي لهذا العام حوالي 422 مليون دولار حيث شكلت الرواتب حوالي 60% من مجموع النفقات الجارية من موازنة السلطة الفلسطينية (صبري، 2000: 9)

إذا الموازنة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية مرت بمراحل متسلسلة بدءا من عام 1994 إلى عام1999، مرورا بمرحلة التراجع ما بين عامي 2000 و2002 بسبب الانتفاضة الثانية وبعدها بدأت مرحلة الإصلاح، ومن ثم قدوم حركة حماس واستلامها للحكم في العام 2008 والتي تخللها الانفصال السياسي بين الأقطاب السياسية الفلسطينية. ومن خلال الاطلاع على بنود الموازنة فإن الموازنة الفلسطينية تعاني إلى حد ما من العشوائية بسبب التقلبات السياسية والاقتصادية في المنطقة، وضعف الموارد الطبيعية والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي، وبالرغم من المحاولة الجادة لتحويل الموازنة من موازنة بنود إلى موازنة برامج وأداء، إلا أنه من الصعب بمكان الوصول إلى ذلك، فكلما عقد العزم على التحسين يحدث هناك معيقات غير موجودة في الحسبان مثل الانتفاضات والحروب في الضفة الغربية وقطاع غزة المتمثلة في الحصار وحجز أموال المقاصة بشكل متكرر حتى يومنا هذا. (أبو القمصان، 2015: 60)

ثانياً: القواعد القانونية للموازنة العامة الفلسطينية:

يتم عمل الموازنة بمهنية لاستخدامها في أغراض التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات وهناك مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وهي (شبانة، 2015: 34)

1- قواعد مصدرها الدستور:

يعتبر الدستور من أهم القواعد التي يجب أن تحدد شكل الدولة وله دور فعال في تنظيم السلطات العامة فيها من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات بين السلطات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، ووضع الضمانات لها تجاه السلطة، فقوانين أي دولة يجب أن تبنى وفق الدستور، والدستور يمثل سيادة الدولة على أراضيها، وبالنسبة للسلطة الفلسطينية لم تمارس السيادة الكاملة حتى الآن بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي، وعليه فإن السلطة الفلسطينية تفتقد إلى وجود دستور ينظم الشؤون الفلسطينية في جوانب الحياة المختلفة، لذا فإن السلطة الفلسطينية تستفرد في هذا الجانب.

2- قواعد مصدرها التشريع:

أ- قوانين المجلس التشريعي الفلسطيني: وهي قوانين يصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني ويصادق عليها الرئيس الفلسطيني وتعتبر ملزمة، ومن أهم القوانين التي صدرت ولها علاقة بالموازنة العامة:

- قانون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998 ويتكون من 70 مادة تنظم الشؤون المالية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
- النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة: الصادرة عن مجلس الوزراء بموجب قرار رقم43 لسنة 2005.
- قانون الموازنة العامة لكل سنة على حدة، مثلا قانون تنظيم الموازنة العامة للسنة المالية2014

ويتولى المجلس التشريعي متابعة تنفيذ هذه القوانين والرقابة عليها من خلال اللجان المنبثقة عنه، ومنها لجنة الموازنة العامة وحقوق الإنسان، ولكن بسبب الانقسام الذي حصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة في مطلع صيف عام 2007 تم تعطيل انعقاد المجلس التشريعي وبالتالي فان الرئيس الفلسطيني يصادق عليها بقرارات وقوانين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية: وهي قرارات راسية تعتبر ملزمة لتنظيم وضبط الموازنة العامة بعناصرها الإيرادات والنفقات.

ب- قرارات وقوانين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية :وهي قرارات راسية تعتبر ملزمة لتنظيم وضبط الموازنة العامة بعناصرها الإيرادات والنفقات.

3- تعليمات وتعاميم وزارة المالية:

تصدر تعليمات وتعاميم وزارة المالية سنويا بشأن إعداد الموازنات، تتعلق بالموقف المالي أو بجدولة الاحتياجات المالية اللازمة للموازنة.

4- عناصر الموازنة العامة الفلسطينية:

أن عناصر الموازنة للسلطة الوطنية الفلسطينية والمنصوص عليها في قرارات مجلس الوزراء رقم 2005 (43)م الخاص بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة وهي كما يأتي (شبانة، 2015: 36)

1. **الإيرادات العامة**: وهي مجموع المبالغ النقدية والعينية التي تحصل عليها الحكومة بموجب القوانين والأنظمة التي تصدرها الدولة، وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية الفلسطينية تنقسم إلى قسمين: -

أ- **الإيرادات الداخلية**: التي تتكون من الإيرادات الضريبية التي تشتمل على إيرادات الدخل - والأرباح، الضرائب المحلية على السلع والخدمات، والإيرادات غير الضريبية المتحققة من استثمارات الدولة والإيرادات المقاصة المحصلة من ضريبة القيمة المضافة والجمارك.

ب- **الإيرادات الخارجية**: تتمثل الإيرادات الخارجية المحولة لموازنة السلطة الفلسطينية مثل- القروض والهبات العينية والنقدية

2. **النفقات العامة**: وتشمل النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية: -

أ- **النفقات الجارية**: وتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلات- للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية.

ب- **النفقات الرأسمالية والتطويرية**: وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية -للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى.

ثانياً- الدراسات السابقة:

أولا- دراسات فلسطينية:

- **دراسة (أبو القمصان، 2015)** هدفت إلى دراسة العوامل الاقتصادية المؤثرة على العجز المالي في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 1995-2013" ومختلف المشاكل والصعوبات التي عانت منها، والتي أدت إلى عجز الموازنة العامة، بالإضافة إلى تقديم بعض التوصيات التي من شأنها أن تسهم في تقليل حدة العجز المالي في الموازنة الفلسطينية. وتكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال رسم السياسة المالية للسلطة الفلسطينية وانعكاسها في الموازنة العامة، بالإضافة إلى دراسة مشكلة العجز المالي في الموازنة الفلسطينية مما يساعد إلى حد كبير في التعرف على الأسباب الحقيقية التي أدت إلى زيادة الأزمة المالية فيها. ولقد استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وذلك لتوضيح وتحليل تطور مكونات الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى استخدام المنهج القياسي الكمي لبناء النموذج القياسي من أجل اختبار الفرضيات الموضوعة، واستخدم أيضا البرنامج الإحصائي E.Views 7 لاستخراج النتائج والتحقق من صحة الفرضيات وقد توصلت الدراسة إلى أن الموازنة العامة الفلسطينية تعاني بشكل مستمر من العجز في الرصيد الكلي قبل المساعدات والمنح الخارجية، وأن السلطة الفلسطينية تعتمد على المساعدات والمنح الخارجية في تمويل العجز المالي، بالإضافة إلى الاقتراض من المصارف الداخلية لسد قيمة العجز المالي في الموازنة العامة.
- **دراسة شبانة، (2015)** هدفت إلى الوقوف على دور الموازنة العامة كأداة للتخطيط في ترشيد اتخاذ القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية، وتحليل دور الموازنة العامة كأداة للرقابة في ترشيد اتخاذ القرارات، ومعرفة المعوقات التي تواجه استخدام الموازنة العامة بالسلطة الوطنية الفلسطينية في ترشيد اتخاذ القرارات. قام الباحث باستخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يحاول من خلاله وصف الظاهرة موضوع الدراسة، وتحليل بياناتها، فقد استخدم مصدرين لجمع المعلومات الأول: الكتب والمراجع العربية والأجنبية ذات العلاقة، والدوريات والمقالات والتقارير، والأبحاث والدراسات السابقة والانترنت، أما المصدر الثاني فقد استخدمت الاستبانة كأداة رئيسية لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع الدراسة. وقد توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج، أهمها: وجود دور للموازنة في تحسين عملية التخطيط في السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال وضع الأهداف وتحديدها بدقة.، وضبط عناصر الإيرادات والنفقات. كما تبين أن الموازنة المعمول بها في السلطة الوطنية كان لها دور ايجابي في تحسين وظيفة الرقابة حيث يتم إجراء مقارنة بين المقدر منها مع المتحقق وتحديد

الانحرافات والقيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة. وتبين أن الموازنة تعمل لترشيد عملية اتخاذ القرارات، وتجعلها تتصف بالرشد، وتتيح المجال لسهولة المفاضلة ما بين البدائل.

- **دراسة (ابو زعيتر، 2012)** هدفت الدراسة إلى التعرف على دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كما هدفت إلى معرفة المصادر المتوفرة لتمويل موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، سواء داخلية أم خارجية خلال الفترة (2000-2010)، وفحوى الاتفاقيات الاقتصادية مع الدول الأخرى، كما قسم الباحث الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية إلى أربعة مراحل زمنية وفق التطورات السياسية أما بالنسبة لمنهجية الدراسة فقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي، واستخدم الباحث المصادر الثانوية في جمع البيانات من خلال الكتب والمراجع العربية والأجنبية والتقارير المالية ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن السلطة الفلسطينية تطبق موازنة البنود وليس موازنة البرامج والأداء، وان نسبة النفقات التطويرية قليلة جدا بالنسبة للنفقات الجارية أو الاستهلاكية، والتي بلغت حسب هذه الدراسة حوالي77%.
- **دراسة (بكرون، 2012)** هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على عملية صنع القرار المتبع في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة ما بين (2008 و2013) وتأثير هذه القرارات على حجم الإنفاق والإيراد العام، كما هدفت إلى التعرف على أنواع القرارات المتخذة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية في الموازنة، والكشف من خلالها عن أهم المعوقات والحلول للوصول إلى قرارات بناءة تؤدي إلى نتائج إيجابية. وقد اعتمد الباحث في إجراء دراسة على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج الكمي القياسي من أجل مقارنة البيانات لسنوات الدراسة المختلفة، وبينت نتائج الدراسة أن عملية إقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية تتم من خلال مفاوضات ومساومات بين الإدارة العامة للموازنة العامة والمؤسسة الحكومية ذات العلاقة، وأن الأسلوب المعتمد لاعتماد الموازنة هو موازنة البنود، وأنه يتم الاعتماد على تقديرات السنوات السابقة، ومحاولة الوصول إلى ميزانية من خلالها يتم تخفيض النفقات وزيادة الإيرادات المتوقعة، وان تطبيق أسلوب موازنة الأداء أكثر كفاءة من موازنة البنود في إجراء تقديرات الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- **دراسة (أبو مصطفى، 2009)** هدفت الدراسة إلى توضيح أهمية الدعم الخارجي لتغطية العجز الدائم في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أن التمويل الخارجي يساهم بشكل كبير في تغطية عجز موازنة السلطة في ظل عدم وجود مشاريع كافية تلبي الدخل القومي الذي يدعم الموازنة في ظل وجود الايجابيات والسلبيات للاقتراض من الخارج. اعتمد الباحث في تحليل بياناته على المنهج الوصفي، بحيث قام الباحث بمقارنة فرضيات الدراسة والنتائج الفعلية لهذه الدراسة، والتي توضح العلاقة الحقيقية بين المتغير التابع، والمتغيرات المستقلة للتحقق من مدى صحة كل فرضية ومن أهم نتائج هذه الدراسة أن الدعم الخارجي لموازنة السلطة الفلسطينية مرتبط بأجندة سياسية، وذلك في ظل وجود الاحتلال الإسرائيلي الذي يتحكم في مقدرات الشعب الفلسطيني، وأن معظم الأموال الداخلة أو الممنوحة من الخارج تنفق على مشاريع استهلاكية وليست استثمارية.

ب- دراسات بالعربية:

- **دراسة (العبود، 2016)** هدفت الدراسة إلى التعرف على أثر عجز الموازنة العامة على الرفاه الاقتصادي دراسة حالة (الأردن من عام 2000-2015) وذلك من خلال تقديم بعض التوصيات والمقترحات ذات الصلة بموضوع الدراسة واعتمد الباحث في إجراء هذه الدراسة على الأسلوب الوصفي التحليلي، كما أنه استند على نموذج الانحدار المتعدد (Multiple Regression) ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة وجود تأثير سلبي لعجز

الموازنة في الرفاه الاقتصادي، وقد أوصت الدراسة بخفض الإنفاق الحكومي الاستهلاكي وزيادة الإنفاق الحكومي الاستثماري مما ينعكس على زيادة الإنتاج المحلي وإعادة توجيه المساعدات الخارجية نحو الاستثمار الداخلي في مشاريع إنتاجيه تساعد على النمو الاقتصادي وتساهم في خفض عجز الموازنة العامة وهذا يستدعي من أصحاب القرارات فيما يخص الموازنة العامة التفكير مليا قبل اتخاذها لأن التخطيط السليم في وضع بنود موازنة الدولة يؤثر بشكل مباشر على رفاهية المجتمع وهذا يتطلب جهود كبيره لتفادي عجز الموازنة. وتنبع أهمية هذه الدراسة من جانبين: أولهما الأهمية النظرية والتي تدور حول أثر عجز الموازنة على الرفاه الاقتصادي للفرد، إذ تقوم بشرح وتوضيح الآثار الناتجة عن عجز الموازنة في الأردن، أما الجانب الأخر فهو الأهمية التطبيقية وتشمل متخذي القرار من خلال وضع سياسات استراتيجيات من أجل الحد من عجز الموازنة.

- **دراسة (الشرايري والرحاحلة، 2009)** هدفت هذه الدراسة إلى تطبيق استخدام أسلوب الأساس الصفري في إعداد الموازنات في الوزارات الأردنية، والصعوبات التي تواجه إمكانية تطبيقه، والتعرف على المتطلبات اللازمة لتطبيق أسلوب الأساس الصفري في إعداد الموازنات العامة في الأردن. أما منهج البحث الذي استخدمه الباحثان في هذه الدراسة فكان على وجهين: الأول الدراسة النظرية والتي اعتمدت على الدراسات السابقة والمراجع والبحوث ذات العلاقة بموضوع الدراسة وتحليل مفاهيم وتعريفات الموازنة العامة وإعدادها وأسلوب الأساس الصفري، أما الوجه الثاني فهو الدراسة الميدانية والتي تضمنت مسحا ميدانيا للوزارات في الأردن وعددها 23 وزارة، وتم توزيع استبيان على الأمناء العامين والمدراء الماليين ومساعديهم.، ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن أسلوب إعداد الموازنة الصفرية يكمن في إيجاد الرقابة الفعالة على التكاليف وتحسين التخطيط والمتابعة.

ج- دراسات بالإنجليزية:

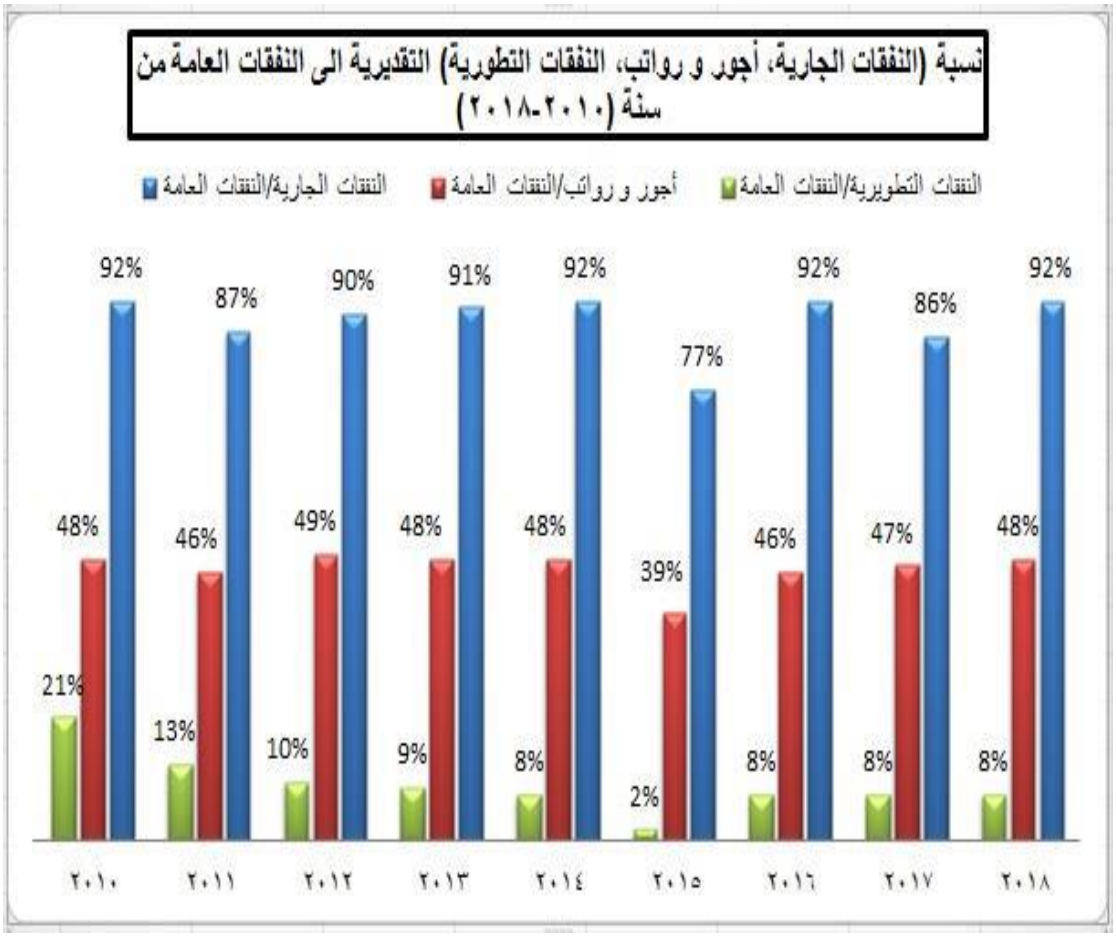
- دراسة (UZOH ANULIKA, 2012) هدف الباحث من وراء هذه الدراسة إلى تقييم العلاقة بين الموازنة وكل من التخطيط والرقابة، وتسليط الضوء على النتائج المتمخضة عن ضعف الموازنة كخطة إدارية وأداة رقابة، وتحديد دور الموازنة في اتخاذ القرارات الرشيدة. واعتمد الباحث على المصادر الأولية والثانوية في جمع المعلومات، فالمصادر الأولية شملت على تصميم استبانة وإجراء عدد من المقابلات، أما المصادر الثانوية التي استخدمها الباحث فشملت مراجعة الأدبيات السابقة والتي لها علاقة بالموضوع مثل الكتب المنشورة وغير المنشورة، والمجلات والدوريات والانترنت، وقد توصل الباحث إلى أنه توجد هناك علاقة قوية بين الموازنة والخطط الإدارية والرقابة، وأن الموازنة عادة تمثل مكون أساسي لجميع الأنشطة العملية والتشغيلية، كما أنها تمثل تقييما مستمرا للأداء في جميع المؤسسات سواء الهادفة للربح أو الغير هادفة للربح أو الصغيرة والكبيرة. وقدم الباحث مجموعة من التوصيات أهمها: يجب على جميع الدوائر الإدارية في المؤسسة استخدام الموازنة في ترتيب أعمالها، مما يجعلها قادرة على فهم أهمية الموازنة خصوصا في عملية اتخاذها للقرارات الصائبة من أجل الوصول إلى الأهداف الصحيحة. وأنه على المؤسسات استخدام الميزانية بشكل مرن للتمكن من التعديل عند الحاجة إلى ذلك. وأنه ينبغي تحفيز الموظفين باتجاه أهداف المؤسسة بطريقة مثالية، وعلى الموظفين أن يحفزوا باتجاه أهداف المؤسسة بطريقة مثالية.

التعليق على الدراسات السابقة:

يلاحظ من خلال مراجعة الدراسات السابقة المحلية والعربية والأجنبية، أنه يوجد اختلافات جوهرية في استعراض موضوع الموازنات، فالدراسات تختلف في عرض أهدافها وتوصياتها، كما أنها تختلف في طرق تحليلها

للموضوع، فمنها ما ركز على الإيرادات بأنواعها المختلفة ومصادر تمويلها للموازنة الفلسطينية، وبعض الدراسات ركزت على دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، وبعضها ركز على هيكل الموازنة العامة بشكل عام بجانبيها الإيرادات أو النفقات العامة، وأخرى تحدث عن دور الموازنة كأداة تخطيط مالي، وهناك العديد من الدراسات العربية التي بحثت في موضوع الموازنات وقد طمح الباحث من وراء هذه الدراسة إلى تقديم توصيات تساعد السلطة الفلسطينية على تعزيز إيراداتها، والتقليل من الاعتماد على المساعدات الخارجة لسد العجز، وتعزيز الاستفادة من الموازنة كأداة تخطيط ورقابة كأداة لاتخاذ القرار

نسبة(النفقات الجارية، أجور ورواتب، النفقات التطويرية) التقديرية إلى النفقات العامة من:



3- منهجية الدراسة.

منهج الدراسة:

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لملائمته لأغراض الدراسة، حيث قام بوصف الظاهرة موضوع الدراسة، وتحليل بياناتها، بالرجوع إلى الكتب والمراجع العربية والأجنبية ذات العلاقة، والدوريات والمقالات والتقارير، والأبحاث والدراسات السابقة ومواقع الانترنت.

خلاصة بأهم النتائج.

تم التوصل إلى النتائج:

1. ترشيد القرارات المالية يعتمد على الرقابة وليس التخطيط لأن التخطيط مرتبط بالأهداف السياسية والتنموية بينما الرقابة مرتبطة بالإجراءات المالية والمحددات المهنية.
2. يتم الاعتماد على الموازنة لأغراض تحسين كفاءة الإدارة في اتخاذ القرارات.
3. للرقابة على الموازنة دور أساسي في متابعة أنشطة الوزارة أو الهيئة المالية مما يساعد من التقليل من هدر المال، وتعزيز دور الإيرادات العامة في تغطية نفقات السلطة الفلسطينية بسبب تراجع حجم المساعدات الخارجية واعتماد الموازنة بشكل كبير على بند الإيرادات المحلية.
4. هناك دور للموازنة كأداة للرقابة أكثر منها كأداة للتخطيط، ودورها مهم في ترشيد القرارات المالية للسلطة الفلسطينية.
5. يوجد تراجع في الايرادات الخاصة للسلطة وتزايد في النفقات، وهذا يؤدي إلى تراكم العجز في الموازنة مما يتعارض مع الأهداف أو الخطط الموضوعة تبعا للبيئة المتقلبة التي تعيشها السلطة الوطنية الفلسطينية.
6. إن إعداد الموازنة في السلطة الفلسطينية يتم بالاعتماد على تقديرات السنوات السابقة، وهذا يقلل من أهمية الموازنة العامة كأداة للتخطيط المالي.
7. الظروف السياسية والاقتصادية المتقلبة التي تعيشها السلطة الوطنية الفلسطينية تؤثر بشكل مباشر على عملية صنع القرار المبني على التخطيط بالاعتماد على الموازنة العامة.
8. هناك مبالغة إلى حد ما في تقديرات بعض بنود الموازنة وذلك تبعا للظروف التي تعيشها السلطة الوطنية الفلسطينية.
9. اعتماد موازنة السلطة الفلسطينية على المنح والقروض من الدول لسد العجز فيها يؤدي إلى إرباك الخطط السنوية الموضوعة وذلك لتذبذب هذه المنح والقروض.
10. عادة تكون المساعدات الخارجية مرتبطة بأهداف سياسية ودورها في التنمية عادة ما يبقى مرهونا إلى درجة كبيرة بالمؤثرات الخارجية.

تعقيب الباحث

أرى أن ترشيد القرارات المالية يعتمد على الرقابة وليس على التخطيط، وأن للرقابة دور أساسي في متابعة أنشطة الوزارة أو الهيئة ماليا مما يساعد في التقليل من هدر المال العام المخصص لأغراض تلبية احتياجات النفقات العامة وبعض المشاريع الخدماتية العامة، وكذلك الرقابة على الإيرادات العامة وتدعيم دورها في تغطية النفقات العامة إن الأهمية الكبرى التي توليها الدولة للموازنة تنبع من الأثر الكبير الذي تحدثه الموازنات في تنظيم أنشطة الدولة المختلفة سواء على صعيد الإيرادات أو النفقات وأن الموازنة تساعد في إنجاز المهام بشكل أفضل، لكن يوجد الكثير من المعوقات التي تحد من تطبيق الموازنة العامة كأداة للتخطيط والرقابة حيث اتسع دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية على إقليمها، فلم يعد هناك مجال للحديث عن حياد الميزانية بل أصبحت الميزانية أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها المعنى الواسع في الرأسماليات المتقدمة في ظل الوظيفة المالية.

الاستنتاجات

من خلال النتائج السابقة يمكن استنتاج ما يلي:

1. إن التحضير الجيد لإعداد الموازنة يسهم بشكل فعال في تذليل الكثير من المشاكل والصعوبات أثناء إعدادها وتنفيذها.
2. إن كفاءة الكوادر المسؤولة عن الإعداد والتحضير للموازنة له ارتباط مباشر بدقة التقديرات لبنودها. حيث يتم إعداد الموازنة العامة من خلال البنود التقليدية كالإيرادات والنفقات.
3. تطبيق موازنة البرامج قد يعطي مؤشرات أكثر فعالية لمكونات الموازنة العامة، ويعطي لكل برنامج أهمية خاصة في البناء والتطوير أكثر من موازنة البنود.
4. عملية التخطيط ضعيفة لأسباب كثيرة، يرجع معظمها إلى الظروف السياسية والاقتصادية التي تحيط بالسلطة الوطنية الفلسطينية.

التوصيات والمقترحات.

1. استخدام موازنة برامج الأداء بدلا من موازنة البنود، وذلك لأنها مرتبطة بهدف كل برنامج.
2. تفعيل الدور الرقابي للموازنة بصورة أفضل من أجل التحقق من أن الانجاز الحقيقي يتطابق مع النتائج المتوقعة، ومن أجل إيصال التقارير والمعلومات عن انحرافات الموازنة للمعنيين والمختصين بشكل دوري ومستمر.
3. زيادة الاهتمام بالعناصر البشرية القائمة على إعداد ومتابعة الموازنة من خلال تطوير إمكاناتهم المهنية والفنية عبر عقد دورات تدريبية تسهم في زيادة وتعميق ثقافة وأبعاد إعداد الموازنات.
4. الإفصاح بشكل مستمر عن الانحرافات في الموازنة بين الفعلي والمخطط وذلك من أجل عدم تراكم الأخطاء وتصويبها بشكل مستمر.
5. التقليل من الإنفاق الحكومي بشكل عام وفق استراتيجية وخطة تنموية شاملة مبنية على أسس ذات طابع ايجابي وبناء، وتخفيض الإنفاق على الرواتب بشكل خاص وخلق نوع من التوازن بينها وبين الإيرادات المحلي

قائمة المراجع

أولاً- المراجع بالعربية:

- أبو القمصان، عبد الله حسين. (2015). العوامل الاقتصادية المؤثرة على العجز المالي في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 1995- 2013، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- أبو زعيتر، أحمد خميس عبد العزيز. (2012). دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية) مدخل لتعزيز الإيرادات المحلية لتغطية عجز الموازنة (2000- 2010)، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.
- أبو مدللة، سمير، والخضري، إيمان. (2016). الإيرادات العامة والنفقات العامة الفلسطينية المشكلات والحلول "1995- 2015"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، جامعة أم البواقي، الجزائر.
- أبو مصطفى، محمد أبو مصطفى. (2009). دور وأهمية التمويل الخارجي في تغطية العجز الدائم لموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية مقارنة عن الفترة من 1999- 2008، الجامعة الاسلامية، غزة، فلسطين.
- بكرون، إياد سلامة. (2012). نظم صنع القرار في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وأثرها على تقديرات الموازنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

- تلاحمة، يحيى عايد. (2018). دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية، رسالة ماجستير، جامعة الخليل، فلسطين.
- حرب، جهاد، والقزاز، هديل رزق. (2005). الموازنة العامة والنوع الاجتماعي، مكتبة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، رام الله، فلسطين.
- حسونة، عصام الدين. (2012). معوقات استخدام أساليب الكمية وعلاقتها بجودة القرارات الادارية "دراسة ميدانية للبنوك العاملة في فلسطين"، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين.
- الحسيني، قاسم ابراهيم. (1999). المحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- حلس، سالم عبد الله. (2006). دور الموازنة كأداة للتخطيط والرقابة في مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية، مجلة الجامعة الإسلامية، مج 14، ع1، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- خلف الله، وائل محمد ابراهيم. (2007). واقع إعداد وتنفيذ الموازنات التخطيطية في الشركات الصناعية قطاع غزة، دراسة ميدانية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- شبانة، عبد الهادي محمد أحمد. (2015). دور الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في ترشيد القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين.
- الشرايري، جمال عادل؛ والرحاحلة، محمد ياسين. (2009). إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مج 25، ع1، جامعة آل البيت، الأردن.
- الشيخ عيد، ابراهيم محمد سليمان. (2007). مدى فاعلية الموازنات كأداة للتخطيط والرقابة في بلديات قطاع غزة، دراسة ميدانية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- صبري، نضال رشيد. (2000). الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين.
- عبد الرازق، عمر. (2002). هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، رام الله، فلسطين.
- العبود، عمرو محمد سعد. (2016). أثر عجز الموازنة العامة على الرفاه الاقتصادي دراسة حالة (الأردن) من عام2000 – 2015م، رسالة ماجستير، كلية إدارة المال والأعمال، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.
- عياش، جابر. (2008). واقع استخدام الأساليب الكمية في اتخاذ القرار وحل المشكلات لدى المؤسسات الأهلية بقطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- الفرا، ماجد؛ وعاشور، يوسف؛ وأبو معمر، فارس؛ وبحر، يوسف؛ ووادي، رشدي. (2003). الإدارة المفاهيم والممارسات، ط1، غزة، فلسطين.
- قادري، حنين. (2015). أهمية التخطيط المالي في ترشيد القرارات في المؤسسة الاقتصادية" دراسة حالة المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية وحدة- ورقلة خلال الفترة 2012- 2013، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر.
- المهايني، محمد خالد. (1994). منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية، وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية، دمشق، سوريا.

ثانياً- المراجع بالإنجليزية:

- Anulika, U. (2012). The Role of Budgeting in managerial Planning and Control, Masters of Business Administration, University of Nigeria, Nigeria.