ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر السنوي الثاني حول،
"موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2005"
(أ. طلال عوكل)
الموازنة مدخلاً للإصلاح

الحديث عن الإصلاح في المؤتمر الثاني الذي يعقده مركز الميزان هذا العام حـول الموازنـة العامـة للسلطة الوطنية الفلسطينية يختلف عنه خلال المؤتمر الأول الذي انعقد في أواسط ديسمبر العام الماضي.
في العام الماضي، كنا نتحدث عن الموازنة العامة كأداة هامة من أدوات الإصلاح، وكموضوع وهـدف للإصلاح أيضا في ظل أجواء متحفظة، بسبب غياب الإرادة السياسية لدى القيادة، وبسبب الالتباس الذي يحصل بين الإصلاح كاستحقاق خارجي، والإصلاح كاستحقاق دخلي، وأيضا بسبب عدم شمولية وعمق الإصلاحات التي جرى تداولها، والانتقائية في تنفيذ بعض الإصلاحات، فضلا عن التردد، والممانعة.
ولا يجوز أن نتجاهل للحظة واحدة، اثر العدوان الإسرائيلي في تعطيل عملية البناء الداخلي، وفي تعطيل عملية الإصلاح فضلاً عن تأثيرات الصراع، وتخلف الكثير من الدول العربية عن تقديم الالتزامات التي قررتها القمم العربية وأيضا تمنع وتردد الدول المانحة، والأبعاد الكارثية التي ألحقها العدوان الإسرائيلي بالمجتمع الفلسطيني ، ومؤسساته.
اليوم ينعقد هذا المؤتمر في ظل ظروف دولية وإقليمية ومحلية مختلفة نسبياً، تؤشر إلى إمكانية اسـتبدال حالة الصراع الواسع والشامل، وانسداد آفاق العملية السياسية والتحرك السياسـي، و انحبـاس أمـوال الدعم، واستمرار تدهور أوضاع الناس المعيشية، وحالة غياب القانون، وسيادة الفوضى والفلتان الأمني، أقول ثمة مؤشرات على إمكانية وقوع تغيرات كبرى وأساسية تضع القيـادة الفلسـطينية والمؤسسـات الفلسطينية والمجتمع أمام ممكنات تدعو للتفاؤل، وتضع الجميع على محـك العمـل الحقيقـي باتجـاه الإصلاح.
في ضوء ما هو متوقع، يصبح حديثنا عن الموازنة والإصلاح كهدف وموضوع وكأداة مختلفاً، ذلـك أن البيئة العامة المختلفة عن السابق، من شأنها أن تنعكس ايجابيا على فلسفة الموازنـة، وكيفيـة تحقيـق التوازن في حقول الصرف المالي، والتحكم الأكثر في الإيرادات، وكيفيـة التصـرف بالمـال العـام، وتوزيعه، بما يلبي السياسة التنموية، الاقتصادية، والبشرية، والمجتمعية، ونحـو رفـع سـقف الآمـال والتوقعات.
من الواضح أننا نقف على أبواب مرحلة جديدة بالمعنى النسبي، يدشن بداياتها ومؤشـراتها المسـتقبلية، إجماع وطني حول ضرورة إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية والبلدية، وعلى مسـتوى الأحـزاب والنقابات والمؤسسات الأهلية وان تكن ليست امتداداً طبيعياً أو تتويجاً لعملية ديمقراطية تسبقها، إلا أنها يمكن أن تؤكد الخيار الديمقراطي كخيار جماعي، فضلاً عن أنها تشكل الآلية الفعالة والمناسبة لإعـادة بناء النظام السياسي الفلسطيني على أسس تضمن القيام بعملية إصلاح كبرى، شاملة، بقـدر شـموليتها وجديتها والإصرار عليها.
بقدر ما إنها ستستفز عوامل الممانعة، والتعطيل التي ستتعرض مصالحها للخطر، إن العوامل الخارجية وإسرائيل كحالة خارجي وداخلية في الآن ذاته، لا تزال تسعى وراء أجندة إصلاحية، انتقائية ومحدودة،

بشروط تكيف النظام الفلسطيني والحالة الفلسطينية "الجديدة" لتلبية استحقاقات تتعلق بالحاجة لجعلها أكثر قابلية للتعامل مع المشاريع السياسية والآليات وأشكال العمل المتوافقة مع الرؤية الإسرائيلية الأمريكية.

لهذا كانت عملية الإصلاح والتغيير الشامل علمية نضالية بكل معنى الكلمة سواء على المستوى الخارجي من اجل تجاوز حدود النظرة والفعل الخارجي لعملية الإصلاح والعملية السياسية، ونحو التأكيد على الثوابت الفلسطينية، أو من اجل تذليل عوامل الممانعة الداخلية التي ستقاوم عملية الإصلاح، وهي تمتلك القدرة على إضفاء طابع عملي ومثر على مقاومتها.

إن النظرة لقانون الموازنة العامة ودوره في علمية الإصلاح الشامل تذهب إلى ما هو أبعد بكثير من التحسين الكبير الذي طرأ على الجوانب الإدارية والإجرائية التي وقعت حتى اللحظة وتحتاج الى استكمال.

وفق منظور إصلاحي شامل تصبح الموازنة العامة، أداه ضبط وترشيد للمال العام، للإيرادات والمصروفات، وأداة قوننة لعمليات وصلاحيات وحقول الصرف المالي، وأداة حد لانتشار الفساد، والسلوك الاستزلامي، والنفعي الخاص، وهي واحدة من أهم أدوات تحقيق الفصل بين السلطات والحد من تطاول السلطة التنفيذية وتجاوزاتها.

ووفق منظور إصلاحي شامل يصبح قانون الموازنة العامة، جزء أساسي من سياسة تنموية تقوم على التخطيط، وعلى مبدأ المشاركة الاجتماعية، وتوسيع نطاق الشفافية، وتفعيل وتوسيع أدوات الرقابة، وتحديد الأولويات المجتمعية بما يؤدي إلى تحقيق التغيير المتدرج المدروس والهادف للبنية المجتمعية وما يصدر عنها من قيم ومفاهيم.

وفق هذا المنظور نتحدث عن سياسة تنموية تبدي اهتماماً ملحوظاً وملموساً للنشاطات الإنتاجية، لدعم الزراعة والصناعة والتجارة وتوفير مناخات أفضل للاستثمار بما يؤدي إلى تقوية وتعزيز قدرات الاقتصاد الفلسطيني.

لابد من تحريك نسب ومعدلات الصرف والأموال المخصصة للأنشطة المختلفة، بما يضمن تحقيق توازن أفضل لصالح التعليم والصحة، والخدمات العامة، ولتحسين النشاط الاقتصادي الإنتاجي.

مثل هذه السياسة التنموية من شأنها أن تعكس نظره السلطة السياسية، لكيفية تحقيق علاقة شراكة وتكامل بين القطاعات الحكومية، والأهلية والقطاع الخاص، بما يعفينا من تكرار ذات الخدمات، ومن وقف حالة الهدر في

الانفاق، بما يعزز الدور المستقل لكل من هذه القطاعات، ويوسع ويحسن مستوى ونطاق الخدمة المطلوبة للمجتمع، ويوفر الدافعية لتطوير دور واتجاهات عمل المنظمات الأهلية ومدى مساهمتها في العملية التنموية، ومثل هذه السياسة لا بد أن تلحظ ضرورة حماية المنتج الوطني، ذلك أن اقتصاد السوق، ستؤدي إلى إرهاق هذا المنتج، وربما إفلاسه، في حال إطلاق آليات هذا الاقتصاد بدون ضوابط.

إن قانون الموازنة العامة لا بد أن يعالج الظواهر الأساسية في المجتمع، وأن يجد مخارج حقيقية لتمكين التنمية البشرية، وتصريف الفائض من الكفاءات، والقوى العاملة و تحقيق فتوحات جديدة، في مجال التوظيف، على المستويين الداخلي والخارجي وفي الأساس الحقل العربي، ونحو تدارك وتشجيع القوانين والآليات التي تؤدي إلى تجديد المهارات، و تجديد و تحسين شروط وأدوات الوظيفة العامة.

نحن مقبلون على أوضاع جديدة، قد تشهد في بدايتها شيئاً من الإضطراب، ومن الوعـود والالتزمـات المالية، والعملية المشحونة بأمل المساعدة أكثر في تعزيز قدراتنا علـى معالجـة المشـكلات الطارئـة والبنيوية في النظام السياسي والمجتمع.

لا بد هنا من التذكير بضرورة أن يشتمل قانون الموازنة العامة على نظرة تنموية، للوضع الذي سينشـأ عن تطبيق خطة الفصل في العام القادم.

لقد أعد البنك الدولي، خطة تعكس رؤيته للتعامل مع المناطق والمنشآت و الأراضي الاسـتيطانية التـي سيخليها الاحتلال، وهو في ذلك يراعي مصالحه ومصالح الدول المانحة، فضلا عن المصالح الإسرائيلية في إطار النظرة لمستقبل العملية السياسية، ولذلك كان من الأولى أن يعكس قانون الموازنة العامة النظرة والخطط التي تتفق مع المصالح الفلسطينية في التعامل مع الظروف المستجدة والمتوقعة بهذا المعنـى لا تعود الموازنة لتصبح كشف حساب مهني لحركة المال العام خلال عام سابق، ولا هي معالجة واقعيـة لعام قادم فقط وإنما جزء أساسي، حلقة أساسية في إطار خطة تنموية، سياسة تنموية مخطط ـة لمرحلـة قادمة يمكن بناءً عليها قياس مستوى فعالية الموازنات السنوية، وقياس فعالية السياسات، و مدى تحقيـق التقدم نحو الاستقلال الاقتصادي، و قياس قدرتنا و كفاءتنا على استثمار الموارد المثلى، وفي ظل تـوفر الإرادة الجماعية لدى القيادة والمؤسسات، وتوفر المناخات المناسبة، وتزايد القناعة بأهمية المبادرة إلـى الإصلاح الشامل، فإن الموازنة العامة عليها أن تقوم بتصفية الاحتكارات، والنشاط التجـاري للسـلطة، وتقديم أجوبة شافية وشفافة بشأن صندوق الاستثمار الفلسطيني، ووقف كل سياسة الهدر التـي تنـدرج تحت عبارة يصرف له، وإخضاع كل عمليات القبض والصرف وفق نظام هيكلي لوزارة المليـة، وعلـى أساس القانون.

و إذا كنا نتطلع إلى قانون الموازنة، في إطار سياسة تنموية شاملة مخططة ومدروسة، فإن مثـل هـذه السياسة ستشكل عاملا ضاغطاً نحو تبني السلطة الوطنية لسياسة عامة مخططة ومدروسـة، ومعروفـة للجميع، ذلك أن غياب مثل هذه السياسة العامة، من شأنه أن يوفر البيئة المناسبة لاسـتمرار التجريـب والعفوية والفوضى، والتفاوت بين القطعات المختلفة والسلطات المتعددة، والصلاحيات.

وهكذا يمكن التعاطي مع الموازنة العامة، كهدف للإصلاح، وأدارة لتحقيقه، عبر آليات محـددة، تعـالج بشفافية، موضوع الرقابة على المال العام، والتوزيع الأمثل للموارد، وإشـراك المجتمـع فـي عمليـة إعدادها، وفي تنفيذها أيضاً، وبتحديد دقيق للصلاحيات، والتقيد بالقانون، وبالعودة إلى المجلس التشريعي في حال اقتضى الوضع إجراء مناقلات بين بنود الصرف، أو تعديلات تفرضها وقائع غير محسوبة.

أن المجلس التشريعي يتحمل المسؤولية الكاملة، عن الإخلال الكبير والواضح في التعامـل مـع قـانون الموزانة العامة لعام 2005، الذي يفترض أن يكون تم إقراره قبل بداية ديسـمبر 2004، إذ يمكـن أن يسأل الحكومة، وأن يخضعها للمحاسبة الصارمة بسبب هذا التأخير الذي لا يبرره انشغالات الحكومـة، أو المجلس التشريعي، بمستجدات الأوضاع بعد رحيل الرئيس ياسر عرفات.