



ملاحظة لفرق العمل: الأقسام التالية مُعدّة بواسطة النظام ولا يمكن تحريرها إلا عبر البوابة الإلكترونية على شبكة الإنترنت.

/المشروع معلومات وثيقة  
المتكاملة الوقائية الإجراءات بيانات صحيفة  
تاريخ الإعداد/التحديث: 16 فبراير/شباط |مرحلة تحديد المفاهيم  
PIDISDSC21176 رقم التقرير: |2017



المعلومات الأساسية			
أ- بيانات المشروع الأساسية			
البلد	الرقم التعريفي للمشروع	الرقم التعريفي للمشروع (إن وجد)	اسم المشروع
الضفة الغربية وقطاع غزة	P162850		تحسين إدارة شؤون المالية العامة للسلطة الفلسطينية (P162850)
المنطقة	التاريخ التقديري للتقييم المسبق	التاريخ التقديري للعرض على مجلس المديرين التنفيذيين	مجال الممارسة (الرئيسي)
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	29 مارس/آذار 2017	27 يوليو/تموز 2017	الحوكمة والإدارة العامة
أداة الإقراض	المقترض (المقترضون)	الجهة المنفذة	
تمويل مشروع استثماري	وزارة المالية والتخطيط	وزارة المالية والتخطيط	
الهدف الإنمائي المقترح			
الهدف الإنمائي للمشروع هو تحسين رصد ومراقبة تنفيذ موازنة السلطة الفلسطينية ونظم المساءلة المالية والمشتريات.			
التمويل (بملايين الدولارات)			
مصدر التمويل		المبلغ	
التمويل الخاص		3.00	
إجمالي تكلفة المشروع		3.00	
فئة التقييم البيئي	قرار استعراض تحديد المفاهيم		
ج- غير مطلوب			

تنويه إلى فرق العمل: نهاية المحتوى المُعدّ بواسطة النظام، الوثيقة قابلة للتحرير ابتداءً من هنا.

قرارات أخرى (حسب الحاجة)

#### ب. المقدمة والسياق

سيقدم المشروع المقترح 3 ملايين دولار إلى السلطة الفلسطينية لمساندة الجهود الرامية إلى إصلاح نظام إدارة الشؤون المالية العامة والتي تنفذها وزارة المالية والتخطيط. وستركز هذه الجهود على دورة المراحل اللاحقة لإعداد الموازنة (التنفيذ وإعداد التقارير/المحاسبة

والمشتريات) وستستفيد في الغالب من المساعدة الفنية المقدّمة مؤخراً في هذه المجالات من جانب البنك الدولي ووزارة التنمية الدولية البريطانية.

#### السياق العام للبلد

تتسم الضفة الغربية وقطاع غزة بسمات خاصة نظراً لشدة اختلاف السياق السياسي فيهما. ووفقاً لاتفاقيات أوسلو الموقّعة عام 1993 وما تلاها من ترتيبات، يجري ما يلي (1) مراقبة إسرائيل تدفق السلع والأفراد من الضفة الغربية وقطاع غزة وإليها؛ و(2) تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق مختلفة "أ" و"ب" و"ج" بأنماط مختلفة للسيطرة الإسرائيلية، ولاسيما تقييد حركة الأفراد والسلع في المنطقة "ج" التي تخضع للسيطرة العسكرية؛ و(3) مسؤولية إسرائيل، تمثيلاً مع سيطرتها على "الحدود"، عن تحصيل الرسوم الجمركية وضرائب القيمة المضافة على السلع والبضائع التي تدخل الأراضي الفلسطينية؛ و(4) مسؤولية إسرائيل عن توزيع الكهرباء وفقاً لأنماط الخاصة بكل منطقة. وتُقسّم المناطق أيضاً تقسيماً سياسياً، حيث تسيطر السلطة الفلسطينية على الضفة فيما تسيطر حركة حماس على القطاع. ومازال القطاع يخضع لأنماط مختلفة من الحصار من جانب إسرائيل ومصر منذ عام 2006.

في ظل هذه المعوقات، يتسم معدل النمو الاقتصادي بالضعف (3.5% عام 2015 وظل ثابتاً من حيث نصيب الفرد) ويعتري الضعف الكثير من المؤشرات الاقتصادية (فيما تتسم بعض المؤشرات الاجتماعية بقوة أكبر). ورغم عدم ملاحظة مستويات الفقر المدقع في الضفة والقطاع، وهو وضع فريد للغاية في هذه المنطقة، فإن معدل الفقر (أقل من 5.5 دولار للفرد في اليوم) مازال مرتفعاً (8%)، ولاسيما في القطاع والذي لولا المعونات الدولية لكان أعلى بكثير. ويُعد معدل البطالة مرتفعاً أيضاً إذ يبلغ 27%، لكن مع وجود فروق هائلة بين الضفة (18%) والقطاع (42%).

بسبب قدرة الضفة والقطاع المحدودة على الاقتراض، فإنهما يعتمدان على المعونات الأجنبية التي تُقدّم غالباً كمساندة للموازنة. وشكلت هذه المعونات حوالي 20% من الموازنة التقديرية لعام 2016. وتراجعت مساندة الموازنة تراجعاً مطرداً من نحو ملياري دولار عام 2008 إلى نحو 600 مليون دولار عام 2016. ورغم ارتباط العوامل الرئيسية بقضايا سياسية أوسع نطاقاً، فإن عدم تحقيق تقدّم ملموس في تعزيز المساندة في إدارة شؤون المالية العامة خلال السنوات الأخيرة أضعف ثقة المانحين.

لمعالجة هذا الوضع الحافل بالتحديات، فإن تحسين إدارة شؤون المالية العامة يعدّ أمراً ملحاً أمام السلطة الفلسطينية. والمبررات المنطقية لهذا الهدف الاستراتيجي هي (1) تحسين الاستفادة من الموارد الوطنية وضمان تنفيذ القرارات المتعلقة بالسياسات من خلال الموازنة بمزيد من الفاعلية والشفافية، و(2) مساندة الخدمات المقدّمة للجمهور بصورة أفضل، و(3) استعادة قدر من ثقة شركاء التنمية لتخفيف مخاطر استمرار التراجع في المعونات لاسيما من خلال دعم الموازنة.

#### السياق القطاعي والمؤسسي

خلال السنوات الأخيرة، بذلت السلطة الفلسطينية جهوداً لتحسين النظام الفلسطيني لإدارة شؤون المالية العامة. وتغطي إنجازات وزارة

المالية والتخطيط دورة *المراحل اللاحقة لإعداد الموازنة*: (1) إنشاء *نظام متكامل لمعلومات الإدارة المالية* لنقل بعض وظائف تنفيذ الأعمال المحاسبية والموازنة إلى الوزارات المعنية، و(2) إدارة حساب موحد للخزانة على أساس فاعلية التكلفة، و(3) تعزيز الشفافية مع إعداد تقارير شهرية مفصلة عن المالية العامة وفقاً لإحصاءات المالية الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، قامت وزارة المالية والتخطيط بإعداد دورة *المراحل الأولية لإعداد الموازنة* من خلال ما يلي: (1) تفعيل وحدة للمالية العامة الكلية لتحسين توقعات الموازنة في إطار تحديث عملية إعدادها، و(2) تمهيد الطريق نحو إعداد موازنة للبرامج. كما سنت السلطة الفلسطينية في عام 2014 قانوناً جديداً للشراء العام يتسق مع الممارسات الدولية السليمة.

مع ذلك، رصد تقييم *الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2013* بعض أوجه الضعف الملموسة في نظام إدارة شؤون المالية العامة. وجوانب القصور هذه الموجودة بالنظام لا تزال تؤثر على دورة إدارة شؤون المالية العامة بأكملها بما في ذلك الآتي: (1) تخفق عملية إعداد الموازنة وصياغتها (*المراحل الأولية لإعداد الموازنة*) في وضع موازنة سنوية مستدامة؛ و(2) ضعف تنفيذ الموازنة يؤدي إلى استمرار تراكم المتأخرات؛ و(3) نقص المساءلة المالية مع التأخر في الإفصاح عن قوائم السلطة الفلسطينية المالية المدققة لعامي 2010 و2011 إلى جانب وجود اختلافات غير مبررة إلى حد كبير (5% من إجمالي المصروفات) في هذه القوائم المالية.

بُذلت جهود لمعالجة أوجه الضعف هذه من خلال تقديم البنك الدولي وغيره من مقدمي المساعدة الفنية مساندة فنية وبناء القدرات لوزارة المالية والتخطيط. ولا يزال البنك يساند دورة *المراحل اللاحقة لإعداد الموازنة* منذ عام 2013، وذلك باستخدام أدوات وإجراءات جديدة تم وضعها من أجل ما يلي: (1) رصد تراكم المتأخرات،<sup>1</sup> و(2) تحسين إعداد القوائم المالية بما يتسق مع المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام،<sup>2</sup> و(3) تسريع وتيرة معالجة تأخر القوائم المالية عن الفترة 2012-2015 لتدقيقها من جانب ديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>3</sup> وعلى الجانب الآخر، قدمت وزارة التنمية الدولية البريطانية مساندة للإجراءات الأولية في إعداد الموازنة.

لم يتحقق سوى تقدم ضئيل في تنفيذ الإجراءات الموصى بها نظراً لضعف نظام الإدارة داخل وزارة المالية والتخطيط. والدليل على ذلك هو توقف الكثير من الإصلاحات بغض النظر عن مدى تعقيدها أو حساسيتها من الناحية السياسية. وبشكل خاص، كان يمكن البدء في إصلاح نظام المشتريات وإصلاحات محاسبية أخرى منذ عام 2014 (على سبيل المثال، إجراءات التسوية البنكية أو تسجيل الالتزامات) لو كانت هناك إدارة قوية.

علاوة على ذلك، لا تزال أوجه القصور في إدارة شؤون المالية العامة ببعض القطاعات تؤثر على تنفيذ الموازنة وتقديم الخدمات ذات الصلة. ويرتبط ذلك بوجه خاص بالمحركات الرئيسية الثلاثة للموازنة المدنية الوطنية في ثلاثة قطاعات رئيسية والتي يلزم معالجتها من منظور إدارة شؤون المالية العامة:

<sup>1</sup> خطة النقدية السنوية، تسجيل الالتزامات، وحدة محاسبية جديدة للمتأخرات في النظام المتكامل لمعلومات إدارة شؤون المالية العامة

<sup>2</sup> تعليمات عامة لإعداد القوائم في عام 2014، دليل المحاسبة المصمم ليناسب النظام الفلسطيني في عام 2015، التدريب في عام 2016

<sup>3</sup> مذكرة التفاهم المبرمة بين وزارة المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية والإدارية بشأن القوائم المالية في يوليو/تموز 2014 والتي تم تحديثها في يوليو/تموز 2016.

- **قطاع التعليم** - لا يزال تضخم فاتورة الأجور، التي تم تحليلها في استعراض الإنفاق العام لسنة 2015، بحاجة إلى قدر كاف من المعالجة من جانب السلطات. ويُعزى ذلك إلى أسباب منها غياب الارتباط الملائم بالموازنة بما يسمح باتخاذ قرارات تنفيذية جيدة التوقيت والبحث بشأن إدارة الوظائف الشاغرة وضبط بنود فاتورة الأجور (الرواتب، البدلات)؛
- **قطاع الرعاية الصحية** - تشكل الإحالات الطبية للفلسطينيين إلى المستشفيات أو المراكز الطبية (لاسيما في القدس الشرقية وإسرائيل والأردن) أحد المصادر الرئيسية لتجاوز اعتمادات الموازنة وتراكم المدفوعات في السنوات الأخيرة (حوالي 100 مليون دولار في عام 2016). وقد تحسنت المعاملة المحاسبية لهذه المتأخرات منذ عام 2015 لكن لا يتم إدراجها بالتقارير في الوقت المناسب، كما أن تحقيق الانضباط في الموازنة والإجراءات الملائمة في الإحالات مازال في مراحله الأولى.
- **قطاع البلديات** - ظهرت مشكلة ضخمة في الموازنة خلال السنوات الأخيرة مع عدم دفع البلديات وشركات التوزيع التزامات الكهرباء والمياه للشركات الإسرائيلية. وأدى ذلك إلى تراكم مستحقات ضخمة لإسرائيل على موازنة السلطة الفلسطينية (تُقيد على أنها "صافي قروض" من السلطة للبلديات وشركات التوزيع). وتُعزى هذه المشكلة إلى أسباب منها غياب الشفافية والمساءلة في علاقات الموازنة بين السلطة وأجهزة الحكم المحلي (عدم وجود قدر كاف من الوضوح بشأن حجم الأموال وغياب الانتظام في تدفقات الأموال).

**نقاط ضعف أخرى تؤثر على المساءلة في نظام إدارة شؤون المالية العامة.** والأدلة على ذلك هي: (1) المشكلات المستمرة في إعداد التقارير بشأن تأخر المدفوعات رغم ما تحقق من تقدّم مؤخراً في تسجيلها في ظل المساعدة الفنية من البنك؛ و(2) غياب الوضوح بشأن المعاملة المحاسبية للأنشطة التجارية لهيئة البترول والتي يتم حلها بشكل خاطئ مع معاملات الموازنة العامة في القوائم المالية؛ و(3) تراكم القوائم المالية المعلقة منذ عام 2013<sup>4</sup>، وهو ما لا يعطي صورة واضحة عن المساءلة المالية في الفترة الأخيرة؛ و(4) غياب استراتيجية واضحة لإدارة شؤون المالية العامة؛ و(5) بوجه عام، نقص القدرات وارتفاع معدل تغيير الموظفين في وزارة المالية والتخطيط.

**تنفيذ إصلاح نظام المشتريات تأخر أيضاً.** ويهدف إصلاح وتحديث نظام المشتريات العامة، الذي يسانده البنك الدولي بأساليب من بينها سلسلة منح سياسات التنمية، إلى تحسين المساءلة والنزاهة والشفافية في هذا النظام بالإضافة إلى منع الفساد وزيادة الفرص المتاحة للقطاع الخاص. وتم سن قانون جديد للشراء العام ولائحته التنفيذية في عام 2014. ويضع هذا القانون هيكلًا مؤسسيًا وتنظيميًا مقبولًا للمشتريات العامة (المسائل الإجرائية، الشفافية والمساءلة، آلية للنظر في الشكاوى/المنازعات)، كما ينص على نشر المعلومات المتعلقة بالمشتريات العامة بصورة دورية من خلال موقع إلكتروني أحادي البوابة. وأنشئ المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام في سبتمبر/أيلول 2012 وذلك للإشراف على جميع أنشطة المشتريات العامة بالإضافة إلى وضع نظام المشتريات، لكنه لم يدخل حيز النفاذ إلا في يوليو/تموز 2016 ولم يُفعل بعد بشكل كامل. وبمساندة البنك الدولي، يجري إنشاء بوابة واحدة للمشتريات ومقرر تدشينها في مارس/آذار 2017.

**اتفق البنك ووزارة المالية والتخطيط على ضرورة تغيير نهج المساعدة الفنية لزيادة تحفيز السلطات على إصلاح نظام إدارة شؤون المالية**

<sup>4</sup> لم يتم بعد إصدار القوائم المالية المُدققة عن السنة المالية 2012 والسنوات المالية التي تليها



**العامة.** وحتى الآن، أسهمت الأدوات المالية التي يستخدمها البنك<sup>5</sup> لتمويل وتحفيز أنشطة المساعدة الفنية (منح سياسات التنمية والمساعدة الفنية غير الإقراضية) في استحداث أدوات وإجراءات جديدة، لكنها كانت أقل فاعلية في تحفيز تنفيذها بشكل فعال. ولمعالجة موطن الضعف هذا، قام الفريق بما يلي: (1) تحديد المشكلات الحرجة في إدارة شؤون المالية العامة التي يتم تحفيز السلطات على معالجتها على أساس الأولوية (ستشارك وزارة المالية والوزارات المعنية في ذلك)، و(2) الاتفاق على استخدام تمويل لمشروع استثماري تنفذه الجهة المتلقية لتزويد وزارة المالية والتخطيط بالموارد اللازمة لتنفيذ المساعدة الفنية وبناء القدرات.

أكدت السلطة الفلسطينية التزامها بإصلاح نظام إدارة شؤون المالية العامة من خلال أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية للأعوام 2017-2022. وتشتمل هذه الأجندة، كركيزة ثانية بعنوان "إصلاح الحكومة"، على أولوية وطنية تُسمى "الحكومة الفعالة" وترتبط "بسياسة وطنية" تُسمى إدارة شؤون المالية العامة بفاعلية وكفاءة" والتي تتسق أيضاً مع المشروع المقترح. ومن المقرر أيضاً إدراج "وثيقة الاستراتيجية الخاصة بإدارة شؤون المالية العامة" ضمن هذه الأجندة. وتُظهر المسودة الأولى لهذه الوثيقة، وما سبقها من مناقشات مع وزارة المالية والتخطيط، شدة التقارب مع المشروع المقترح.

#### العلاقة بإطار الشراكة الاستراتيجية

تشتمل مسودة استراتيجية البنك للمساعدة في الفترة 2018-2019 (صيغتها النهائية قيد الإعداد) على ركيزة أولى بعنوان "تدعيم السلام والاستقرار من خلال المؤسسات الشاملة للجميع" التي تتضمن نتيجة 1.1 "تحسين إدارة الموازنة وشؤون المالية العامة" مع مكون فرعي بعنوان "إدارة شؤون المالية العامة" والذي يتسق اتساقاً كاملاً مع المشروع المقترح. ويشمل ذلك إدارة ومراقبة تنفيذ الموازنة في الجهات المختلفة بما فيها الوزارات المعنية التي تقدم الخدمات.

#### ج. الهدف الإنمائي المقترح

**ملاحظة لفرق العمل:** تم إدخال الهدف الإنمائي للمشروع مسبقاً من صحيفة البيانات لأول مرة لغرض التسهيل. يُرجى تحديثه أولاً بأول في صحيفة البيانات متى تم تغييره.

الهدف الإنمائي للمشروع هو تحسين رصد ومراقبة تنفيذ موازنة السلطة الفلسطينية ونظم المساءلة المالية والمشتريات.

النتائج الرئيسية (من مذكرة مفاهيم المشروع)

لتحقيق الهدف الإنمائي للمشروع، سيساند المشروع تنفيذ الأدوات والإجراءات ذات الأولوية لمعالجة نقاط الضعف الموجودة في نظام إدارة

<sup>5</sup> تستخدم وزارة التنمية الدولية البريطانية أيضاً مثل هذه الأدوات

شؤون المالية العامة. ويشمل ذلك ما يلي:

- (1) إنشاء نظام لمراقبة الالتزامات في عموم كيانات الموازنة وتفعيل لجنة تخطيط النقدية داخل وزارة المالية والتخطيط بشكل متوازٍ لتقوم بدور "الموجه" لتنفيذ الموازنة؛
- (2) إنشاء نظام لمراقبة المنشآت من أجل تحسين ضبط نمو فاتورة الأجور والتعيينات بما يتماشى مع الموازنة. وسيتم التركيز في ذلك بشكل خاص على قطاع التعليم الذي تُعد فاتورة أجوره هي الأكبر بين الخدمات المدنية (انظر أعلاه)؛
- (3) تفعيل آليات الموازنة في وزارة الصحة من أجل ربط الخطة الرئيسية للإحالات السنوية بنظام مراقبة الالتزامات لكي تستطيع الموازنة تغطية نفقاتها؛
- (4) تحديث نظام المحاسبة وإعداد التقارير بشأن (1) صافي القروض، و(2) الأنشطة التجارية لهيئة البترول، و(3) تأخر المدفوعات والتعجيل بمعالجة تراكم القوائم المالية المعلّقة للسلطة الفلسطينية وفقاً لمذكرة التفاهم المتفق عليها في يوليو/تموز 2016 بين وزارة المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية والإدارية (إصدار القوائم المالية المراجعة لسنة ما خلال فترة لا تتجاوز عامين)؛
- (5) تفعيل الوظائف الخاصة بمساندة وثائق المناقصات الوطنية حسب القطاعات وآلية البت في الشكاوى في بوابة المشتريات.

وسيتم قياس ما تحقق من تقدّم نحو الهدف الإنمائي للمشروع وورصده من خلال إطار محدد لرصد النتائج.

#### د. وصف المفاهيم

يهدف المشروع إلى معالجة نقاط الضعف النظامية الرئيسية في دورة المراحل اللاحقة لإعداد الموازنة والتي تم تحديدها في تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية 2013، وذلك بالاستفادة مما قدّمه البنك سابقاً من مساندة مباشرة ومساعدة فنية (خاصةً في مجال المحاسبة والمشتريات). وبالتالي، لا يستهدف المشروع إجراء إصلاح شامل لنظام إدارة شؤون المالية العامة لأنه (1) لا يشمل دورة عملية المراحل الأولية لإعداد الموازنة أو تحديد الضرائب (التي تمت مساندةها بالفعل من جانب وزارة التنمية الدولية البريطانية وصندوق النقد الدولي) وإن كان يمكن أن يسعى إلى تقديم معلومات أفضل عن بعض البنود التي تعاني من عدم ملائمة المراحل الأولية لإعداد الموازنة (فاتورة الأجور والإحالات الطبية)، و(2) سيكون من السابق لأوانه تبني هدف أوسع نطاقاً قبل إصلاح البنية التحتية الأساسية لإدارة شؤون المالية العامة، و(3) من غير المؤكد أن تكون وزارة المالية والتخطيط في وضع يتيح لها استيعاب المزيد من المعارف المبتكرة وتطوير المزيد من القدرات سعياً نحو إجراءات ومفاهيم جديدة لإدارة شؤون المالية العامة.

سيستند المشروع إلى الدروس المستفادة من أنشطة المساعدة الفنية السابقة التي قدّمها البنك في مجال إدارة شؤون المالية العامة، لاسيما تدني القدرات وضعف بيئة الإدارة في وزارة المالية والتخطيط وفي بعض الوزارات التنفيذية (التعليم والصحة وأجهزة الحكم المحلي). ونتيجة لذلك، سيركز المشروع بشكل خاص على إدارة التنفيذ والتغيير بالاستعانة بوحدة متخصصة لإدارة المشروع يتم إنشاؤها في وزارة المالية والتخطيط لدعم إعداد إجراءات اتخاذ القرارات الإدارية من أجل تنفيذ الإصلاحات ومعالجة الاختناقات التي قد تنشأ خلال تنفيذ المشروع.

وسيكون مهماً للغاية ضمان وجود تواصل فعال بين وحدة إدارة المشروع والوزير وجهاز الإدارة العليا في وزارة المالية والتخطيط، بالإضافة إلى الهدف الأكثر شيوعاً لأي وحدة من هذا القبيل وهو إدارة تنفيذ المشروع.

علاوة على ذلك، يعترف البنك بإنشاء عملية للمساعدة الفنية ينفذها البنك في مجال إدارة شؤون المالية العامة لأجل تكملة المشروع. وسيتيح ذلك للبنك حشد الخبراء للتصدي للتحديات الخاصة التي يواجهها المشروع ولدعم مراقبة وتوجيه الإصلاحات. ووصلت المناقشات مع كل من الاتحاد الأوروبي والوكالة الفرنسية للتنمية إلى مرحلة متقدمة لتمويل مشاركة البنك المقترحة. وسيقرر نطاق هذه المشاركة وكيفية مساندة مكونات المشروع المحددة خلال سير المفاوضات مع الشركاء المانحين.

وفيما يلي مكونات المشروع الرئيسية المقترحة التي سيتم تنفيذها ورصدها وفقاً لمؤشرات النتائج:

- **المكوّن الأول:** تحسين تنفيذ ومراقبة الموازنة على المستوى المركزي ومستوى بعض القطاعات المختارة؛
- **المكوّن الثاني:** تحسين المساءلة المالية في نظام إدارة شؤون المالية العامة بمساندة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتحسين قدرات مدققي حسابات أجهزة الحكم المحلي من القطاع الخاص؛
- **المكوّن الثالث:** إعداد أدوات حديثة للمشتريات من أجل تنفيذ قانون الشراء العام لسنة 2014؛
- **المكوّن الرابع:** ترتيبات إدارة المشروع.

سيُعرض كل مكوّن بمزيد من التفصيل في وثيقة التقييم المسبق للمشروع الجاري إعدادها. لكن الأهداف الأساسية لكل مكوّن يمكن استخلاصها كما يلي:

**سيعالج المكوّن الأول نقطتي الضعف الأساسيتين في تنفيذ ومراقبة الموازنة، وهما:**

- (1) إجراءات تنفيذ الموازنة لاستخدامها "كدليل إرشادي" للاتساق بشكل أفضل مع الموازنة الأولية وتوقعاتها النقدية، مع العلم أن هذه الموازنة تُصدر أصلاً وبها فجوة تمويلية. وسيساعد المشروع في تحقيق هذا الهدف من خلال تكملة نظام الالتزامات الحالي وتحديثه وتخطيط النقدية السنوي. ويشمل المشروع: (1) تعميم نظام الالتزامات في جميع الوزارات بدلاً من 6 وزارات فقط وتحديث أنماط المراقبة من أجل تحديد الالتزامات والإبلاغ عنها ومراقبتها بصورة أنسب من ناحية التوقيت للسماح باتخاذ قرارات فعالة ومدروسة جيداً، و(2) إضفاء الطابع المؤسسي على خطة النقدية وتفعيلها من خلال لجنة لتخطيط النقدية من أجل التحقق من اتجاه الالتزامات (الجديدة والقائمة) مقابل موارد الموازنة والنقدية المتاحة. وسيتم تقديم أنشطة مهمة لبناء القدرات والتدريب في وزارة المالية والتخطيط والوزارات المعنية من جانب فريق متخصص يضم خبراء متقّلين في وحدة إدارة المشروع من أجل (1) تنفيذ الإصلاح مع إصدار أدلة إرشادية بناءً على ذلك، و(2) تنظيم حلقات عمل وأنشطة لتبادل المعلومات، و(3) رصد وتقييم التنفيذ. وستُكيّف الإصلاحات في جميع القطاعات وفقاً لخصوصيات (1) قطاع الرعاية الصحية من خلال دمج الإجراءات المتعلقة بالالتزامات/النقدية مع الخطة الرئيسية الحالية للإحالات السنوية من أجل تحمّل تكاليف التمويل وتحقيق المراقبة بشكل أفضل، و(2) النفقات المتعلقة بصافي القروض لقطاعات أجهزة الحكم المحلي من خلال تقليص الفجوات في دقة وحسن توقيت ومعلومية العلاقات المالية بين

الأجهزة الحكومية من منبع هذه النفقات. وسيتم بناء القدرات في القطاعات ووزارة المالية مع توفير المزيد من الأدلة التنفيذية، بما في ذلك العمل على أساس تقويمي ملائم للتنبؤ بالتحويلات المالية. وفي هذا الصدد، قد يتطرق المشروع إلى الإجراءات الأولية لإعداد الموازنة فيما يخص الإحالات وصافي القروض لأن ذلك قد يساعد في تحسين التنفيذ والمراقبة.

(2) عدم كفاية الرقابة على فاتورة الأجور بالموازنة لرصد تنفيذ القرارات المتعلقة بالسياسات (الرواتب، البدلات، تعديل التعيينات من خلال استبدال الوظائف الشاغرة، المراجعات الوظيفية، إلخ) التي تُتخذ في المراحل الأولية من إعداد الموازنة من جانب لجنة رفيعة المستوى للموارد البشرية (مجلس الوزراء وديوان الموظفين العام ووزارة المالية والتخطيط). والهدف الرئيسي للمشروع ليس مساعدة السلطات على تحديد سياسة فاتورة الأجور (سيتم القيام بذلك في مواضع أخرى من خلال وسائل أخرى ملائمة، تحديداً منحة سياسات التنمية)، بل مساعدتها على تنفيذها ومراقبتها من خلال تحسين إجراءات الموازنة بما في ذلك مراقبة المنشآت. ويمكن أن يحدد المشروع، بعد إجراء التحليل اللازم، مزيداً من التوجهات لتحسين الارتباط بين أنظمة تكنولوجيا المعلومات في ديوان الموظفين العام ووزارة المالية والتخطيط إذا كان ذلك سيساعد في تحسين توفر المعلومات عن فاتورة الأجور وضبطها. ويمكن أن يحدث هذا النشاط أيضاً بعض الآثار في عملية المراحل الأولية لإعداد الموازنة مما يؤدي إلى دمج القرارات المتعلقة بالموارد البشرية في عملية إعداد الموازنة السنوية. وسيتناول المشروع إجراء هذا النشاط، لاسيما في قطاع التعليم، نظراً لأنه قد يساهم في تحسين عمليتي التنفيذ والمراقبة (لنفس الأسباب وبدرجة أكبر من النقطة السابقة فيما يخص الإحالات).

سيشتمل هذا المكوّن أيضاً على تدريب عام وحلقات عمل لاستكمال معرفة الموظفين ومهاراتهم عن إجراءات تنفيذ الموازنة بالاتصال مع المعهد المالي الفلسطيني. ويمكن الاستفادة أيضاً من إجراء جولة دراسية في وزارة المالية الأردنية لدراسة إصلاح نظام مراقبة الالتزامات الذي تم إطلاقه مؤخراً في هذا البلد.

### سيهدف المكوّن الثاني إلى:

1. إكمال تصويب أعمال المحاسبة وإعداد التقارير وفقاً للمعايير الدولية (إحصاءات المالية الحكومية والمعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام) من أجل تحسين المساءلة في نظام إدارة شؤون المالية العامة واستعادة ثقة المجتمع الدولي في البيانات المالية للسلطة الفلسطينية. وسيتابع هذا النشاط أعمال المساعدة الفنية للبنك التي تم تنفيذها منذ عام 2014 (دليل المحاسبة، تعليمات إصدار القوائم المالية) كما سيعطي دفعة إضافية للتحفيز على تنفيذها. وسيتضمن هذا النشاط أيضاً تنفيذ الإجراءات التي انبثقت عن استعراض خارجي مؤلّه البنك مؤخراً بشأن نظام المحاسبة وفيما يخص إعادة هندسة إجراءات التسويات البنكية وتحديث نظام دعم برامج تكنولوجيا المعلومات؛

2. تحسين قدرات المراجعين من القطاع الخاص لأن مراجعتهم لحسابات أجهزة الحكم المحلي تؤثر على المساءلة في نظام إدارة شؤون المالية العامة الأوسع نطاقاً والمخاطر المالية والتعاقدية المرتبطة بذلك. وسيتصدى هذا النشاط لتحدي مراجعة الشؤون المالية للبلديات والمجالس القروية بواسطة مراجعين من القطاع الخاص قد لا يكونون على قدر كافٍ من المعرفة والاستعداد والتدريب والدراسة بشأن خصوصيات هذه المؤسسات من منظور مالي وتعاقدية. ولهذا الغرض، سيتم تصميم وتنفيذ برنامج تدريبي وتثقيفي موجّه؛

3. إنشاء دورة عادية لإصدار القوائم المالية السنوية (تُعدها وزارة المالية والتخطيط ويدرّجها ديوان الرقابة المالية والإدارية) للسلطة الفلسطينية وفقاً للمعايير الدولية من حيث الدقة وحسن التوقيت. وسينتج ذلك عن تحسين إجراءات المحاسبة وإعداد التقارير المبيّنة أعلاه، لكنه سيتطلب أيضاً تسريع وتيرة معالجة تراكم القوائم المالية المعقّلة منذ عام 2013 من جانب كل من وزارة المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية والإدارية، بالاستعانة بفرق عمل إضافية مؤقتة في مجال المحاسبة (وزارة المالية والتخطيط) والمراجعة (ديوان الرقابة المالية والإدارية).

سيشتمل هذا المكوّن أيضاً على تدريب وبناء للقدرات، لاسيما عبر تنظيم حلقات عمل ودورات تدريبية مع المعهد المالي الفلسطيني لمتابعة التدريب السابق بناءً على دليل المحاسبة كما ذكر أعلاه.

سيهدف المكوّن الثالث إلى مساندة: (1) التنفيذ الفعال لبوابة المشتريات الموحدة مع وظائفها المعدّة بالفعل (جمع بيانات المشتريات، والرصد، والقياس المرجعي للأداء، وإتاحة معلومات عن سياسات المشتريات الوطنية، وآلية البت في الشكاوى/المنازعات)؛ و(2) إعداد مستندات المناقصات في قطاعات معينة والتي تم تحديدها بالفعل (الأدوية في قطاع الرعاية الصحية، والكتب المدرسية، والخدمات غير الاستشارية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصال) لتلبية متطلبات المشتريات في هذه القطاعات لتحسين توحيد المعايير والتنسيق والشفافية وإمكانية التنبؤ. وسيتم إعداد هذه الأنشطة، التي ستُفعل من خلال هذه البوابة، مع تقديم تدريب ذي صلة وبناء للقدرات عند الحاجة في جميع مجالات المشتريات واستمراراً لأنشطة التدريب التي يساندها البنك منذ إصدار القانون الجديد للشراء العام.

يهدف المكوّن الرابع إلى إنشاء وحدة لإدارة المشروع من أجل ضمان إدارته وتنفيذه. وسيشمل ذلك التنسيق مع المدير العام المسؤول عن التعاون الدولي بوزارة المالية والتخطيط، والتعاقد مع الاستشاريين لتناول بعض المواضيع المحددة في المشروع (على سبيل المثال، نظام مراقبة الالتزامات كما ذكر أعلاه)، والتواصل داخلياً مع الوزارة وخارجياً مع البنك، وضمان مباشرة الإدارة المالية وترتيبات المشتريات ورصد وتقييم المشروع وفقاً لإطار النتائج المتفق عليه، وضمان مراجعة المشروع، ونشر أنشطة المشروع لتعريف شركاء التنمية الآخرين بها، ولإسيما تقديم مدخلات إلى الاجتماع ربع السنوي للمانحين بشأن إدارة شؤون المالية العامة والذي يرأسه البنك وصندوق النقد الدولي. كما سيتم تحديد أنماط ووظائف وحدة إدارة المشروع هذه أثناء إعداد وثيقة التقييم المسبق للمشروع، لاسيما في ضوء خطة وزارة المالية والتخطيط لإنشاء لجنة استراتيجية وأخرى فنية لتولي مسؤولية إصلاح نظام إدارة شؤون المالية العامة كما هو محدد في "وثيقة استراتيجية إدارة شؤون المالية العامة" للوزارة المشار إليها أعلاه.

ستهدف وحدة إدارة المشروع إلى تحفيز تنفيذه وتشجيع تطبيق نهج لإدارة التغيير داخل وزارة المالية والتخطيط يتماشى مع استراتيجية إدارة شؤون المالية العامة. وسيتم الاسترشاد في ذلك بالدروس المستفادة خلال أنشطة المساعدة الفنية السابقة للبنك ووزارة التنمية الدولية البريطانية منذ عام 2014. وبشكل خاص، ستسعى الوحدة إلى تحديد الاختناقات أثناء التنفيذ وتسهيل بناء التحالفات وتبسيط آليات اتخاذ القرار.



ملاحظة لفرق العمل: الأقسام التالية مُعدّة بواسطة النظام ولا يمكن تحريرها إلا عبر البوابة الإلكترونية على شبكة الإنترنت.

Click here to enter text.

#### - الإجراءات الوقائية

أ. موقع المشروع وأبرز الخصائص المادية ذات الصلة بتحليل الإجراءات الوقائية (لو كانت معلومة)

غير منطبق

ب. القدرات المؤسسية للمقترض فيما يتعلق بالسياسات الوقائية

غير منطبق

ج. خبراء الإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية في فريق العمل

#### د. السياسات الوقائية التي قد تُطبَّق

التوضيح (اختياري)	هل يتوجب تفعيلها؟	سياسات الإجراءات الوقائية
	لا	التقييم البيئي OP/BP 4.01
	لا	الموائل الطبيعية OP/BP 4.04
	لا	الغابات OP/BP 4.36
	لا	مكافحة الآفات OP 4.09
	لا	الموارد الحضارية المادية OP/BP 4.11
	لا	الشعوب الأصلية OP/BP 4.10
	لا	إعادة التوطين القسرية OP/BP 4.12
	لا	سلامة السدود OP/BP 4.37
	لا	المشاريع المقامة على مجاري المياه الدولية OP/BP 7.50
	لا	المشاريع المقامة في مناطق متنازع عليها



## OP/BP 7.60

## هـ. خطة إعداد الإجراءات الوقائية

الموعد المبدئي المستهدف لإعداد وثيقة معلومات المشروع/صحيفة بيانات الإجراءات الوقائية المتكاملة لمرحلة التقييم المسبق للمشروع

28 أبريل/نيسان 2017

الإطار الزمني لإجراء واستكمال الدراسات المتعلقة بالإجراءات الوقائية التي قد يقتضيها الأمر. يجب تحديد أي دراسات معينة ومواعيد إجرائها في وثيقة معلومات المشروع/صحيفة بيانات الإجراءات الوقائية المتكاملة لمرحلة التقييم المسبق للمشروع.

لا يوجد إطار زمني مطلوب

## مسؤولو الاتصال

## البنك الدولي

بيير بروسبر مسالي، مارك يوجين آهيرن

أخصائي أول في شؤون القطاع العام

المقترض/البلد المتعامل مع البنك/الجهة المستفيدة

وزارة المالية والتخطيط

## الجهة المنفذة

وزارة المالية والتخطيط

ليلى صبيح

مدير عام التعاون الدولي

[lsbah@yahoo.com](mailto:lsbah@yahoo.com)

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال على

The World Bank

1818 H Street, NW

Washington, D.C. 20433

هاتف: (202) 473-1000

موقع الويب: <http://www.worldbank.org/projects>



## الموافقة

بيير بروسبر مسالي، مارك يوجين أهيرن	رئيس (رؤساء) فرق العمل:
-------------------------------------	-------------------------

## - اعتمادها:

7 مارس/آذار 2017	نينيا تشي	استشاري الإجراءات الوقائية
7 مارس/آذار 2017	رينو سليفمان	مدير الممارسات
21 مارس/آذار 2017	راتجانا موخرجي	مدير المكتب القطري

ملاحظة لفرق العمل: نهاية المحتوى المُعدّ بواسطة النظام، الوثيقة قابلة للتحديث ابتداءً من هنا.