



الخطة الوطنية الفلسطينية العامة

2013-2011

الإستراتيجية عبر القطاعية لإدارة المال العام

والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية

1. المقدمة والمنهجية

تأتي إستراتيجية إدارة المال العام والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية كجزء من الاستراتيجيات عبر القطاعية للخطة الوطنية العامة، والتي من خلالها تسعى وزارة المالية وكافة المؤسسات العاملة بقطاع المال للتكامل مع المؤسسات الوطنية الأخرى في تحقيق الرؤيا الوطنية الشاملة.

إن المنهجية التي تم الاعتماد عليها في صياغة الإستراتيجية إعتمدت من جهة على مرجعية الإستراتيجية الوطنية (وثيقة فلسطين: إنهاء الاحتلال، إقامة الدولة) والتي تم إعدادها من قبل الحكومة الحالية مؤخراً، ومن جهة أخرى إعتمدت على ضمان تكامل الرؤية والأهداف والبرامج لكافة المؤسسات العاملة في إدارة قطاع المال العام.

لضمان ذلك فقد تم تحديد كافة الأطراف ذات العلاقة بقطاع المال العام سواءً على مستوى صياغة السياسات أو تنفيذها في مرحلة مبكرة لصياغة الإستراتيجية، كما اعتمدت أيضاً على ما تم تجهيزه من قبل كل طرف بما يخص إستراتيجيته، سياساته، أهدافه، وبرامجه. وكذلك تم عقد اجتماعات ثنائية مع العديد من المسؤولين وعلى كافة المستويات ضمن المؤسسات المعنية في إطار التشاور والذي تم التركيز من خلاله على الأهداف والبرامج الرئيسة التي يجب أخذها بعين الاعتبار والبناء عليها لدى تناول الأهداف الفرعية للإستراتيجية، واعتمدت أخيراً صياغة الإستراتيجية لإدارة المال العام والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية على أهمية التجانس والتكامل بين كافة الأطراف ذات العلاقة.

2. الرؤية

إن الدولة الفلسطينية المستقلة تدير مؤسساتها ونظامها المالي وفقاً لأفضل المعايير والممارسات، هذه المؤسسات وهذا النظام مُساءل وعلى مستوى عالٍ من الشفافية والمسؤولية والكفاءة، يُمكن صانعي القرار من صنع السياسات واتخاذ القرارات والتدابير الاقتصادية بما فيها المالية والنقدية والإجرائية التي من شأنها تحقيق الاستقرار المالي والنقدي وتشجيع الاستثمار وتحقيق النمو الاقتصادي في فلسطين، كما تُمكن الدولة من الاعتماد على مواردها الذاتية وتقلل من الاعتماد على المساعدات الخارجية في إطار كفاءة وعدالة وشفافية توزيع وإنفاق المال العام.

لقد صيغت الرؤية لإستراتيجية قطاع المال العام والسياسات النقدية والمصرفية والتمويلية لتشكل جزءاً مهماً من الصورة الأكبر للرؤية الوطنية والمبادئ الأساسية التي شملتها الإستراتيجية الوطنية (إنهاء الاحتلال، إقامة الدولة).

لقد حددت الرؤية أربعة أهداف إستراتيجية:

أولاً: دعم تعزيز الموارد الذاتية وتخفيض الاعتماد على المساعدات الدولية.

ثانياً: خلق نظام مالي منظم وعلى مستوى عالٍ من الشفافية والمسؤولية والمساواة.

ثالثاً: تحقيق الاستقرار المالي.

رابعاً: تحقيق الاستقرار النقدي والمصرفي وإيجاد نظام غير مصرفي حديث ومتطور من أجل تشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي.

ومن الجدير بالذكر أن أول ثلاثة أهداف إستراتيجية ترتبط بقطاع إدارة المال العام (وزارة المالية والمؤسسات ذات الصلة)، بينما الهدف الرابع يرتبط باستراتيجية السياسات النقدية، المصرفية والتمويلية (سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال الفلسطيني).

إن تكامل هذه الأهداف يجب أن يخدم أهداف إستراتيجية وطنية عامة تشكل مفاصل أساسية في الدولة الفلسطينية المستقبلية وهذه الأهداف هي:-

- 1 -إنهاء الاحتلال الإسرائيلي وخلق إستقرار سياسي يسمح للنشاطات الإقتصادية بالنمو والإزدهار.
- 2 -الاندماج الإجتماعي بشكل يكفل إستفادة كل فئات المجتمع من الفرص الإقتصادية المتاحة.
- 3 -الاندماج الإقليمي والعالمي من خلال خلق إقتصاد ومجتمع منفتح وزيادة التنافس والتنوع بالسوق.
- 4 -إستمرارية عملية التنمية الإقتصادية من خلال دمج الإهتمامات الإقتصادية بالإجتماعية.

3. لمحة عامة عن قطاع إدارة المال العام، والقطاع النقدي، المصرفي والتمويلي

ظهر النظام المالي الرسمي في فلسطين قبل 16 عاماً، بعد توقيع إتفاقية أوسلو عام 1993، وبروتوكول باريس عام 1994، والذي منح السلطة الوطنية الفلسطينية إمكانية إدارة الشؤون المالية والنقدية لدعم النمو الإقتصادي.

المؤسسات ذات العلاقة بقطاع إدارة المال العام والقطاع النقدي، المصرفي والتمويلي: قامت السلطة بإنشاء مؤسستين للإشراف ولتنظيم عمل قطاع المال، سلطة النقد الفلسطينية لتنظيم عمل القطاع البنكي وهيئة سوق رأس المال لتنظيم عمل القطاع غير المصرفي.

بالإضافة إلى هذه المؤسسات تعمل العديد من المؤسسات الحكومية في قطاع إدارة المال العام، مثل وزارة المالية وهي الجهة الحكومية المسؤولة عن إدارة المال العام ووضع وتنفيذ سياسات الحكومة المالية بالتعاون والشراكة مع المؤسسات الاخرى ذات العلاقة، والتي تتمثل بديوان الرقابة الإدارية والمالية والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

وبما أن هذه الاستراتيجية تتناول قطاع إدارة المال العام من جهة والقطاع النقدي والمصرفي والتمويلي من جهة أخرى، فقد أثرنا فصل الاستراتيجية المتعلقة بكل منهما.

الجزء الأول: إستراتيجية قطاع إدارة المال العام

1. سياسات إدارة المال العام

شهد القطاع المالي ومنذ عدة سنوات تحديات وأزمات نتيجة التقلبات السياسية والأمنية التي شهدتها المنطقة واستمرار الاحتلال الإسرائيلي الذي فرض قيوداً جمة على السياسات والأدوات المالية والنقدية المتوفرة للسلطة الوطنية الفلسطينية والتي تستخدمها في إدارة الإقتصاد الوطني.

1.1 التحديات

- السياسات الاسرائيلية وأثرها على قطاع المال العام: والتي شملت سياسة الإغلاق والحواجز ومنع السلطة من الوصول إلى مواردها الطبيعية كالأرض، والماء، والموروث الحضاري مما أدى إلى شل الإقتصاد الفلسطيني والحد من آفاق الإستثمار.
- تزايد حجم النفقات العامة: وبشكل خاص فاتورة الرواتب ورواتب التقاعد.
- لا تزال الحاجة إلى الدعم الخارجي للموازنة قائمة وبشكل كبير.
- قدرات الموارد البشرية العاملة في القطاع المالي محدودة: حيث ما زالت آثار آليات التوظيف القديمة والتي لم تراعى المهنية والكفاءة قائمة.
- القوانين والتشريعات والانظمة القائمة وعدم ملائمتها لمتطلبات تنفيذ السياسات الإصلاحية.
- صافي الإقراض والذي نشأ نتيجة لعدم جباية مستحقات فواتير الكهرباء من المستهلكين من قبل البلديات وشركات الكهرباء.
- العقبات التي تواجه خطة الإصلاح والتنمية: إن أهم العقبات الهيكلية التي تواجه تنفيذ خطة الإصلاح والتنمية في فلسطين هي إنعدام الاستقرار المالي، بسبب عدم السيطرة على الأدوات السياسية الإقتصادية والمالية الرئيسة.
- تداعيات الإعتداء الإسرائيلي على غزة
 - أضافة أعباء مالية جديدة على السلطة الوطنية الفلسطينية.
 - تبنت الحكومة الخطة الوطنية الفلسطينية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار في غزة لعامي 2009-2010 والتي يلعب فيها الإنفاق الحكومي دوراً مهماً في إقتصاد غزة.
 - تتمكن الجهات المانحة من تقديم الدعم للشعب الفلسطيني من خلال مجموعة من الآليات القائمة حيث تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بتنسيق كل آليات التمويل لضمان التغطية الكاملة للاحتياجات، ومنع التكرار، وتعزيز المساواة المتبادلة والمسؤولية أثناء التنفيذ.

1.2 الإنجازات

- إستراتيجية الحكومة للإنعاش الإقتصادي
 - الإنجازات المحققة من خلال خطة الإصلاح والتنمية
- تمكنت الحكومة من خلال تبني وتنفيذ خطة الإصلاح والتنمية من تحقيق العديد من الإنجازات والتغييرات الجوهرية في إدارة قطاع المال العام ومنها:

- تحقيق تقدماً ملحوظاً في تحسين فاعلية المساعدات الدولية وذلك من خلال تعاون السلطة الوطنية الفلسطينية مع الجهات المانحة، وتفعيل حساب الخزينة الموحد، وإنشاء أنظمة فعالة وشفافة في الإدارة المالية العامة، وتطبيق الآليات الفعالة لمراجعة الحسابات والمشتريات وتسجيل القيود.
- اتخاذ العديد من التدابير والإجراءات للسيطرة على الإنفاق، والعمل على إفراج عائدات المقاصة المحتجزة بشكل غير قانوني في إسرائيل، ودفع متأخرات الرواتب، وإلغاء العقود غير القانونية، واستحداث العمل على نظام براءة الذمة لتحصيل فواتير الكهرباء. جميع هذه الإجراءات وغيرها أدت إلى تصويب ملحوظ في مسار السياسة المالية حيث إنخفض العجز المالي من 25% في 2007 إلى 20% في 2008 من الناتج المحلي الإجمالي وانخفاض آخر يبلغ 2% في عام 2009 مقارنة مع 2008.

- السياسات الإصلاحية

○ إصلاح النظام المالي

- إعادة هيكلة وزارة المالية لتقسيم المسؤوليات حيث تم استحداث منصب المحاسب العام، بالإضافة إلى إيجاد دائرة الموازنة العامة في الضفة الغربية، بالإضافة إلى التغييرات الهيكلية الأخرى كالتالي:
- تم إستحداث إدارة نقدية وإدارة الدين العام.
- تم إستحداث الإدارة العامة للمنح والأرباح والرسوم والإيرادات الأخرى.
- تم إستحداث الإدارة العامة للحاسوب الضريبي في وزارة المالية.
- أما الإجراءات والإصلاحات الأخرى التي أدت إلى تحقيق العديد من الإنجازات هي كالتالي:
- إعادة تفعيل نظام حساب الخزينة الموحد.
- تنفيذ المرحلة الأولى من مشروع إنشاء معهد المالية العامة.
- إصلاح إدارة الضرائب.
- أصبح لدى النظام المالي القدرة على تحديد الإحتياجات الفعلية من النقد (التنبؤات - forecasting).
- تسجيل كافة المنح التي تخصص للمشاريع في الموازنة.
- بناء وتطوير نظام مالي محوسب وفق معايير المحاسبة الدولية (بيسان).
- تمكن النظام المالي من ربط ومتابعة التحسن الذي حصل على أداء الهيئة العامة.
- أصبحت عملية ضبط وتسجيل الرواتب تتم من داخل النظام الخاص بالرواتب.
- أصبحت دائرة الحسابات تصدر البيانات المالية من داخل النظام المحاسبي وكذلك أصبحت التسويات البنكية تتم إلكترونياً من داخل النظام.
- تم ربط نظام اللوازم والمشتريات العامة بالنظام المالي.
- ربط الموازنة بالتخطيط وذلك كخطوة أولى من عملية تطوير أسلوب عمل الموازنة وبدء عملية التحول في إعداد الموازنة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج.
- إنجازات الإدارة العامة للتدقيق.
- تم تجهيز للتحول مع نهاية سنة 2010 إلى نظام الإستحقاق المعدل وبعد ذلك بثلاث سنوات (2014) يتم التحول إلى نظام الإستحقاق.

○ المساءلة والشفافية

- تم البدء بالعمل على تطوير ديوان الرقابة الإدارية والمالية ورفع قدراته البشرية والمادية.
- تطوير وتحسين أداء دور الرقابة المالية بحيث تم وضع مراقب مالي في كل وزارة من وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
- الانتهاء من إعداد مسودة قانون المشتريات العامة الذي سيشكل بموجبه الهيئة العليا للمشتريات العامة.
- يتم نشر البيانات المالية شهرياً على موقع الوزارة الإلكتروني.

○ الإيرادات

- أنهى برنامج السيادة (كولومبس) للإصلاح والتحديث والتابع لمنظمة الجمارك العالمية مرحلة التشخيص وهو يتجه حالياً نحو التنفيذ.

○ الإنفاق

- قامت وزارة المالية بالعمل مع مسؤولي الحكم المحلي على تنفيذ خطة من شأنها تقليص صافي الإقراض من 10.6 % من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2007 إلى 7.8 % في العام 2010.

إستراتيجية إدارة المال العام

1. مقدمة

على الرغم من الأزمات والمعوقات التي ما زالت الحكومة تواجهها، سوف تواصل الحكومة تنفيذ السياسات والتدابير التي من شأنها النهوض وتطوير قطاع إدارة المال العام، وأهم هذه التدابير يكمن في تقوية وإنعاش الإقتصاد الوطني، كما أن الحكومة ستستمر في دمج إجراءات إعداد السياسات والخطط والموازنات بإعتبارها مكونات هامة في الإستراتيجية التي ترمي إلى إخضاع الحكومة للمساءلة عن نفقاتها بما فيها نفقات المشاريع التطويرية التي تمويلها الدول المانحة وإخضاع ذلك إلى إطار سياساتي وطني نابع من رؤية وأولويات فلسطينية.

وسوف تواصل الحكومة البناء على الإنجازات التي تم تحقيقها في مجال تحديث الأنظمة والإجراءات التي تحكم عمليات الإنفاق والمحاسبة من أجل تعزيز التحسينات التي أدخلت على نظام المالية العامة والإرتقاء بشفافيته ومسؤولياته.

وكذلك سيتم إدخال تحسينات ملموسة على عملية تحضير الموازنة، بالإضافة إلى غيرها من العمليات الأساسية في الإدارة المالية العامة، بهدف تعزيز التحول إلى الموازنة التي تقوم على أساس المخرجات وإعداد عملية متكاملة تستند إلى السياسات المحددة في إعداد الموازنة.

2. الأهداف العامة

بعد أن تم تحديد الرؤية الإستراتيجية هناك حاجة لتحديد الأهداف التي ستضمن تحقيق هذه الرؤية. إن توضيح هذه الأهداف سيوجه عملية الحوار والتفاعل بين مختلف الأطراف ذات العلاقة، كما سيوضح المتطلبات اللازمة لتحقيقها وسيحدد الأولويات العامة التي يجب العمل عليها. وبناءً عليه فإن الأهداف التالية هي أهداف إستراتيجية تتكامل لتحقيق الرؤية الوطنية:

أولاً: تعزيز الموارد الذاتية وتخفيض الإعتماد على المساعدات الدولية.

ثانياً: نظام مالي منظم وعلى مستوى عالٍ من الشفافية والمسؤولية.

ثالثاً: تحقيق الإستقرار المالي.

السياسة	التدخلات السياسية	المؤشرات
الهدف الإستراتيجي الأول: تعزيز الموارد الذاتية وتخفيض الاعتماد على المساعدات الدولية		
1. تنمية و توحيد الإيرادات الضريبية وتطوير الجمارك الفلسطينية .	- تعزيز الوضع المالي والإقتصادي الفلسطيني من خلال زيادة الإيرادات الضريبية لتخفيض عجز الموازنة. - تعديل قانون ضريبة الدخل وضريبة الأملاك وجميع القوانين الأخرى المتعلقة بالضرائب والإيرادات. - تسهيل الإجراءات لزيادة التحصيلات الضريبية. - إنشاء وتفعيل وحدة كبار المكلفين كوحدة لتقاطع الإيرادات المتعددة من ضريبة الدخل والقيمة المضافة والجمارك والمكوس. - تخفيض نسبة التهرب الضريبي والتهريب (زيادة إيرادات الجمارك، إيرادات ضريبة القيمة المضافة، إيرادات ضريبة الدخل، إيرادات ضريبة الأملاك، إيرادات هيئة البترول، إيرادات دائرة المنح والأرباح والإيرادات الأخرى). - تنمية الوعي الضريبي لدى المواطنين. - تفعيل أولويات التحصيل ونظام التنفيذ الجبري. - إنشاء نظام محاسبي موحد وتطوير بيئة الحوسبة لدوائر الإيرادات. ○ توفير نظام الحاسوب الضريبي ○ الإنتهاء من تنفيذ برنامج السيادة خاصة الإعداد لتنفيذ ملف واحد ونافذة واحدة. ○ تنفيذ المرحلة الثالثة من برنامج السيكونا بالتعاون مع الانتكاد ○ إستخدام نظم باتاكس (الحاسوب الضريبي) وربطه مع مختلف أنظمة المعلومات في داخل وخارج وزارة المالية. - تطوير الجمارك الفلسطينية والانخراط في البيئة التجارية والقانونية الدولية.	- زيادة متوقعة في الإيرادات للثلاث سنوات القادمة بنسبة 10% - زيادة نسبة الإيرادات للجمارك تدريجيا خلال السنوات الثلاث القادمة 8% ، 12% ، 15% - زيادة نسبة الإيرادات لضريبة الأملاك خلال السنوات الثلاث القادمة 25% ، 50% ، 75% - زيادة نسبة الإيرادات لهيئة البترول والإيرادات من دوائر المنح والأرباح خلال السنوات الثلاث بنسبة 5% لكل عام - زيادة نسبة المسجلين طوعيا بنسبة 10% عن كل عام - الامتثال الطوعي للمكلفين من خلال خفض حجم التعديلات على كشوف التقدير الذاتي بنسبة 10% سنوياً - تحصيل الإيرادات المتعثرة تحصيلها على المكلفين وأصحاب المحطات - توفير نظام الحاسوب الضريبي الموحد - الإنتهاء من تنفيذ برنامج السيادة خاصة الإعداد لتنفيذ ملف واحد ونافذة واحدة و تنفيذ المرحلة الثالثة من برنامج السيكونا بالتعاون مع الانتكاد - استخدام نظم باتاكس (الحاسوب الضريبي) حسب الاستراتيجية التي حددها وزير المالية و استكمال عملية الفصل عن نظام شاعم الاسرائيلي. ربط نظام الحاسوب الضريبي مع مختلف أنظمة المعلومات في داخل و خارج وزارة المالية - انضمام الجمارك الفلسطينية الى منظمة الجمارك الدولية
2. ضبط وترشيد النفقات وخاصة الجارية	- تخفيف أعباء فاتورة الرواتب للقطاع العام - تصميم برنامج النقايد باتجاه تحقيق الإستقرار المالي - إستكمال العمل على إقرار قانون المشتريات العامة والذي ستتشكل بموجبه الهيئة العليا للمشتريات العامة	- الحصول على عضوية المنظمة - التوظيف في القطاع العام يتم بالانسجام مع الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية - تقليل الفجوة بين رواتب موظفي القطاع العام والقطاع الخاص للحد الأدنى

- تخفيف اعباء تنفيذ برنامج التقاعد - تعزيز الشفافية والمساءلة في مجال المشتريات العامة وترشيد النفقات - دفع كافة الفواتير المستحقة على الهيئات، حيث ان الخدمات العامة في المستقبل ستكون مبنية على اساس تغطية كافة التكاليف	- تخفيض نسبة صافي الاقراض ○ تنفيذ كافة الإجراءات اللازمة التي من شأنها تخفيض نسبة صافي الإقراض بما فيها إجراءات تخص موظفي القطاع العام لدفعهم لتسديد كافة ديونهم الخاصة بالكهرباء والمياه ○ تأسيس شركات توزيع كهرباء ونقل صلاحيات التحصيل من البلديات لهذه الشركات	
	التدخلات السياسية	السياسة
	الهدف الاستراتيجي الثاني: نظام مالي منظم وعلى مستوى عال من الشفافية والمسؤولية	
	- التأكد من أن التشريعات الحالية تتماشى مع خطة الإصلاح في إدارة المال العام - تحضير قانون موازنة جديد - الإستمرار في العمل على إنسجام قانون الموازنة مع الإجراءات التي يتم العمل عليها في مجال الإصلاح في إدارة المال العام حتى يصبح بالإمكان عمل مراجعة شاملة - تحديث تصنيف الموازنة والحسابات	3. تطوير التشريعات في مجال الإصلاحات في إدارة المال العام
- وصف وظيفي معتمد في وزارة المالية	- تطوير قدرات ورفع كفاءة العاملين في وزارة المالية والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة - إرساء القواعد العامة لبناء قدرات الكادر البشري في وزارة المالية - تحليل إحتياجات التدريب - تنفيذ تدريب سنوي من أجل تأسيس وحدة السياسات النقدية والمالية - إدارة فعالة في تطوير وتوزيع الكوادر البشرية في الوزارة	4. انشاء معهد المالية العامة وتطوير قدرات الكادر البشري
	- التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء - إعتناء مفهوم إطار الإنفاق متوسط الأمد في إعداد الموازنة والتخطيط - ربط إعداد الموازنة بالتخطيط بما ينسجم مع السياسات الوطنية	5. تطوير آليات اعداد الموازنة

	- إجراءات واضحة ومحددة حول تنفيذ الموازنة ونظام المحاسبة	
- كافة مؤسسات السلطة لديها مراقبين ماليين - تأسيس دوائر الرقابة على الإيرادات - إنشاء حساب خزينة موحد - اعتماد و تطوير برنامج محاسبي واحد - ووقف العمل بالبرامج الأخرى - كافة مراكز الصرف لها حسابات بنكية في بنك واحد مراقب الكترونيا - اصدار التقارير المالية على موقع وزارة المالية الالكتروني قبل 15 من كل شهر - عن الشهر السابق -	- إخضاع جميع مراكز المسؤولية لآلية الرقابة المالية قبل الصرف - تفعيل الرقابة على الإيرادات من خلال تأسيس دوائر رقابية على دوائر تحقق الإيراد - إستكمال نظام حساب الخزينة الموحد وضبطه ورقابته - تطوير النظام المالي المحوسب (بيسان) وتعميمه على كافة مراكز الصرف - تطوير وتفعيل أنظمة محوسبة في وزارة المالية - إعتناء مبدأ اللامركزية في الصرف - إدارة نقدية فاعلة - تطوير المحاسبة وإعداد التقارير ○ إصدار تقارير مالية ذات شفافية تعكس الوضع المالي الحقيقي للسلطة ○ إعتناء معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام (IPSAS) - تحفيز وتشجيع المانحين على تقديم الدعم المباشر لموازنة السلطة	6. تطوير ورقابة إدارة الإنفاق العام
- دوائر تدقيق في كافة مؤسسات السلطة - مراجعة الإطار القانوني لتدقيق القطاع العام ومكافحة الفساد والتأكد بأنه يعمل وفق معايير دولية -	- إنشاء وتفعيل دوائر التدقيق الداخلي في الوزارات والمؤسسات الحكومية - تحسين وتطوير قدرات دائرة التدقيق الداخلي - تطوير هيكلية دائرة الرقابة المالية العسكرية	7. تطوير التدقيق الداخلي وتحويله لى اللامركزية
-	- تطوير قدرات العاملين في ديوان الرقابة للقيام بمهامه ومسؤولياته حسب المعايير الدولية - مراجعة الإطار القانوني لتدقيق القطاع العام ومكافحة الفساد لضمان إستقلالية الديوان وهيئة مكافحة الفساد لتنماشى مع المعايير الدولية - منتج رقابي ذو جودة عالية تتوافق مع معايير المراجعة الدولية والانتوساي - الحصول على شهادة التميز الأوروبي للمؤسسات	8. تطوير وتعزيز قدرات ديوان الرقابة الإدارية والمالية بحيث يصبح هيئة تدقيق خارجي مستقلة تعمل وفق معايير المراجعة الدولية (الانتوساي) ورفدها بكافة التشريعات اللازمة لتحقيق هذا الهدف

	الحكومية بتطبيقها على الديوان	
-	- إيجاد ترتيبات إدارية من أجل إدارة وتنسيق المساعدات - دمج تمويل المساعدات في الموزانة - تسجيل النفقات والمصروفات التي يقوم المانحون بدفعها منهم مباشرة الى المستفيد على المشاريع التطويرية	9. إدارة وتنسيق المساعدات

3. الأهداف الإستراتيجية والسياسات لتحقيقها

المؤشرات	التدخلات السياسية	السياسة
الهدف الاستراتيجي الثالث: تحقيق الاستقرار المالي		
- توحيد عملية التخطيط والموازنة وفق معايير دولية ضمن مؤسسة واحدة - عملية اعداد الخطة الوطنية 2011-2013 تتسجم و تتوافق مع عملية اعداد الموازنة للعام 2011	- تطوير قدرة الوزارة على صياغة السياسة المالية - القيام بعمل ترتيبات إدارية من أجل التخطيط والموازنة - المساعدة في التخطيط من خلال التقارير والتحليلات المالية وتقارير الإقتصاد الكلي - وضع تصورات على المدى القصير والبعيد للإقتصاد والموازنة - إدارة الإستثمار في القطاع العام	10. رسم السياسة المالية والتخطيط الإستراتيجي وإنشاء وحدة رسم السياسات المالية لتطوير قدرة الوزارة على صياغة السياسات المالية

الجزء الثاني: القطاع النقدي والمصرفي والتمويلي

1. مقدمة

سلطة النقد الفلسطينية:

تأسست سلطة النقد الفلسطينية كمؤسسة وطنية مستقلة بموجب قرار رئاسي في العام 1994م، وياشرت أعمالها الفعلية في العام 1995م من خلال مراكزها الواقعة في كل من رام الله وغزة، وتم تعزيز ذلك بإصدار قانون سلطة النقد في عام 1997م. وقد أنشئت سلطة النقد لتحقيق العديد من المهام الواردة في بروتوكول باريس الإقتصادي كما ورد في قانون سلطة النقد رقم (2) للعام 1997م.

الرؤية: تسعى سلطة النقد لأن تصبح في المنظور القريب بنك مركزي كامل الصلاحيات يضاهي أفضل السلطات الرقابية الدولية، ويرقى بالعمل المصرفي في فلسطين ليصبح قادراً على المنافسة والدخول في الأسواق الإقليمية والدولية.

الرسالة: تعمل سلطة النقد على توفير البيئة المستقرة والأمنة لممارسة العمل المصرفي من خلال تبني وتطبيق أفضل الممارسات الدولية ذات العلاقة، مما يحقق الحفاظ على علاقات تكاملية مع الجهاز المصرفي ويحقق أعلى درجات الاستقرار والأمان لتعزيز ثقة المدخرين والمستثمرين بالجهاز المصرفي، مع مراعاة تعزيز المسؤولية الاجتماعية لسلطة النقد والمصارف.

هيئة سوق رأس المال الفلسطينية:

أسست هيئة سوق رأس المال الفلسطينية إستناداً إلى المادة رقم (2) من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004، وهي بذلك هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية لمباشرة كافة الأعمال والتصرفات التي تكفل لها تحقيق أغراضها بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لسير أعمالها وممارسة نشاطاتها والتصرف فيها وفق أحكام القانون.

الرؤية: الريادة في تنظيم سوق رأس المال الفلسطيني وحماية مصالح المستثمرين فيه.

الرسالة: وضع إطار رقابي وتنظيمي حديث وفاعل يحقق مبادئ الشفافية والعدالة والنزاهة في أداء كل من قطاع الأوراق المالية، التأمين، تمويل الرهن العقاري، والتأجير التمويلي في فلسطين.

2. سلطة النقد الفلسطينية: إنجازات وتحديات

- نجم عن سياسة الاحتلال آثاراً سلبية على القطاع المصرفي والنقدي، حيث أن قدرة السلطة على الإستفادة الكاملة من السياسات النقدية يبقى محدوداً بسبب عدم وجود عملة فلسطينية التي يتطلب إصدارها وجود سيادة على الحدود، إستقرار إقتصادي، واستقرار أمني.

- تواجه سلطة النقد العديد من صعوبات والتحديات:

- الاحتلال الإسرائيلي والإجراءات المتخذة بحق المصارف والقطاع المصرفي خصوصاً في المحافظات الجنوبية (قطاع غزة).
- الأزمة السياسية الداخلية في فلسطين والانقسام بين شطري الوطن.
- غياب دور المجلس التشريعي الأمر الذي أعاق إصدار مجموعة من القوانين المهمة في خطة تحول سلطة النقد.
- الأزمة المالية والاقتصادية التي اجتاحت العالم.

- في العام 2006 تبنت سلطة النقد خطة طموحة للتحويل من سلطة نقد إلى بنك مركزي كامل الصلاحيات تكون المرحلة الأولى منها خلال ثلاث سنوات (2006-2009) حيث قامت الأركان الرئيسة لهذه الخطة على العناصر التالية:

- تحديث وتطوير التشريعات التي تحكم عمل سلطة النقد والجهاز المصرفي.
 - إعادة تنظيم الدوائر القائمة، وإنشاء دائرة الموارد البشرية، والبدء بتأسيس نظام مدفوعات إلكتروني.
 - إستحداث هيكل تنظيمي جديد لسلطة النقد.
 - رفع كفاءة العاملين في سلطة النقد.
- بعد مرور ثلاث سنوات على البدء في تطبيق خطة التحويل، حققت سلطة النقد مجموعة من الإنجازات الموضوعية في الخطة ومنها:

1. إعادة هيكلة معظم الدوائر في سلطة النقد، إعادة تنظيم الدوائر القائمة، وإنشاء دائرة الموارد البشرية، والبدء بتأسيس نظام مدفوعات إلكتروني، رفع كفاءة الموظفين والعاملين في سلطة النقد، استقطاب مجموعة من الموظفين المؤهلين لسد الشواغر، وبذلك أصبح الهيكل الحالي لسلطة النقد يتكون من ثلاث مجموعات وهي مجموعة الاستقرار النقدي ومجموعة الاستقرار المالي والمجموعة الإدارية. يضاف إلى ذلك مجموعة من المكاتب ذات مهام تخصصية محددة وهي: الإستشارات القانونية، والتظلمات، وأخلاقيات العمل، وإدارة المخاطر، والتدقيق الداخلي.

2. التشريعات: قامت سلطة النقد وبالتعاون مع الجهات المعنية بإنجاز ما يلي:

- إصدار قانون مكافحة غسل الأموال والذي صدر في العام 2007.
- صدور المرسوم الرئاسي رقم (13) للعام 2008 بخصوص نظام ترخيص ورقابة مهنة الصرافة في فلسطين.
- إعداد المسودة النهائية من قانون المصارف الجديد.
- إعداد المسودة الأولى لمشروع قانون البنك المركزي.
- إعادة صياغة وإصدار العديد من التعليمات المنظمة للعمل المصرفي.
- المساهمة والمشاركة في صياغة مجموعة من القوانين والأنظمة العامة المتداخلة مع القطاعين المالي والمصرفي.

3. المحافظة على سلامة واستقرار الجهاز المصرفي في فلسطين:

- المحافظة على إستمرارية عمل الجهاز المصرفي في قطاع غزة.
- تطبيق مبادئ الحوكمة السليمة وتعزيز مبدأ المساءلة والشفافية على المصارف العاملة في فلسطين.
- تعزيز التكوين الرأسمالي للمصارف.
- رفع مستوى الإستثمار الداخلي في فلسطين.

4. إطلاق وإعداد مجموعة من البرامج والأنظمة والخدمات المتطورة التي تعزز متانة القطاع المصرفي:

- خدمة المعلومات الائتمانية عبر مركز متطور لتوفير المعلومات اللازمة للمصارف ومؤسسات الإقراض.
- التحضير لاستخدام نظام تصنيف العملاء في الجهاز المصرفي Credit Scoring.

- إعداد نظام جديد خاص بالشيكات المعادة.
- إحالة العطاء المتعلق بإنشاء نظام المدفوعات الإلكتروني وفقاً لأحدث التقنيات المتوفرة.
- إنشاء مركز إدارة المعلومات التكنولوجي.

5. رفع مستوى التفرع المصرفي في فلسطين وخصوصاً في المناطق الريفية.

6. وضع حجر الأساس لمقر مبنى البنك المركزي في مدينة رام الله.

3. هيئة سوق رأس المال الفلسطينية: إنجازات وتحديات

تمكنت هيئة سوق رأس المال خلال الأشهر القليلة منذ تأسيسها من تحقيق إنجازات ملموسة في القطاعات التي تشرف عليها، حيث أصبحت تشرف وتراقب وترخص جميع العمليات المتعلقة بقطاع الأوراق المالية. إضافة إلى الرقابة والإشراف على سوق فلسطين للأوراق المالية، وفي هذا السياق تم إصدار قانون الأوراق المالية رقم 12 لعام 2004، إضافة إلى مجموعة من الأنظمة والتعليمات المنظمة لقطاع الأوراق المالية. كما حققت الهيئة تقدماً ملحوظاً في إدارة وإصلاح قطاع التأمين، حيث تم إصدار قانون التأمين رقم 20 لعام 2005 إضافة إلى الأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

وتعمل الهيئة في الوقت الحاضر على إكمال البيئة القانونية والإدارية المنظمة لقطاعات الرهن العقاري والتأجير التمويلي والنشاط المالي غير المصرفي، حيث تم الإنتهاء من إعداد مسودة قانون التأجير التمويلي وتم رفعه إلى مجلس الوزراء تمهيداً لإقراره، وجاري العمل حالياً على إعداد قانون الرهن العقاري وذلك بالتعاون مع مؤسسات دولية من أهمها البنك الدولي.

وقد أصدرت الهيئة مؤخراً إستراتيجيتها لتتمكن من معالجة الأمور المؤثرة على عمل الهيئة كمنظم لقطاعات سوق رأس المال في فلسطين وشريك للقطاع الخاص بهدف تشجيع الاستثمار ودعم التطور الإقتصادي في فلسطين. وتم إعداد إستراتيجية شاملة لجميع القطاعات التي تشرف عليها الهيئة وتمتد لنهاية عام 2011.

إستراتيجية القطاع النقدي والمصرفي والتمويلي

4. الأهداف الإستراتيجية والسياسات لتحقيقها

الهدف الاستراتيجي الرابع: تحقيق الاستقرار النقدي وإيجاد نظام غير مصرفي حديث ومتطور من أجل تشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي

4.1 سلطة النقد الفلسطينية

ستتمحور السياسات النقدية والمصرفية التي تضعها سلطة النقد الفلسطينية حول غايات إستكمال تحول سلطة النقد إلى بنك مركزي كامل الصلاحيات.

السياسة	التدخلات السياسية	المؤشرات
الهدف الاستراتيجي الرابع: تحقيق الاستقرار النقدي وإيجاد نظام غير مصرفي حديث ومتطور من أجل تشجيع الاستثمار والنمو		

الاقتصادي		
- تعزيز إستقلالية سلطة النقد - بناء قدرات الموظفين من خلال البرامج التدريبية - وورش العمل والحصول على الشهادات المهنية المتخصصة.	- إنشاء البنك المركزي لدولة فلسطين المستقلة ذات السيادة	11. إدارة سياسة نقدية وتنمية القدرات الذاتية لسلطة النقد بما يكفل حسن إسداء المشورة الاقتصادية الداعمة للاستقرار المالي.
- إنشاء مؤسسة ضمان الودائع - إنشاء نظام مدفوعات وطني - مراجعة النظام بشكل دوري يتم فيها تقييم أداء النظام والاحتياجات المستجدة في حال وجودها - إصدار العملة الوطنية لدولة فلسطين المستقلة	- إستكمال إصدار قانون المصارف. - إعداد مسودات كل من قانون البنك المركزي ونظام ترخيص ورقابة مؤسسات الإقراض المتخصصة. - إيجاد بيئة تشريعية داعمة للحكم السليم وإدارة المخاطر، مع مراعاة الفعالية والمنافسة والتجديد في المؤسسات المالية والأسواق التي تعمل وفق أفضل المعايير الدولية. - البدء بإعداد قانون لضمان الودائع. - إعداد قانون نظام المدفوعات والشروع بتشغيل نظام المدفوعات الوطني، مع تجهيز البرامج اللازمة لذلك وفق أفضل المعايير والمواصفات. - إعداد خطة تفصيلية مكتوبة لإصدار وإدارة العملة تكون جاهزة للتطبيق حال توفر الشروط الموضوعية الخاصة بإصدار العملة وتأمين احتياجات المواطنين من السيولة.	12. توفير بيئة مناسبة لتحقيق إستقرار الأسعار والاستقرار المالي من أجل المساعدة في دعم الاستثمار، والنمو الاقتصادي، والعمالة.
- إنشاء البنك المركزي لدولة فلسطين المستقلة ذات السيادة	- إصدار القوانين والأنظمة والتعليمات (البيئة التشريعية) اللازمة لهذا التحول. - تنظيم واستكمال بعض الدوائر القائمة في سلطة النقد بما يتلاءم واحتياجات عملية التحول إلى بنك مركزي. - إستكمال بناء مقر البنك المركزي وفقاً لأفضل المواصفات العالمية لذلك.	13. إستكمال خطوات تحول سلطة النقد إلى بنك مركزي يتمتع بكامل الصلاحيات، حيث يستوفي المهام الأساسية القائمة لدى سلطة النقد.

4.2 هيئة سوق رأس المال الفلسطينية

السياسة	التدخلات السياسية	المؤشرات
الهدف الاستراتيجي الرابع: تحقيق الاستقرار النقدي وإيجاد نظام غير مصرفي حديث ومتطور من أجل تشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي		

- ضمان التزام الشركات المساهمة العامة بمدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين	- تعزيز دور الوساطة المالية من خلال تبسيط الإجراءات وإزالة المعوقات، وذلك بهدف تحسين نوعية وفعالية الخدمات المقدمة من قبل الوسطاء إلى جمهور المستثمرين. - تشجيع تنمية السوق المالي وذلك من خلال فرض الأنظمة والتعليمات، وتشجيع الشركات على التمويل من خلال سوق فلسطين للأوراق المالية. - تفعيل وزيادة سيولة السوق المالي وذلك من خلال طرح مبادرات وآليات تحت على الإستثمار في الشركات المحلية. - تحسين أنظمة العمل الداخلية وتسخير تكنولوجيا المعلومات بهدف تسهيل حصول المستثمرين على البيانات والمعلومات المطلوبة.	14. تطوير وتنظيم قطاع الأوراق المالية بإشراف إدارة متخصصة قادرة على النهوض به
- توافر إطار قانوني وتنظيمي يحكم عمل قطاع الرهن العقاري في فلسطين - توافر إطار قانوني تنظيمي يحكم عمل قطاع التأجير التمويلي في فلسطين	- تعزيز الإطار القانوني لتأكيد الإمتثال لقواعد القانون، وتطبيق القرارات والأحكام التأديبية الملزمة، وبما يضمن حل مشاكل الشركات المتعثرة. - تطوير الإطار القانوني الذي يحكم عمل "الصندوق الفلسطيني لتعويض مصابي حوادث الطرق" بما يتوافق وأفضل المعايير لتسوية النزاعات وتعويض الضحايا، وضمان حقوق الشركات، والمؤمن لهم والمستفيدين. - ضمان وفاء شركات التأمين بالتزاماتها تجاه المؤمن عليهم والمستفيدين. - تقديم الدعم اللازم للنهوض بالمهن المرتبطة بالتأمين. - توسيع نطاق خدمات التأمين ليشمل أنشطة إقتصادية واسعة.	15. بناء أنظمة فعالة ومؤثرة لتنمية قطاع التأمين
- توافر إطار قانوني وتنظيمي يحكم عمل قطاع الرهن العقاري في فلسطين - توافر إطار قانوني تنظيمي يحكم عمل قطاع التأجير التمويلي في فلسطين	- صياغة القوانين والأنظمة اللازمة، بما يتناغم مع قوانين وأنظمة المؤسسات الأخرى ذات العلاقة. - إصدار تعليمات واضحة لمنح الترخيص، وتحديد المعايير ونظم الرصد والتقييم المستخدمة، بما	16. تطوير سوق فلسطينية مختصة لتمويل الرهن العقاري بما يتماشى مع أفضل الممارسات والمعايير الدولية

فلسطين -	يتماشى مع أفضل الممارسات والمعايير الدولية. - تصميم دورات تدريبية وتعليمية وتطويرها وتنفيذها، ومنح شهادات معتمدة لتعزيز قدرات العاملين في مجال تمويل الرهن العقاري (المقرضين، المخمنين،... الخ). - تصميم حملات توعية وتنفيذها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة	
	- صياغة مسودة قانون التأجير التمويلي واللوائح ذات الصلة أمام المشرع، ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها. - تصميم وتنفيذ حملة شاملة لتوعية الجمهور بقطاع التأجير التمويلي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. - تصميم وتنفيذ برنامج تدريبي مهني خاص بمجال التأجير التمويلي. - التقيد بتنفيذ جميع التشريعات واللوائح ذات الصلة بالتأجير التمويلي (الضرائب، وتسجيل الأصول،... الخ).	17. إنشاء بيئة تشريعية وتنظيمية مناسبة تساعد في دعم تنمية قطاع التأجير التمويلي على أسس من العدالة والشفافية