

AMAN
Transparency Palestine



تقرير استقصائي حول

إصلاح فاتورة الرواتب

اعداد

مؤيد عفانة

أيار 2023

مقدمة،

تعاني دولة فلسطين من أزمة مالية خانقة استنفذت الحكومة الطرق الفنية التقليدية لاحتوائها بالطرق التقليدية؛ كالاقتراض البنكي، أو ترحيل متأخرات القطاع الخاص، أو الاستدانة من الصناديق المختلفة، أو طرح سندات الدفع المؤجلة وغيرها. فيما اضطرت الحكومة مع نهاية العام 2021 الى عدم الوفاء بصرف رواتب الموظفين العموميين بشكل كامل، حيث ما زالت تصرف نسبة من الراتب، حوالي 80%، مع جزء من المستحقات تبعا لما يتوفر لدى وزارة المالية من تدفقات نقدية.

لا يبدو في الأفق انفراجة للأزمة المالية كون أسباب هذه الأزمة، كونها بنيوية، هيكلية في مبنى الموازنة العامة، بسبب الفجوة ما إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية ونفقاتها؛ فتبعا لبيانات قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م، فقد بلغت النفقات العامة وصافي الإقراض (19.1) مليار شيكل، في حين قدرت الإيرادات بحوالي (15.5) مليار شيكل، والتمويل الخارجي بحوالي (1.8) مليار شيكل (في حال التزام المانحين)، في حين بقيت فجوة تمويلية بحوالي (1.8) مليار شيكل¹. عدا عن متأخرات القطاع الخاص والقروض من الصناديق المختلفة، والدين العام.

فاقم عمق الأزمة المالية عاملين جوهريين: تراجع الدعم الخارجي للموازنة العامة، ان كان من الدول الأجنبية المانحة، أو حتى من الدول العربية، اضافة الى استمرار إسرائيل باحتجاز أموال من إيرادات المقاصة، انفاذا لتشريع عنصري اسرائيلي ينص على احتجاز أموال تُكافئ ما تدفعه السلطة الوطنية الفلسطينية لأسر الشهداء والأسرى، اضافة الى خصومات أخرى تتعلق بقرارات محاكم سلطة الاحتلال لتعويض المستوطنين.

وفي ضوء ما تقدم أعلنت الحكومة الفلسطينية عن أجندة الإصلاح الحكومي 2022 (REFORM AGENDA)، التي تم تقديمها للمانحين في شهر أيار 2022، والتي اشتملت على جملة محاور إصلاحية، من بينها اصلاح فاتورة الرواتب والأجور، وسبقها اعلان الحكومة الفلسطينية في مشروع الموازنة العامة 2022 عن خطتها لمعالجة ملف الرواتب والأجور عن طريق إصلاح تضخم

¹ قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م

الكادر الوظيفي وإعادة النظر في قانون الخدمة المدنية. كما تضمنت استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023، موضوع اصلاح فاتورة الرواتب.

لكن وبعد انتهاء السنة المالية للعام 2022 وأكثر من سبعة أشهر على تنفيذ "أجندة الإصلاح: الانتعاش الاقتصادي والمالي، وتعزيز الصمود، واستعادة الثقة"، إلا أن جانب معالجة فاتورة الرواتب لم يتم وأن عدداً من التحديات الداخلية في مقدمتها ضعف الإرادة السياسية لدى الحكومة تحول دون تحقيق الإصلاح المنشود في معالجة فاتورة الرواتب.

تنظيم الإدارة العامة والخدمة المدنية، ومعالجة فاتورة رواتب الموظفين.

أعلنت الحكومة الفلسطينية في الموازنة العامة 2022 عن خطتها لمعالجة ملف الرواتب والأجور عن طريق إصلاح تضخم الكادر الوظيفي، وإعادة النظر في قانون الخدمة المدنية. وورد في الموازنة العامة 2022، ان الحكومة ستعمل على رزمة إصلاحات جذرية من أهمها: ترشيد تكلفة الرواتب عن طريق اصلاح تضخم الكادر الوظيفي، وإعادة النظر في قانون الخدمة المدنية². وتبعا للموازنة العامة عام 2022، فقد ارتفعت الرواتب بنسبة (20%) عما كانت عليه في العام 2020، وذلك نتيجة لإعادة صرف رواتب موظفي قطاع غزة بنسبة 100% وإلغاء التقاعد المالي لستة الاف موظف مدني، وتنفيذ الترقيات المجمدة بشقها المالي بأثر رجعي في عدة قطاعات أهمها الصحة والتعليم، والزيادات القانونية السنوية في فاتورة الرواتب بنسبة 1.25%، بالإضافة الى الزيادات التلقائية الأخرى في الرواتب بنسبة 3% تقريبا، وتباين سعر صرف الدولار³.

سيناريوهات اصلاح فاتورة الرواتب،

تعتبر فاتورة الرواتب أصعب التحديات التي تواجه الحكومة في إدارة المال العام، وان معالجتها لتصبح ضمن معايير السلامة المالية يحتاج لقرارات وتدخلات عاجلة، وحرية، لوقف نموها المتسارع، هناك خطوات عملية وحرية لا بد منها لإتمام عملية الإصلاح؛ أولا: وقف الترقيات وتجميد الاتفاقيات التي لم تنفذ حتى تاريخه، وثانيا: البدء بتنفيذ التقاعد المبكر، وثالثا: مراجعة نصوص الاتفاقيات النقابية الموقعة مع الحكومة⁴.

وفقاً لتقارير ديوان الرقابة المالية والرقابة الإدارية، فهناك تناسق وتناغم غير كاف في العمليات بين الهيئات الحكومية المختلفة، لا سيما فيما يتعلق بالعمليات الحكومية، وتنسيق المشاريع والأنشطة المشتركة. وهذا يخلط بين المسؤوليات وينتج عنه أداء مزدوج ومفكك للوظائف وضعف النواتج. هناك حاجة لاعتماد إجراءات تشغيل معيارية داخل مؤسسة حكومية واحدة، وتعزيز المهام والمسؤوليات الحكومية، والتقييم العادل باستخدام التكنولوجيا المتقدمة في الواجبات والأداء الحكومي.

² مشروع الموازنة العامة 2022، صفحة (8).

³ مشروع الموازنة العامة 2022، صفحة (19).

⁴ مشروع الموازنة العامة 2022، صفحة (48).

كما أن هناك حاجة ملحة لتغيير جذري وإصلاح شامل لثقافة العمل الحكومي برمتها من خلال عملية إصلاحات هيكلية وإدارية ومالية، وكذلك يحتاج السياق الحالي لنظام إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية إلى التحليل والتعديل، مع التقدم في الإدارة الحديثة واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) في مختلف القطاعات، هناك فرصة حاسمة لتحديد كيفية ضمان تلبية المؤسسات الحكومية والموظفين لمتطلبات الإدارة الحديثة المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

تحليل السياسات ومدى قدرتها على تحقيق الإصلاح في فاتورة الرواتب والتحديات التي تواجهها

يلاحظ ان السياسات المنشورة في أجندة الإصلاح الحكومي، والخطط الوطنية المختلفة، والاستراتيجيات، هي سياسات جيدة، ولكن بحاجة الى تنفيذ وإقرار واعتماد، وإرادة سياسية جدية لتطبيقها، وألا تبقى تراوح مكانها في الخطط والاستراتيجيات.

ومن خلال مراجعة تحليلية لأجندة الإصلاح الحكومي 2022، فإن السياسات المقترحة لتنظيم الإدارة العامة والخدمة المدنية، ومعالجة فاتورة رواتب الموظفين تشمل:

➤ **أولاً: تنظيم المناصب الحكومية**، وهي ضرورة لرفع كفاءة وفعالية الإدارة العامة في فلسطين، بما يواكب التطورات في مجال الإدارة العامة، وبالتالي تنعكس إيجاباً على فاتورة الرواتب والأجور.

➤ **ثانياً: وضع لائحة بشأن التقاعد المبكر لموظفي القطاع العام**، وهي ضرورة لمعالجة فائض الموظفين في القطاعين المدني والعسكري، وضرورة أيضاً لترشيق الإدارة العامة في فلسطين، عدا عن أثرها المباشر في خفض فاتورة الرواتب والأجور، كون مستحقات المتقاعدين ستتحول مسؤوليتها للهيئة العامة للتقاعد والمعاشات.

➤ **ثالثاً: إعادة هيكلة وإعادة تحديد دور الهيئات الحكومية والموظفين في عصر الاقتصاد الرقمي**، وهي سياسة ضرورية لمواكبة تحولات الرقمنة في الإدارة العامة، وبما ينتج عنها عن استغناء لكم وظائف واستحداث أخرى، وبالمحصلة فإن إعادة الهيكلة وتحديد الأدوار بين الهيئات الحكومية، ستعمل على تعزيز مرونة الإدارة العامة، وتبني الرقمنة والإدارة الإلكترونية وما ينتج عنها من فورات مالية بعيدة الأمد من خلال الاستغناء عن مجموعة من الوظائف، وتنفيذها إلكترونياً.

➤ **رابعاً:** اعتماد وتطبيق نماذج دولية مجربة للإصلاح المؤسسي التنافسي والتميز والأداء في مختلف الجهات الحكومية، وهي سياسة هامة لتعزيز الإصلاحات في الإدارة العامة، وتبني نماذج دولية ملهمة، كان لها أثر في تعزيز كفاءة الإدارة العامة، وترشيق القطاع الحكومي.

➤ **خامساً:** مراجعة قانون الخدمة المدنية والتعديلات المتعلقة به، وهي ضرورة بسبب تقادم قانون الخدمة المدنية المقر في العام 1998، ووجود كم تعديلات عليه، خلقت اختلالات جوهرية فيه، وتشوهات تبعا لأثر النقابات المختلفة تجاه تجاذب القانون لصالح موظفيها، مما أثر على العدالة الاجتماعية، وخلق فجوات في القانون، إضافة الى تحميل فاتورة الرواتب تكاليف إضافية، تبعا لقوة وضغط بعض النقابات.

التحليل الكمي لفاتورة الرواتب والأجور في السنوات العشرة الأخيرة 2013-2022

ارتفعت فاتورة الرواتب والأجور بشكل دال في العام 2022 مقارنة بالعام 2020، وبمبلغ وصل الى أكثر من (1.2) مليار شيكل، لجملة أسباب تم توضيحها في التقرير.

جدول يظهر تكلفة الرواتب على مدار السنوات العشر الأخيرة 2013-2022

العام	تكلفة الرواتب بالمليون شيكل
2013	⁵ 6,927.7
2014	⁶ 7,336.3
2015	⁷ 7,439.5
2016	⁸ 7,837.4
2017	⁹ 7,631.5
2018	¹⁰ 6,423.5
2019	¹¹ 7,235.0
2020	¹² 6,886.6

⁵ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2013، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 11 شباط 2014.

⁶ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 20 كانون ثاني 2015.

⁷ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 17 كانون ثاني 2016.

⁸ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 23 آذار 2017.

⁹ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.

¹⁰ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2019.

¹¹ التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 كانون ثاني 2020.

¹² التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 14 شباط 2021.

137,795.9	2021
148,114.1	2022

• الجدول أعلاه لا يشمل أشباه الرواتب، أو النفقات التحويلية التي من خلالها يتم دفع رواتب وأجور، لجهات مختلفة.

عدد الموظفين الحكوميين،

تبعاً لبيانات ديوان الموظفين العام، فقد بلغ عدد الموظفين المدنيين (88,914) موظفاً في العام 2021¹⁵، في حين بلغ عدد العاملين في القطاع الأمني (52,410)¹⁶، ليصل العدد الإجمالي للموظفين المدنيين والعسكريين إلى حوالي (141,324) موظفاً وموظفة، وهذا ما أكدته أيضاً وكالة الأنباء الرسمية "وفا" في تقرير لها¹⁷.

ترتبط قضية اصلاح فاتورة الرواتب فنياً بشكل رئيس بثلاث جهات وهي: وزارة المالية، ديوان الموظفين العام، ويقابله في القطاع العسكري هيئة التنظيم والإدارة، والهيئة العامة للتقاعد والمعاشات، إضافة إلى دور مجلس الوزراء، خاصة فيما يتعلق بتشريعات جديدة في ظل غياب وتعطل المجلس التشريعي الفلسطيني.

ومرفق مجموعة من التحديات التي توجه كل جهة:

اشكالات قانون الخدمة المدنية¹⁸،

تم إقرار قانون رقم (4) لسنة 1998م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية في فلسطين، ومنذ العام 1998، مر القانون بسلسلة تعديلات كانت أبرزها:

- قانون رقم (4) لسنة 2005م بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2015م بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.

¹³ التقرير الشهري التراكمي للأتفاق الفعلي، كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 14 شباط 2022.
¹⁴ التقرير الشهري التراكمي للأتفاق الفعلي، كانون أول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 29 كانون ثاني 2023.
¹⁵ ديوان الموظفين العام، 2022، الخدمة المدنية في أرقام 2021، رام الله-فلسطين، صفحة (11)
¹⁶ مشروع قانون الموازنة العامة 2022، كشف أبعاد الموازنة.
¹⁷ وكالة الأنباء الفلسطينية "وفا"، 2022، تقرير بعنوان "خطة الإصلاح الفلسطينية.. ضرورة وطنية لكنها لا تغني عن وقف الانتهاكات الإسرائيلية".
¹⁸ قانون رقم (4) لسنة 1998م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية.

- قرار بقانون رقم (1) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2019م بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (35) لسنة 2021م بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (24) لسنة 2022م بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2023 م، بشأن تعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 م وتعديلاته.

كما تم التعديل على اللائحة التنفيذية، إضافة الى تعديلات جوهرية في لائحة علاوة طبيعة العمل، والعلاوات الأخرى "الاختصاص، المخاطرة"، تبعا لضغوطات النقابات، مما أثر بشكل جوهري على تلك اللائحة، لصالح فئات وظيفية على حساب فئات أخرى. كما عانى القانون من اختلالات جوهرية بسبب الصراع ما بين النقابات المختلفة والحكومة على مدار 20 عام، مما جعل القانون مشوهاً، ويتنافى والعدالة الاجتماعية، وبحاجة الى تعديل وإقرار قانون عصري ينظم الخدمة المدنية، ويعالج كافة الاختلالات القائمة.

تقييم خطة اصلاح فاتورة الرواتب والأجور،

البند	المرجع	مدى التنفيذ
إدخال إصلاحات عاجلة في فاتورة الأجور.	أجندة الإصلاح الحكومي 2022	التحليل الكمي لفاتورة الرواتب والأجور لا يعكس ذلك.
تنظيم المناصب الحكومية.	أجندة الإصلاح الحكومي 2022	لا توجد نتائج محددة.
وضع لائحة بشأن التقاعد المبكر لموظفي القطاع العام.	أجندة الإصلاح الحكومي 2022	لم يتم إقرار اللائحة، وانما مداولات فقط.

إعادة هيكلة وإعادة تحديد دور الهيئات الحكومية، والموظفين في عصر الاقتصاد الرقمي.	أجندة الإصلاح الحكومي 2022	لا توجد نتائج محددة.
مراجعة قانون الخدمة المدنية والتعديلات المتعلقة به.	أجندة الإصلاح الحكومي 2022	لم يتم أي تعديل على القانون.
إنجاز قانون جديد للخدمة المدنية في العام 2021	الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية 2021-2023	لم ينجز، توجد مسودات.
إنجاز اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الجديد في العام 2022	الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية 2021-2023	لم تنجز.
إصلاح نظام التقاعد لموظفي القطاع العام.	الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023	لا يوجد قانون جديد، وإنما تعديلات طفيفة على القانون النافذ.
البدء بتنفيذ التقاعد المبكر	مشروع الموازنة العامة 2022.	لم يتم البدء بذلك.
تشريع قانون خدمة مدنية جديد شامل، يعكس سياسات ومتطلبات الحكومة.	مشروع الموازنة العامة 2022.	لم يتم ذلك.
تجميد كافة الترقيات للمدنيين والعسكريين	مشروع الموازنة العامة 2022.	لم يتم ذلك، وتم نشر وتنفيذ النشرة السنوية للعسكريين، وإنفاذ جزء من اتفاقيات النقابات.

سياسة التقشف من خلال صرف نسبة محددة من الرواتب المستحقة للموظفين العموميين،

هي سياسة اعتمدتها الحكومة ووزارة المالية منذ الربع الأخير للعام 2021، وما زالت، وتقوم على صرف ما نسبته 80% من رواتب الموظفين، علماً أن النسبة غير ثابتة، وبحد أدنى (2000) شكيل، إضافة إلى سداد جزء من المتأخرات المتراكمة، تبعاً للتدفقات النقدية المتاحة لدى وزارة المالية، في حين تبقى باقي المستحقات ذمماً لصالح الموظفين في القطاع العام، وستعمل وزارة المالية على سدادها حال توفر الإمكانيات المادية.

وهي سياسة لا تتناغم والعدالة الاجتماعية، خاصة مع وجود فجوات كبير في الرواتب بين الفئات الوظيفية المختلفة، كذلك فإن هذه السياسة لا تعمل على ترشيد النفقات، أو اصلاح فاتورة الرواتب، وانما تدفع بالأزمة للأمام، وربما تخلق أزمات أخرى، مالية واجتماعية، ومن أمثلتها الحية إضرابات النقابات المختلفة، وفئات من الموظفين وخاصة المعلمين، والتي لها آثارها الآنية والبعيدة الأجل في الخدمات العامة، وخاصة في النظام التعليمي، وتعمق من فجوة الفاقد التعليمي، وبالتالي فإن تكلفتها الاقتصادية والمجتمعية، أكبر من الوفورات المالية المتحققة.

أسس التقشف الرشيد،

تبعاً لتقرير أعده الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، فإن خطة التقشف في الإنفاق العام يجب أن تكون عادلة ومتوازنة ما يتطلب تحليلاً فنياً وتفصيلاً لجميع بنود الإنفاق لتحديد أين وكيف يجب أن يتم التقشف. فالمطلوب هو إعداد خطة تقشف ناجعة، تحقق وفورات مالية أكبر من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية المحتملة. وأي خطة تقشف يجب أن تستند إلى المعايير والأسس التالية حتى تكون ناجعة ومجدية وتحقق الأهداف المنشودة منها:

1. مراعاة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في توزيع أعباء التقشف.
2. المحافظة على الحقوق المكتسبة والمشروعة للموظفين.
3. الإبقاء على فرص النمو الاقتصادي وتنافسية القطاع الخاص.
4. عدم المسّ بجودة الخدمات الأساسية المقدمة للجمهور مثل التعليم، والرعاية الصحية والاجتماعية.
5. مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وخصوصاً ما يتصل منها بمعدلات البطالة والفقر.
6. ضرورة مساهمة القطاع الخاص في تحمل بعض الأعباء (صندوق المسؤولية المجتمعية)¹⁹.

¹⁹ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. تقرير محدث حول الأزمة المالية للسلطة "الواقع والخيارات الصعبة للحد منها". رام الله- فلسطين.

نتائج واستنتاجات التقرير الاستقصائي تبعا لتحليل البيانات المالية وخطة الإصلاح، والخطط

الوطنية ذات العلاقة

من خلال تحليل المحاور المتعلقة بإصلاح فاتورة الرواتب في خطة الإصلاح الحكومي 2022، وأيضا ما ورد في خطة التنمية الوطنية 2021-2023، الاستراتيجية القطاعية للخدمة المدنية 2021-2023، ومشروع الموازنة العامة 2022، وكذلك من خلال التحليل الكمي لفاتورة الرواتب والأجور على مدار سلسلة زمنية امتدت لعشرة سنوات، يمكن التوصل الى جملة نتائج أهمها:

انه لا توجد إرادة سياسية متكاملة، ورؤية وطنية شاملة لإصلاح فاتورة الرواتب، وإنما توجد خطط على أكثر من مستوى، تتضمن جملة اهداف وإجراءات ومقترحات، ولكنها لم تنفذ بالشكل الكامل، وهناك تضارب في توجهات مراكز المسؤولية ذات الصلة (حكومة، وزارة مالية، ديوان موظفين عام، هيئة التقاعد والمعاشات) فيما يتعلق بإنفاذ خطة اصلاح فاتورة الرواتب.

ومما يعزز النتيجة أعلاه ما يلي:

أولاً: لا توجد إجراءات وخطوات جوهرية على الأرض تجاه اصلاح فاتورة الرواتب، انفاذا لما ورد في خطة الإصلاح الحكومي 2022، والخطط الأخرى الوطنية والقطاعية.

ثانياً: لم يتم إقرار قانون جديد للخدمة المدنية في فلسطين، يعالج التشوهات القائمة في القانون الحالي، بسبب التعديلات المتعددة، والاتفاقيات الموقعة مع النقابات المختلفة، رغم وجود مسودة شبه مكتملة له.

ثالثاً: لم يحدث انخفاض على فاتورة الرواتب في العام 2022، وإنما ما تم، صرف نسبة 80% من الراتب، ونسبة من المستحقات، وما تبقى من مستحقات، تبقى ذمم مسجلة على الحكومة لصالح الموظفين، الأمر الذي لا يعني بأي حال من الأحوال اصلاح فاتورة الرواتب، بل دفع الأزمة للأمام.

رابعاً: لم يتم إقرار قانون للتقاعد المبكر، من اجل ترشيح القطاع المدني والعسكري، ولإصلاح فاتورة الرواتب.

خامساً: لم يتم تجميد كافة الترقيات للمدنيين والعسكريين، وتم نشر وتنفيذ النشرة السنوية للعسكريين، مع نهاية العام 2022، إضافة الى انفاذ جزء من اتفاقيات النقابات في الربع الأول من العام 2023.

سادسا: موازنة العام 2023، لم تتضمن مؤشرات على معالجة فاتورة الرواتب، بل وارتفعت الموازنة المقدرة لفاتورة الرواتب والأجور، حيث قدرت الرواتب والأجور بقيمة (9,534) مليون شيكل²⁰، أي حوالي 50% من إجمالي النفقات وصافي الإقراض (بدون النفقات التطويرية)، وبارتفاع عن المقدّر للعام 2022 ب 15%.

²⁰ قرار بقانون رقم (13) لعام 2023، بخصوص الموازنة العامة 2023.

تحليل أسباب عدم قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات ذات العلاقة بتخفيض فاتورة الرواتب والأجور، على الرغم من عدم التمكن من اجراء مقابلات متخصصة مع صناع القرار. خاصة بتحليل أسباب عدم قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات ذات العلاقة بتخفيض فاتورة الرواتب والأجور، إلا أنه ومن خلال تحليل مواقف وتصريحات، والبيانات الصادرة من الجهات ذات الصلة، والأدبيات ذات العلاقة، يبدو أن من أهم تلك الأسباب: عدم وجود اتفاق بين الجهات الحكومية وعلى رأسها مجلس الوزراء ووزارة المالية، والوزارات والهيئات ذات الصلة على رؤية موحدة في التعامل مع قضية الرواتب والأجور، وظهرت تجليات ذلك في عدة مؤشرات منها على سبيل المثال إعلان وزارة المالية عن تجميد أي علاوات ضمن الاتفاقيات مع النقابات لكبح جماح فاتورة الرواتب، ولكن استمرت الحكومة في توقيع اتفاقيات مع النقابات المختلفة ذات أثر مالي، كما تم في نهاية 2022 التنفيذ المالي لترقيات رتب العساكر، وبالعكس تماما، لم تنفذ وزارة المالية اتفاقيات أخرى وقعتها الحكومة مع النقابات، مما خلق أزمات تمثلت في الإضرابات لقطاعات مختلفة، إضافة الى عدم اتفاق الجهات ذات الصلة على إجراءات أعلنت عنها وزارة المالية لخفض فاتورة الرواتب، حيث لم يتم الاتفاق ما بين تلك الجهات (رئاسة الوزراء، وزارة المالية، هيئة التقاعد والمعاشات، ديوان الموظفين العام، الإدارة والتنظيم والمالية العسكرية) على تفاصيل قانون التقاعد المبكر، ومن أهم نقاط عدم الاتفاق في مضمون القانون المقترح (سنوات الخدمة للتقاعد، العمر، نسبة الراتب، ...)، إضافة الى عدم قدرة هيئة التقاعد الفلسطينية، تحمل أية أعباء مالية قد تنتج عن فتح باب التقاعد الطوعي أو الإلزامي، خاصة مع الديون المتراكمة لها على السلطة الفلسطينية "وزارة المالية" منذ العام 1999، خاصّة وأن وزارة المالية ستعمل على نقل عبء تكلفة الموظفين المتقاعدين من مسؤوليتها الى مسؤولية هيئة التقاعد والمعاشات الأمر الذي ترفضه الهيئة.

إضافة الى وجود معارضة لدى كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، ومراكز قوى، على التقاعد المبكر، والذين لهم أثر في صناعة القرار، اذا اقترن بعمر معين، كونهم سيكونون في مقدمة المتقاعدين، ووجود معارضة عكسية لأسباب إدارية وفنية ومالية لدى هيئة التقاعد والمعاشات في حال فتح باب التقاعد المبكر للفئات الشابة، كونهم سيستنزفون موارد الهيئة بحكم الأمد الطويل لاستقاداتهم من الراتب التقاعدي، وأسباب إدارية وفنية لدى ديوان الموظفين العام والإدارة والتنظيم، كون فتح باب التقاعد دون

تحديد العمر وسنوات الخدمة، سيؤدي الى تحول الجهاز الاداري في الدولة إلى جسم هرم بسبب تقاعد الفئات الشابة.

ومن الواضح أن وزارة المالية تتحكم بشكل جيد في جباية الإيرادات، واداراتها، ولكنها لا تتحكم في إدارة النفقات وفق رؤيتها وخططها، بسبب وجود تدخلات من الجهات ذات الصلة مثل رئاسة الوزراء، وتباين الرؤى بخصوص القضايا ذات العلاقة بالرواتب والأجور، وعلى رأسها قانون التقاعد المبكر، وقانون الخدمة المدنية الجديد، والاتفاقيات مع النقابات، والعلاوات على الرواتب.

نتيجة التقرير الاستقصائي:

على الرغم من وجود معوقات فنية وإدارية لتنفيذ خطة اصلاح فاتورة الرواتب والأجور، إلا أنه يظهر من خلال التحليل السابق أن ضعف الإرادة السياسية من العوائق أمام تنفيذ الاصلاح في معالجة فاتورة الرواتب، وإن كافة المؤشرات الكمية والوصفية تشير إلى عدم انفاذ الخطة في العام 2022، ولا في العام 2023، بل على العكس من المتوقع ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور في المستقبل القريب، تبعا للاتفاقيات الموقعة مع النقابات، والمؤجل تنفيذه الشق المالي منها.

التوصيات

- ضرورة العمل على اتخاذ إجراءات جدية لإصلاح فاتورة الرواتب، من خلال تنقية الفاتورة، وترشيق المؤسسات المدنية والأجهزة الأمنية، بما يتناسب ومهام العمل، ومعالجة التخمّة الوظيفية في بعض القطاعات والنقص في قطاعات أخرى، على أساس الحاجة، ومواءمة المؤهلات، والخبرات، والتخصصات.
- ضرورة إقرار قانون خدمة مدنية جديد، يواكب التطورات الإدارية، ويعالج الاختلالات الكبيرة الموجودة في القانون الحالي، بسبب التعديلات المختلفة، والاتفاقيات مع النقابات المختلفة، والتي خلقت تشوهات، ومست بمفهوم العدالة الاجتماعية لشرائح الموظفين المختلفة، مع أهمية اعتماد منهجية تشاركية في اعداد القانون، بما يكفل مشاركة مؤسسات المجتمع المدني، والنقابات، والاتحادات، والأكاديميين، والخبراء.

- ضرورة العمل على إقرار قانون للتقاعد المبكر، من أجل ترشيح القطاع العام بشقيه المدني والعسكري، وبما يضمن حقوق الموظفين، وحاجة المؤسسات الحكومية، وما يحافظ على عدم ترهل القطاع الحكومي، وبنهج تشاركي مع المؤسسات ذات الصلة.
- مراجعة رواتب كبار الموظفين، وتقليص الفجوات بين الفئات الوظيفية العليا والدنيا، وتحديد سقف لرواتب الفئات العليا في القطاعين المدني والعسكري تتناسب وواقع السلطة المالي، وتعزز من العدالة الاجتماعية في الرواتب والأجور.
- ضرورة إعادة النظر من قبل وزارة المالية في معالجة الأزمة المالية التي تمر بها، وإن لا يتم خصم نسبة ثابتة من الرواتب لمعالجة الأزمة بالشكل القائم حالياً، كونها سياسة لا تحل الأزمة، وفي ذات الوقت وتتنافى والعدالة الاجتماعية، وفي حال اقتضت الضرورة صرف نسبة من الراتب، يجب أن تتناسب تلك النسبة مع مستوى الراتب، بما يضمن حد أدنى كافٍ، وحد أعلى للصرف.
- ضرورة العمل على إعداد خطة وطنية شاملة لإدارة الأزمة المالية التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية، والصمود في وجهها، خاصة وأنها أزمة بنيوية، ومسبباتها قائمة، (تراجع الدعم الخارجي، احتجاز إسرائيل لأموال المقاصة، الفجوة بين الإيرادات والنفقات)، ولن تنتهي تلك المسببات في الأمد القريب، بحيث تتضمن الخطة تقاسم أعباء الأزمة المالية بين كافة القطاعات، بما فيها القطاع الخاص والأهلي، مثل الجامعات والشركات الكبيرة، وتعزيز أسس العدالة الاجتماعية في تحمل تلك الأعباء.

المصادر والمراجع
"مرتبة حسب ورودها في التقرير"

- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م.
- REFORM AGENDA – Economic and Financial Recovery, Strengthening Resilience, and Restoring Trust– May 2022
- مشروع الموازنة العامة 2022.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. تقرير محدّث حول الأزمة المالية للسلطة "الواقع والخيارات الصعبة للحد منها". رام الله- فلسطين.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2013، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 11 شباط 2014.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 20 كانون ثاني 2015.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 17 كانون ثاني 2016.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 23 آذار 2017.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2018.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 24 كانون ثاني 2019.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 28 كانون ثاني 2020.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 14 شباط 2021.

- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 14 شباط 2022.
- التقرير الشهري التراكمي للأنفاق الفعلي، كانون أول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 29 كانون ثاني 2023.
- ديوان الموظفين العام، 2022، الخدمة المدنية في أرقام 2021، رام الله-فلسطين.
- وكالة الأنباء الفلسطينية "وفا"، 2022، تقرير بعنوان "خطة الإصلاح الفلسطينية.. ضرورة وطنية لكنها لا تغني عن وقف الانتهاكات الإسرائيلية".
- قانون رقم (4) لسنة 1998م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية.
- قرار بقانون رقم (13) لعام 2023، بخصوص الموازنة العامة 2023.