



فجوة الرواتب في الوظيفة العمومية «الواقع والإجراءات المقترحة لردمها»

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للباحث الدكتور نصر عبد الكريم لإعداده هذا التقرير

وللدكتور عزمي الشعبي على الإشراف العام على هذا التقرير

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

في حالة الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. 2017.

فجوة الرواتب في الوظيفة العمومية، الواقع والإجراءات المقترحة لردمها.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان قد بذل جهودا في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا

يتحمل مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشره.

فهرس المحتويات

4	1. تمهيد
5	1.1 اهداف الورقة
6	2.1 أهمية ومبررات الورقة
6	3.1 منهجية اعداد الورقة
6	4.1 محاور الورقة
8	2. الإطار المفاهيمي والقانوني
8	1.2 فجوة الرواتب: التعريف والقياس وسبل تضيقها
10	2.2 الاطار القانوني لسلم الرواتب في القطاع العام الفلسطيني
10	1.2.2 الإطار القانوني وسلم الرواتب في القطاع المدني
15	2.2.2 الاطار القانوني وسلم الرواتب في القطاع الأمني - العسكري
17	3. تحديد واحتساب حجم فجوة الرواتب
27	1.3 احتساب معامل جيني (Gini Coefficient) للعدالة في الرواتب
32	4. السياسة المقترحة لردم فجوة الرواتب
34	قائمة المراجع

1. تمهيد

كثيرة هي الدراسات والتقارير التي تناولت تجربة العمل الاقتصادي والمالي الفلسطيني بعد تأسيس السلطة الوطنية في عام 1994 استناداً الى اتفاق أوسلو وبروتوكول باريس الاقتصادي. وتكاد تتفق جميع هذه الأدبيات على أن الاقتصاد الفلسطيني استمر في تعرضه لصعوبات وقيود اعاقت من نموه بشكل طبيعي، وجعلته يعمل دون طاقته الكامنة في معظم سنوات عمر السلطة. ومن هذه الصعوبات ما يتصل بالاتفاقات الموقعة مع إسرائيل مثل محدودية السيادة على الموارد الطبيعية بما فيها الأرض والمياه، وعلى المعابر الحدودية، ومن ضعف التحكم بمعظم أدوات السياسات التجارية والنقدية والمالية، ومنها ما نتج عن الممارسات الإسرائيلية التعسفية ضد الشعب الفلسطيني ومقدراته وسلطته نفسها خلافاً للاتفاقات واستحقاقات عملية السلام المفترضة.

هذه القيود والصعوبات الموضوعية أنتجت معدلات نمو اقتصادي متواضعة ومتذبذبة من فترة لأخرى، واختلالات في بنية الاقتصاد المحلي، مما خلق تحديات مزمنة في مقدمتها البطالة والفقر والعجز المتفاقم في الميزان التجاري، وضعف المناعة في مواجهة الصدمات الخارجية، والانكشاف الكبير على التطورات في حالة الأسواق العالمية، والعجز المتواصل في الموازنة العامة. وبالرغم من الجهود المبذولة من قبل السلطة لإصلاح المالية العامة في السنوات الأخيرة وما نجم عنه من تحسن في الجباية الضريبية وضبط الزيادة في النفقات العامة، إلا أن الأدبيات ذات الصلة لا زالت تشير الى استمرار مواجهة السلطة لتحدي الاستدامة المالية، وعجز الموازنة وعدم كفاية الموارد المحلية المتاحة، وبالتالي عدم القدرة على زيادة رواتب الغالبية العظمى لموظفي الدولة، خاصة العاملين في سلك التعليم والصحة، وبالتالي استمرار حاجتها للمساعدات الدولية ولو بمستويات أقل في الآونة الأخيرة¹.

ضمن الجهود المبذولة في سياق معالجة الأزمة المالية للسلطة، بادر الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان مع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، والذي يتولى أمان مهام سكرتاريا الفريق، بإعداد سلسلة من التقارير وأوراق العمل للمساهمة في تشخيص وتفكيك أسباب وتداعيات هذه الأزمة وسبل التخفيف من حدتها. وكانت أحد أهم الاوراق المقدمة في هذا المجال، ورقة بعنوان «مجالات الترشيح والتقصف في الإنفاق الحكومي»². وكان من أبرز النتائج التي توصلت لها الورقة أن هناك خلافاً هيكلياً في منظومة الإنفاق العام من خلال استمرار استحواذ فاتورة الرواتب على الحصة الأكبر من الإنفاق العام بنسبة تراوحت بين 50 و 60%، موزعة بين القطاعين المدني والامني بالتساوي تقريباً. وسجلت الورقة أيضاً خلافاً كبيراً يشوب نظام الرواتب لموظفي السلطة الفلسطينية يتمثل أساساً بوجود فجوات وتباينات في رواتب الموظفين في القطاعين المدني والامني على مستويات مختلفة، حيث يزيد متوسط الأجر الشهري للموظفين في القطاع الأمني عن متوسط الأجر لموظفي

1 انظر على سبيل المثال: عبد الكريم، نصر وماجد صبيح (2016)، تحدي الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية وسياسات مواجهتها للفترة 1996-2015، المجلة العربية للتنمية الادارية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة. وعبد الرزاق، عمر (2016)، تقييم السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ماس.
2 عبد الكريم، نصر، (2015)، «مجالات الترشيح والتقصف في الإنفاق الحكومي»، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، سكرتاريا الفريق: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان.

القطاع المدني بحوالي 15%. وهناك تباين آخر يُرصد بين مستويات الإدارة والوظائف المختلفة في القطاع الواحد (المدني والأمني). وتحظى هذه الاستنتاجات الأولية بتأييد من معامل جيني (Gini Coefficient)، الذي يقيس مستوى اللاعدالة في رواتب موظفي القطاع العام، حيث جاء مرتفعا في الحالة الفلسطينية عند 34.5% للفترة 2011-2015 حسب تقرير التنمية البشرية لبرنامج الامم المتحدة الانمائي³.

المشكلة في موضوع الرواتب مزدوجة، فهي من جهة كبيرة الحجم وتهيمن على النفقات الجارية، ومن جهة ثانية فهي موزعة بشكل غير عادل بين الموظفين. فقد يكون هناك فجوة رواتب عمودية، اي بين رواتب الموظفين في الفئات الادارية المختلفة في القطاع الواحد (مدني وأمني/عسكري)، وفجوة افقية في متوسط رواتب موظفي القطاع المدني مقارنة بالقطاع الأمني/العسكري ومقارنة بموظفي السلك الدبلوماسي والجهاز القضائي.

وتتعدد تبعات وتداعيات قضية الفجوة في رواتب موظفي السلطة الفلسطينية، فهي من جهة تعكس ضعف العدالة الاجتماعية بين شريحة مهمة في المجتمع، ومن جهة أخرى قد تنطوي على هدر للمال العام، وقد تسهم في تفكيك النسيج المجتمعي عبر توليد الأحقاد بين أفرادها وخلق مناخ مساعد لانتشار أشكال متعددة من الفساد من جهة ثالثة، والى تشجيع ظاهرة التسابق والتزاحم المحموم على شغل الوظائف العليا سواء من خلال الترقيات او التعيينات المباشرة بصورة غير مشروعة واستخدام أساليب الوساطة والمحسوبية سعياً وراء الرواتب والامتيازات المرتفعة المصاحبة لهذه الوظائف، ناهيك عن فرص انتشار وتبرير الرشوة الصغيرة لدى موظفي الخدمات في الوظائف الدنيا من جهة رابعة.

إن معالجة فجوة الرواتب اذاً تكتسب أهمية خاصة وكبيرة ليس فقط لكونها تضيق منسوب اللاعدالة بين الموظفين، وإنما ايضا لكونها أحد اوجه واساليب ترشيد النفقات العامة التي طالما اعتبرته الحكومة من بين أهم توجهاتها. وتتطلب هذه المعالجة تحديد مصادر هذه الفجوة أولاً، ومن ثم إقرار سياسة لمعالجتها.

1.1 أهداف الورقة

تسعى هذه الورقة إلى تحقيق هدفين أساسيين هما:

1. تحليل مستويات الرواتب للفئات الوظيفية المختلفة في القطاعين المدني والأمني للوقوف على حجم الفجوة في الرواتب وعلى الثغرات الأساسية في سلم الرواتب والأسباب المسؤولة عن خلق الفجوة الافقية والعمودية فيها.
2. بلورة عناصر وإطار توجيهي لسياسة تعالج الفجوة بين الرواتب الدنيا والعليا للعاملين في القطاعين المدني (الوزاري وغير الوزاري) والأمني-العسكري.

3 سيتم مناقشة واحتساب هذا المعامل في جزء لاحق من هذه الورقة.

1.2 أهمية ومبررات الورقة

استكمالاً للجهود التي يبذلها ائتلاف أمان في الرقابة وتقديم التوصيات لضمان النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة المال العام، بادر أمان بإعداد هذه الورقة من منطلق إدراكه لأهمية بند الرواتب والأجور في الانفاق العام للسلطة الفلسطينية. ويتعزز إدراكه هذا من خلال نتائج التقارير وأوراق العمل المنجزة على هذا الصعيد، والتي أشارت إلى حجم الخلل البنيوي الذي يعانيه واقع الرواتب والأجور في السلطة الفلسطينية. وأن تحليل واقع الأجور وتناول أسباب ومبررات الفجوة القائمة بين أجور الموظفين العموميين يسهم إلى حد كبير في تفكيك جزء مهم من الاختلالات البنيوية التي تعانيها موازنة السلطة. وذلك هو المدخل الأساسي لاقتراح جملة من الاجراءات والتدخلات التي من شأنها تقليص هذه الفجوة. ومن شأن نتائج هذه الورقة والتدخلات المقترحة أن تسهم في تصويب جزء من الاختلالات التي تشوب النظام المالي العام في السلطة الفلسطينية، والمساهمة كذلك في تمكين المجتمع الفلسطيني والحفاظ على نسيجه الاجتماعي من التشوّهات والحساسيات غير الضرورية. والمساهمة في تعزيز دور القانون وزيادة انتشار وتطبيق أسس العدالة الاجتماعية والشفافية والمساءلة في أحد أهم القطاعات العامة ألا وهو قطاع المالية العامة.

1.3 منهجية اعداد الورقة

تعتمد منهجية إعداد هذه الورقة بشكل أساسي على مجموعة من الإجراءات والأساليب البحثية، أهمها:

- مراجعة الدراسات والأدبيات ذات الصلة والاستفادة من النتائج التي توصلت اليها، والبناء عليها لتقديم مقترحات عملية وتطبيقية إضافية.
- مراجعة وتحليل القوانين والتشريعات المنظمة والمحددة لأجور العاملين في السلطة الفلسطينية وسلم الرواتب في الوظيفة العمومية.
- جمع وتحليل بيانات الاجور والامتيازات المصاحبة للوظيفة العامة لعدد من السنوات للوقوف على الفجوات القائمة بين هذه الاجور على مستوى الفئات الوظيفية المختلفة في القطاع المدني والرتب العسكرية في القطاع الامني، وتلك القائمة في الرواتب بين القطاعين.
- عقد ورشة عمل تضم الجهات والمسؤولين من ذوي العلاقة لمناقشة النتائج الأولية للدراسة.

1.4 محاور الورقة

تتكون هذه الورقة من ثلاثة أقسام رئيسية:

القسم الأول: يعرض الإطار العام للموضوع بحيث يتم تعريف فجوة الرواتب وكيفية قياسها، ويعرض الإطار القانوني والتنظيمي الذي يتم بموجبه تحديد رواتب موظفي القطاع العام (الوزاري والمؤسسات العامة غير الوزارية) والقطاع الأمني.

القسم الثاني: جمع البيانات وتحليلها بحيث تُغطي:

- هيكلية الرواتب في فلسطين في الوظيفة العامة بأنواعها المدنية والأمنية.
- تحديد حجم ظاهرة فجوة الرواتب واحتساب حجمها بناء على المعادلات والمنهجيات المعروفة في هذا المجال.
- انتشار ظاهرة موظفي العقود والعلاوات المستحقة وعلاقتها مع فجوة الرواتب.
- قياس فجوة الرواتب، وتحديد أسبابها، وتحديد حجمها في الوظائف المدنية والأمنية والمؤسسات العامة غير الوزارية.
- تحديد مصادر وأسباب هذه الفجوة إن كانت تتصل بإشكاليات في القانون أو لثغرة في السياسات أو لعدم تطبيق السياسات أو لعدم وجود السياسات أصلاً.

القسم الثالث: التدخلات لوضع إطار توجيهي لسياسة ردم الفجوة بين الرواتب

- تقديم خطوط توجيهية وإرشادية نحو إعداد سياسة تعالج الفجوة في الرواتب بحيث تضمن:
- العدالة: حتى تكون رواتب الوظائف المتشابهة قريبة بدون فجوة بين مؤسسة عامة وأخرى وزارية.
 - مساءلة الجهات التي لها صلاحية تطبيق تلك السياسة، وتخصص لها أموال من الخزينة العامة.
 - خطة زمنية لتقليل فجوة الرواتب، مع مؤشرات قياس النجاح بما يتجاوز أية ثغرات قانونية، إن وجدت، على ضوء مراجعة القوانين والأنظمة ذات العلاقة.

2. الإطار المفاهيمي والقانوني

ينقسم هذا الجزء من الدراسة الى قسمين، بحيث يعرض القسم الاول تعريف الفجوة ونماذج قياسها وسبل الحد منها استنادا الى التجارب الدولية. اما القسم الثاني فيتم فيه استعراض وتحليل المرجعيات القانونية التي يستند لها نظام الرواتب والأجور في الوظيفة العمومية في فلسطين. إذ من المتوقع أن يسهم هذا الجزء في توضيح جزء من أسباب نشوء فجوة الرواتب واستمرارها والعوامل المؤثرة فيها.

1.2 فجوة الرواتب: التعريف والقياس وسبل تضيقها

تعني «الفجوة في الرواتب» حسب قاموس كامبريدج «الفرق في معدل الدخل لفئتين وظيفيتين مختلفتين». وتعني في تعريف آخر: «التوزيع غير المتكافئ لدخول الافراد العاملين بأجر ما بين مختلف الفئات المشكلة لبيئة اقتصادية معينة». ويتم عرض الفجوة في الرواتب في كثير من الأحيان عن طريق احتساب نسبة متوسط دخل الفرد الموظف في فئة إدارية ما الى متوسط الدخل الاجمالي للرواتب، والى متوسط الراتب في الفئات الإدارية الأخرى.

يعتبر منحى لورنز من طرق القياس الاحصائية الشائعة للدخل الشخصي، وهو يوضح أعداد الموظفين وحجم الدخل الذين يحصلون عليه، ولكن ليس بشكل مطلق، بل كنسبة مئوية تراكمية. ومن ثم فإن منحى لورنز يوضح العلاقة الكمية الحقيقية بين النسبة المئوية لمستلمي الدخل، والنسبة المئوية للدخل الكلي الذي يتسلمه السكان سنويا. لقد استخدم هذا المنحى لأول مرة من قبل الإحصائي الأمريكي Lorenz.O.M عام 1950، وهو يعد حاليا من أكثر الأشكال البيانية استخداما في التعبير عن حجم التفاوت في توزيع الدخل أو الثروة وغيرها. ويستخدم منحى لورنز للتعبير عن عدالة توزيع الدخول من جهة، إضافة إلى ارتباطه بعدد كبير من مقاييس عدم المساواة المنبثقة منه، وبشكل خاص معامل جيني، واسع الاستخدام.

هناك حالتان دالتان على عدالة التوزيع باستخدام منحى لورنز، فإذا ما وقع منحى لورنز على خط المساواة أو خط التوزيع الأمثل (الخط المرشد)، يعني أن المساواة ستكون تامة 100% في توزيع الدخول، وهي حالة نادرة ما تحدث، أو لا تحدث على الإطلاق. ومن جهة أخرى، كلما اقترب منحى لورنز من خط المساواة فهذا دليل على توزيع أكثر عدالة، أما عندما لا يقع التوزيع على هذا الخط بل على منحى تحته، فإن هذا المنحى هو منحى لورنز لعدم عدالة التوزيع، وكلما اتسعت الفجوة بين هذا المنحى والخط المرشد كلما زادت حالة عدم عدالة التوزيع، والعكس صحيح.

وبالنسبة للدراسات السابقة في الدول الأخرى، فإن معظم الأدبيات ناقشت الفجوة في الأجور ما بين القطاعين العام والخاص، والتي تم احتسابها عن طريق احتساب متوسط الفروق في الأجور بين القطاعين العام والخاص حسب الخصائص الفردية. ومن ضمنها الورقة الاقتصادية للفجوة بالأجور ما بين القطاع العام والقطاع الخاص في الإتحاد الأوروبي، والتوزيع غير المتكافئ للأجور ما بين القطاع العام والقطاع الخاص في اليونان، ومثلها في سوق العمل الأمريكي وأميركا اللاتينية، وتقارير ناقشت تفاقم الفجوة في الأجور بين القطاعين العام والخاص في المغرب. وبالنسبة للدراسات المتعلقة

بالفجوة في الرواتب في القطاع الحكومي، فلا يوجد دراسات تتناول وتقيس هذه الفجوة بالتحديد أمكن الاطلاع عليها لان جميع الأدبيات ناقشت هذه الفجوة ما بين الذكور والإناث كالدراسات في بريطانيا والأردن والكويت، فيما ناقشت دراسات أخرى الفجوة في الرواتب بين الجنسين في المنطقة العربية.⁴

وقد اتبعت دول عدة في العالم اساليب مختلفة في تضيق الفجوة في الرواتب بين موظفي القطاعين العام والخاص، وبين الذكور والإناث. وتراوحت هذه المعالجات والتدخلات بين تعديل التشريعات الخاصة بسلم رواتب القطاع العام لتقريبها للرواتب في القطاع الخاص، وإزالة أية بنود فيها تمييز إيجاباً لصالح الرجال أو تمييز سلباً ضد النساء، ووضع حدود دنيا وعليا للرواتب والأجور في القطاعين.

وبالنسبة للأدبيات الفلسطينية، فمعظمها ناقشت الفجوة في الرواتب بين الجنسين كما نجد في تقارير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. أما فيما يخص الفجوة في الرواتب، فإن تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد تناولت الفجوة في الرواتب للأفراد والأسر بشكل عام في فلسطين وذلك من خلال احتساب معامل جيني.⁵ أما فيما يخص فجوة الرواتب في القطاع الحكومي في فلسطين، فجميع الأبحاث التي تم تنفيذها من خلال الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، تناولت الحقوق المالية لمسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمؤسسات الأهلية لمناقشة رواتب كبار المسؤولين في السلطة الوطنية، ورواتب وامتيازات رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، وناقشت مواضيع متعلقة بتعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعيينات الوظائف الدبلوماسية والتعيينات في فلسطين دون أن تعكس قضية الفجوة في رواتب موظفي السلطة الفلسطينية. ولكن لم تسلط أي من هذه الدراسات الضوء على فجوة الرواتب لجميع موظفي الخدمة المدنية من باب قياسها وتحليلها وتبيان مصادرها. أما الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة الفلسطينية، فأكد في خطة التشفير والترشيد أن حصة قطاع الأمن في الموازنة الجارية لا زالت مرتفعة، وأنها قد شكلت حتى تاريخ 2015/10/31 ما نسبته 28.5% من حجم الإنفاق العام، دون محاولة لقياس الفجوة العمودية في الرواتب (بين الرتب العسكرية المختلفة)، ودون أن تقارنها مع متوسط رواتب موظفي القطاع المدني لتحديد حجم الفجوة الأفقية (بين القطاع الأمني/العسكري والمدني).⁶

وبهذا تكون هذه الورقة هي الأولى من نوعها التي تتناول فجوة الرواتب الأفقية والعمودية بشكل شامل ومنهجي في الوظائف العامة المدنية والعسكرية/ المدنية

[/salary-gap-in-arab-world/18/11/http://raseef22.com/life/2014](http://salary-gap-in-arab-world/18/11/http://raseef22.com/life/2014)

<http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>

6 الفجوة بين متوسط رواتب المدنيين والعسكريين تتركز في الوظائف العليا، صحيفة الحدث.

2.2 الإطار القانوني لسلم الرواتب في القطاع العام الفلسطيني

يشمل التحليل استعراض القوانين الناظمة لسلم الرواتب في القطاعين المدني والأمني. إذ تقسم منظومة القوانين الناظمة لعمل الموظفين الحكوميين في فلسطين إلى شقين: الشق المدني والشق العسكري. وفيما يلي القوانين المنظمة والمحددة لسلم الرواتب في كلا القطاعين.

1.2.2 الإطار القانوني وسلم الرواتب في القطاع المدني

يشمل الشق المدني ثلاثة أنواع رئيسية من الموظفين هم: الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية، موظفو السلطة القضائية، وموظفو السلك الدبلوماسي. أما بالنسبة للشق العسكري فيخضع سلم الرواتب فيه لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

الموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية

الجدول رقم (1) ادناه يوضح الحد الأدنى لإجمالي الراتب الشهري حسب كل درجة من الدرجات الوظيفية، مع العلم أن علاوة طبيعة العمل تختلف وفقا للمؤهل العلمي والمسمى الوظيفي⁷.

جدول رقم (1): سلم رواتب موظفي الخدمة المدنية

الفئة	الدرجة	نسبة الحد الأدنى لعلاوة طبيعة العمل داخل الفئة	الراتب الأساسي	قيمة الحد الأدنى لعلاوة طبيعة العمل	الراتب الإجمالي	الحد الأدنى للبقاء في الدرجة	سنوات
الفئة العليا	A1	0.9	4,020.00	3618	7,638.00	2	2
	A2	0.8	3,720.00	2976	6,696.00	2	2
	A3	0.6	3,470.00	2082	5,552.00	2	2
	A4	0.6	3,220.00	1932	5,152.00	2	2
الفئة الأولى	A	0.5	2,970.00	1485	4,455.00	6	6
	B	0.5	2,720.00	1360	4,080.00	6	6
	C	0.5	2,470.00	1235	3,705.00	6	6
الفئة الثانية	1	0.25	2,220.00	555	2,775.00	5	5
	2	0.25	2,090.00	522.5	2,612.50	5	5
	3	0.25	1,960.00	490	2,450.00	5	5
	4	0.25	1,830.00	457.5	2,287.50	5	5
	5	0.25	1,700.00	425	2,125.00	5	5
الفئة الثالثة	6	0.2	1,570.00	314	1,884.00	5	5
	7	0.2	1,490.00	298	1,788.00	5	5
الفئة الرابعة	8	0.15	1,410.00	211.5	1,621.50	5	5
	9	0.15	1,330.00	199.5	1,529.50	5	5
الفئة الخامسة	10	0.1	1,250.00	125	1,375.00	5	5

المصدر: قانون الخدمة المدنية رقم 4 وتعديلاته.

7 قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005

إن القسم الأكبر من الموظفين العموميين يخضع لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والذي تم تعديله في العام 2005 بموجب القانون المعدل رقم (4)، بحيث يبلغ عدد الموظفين والموظفات في القطاع المدني حوالي 90000 شخص بنسبة 70% من إجمالي عدد موظفي السلطة. ويقسم سلم الرواتب حسب قانون الخدمة المدنية إلى سبع فئات: تبدأ بالفئة الخاصة، والتي تضم رؤساء الدوائر الحكومية وبمرتبة وزير، وتشمل هذه الفئة رئيس الوزراء، ورئيس المجلس التشريعي، وراتب شهري يبلغ 4000 دولار شهرياً، أما كل من الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين فتبلغ رواتبهم 3000 دولار (بسر صرف 4.4 شيكل) بما يعادل 13200 شيكل شهرياً وذلك استناداً لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004. يُصرف لكل من رئيس المجلس التشريعي وعضو المجلس ورئيس الوزراء والوزير مبلغ مقداره 15 ألف دولار أمريكي أو ما يعادله بالعملة المتداولة مرة واحدة بدل تحسين أوضاع⁸.

أما بالنسبة للفئات الخاضعة لقانون الخدمة المدنية والموضحة بجدول رقم (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005، فيتم احتسابها على الشكل التالي:

- ◀ **الفئة العليا:** والتي يتم تعيين موظفيها بموجب مرسوم رئاسي وبتسيب من مجلس الوزراء وهي تشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتنقسم الدرجات داخل الفئة العليا إلى أربع درجات:
- ◀ **الدرجة A1:** وتشمل هذه الدرجة وكلاء الوزارات براتب أساسي أدنى مربوط مع هذه الدرجة تبلغ قيمته 4020 شيكل، وبدل طبيعة عمل بنسبة 90% من الراتب الأساسي، وعلاوة وكيل وزارة 1050 شيكل.
- ◀ **الدرجة A2:** فتشمل الوكلاء المساعدين ومستشاري الوزراء حسب ما يحدد بالمرسوم الرئاسي، ويكون راتب أساسي أدنى مربوط بهذه الدرجة 3720 شيكل، وبدل طبيعة عمل بنسبة 80% من الراتب الأساسي، وعلاوة إشرافية بقيمة 950 شيكل. **الدرجة A3 و A4:** براتب أساسي يبلغ 3470 شيكل و3220 على التوالي وبدل طبيعة عمل بنسبة 60% وعلاوة إشرافية بقيمة 550 شيكل.
- ◀ **الفئة الأولى:** والتي تشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار، فتقسم إلى ثلاث درجات، درجة A ودرجة B ودرجة C براتب أساسي يبلغ 2970، 2720، 2470 على التوالي وبدل طبيعة عمل بنسبة 50% وعلاوة إشرافية تبلغ قيمتها 400 شيكل.
- ◀ **الفئة الثانية:** والتي تشمل الوظائف التخصصية، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها، وتنقسم هذه الفئة إلى خمس درجات من الدرجة الأولى إلى الخامسة وراتب أساسي تبلغ قيمته 2220، 2090، 1960، 1830 و1700 شيكل على التوالي. ويتم تحديد طبيعة العمل حسب قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2005 بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية حسب المؤهل العلمي والمسمى الوظيفي داخل الفئة، ويحد أدنى 25% وتصل قيمتها إلى 200% كما هو الحال بالنسبة للأطباء الأخصائيين .

8 قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2002

- الفئة الثالثة: والتي تشمل الوظائف الكتابية والفنية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ الوثائق وغيرها، وتنقسم هذه الفئة إلى درجتين: السادسة والسابعة، وراتب أساسي تبلغ قيمته 1570 و 1490 شيكل على التوالي، ويتم تحديد طبيعة العمل حسب قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2005 بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية حسب المؤهل العلمي والمسمى الوظيفي داخل الفئة وبحد أدنى 20% من الراتب الأساسي.
- الفئة الرابعة: والتي تشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية وغيرها، وتنقسم هذه الفئة إلى درجتين: الثامنة والتاسعة، وراتب أساسي تبلغ قيمته 1410 و 1330 على التوالي، ويبلغ الحد الأدنى لعلاوة طبيعة العمل لهذه الفئة 15% من الراتب الأساسي، وتحدد حسب المسمى الوظيفي.
- الفئة الخامسة: وتشمل الوظائف الخدماتية كالحراس والسعاة ومن في حكمهم، وتشمل هذه الفئة الدرجة العاشرة وراتب أساسي 1250 شيكل وعلاوة طبيعة عمل 10% من الراتب الأساسي.

منتسبي السلطة القضائية

يخضع موظفو السلطة القضائية لأحكام قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005. وينقسم سلم الرواتب حسب أحكام قانون السلطة القضائية إلى 11 درجة تبدأ برئيس المحكمة العليا وتنتهي بمعاوني النيابة العامة كما هو موضح بالجدول رقم (2).

جدول رقم (2) سلم رواتب موظفي السلطة القضائية

الراتب بالدولار					
إجمالي	بدل تمثيل	علاوة دورية سنوية	علاوة طبيعة العمل	الراتب الأساسي	الوظيفة
3,550	500	50	500	2,500	رئيس محكمة عليا
3,174	368	46	460	2,300	نواب رئيس المحكمة العليا+ النائب العام
2,806	-	46	460	2,300	قضاة المحكمة العليا+ مساعد النائب العام
2,603	285	38	380	1,900	رؤساء محاكم الاستئناف
2,318	-	38	380	1,900	قضاة محاكم الاستئناف
2,128	176	32	320	1,600	رؤساء محاكم البداية
1,952	-	32	320	1,600	قضاة محاكم البداية
1,708	-	28	280	1,400	قضاة محاكم الصلح
1,848	140	28	280	1,400	رؤساء النيابة
1,588	62	26	250	1,250	وكلاء النيابة
1,224	-	24	-	1,200	معاونو النيابة العامة

الراتب بالشيكل					
الوظيفة	الراتب الأساسي	علاوة طبيعة العمل	علاوة دورية سنوية	بدل تمثيل	إجمالي
رئيس محكمة عليا	11,250	2,250	225	2,250	15,975
نواب رئيس المحكمة العليا+ النائب العام	10,350	2,070	207	1,656	14,283
قضاة المحكمة العليا+ مساعد النائب العام	10,350	2,070	207	-	12,627
رؤساء محاكم الاستئناف	8,550	1,710	171	1,282	11,713
قضاة محاكم الاستئناف	8,550	1,710	171	-	10,431
رؤساء محاكم البداية	7,200	1,440	144	792	9,576
قضاة محاكم البداية	7,200	1,440	144	-	8,784
قضاة محاكم الصلح	6,300	1,260	126	-	7,686
رؤساء النيابة	6,300	1,260	126	630	8,316
وكلاء النيابة	5,625	1,125	117	279	7,146
معاونو النيابة العامة	5,400	-	108	-	5,508

وبالإضافة إلى ما تم ذكره أعلاه من علاوات، فإنه يتم صرف بدل تنقل ثابت من مكان السكن إلى مكان العمل، بحيث يتم صرف مبلغ 600 شيكل للقضاة الذين يعملون داخل منطقة سكنهم، ومبلغ 1100 شيكل لمن يعمل خارج منطقة سكنه. وكما هو مبين في الجدول أعلاه، يلاحظ أنه تم تثبيت سعر صرف الدولار عند 4.5 شيكل⁹.

بالإضافة إلى ما تم ذكره أعلاه من علاوة طبيعة العمل وغيرها، يتم صرف علاوة غلاء معيشة تراكمية بنسبة 16.52% من الراتب الأساسي لجميع الموظفين في القطاعين المذكورين. ولم يتم ادماج هذه العلاوة في الجدول أعلاه لأنها متساوية لجميع الموظفين من حيث النسبة، ولكنها قطاعاً تسهم في توسيع الضجوة في قيمة الراتب الإجمالي ما بين الفئات المختلفة. فمثلاً نجد أن قيمة غلاء المعيشة لرئيس المحكمة العليا تبلغ 1858.5 شيكل، أما لمعاون النيابة وفي نفس سلم الرواتب (سلم رواتب السلطة القضائية) فبلغت 891 شيكل أي بفارق يصل إلى 967.5 شيكل.

9 قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005

منتسبي السلك الدبلوماسي

ينقسم سلم الرواتب حسب قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 الى سبع مراتب دبلوماسية تبدأ بالسفير وتنتهي بالملحق الدبلوماسي، كما هو موضح بالجدول رقم (3) أدناه.

الجدول رقم (3) سلم رواتب السلك الدبلوماسي

الراتب بالدولار						
الدرجة	الوظيفة	الراتب الاساسي	علاوة طبيعة العمل	علاوة دورية سنوية بنسبة 1,25%	علاوة التمثيل	اجمالي
1	سفير	1,350	1,148	16.88	675	3,173
2	مستشار أول	1,050	840	13.13	525	2,415
3	مستشار	950	684	11.88	475	2,109
4	سكرتير أول	850	519	10.63	425	1,794
5	سكرتير ثاني	780	445	9.75	390	1,615
6	سكرتير ثالث	700	399	8.75	350	1,449
7	ملحق	620	267	7.75	310	1,197
الراتب بالشيكل						
الدرجة	الوظيفة	الراتب الاساسي	علاوة طبيعة العمل برمز 1710	علاوة دورية سنوية بنسبة 1,25%	علاوة التمثيل برمز 1715	اجمالي
1	سفير	5,940	5,051.2	74.25	2970	13,961.2
2	مستشار أول	4,620	3,696.0	57.75	2310	10,626.0
3	مستشار	4,180	3,009.6	52.25	2090	9,279.6
4	سكرتير أول	3,740	2,283.6	46.75	1870	7,893.6
5	سكرتير ثاني	3,432	1,958.0	42.90	1716	7,106.0
6	سكرتير ثالث	3,080	1,755.6	38.50	1540	6,375.6
7	ملحق	2,728	1,174.8	34.10	13640	5,266.8

وبالإضافة إلى ما تم ذكره من علاوات، فإنه يتم صرف علاوة غلاء معيشة للبعثات الدبلوماسية الخارجية تتراوح نسبتها ما بين 150% و450% من الراتب الاساسي حسب مكان البعثة الدبلوماسية، ويتم صرفها استناد لقرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون السلك الدبلوماسي. وكما هو مبين في الجدول أعلاه فقد تم تثبيت سعر صرف الدولار على 4.4 شيكل. بالإضافة إلى صرف بدل سكن بنسبة 50% من غلاء المعيشة، وصرف رسوم تعليم مدرسي لابناء موظفي السلك بواقع 70% من قيمة الرسوم الدراسية. ويصرف مبلغ نقدي مقطوع قدره راتب اساسي عن ستة اشهر للعاملين في السلك الدبلوماسي مرة عند السفر من الوطن الى دولة الابتعاث،

ومرة مماثلة عند العودة الى الوطن او الانتقال من دولة الى اخرى بعد انتهاء المهمة. وفي حال النقل المفاجئ، فإنه يدفع الراتب الأساسي عن سبعة أشهر. أما بالنسبة لموظفي السلك الإداري الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية والموضحة بجدول رقم (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005 فيتم صرف علاوة شهرية لهم بقيمة 100 دولار بالاضافة الى ما تم ذكره سابقا من رواتب وعلاوات¹⁰.

2.2.2 الاطار القانوني وسلم الرواتب في القطاع الأمني- العسكري

ينقسم سلم الرواتب حسب قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 إلى 9 رتب عسكرية للضباط، و6 رتب عسكرية لضباط صف وأفراد قوى الأمن، بحيث يكون أعلاها برتبة فريق وراتب أساسي تبلغ قيمته 4420 شيكل وعلاوة طبيعة عمل 80% من الراتب الأساسي، وأدناها رتبة جندي براتب أساسي قيمته 1330 شيكل وعلاوة عمل 10% من الراتب الأساسي، كما هو موضح في الجدول رقم (4) ادناه.

جدول رقم (4) سلم رواتب قوى الامن الفلسطينية

الرتبة	نسبة علاوة طبيعة العمل	الراتب الأساسي	طبيعة العمل	إجمالي الراتب	سنوات البقاء في الرتبة
فريق	0.8	4,420.00	3,536.00	7,956.00	
لواء	0.7	4,020.00	2,814.00	6,834.00	3
عميد	0.6	3,620.00	2,172.00	5,792.00	4
عقيد	0.5	3,320.00	1,660.00	4,980.00	5
مقدم	0.4	2,820.00	1,128.00	3,948.00	5
رائد	0.3	2,570.00	771.00	3,341.00	5
نقيب	0.25	2,290.00	572.50	2,862.50	4
ملازم أول	0.25	2,090.00	522.50	2,612.50	4
ملازم	0.2	1,960.00	392.00	2,352.00	3
مساعد أول	0.15	1,830.00	274.50	2,104.50	4
مساعد	0.15	1,700.00	255.00	1,955.00	4
رقيب أول	0.15	1,570.00	235.50	1,805.50	4
الرقيب	0.15	1,490.00	223.50	1,713.50	4
العريف	0.1	1,410.00	141.00	1,551.00	3
الجندي	0.1	1,330.00	133.00	1,463.00	3

10 قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005

وجدير ذكره انه جرى في شهر ايار من عام 2017 زيادة رواتب الجنود وضباط الصف (عريف-مساعد اول) بناء على قرار رئيس الوزراء ووزير الداخلية كالاتي:

جندي: 300 شيكل

عريف: 300 شيكل

رقيب: 200 شيكل

رقيب اول: 200 شيكل

مساعد: 150 شيكل

مساعد اول: 150 شيكل

وجرى ايضا في شهر تموز من عام 2017 احالة حوالي 6000 شخص من منتسبي القوى الامنية للتقاعد. ولم يتم ادخال هذه المعطيات في التحليل في هذه الدراسة لانها جاءت متأخرة وبعد الانتهاء من اعدادها. الا اننا لا نعتقد انها ستؤثر بشكل جوهري على النتائج.

3. تحديد واحتساب حجم فجوة الرواتب

بعد استعراض سلم الرواتب للعاملين في السلطة الفلسطينية من مدنيين وعسكريين، كل وفق الإطار المرجعي القانوني الخاص به، نعرض في هذا الجزء ونقيس التباين والفروقات بين رواتب الموظفين في كل قطاع من جهة، وبين القطاعات المختلفة من جهة أخرى. ونستكشف في خاتمة هذا الجزء حجم فجوة الرواتب بين الموظفين في مختلف القطاعات، وذلك تمهيداً لاقتراح السياسات الهادفة لتقليل التفاوت وردم الفجوة غير المبررة بين رواتب الموظفين، وصولاً لسلم رواتب عادل ومتوازن ورشيد لجميع العاملين في السلطة، بما يحقق الهدف العام المتمثل بتحقيق العدالة الاجتماعية، ويقلل من فرص حدوث فساد مثل (الواسطة والمحسوبية والرشوة الصغيرة)، ويراعي واقع الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية منذ سنوات.

لاستكشاف فجوة الرواتب والخلل البنيوي في سلم الرواتب وآليات تحديدها في القانون وعلى أرض الواقع، اعتمدنا الخطوات التالية:

- الخطوة الأولى: احتساب نسبة إجمالي الموظفين في الدرجة الوظيفية أو الفئة محل المقارنة من إجمالي الموظفين في القطاع المستهدف.
- الخطوة الثانية: احتساب حصة رواتب الموظفين في كل فئة من إجمالي الإنفاق على رواتب الموظفين في القطاع المستهدف.
- الخطوة الثالثة: احتساب نسبة الزيادة في رواتب الفئة العليا عن رواتب الفئة التي تقل عنها لقياس الفجوة العمودية.
- الخطوة الرابعة: احتساب الفجوة الأفقية في متوسط رواتب القطاعات المختلفة.

الفجوة في رواتب الخدمة المدنية العامة

يبين الجدول (5) أدناه الذي يعرض مقارنات بين متوسط الرواتب في الفئات الإدارية المختلفة لموظفي الخدمة المدنية حسب عدد الموظفين في كل فئة¹¹. وتشير البيانات في الجدول إلى أن حصة رواتب الفئات العليا في الخدمة المدنية شكلت لغاية عام 2015 حوالي 2% من حجم الإنفاق على مجموع رواتب موظفي الخدمة المدنية، وهي أعلى من نسبة الموظفين في هذه الفئة (حوالي 0.9%) من مجموع الموظفين الكلي في الخدمة المدنية. أما بالنسبة للفئة الخامسة، فتبلغ نسبتهم 2.2% من إجمالي الموظفين وبحصة من إجمالي الرواتب المدفوعة بنسبة 1.3%. أما بخصوص الفئة الوسيطة، وهي الفئة الثانية، فهي تستوعب أكثر من 75% من إجمالي الموظفين وتحصل على نفس النسبة تقريباً من إجمالي الرواتب. أما بالنسبة لحصة رواتب موظفي أدنى فئة فهي أقل من نسبة عددهم إلى إجمالي الموظفين (1.3% مقابل 2.2%).

وبالاطلاع على متوسط الراتب الشهري للموظفين في كل فئة (مجموع الرواتب في كل فئة / عدد الموظفين في الفئة) - مع العلم أنه تم احتساب الراتب الإجمالي على أدنى مربوط الدرجة ودون أي أقدميات لعدم توفر بيانات فعلية - نجد أنه يزيد للفئة الأعلى بحوالي 4 أضعاف عن المتوسط في

11 التقرير السنوي لديوان الموظفين العام للأعوام 2013-2015

فجوة الرواتب في الوظيفة العمومية: الواقع والإجراءات المقترحة لردمها

الفئة الأدنى، وان نسبة الزيادة بالرواتب في كل فئة عن الفئة التي تسبقها بلغت 13.8%، 16.2%، 28.4%، 67.2%، و33.2% للفئات الرابعة، الثالثة والثانية والاولى والعليا على التوالي. وهذا يدل على ان الزيادات الحدية في متوسط الرواتب ترتفع بشكل مضاعف كلما انتقل الموظف من فئة عليا لأخرى أدنى على الهيكل الاداري للوزارة او المؤسسة مقارنة بالانتقال من وظيفة دنيا لاخرى، اي ان درجة التصاعدية في الرواتب هي أكثر حدة عند قمة الهرم الاداري مقارنة بقاعدته. كما ونلاحظ انه باستثناء الفئتين العليا والأولى، فإن نسبة الراتب المدفوع لكل فئة من مجموع الرواتب اقل من نسبة الموظفين في الفئة نفسها للعدد الاجمالي للموظفين.

جدول رقم (5) مقارنة متوسط الرواتب في الفئات الوظيفية لموظفي الخدمة المدنية حسب عدد الموظفين في كل فئة:

الفئة الوظيفية	الدرجة	الراتب الإجمالي	عدد الموظفين لكل درجة وظيفية لغاية عام 2015	مجموع الرواتب الاجمالية لكل درجة (الحد الأدنى)	نسبة الموظفين في كل فئة الى اجمالي عدد الموظفين	نسبة الرواتب الإجمالية لكل فئة من مجموع الرواتب الإجمالية	نسبة الزيادة في المتوسط الاجمالي لكل فئة عن الفئة التي تسبقها
الفئة العليا	A1	7,638.00	35	267,330.00	0.9%	2.0%	34.3%
	A2	6,696.00	66	441,936.00			
	A3	5,552.00	71	394,192.00			
	A4	5,152.00	610	3,142,720.00			
الفئة الاولى	A	4,455.00	1,596	7,110,180.00	7.2%	12.1%	70.6%
	B	4,080.00	2,640	10,771,200.00			
	C	3,705.00	2,234	8,276,970.00			
الفئة الثانية	الاولى	2,775.00	4,271	11,852,025.00	75.2%	74%	29%
	الثانية	2,612.50	11,739	30,668,137.50			
	الثالثة	2,450.00	15,209	37,262,050.00			
	الرابعة	2,287.50	19,365	44,297,437.50			
	الخامسة	2,125.00	17,007	36,139,875.00			
الفئة الثالثة	السادسة	1,884.00	3,700	6,970,800.00	8.1%	6.2%	16.8%
	السابعة	1,788.00	3,552	6,350,976.00			
الفئة الرابعة	الثامنة	1,621.50	2,765	4,483,447.50	6.5%	4.3%	14.4%
	التاسعة	1,529.50	3,068	4,692,506.00			
الفئة الخامسة	العاشرة	1,375.00	1,998	2,747,250.00	2.2%	1.3%	
المجموع			89,926	215,869,032.5			

الاستنتاج الاول: يبدو ان الفجوة في الرواتب تظهر اكثر وضوحاً بين الفئات العليا والدنيا، بحيث يتقاضى الموظفون في الفئات العليا اجمالي رواتب تماثل ضعف نسبتهم من اجمالي الموظفين، وبالمقابل يتقاضى موظفو الفئات الدنيا الثلاث (الثالثة-الخامسة) نسبة من اجمالي الرواتب تقل عن 40% من نسبتهم في اجمالي عدد الموظفين. وهذا يعني ان رواتب موظفي الفئات العليا هي اعلى من خط العدالة، بينما هي اقل من خط العدالة لموظفي الفئات الدنيا. كما ان درجة التصاعديّة في الرواتب هي أكثر حدة في قمة الهرم الاداري من قاعدته. كما ويتضح بان الفجوة تبدأ في الراتب الاساسي وتتسع بشكل ملحوظ عند احتساب العلاوات والامتيازات الوظيفية، التي هي اكبر بكثير لموظفي الفئات العليا مقارنة بالفئات الدنيا او المتوسطة.

الاستنتاج الثاني: تزداد هذه الفجوة بوجود علاوات ومخصصات انفاق اخرى غير مرتبطة بقسيمة الرواتب ويستفيد منها موظفي الدرجات العليا، والتي تشمل استخدام المركبات الحكومية ومخصصات الهواتف النقالة ومخصصات المحروقات وغيرها من الامتيازات الوظيفية والعلاوات الاشرافية.

الفجوة في رواتب موظفي السلطة القضائية

الجدول رقم (6) والشكل رقم 1 ادناه يقدم مقارنة بين رواتب موظفي السلطة القضائية حسب كل ودرجته¹². وبالاطلاع على اجمالي الراتب لكل درجة -مع العلم انه تم احتساب الراتب الاجمالي على ادنى مربوط الدرجة ودون أي اقدميات لعدم توفر بيانات فعلية- نجد أن نسبة الزيادة بالرواتب في كل درجة عن الدرجة التي تسبقها بلغت (30.2%، 16.5%، -7.7%، 14.3%، 9.2%، 8.8%، 12.5%، 7.6%، 13.3%، 11.9%) لمعاوني النيابة العامة، ووكلاء النيابة، ورؤساء النيابة، وقضاة محاكم الصلح، وقضاة محاكم البداية، ورؤساء محاكم البداية، وقضاة محاكم الاستئناف، ورؤساء محاكم الاستئناف، وقضاة المحكمة العليا ومساعد النائب العام، ونواب رئيس المحكمة العليا والنائب العام، ورئيس المحكمة العليا على التوالي، بحيث تبلغ نسبة زيادة الراتب الاجمالي لرئيس المحكمة العليا (اعلى درجة وظيفية) عن الراتب الاجمالي لمعاوني النيابة (ادنى درجة وظيفية) بحوالي 192%.

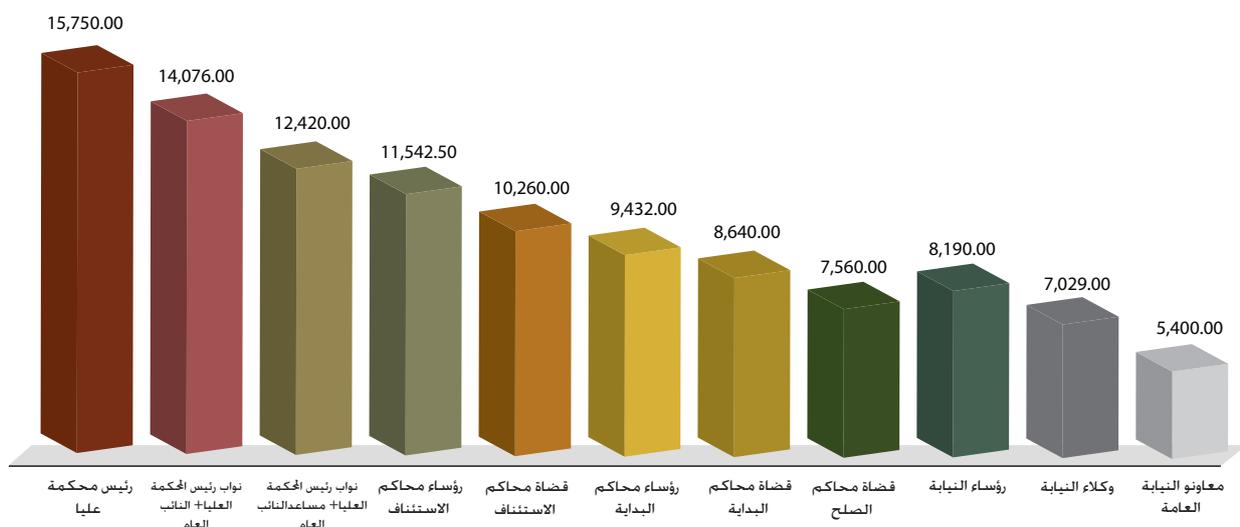
وكما هو الحال في الخدمة المدنية فان ما ذكر سابقا هو الجانب الملموس لاجمالي الإشكاليات والفجوات في الرواتب ما بين الدرجات المختلفة في السلطة القضائية، مع العلم انه يوجد علاوات اخرى غير مرتبطة في الرواتب والتي تشمل مجال استخدام المركبات الحكومية ومخصصات الهواتف النقالة ومخصصات المحروقات وغيرها من الامتيازات الوظيفية والعلاوات الاشرافية.

الاستنتاج الثالث: بشكل مماثل للوظيفة العمومية، هناك فجوة في رواتب منتسبي الجهاز القضائي بين الفئات المختلفة، وتبدأ الفجوة من الراتب الاساسي وتتسع مع اضافة العلاوات والامتيازات الوظيفية .

جدول رقم (6) مقارنة رواتب موظفي السلطة القضائية

الرقم	الوظيفة	الرمز	الراتب الأساسي	علاوة طبيعة العمل	بدل تمثيل	اجمالي	نسبة الزيادة في كل درجة عن الدرجة التي تسبقها
1	رئيس محكمة عليا	1008	11,250	2,250	2,250	15,750	11.9%
2	نواب رئيس المحكمة العليا+ النائب العام	1041	10,350	2,070	1,656	14,076	13.3%
3	قضاة المحكمة العليا+ مساعد النائب العام	1019 1025	10,350	2,070	-	12,420	7.6%
4	رؤساء محاكم الاستئناف	1037	8,550	1,710	1,282	11,542.5	12.5%
5	قضاة محاكم الاستئناف	1024	8,550	1,710	-	10,260	8.8%
6	رؤساء محاكم البداية		7,200	1,440	792	9,432	9.2%
7	قضاة محاكم البداية	1022	7,200	1,440	-	8,640	14.3%
8	قضاة محاكم الصلح	1017	6,300	1,260	-	7,560	-7.7%
9	رؤساء النيابة	1038	6,300	1,260	630	8,190	16.5%
10	وكلاء النيابة	1021	5,625	1,125	279	7,029	30.2%
11	معاونو النيابة العامة	1040	5,400	-	-	5,400	

الشكل (1) الحد الأدنى للرواتب الإجمالية لموظفي السلطة القضائية



فجوة الرواتب في السلك الدبلوماسي

بتطبيق التمرين السابق على موظفي السلك الدبلوماسي، نجد أن نسبة الزيادة بالرواتب في كل مرتبة عن المرتبة التي تسبقها بلغت (21.1%، 11.5%، 11.1%، 17.6%، 14.5% و 31.4%) لكل من (الملحق الدبلوماسي، والسكرتير الثالث، والسكرتير الثاني، والسكرتير الأول، والمستشار، والمستشار الأول، والسفير) على التوالي. وقد بلغت نسبة الزيادة براتب السفير عن راتب الملحق الدبلوماسي 165%، مع العلم انه قد تم احتساب الراتب الإجمالي على أدنى مربوط الدرجة ودون أي اقدميات. بالإضافة إلى الراتب الإجمالي للموظف في السلك الدبلوماسي، فإن كل موظف يحصل، حسب رتبته ودرجته الوظيفية، على علاوة غلاء معيشة والتي تتراوح نسبتها ما بين 150% و 450% من الراتب الأساسي، وبدل سكن بنسبة 50% من غلاء المعيشة، وصرف رسوم تعليم مدرسي لأبناء موظفي السلك بواقع 70% من قيمة الرسوم الدراسية. وذلك بالإضافة إلى المبلغ النقدي المقطوع الذي تم ذكره سابقاً (أنظر الجدول 7)¹³.

جدول (7): مقارنة رواتب موظفي السلك الدبلوماسي

الراتب بالدولار							
رمز الدرجة	الوظيفة	رمز الوظيفة	الراتب الاساسي	علاوة طبيعة العمل	علاوة التمثيل	اجمالي	نسبة الزيادة في كل درجة عن الدرجة التي تسبقها
1	سفير	610	1,350.00	1,148.00	675.00	3,173.00	31.4%
2	مستشار أول	611	1,050.00	840.00	525.00	2,415.00	14.5%
3	مستشار	612	950.00	684.00	475.00	2,109.00	17.6%
4	سكرتير أول	613	850.00	519.00	425.00	1,794.00	11.1%
5	سكرتير ثاني	614	780.00	445.00	390.00	1,615.00	11.5%
6	سكرتير ثالث	615	700.00	399.00	350.00	1,449.00	21.1%
7	ملحق	616	620.00	267.00	310.00	1,197.00	
الراتب بالشيكل							
رمز الدرجة	الوظيفة	رمز الوظيفة	الراتب الاساسي	علاوة طبيعة العمل برمز 1710	علاوة التمثيل برمز 1715	اجمالي	نسبة الزيادة في كل درجة عن الدرجة التي تسبقها
1	سفير	610	5,940.00	5,051.20	2,970.00	13,961.20	31.4%
2	مستشار أول	611	4,620.00	3,696.00	2,310.00	10,626.00	14.5%
3	مستشار	612	4,180.00	3,009.60	2,090.00	9,279.60	17.6%
4	سكرتير أول	613	3,740.00	2,283.60	1,870.00	7,893.60	11.1%
5	سكرتير ثاني	614	3,432.00	1,958.00	1,716.00	7,106.00	11.5%
6	سكرتير ثالث	615	3,080.00	1,755.60	1,540.00	6,375.60	21.1%
7	ملحق	616	2,728.00	1,174.80	1,364.00	5,266.80	

13 قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005

فجوة الرواتب في القطاع الامني-العسكري

الجدولين رقم 8 و 9 ادناه يوضح الفجوة في رواتب منتسبي القطاع الامني- العسكري الفلسطيني.

جدول رقم (8) مقارنة رواتب موظفي قوى الأمن

الرتبة	الراتب الأساسي	الراتب الإجمالي	عدد الموظفين لكل رتبة	مجموع الرواتب الأساسية لكل رتبة	مجموع الرواتب الإجمالية لكل رتبة	نسبة الموظفين في كل رتبة الى اجمالي عدد الموظفين	نسبة الرواتب الإجمالية لكل رتبة من مجموع الرواتب الإجمالية	نسبة الزيادة في الراتب الاساسي لكل رتبة عن الرتبة التي تسبقها	نسبة الزيادة في المتوسط الاجمالي لكل رتبة عن الرتبة التي تسبقها
لواء	4,020.00	12,590.69	59.00	237,180.00	742,850.60	0.09%	0.30%	11.05%	27.51%
عميد	3,620.00	9,873.91	527.00	1,907,740.00	5,203,548.51	0.80%	2.11%	9.04%	25.92%
عقيد	3,320.00	7,841.53	1,829.00	6,072,280.00	14,342,154.02	2.79%	5.80%	17.73%	28.70%
مقدم	2,820.00	6,092.74	4,606.00	12,988,920.00	28,063,160.52	7.03%	11.36%	9.73%	19.53%
رائد	2,570.00	5,097.36	6,988.00	17,959,160.00	35,620,380.14	10.66%	14.42%	12.23%	17.05%
نقيب	2,290.00	4,354.84	6,203.00	14,204,870.00	27,013,062.56	9.47%	10.93%	9.57%	9.75%
ملازم أول	2,090.00	3,967.82	5,950.00	12,435,500.00	23,608,500.69	9.08%	9.56%	6.63%	13.35%
ملازم	1,960.00	3,500.47	5,974.00	11,709,040.00	20,911,833.13	9.12%	8.46%	7.10%	9.71%
مساعد أول	1,830.00	3,190.77	7,174.00	13,128,420.00	22,890,585.98	10.95%	9.26%	7.65%	10.87%
مساعد	1,700.00	2,877.97	11,267.00	19,153,900.00	32,426,042.69	17.19%	13.12%	8.28%	10.36%
رقيب أول	1,570.00	2,607.75	8,569.00	13,453,330.00	22,345,785.97	13.08%	9.04%	5.37%	11.78%
الرقيب	1,490.00	2,332.91	3,429.00	5,109,210.00	7,999,551.57	5.23%	3.24%	5.67%	8.92%
العريف	1,410.00	2,141.87	802.00	1,130,820.00	1,717,776.82	1.22%	0.70%	6.02%	10.24%
الجندي	1,330.00	1,942.92	2,155.00	2,866,150.00	4,187,002.44	3.29%	1.69%		
المجموع			65,532.00	132,356,520.00	247,072,235.64				

المصدر: قاعدة بيانات الادارة المالية العسكرية.

بالنسبة لقوى الامن الفلسطينية، وكما يوضح الجدول (8) أعلاه لمقارنة متوسط الرواتب الاجمالية في كل رتبة حسب عدد الموظفين في كل رتبة، فإن حصة الرتب العليا والمتمثلة في اللواء والعميد ما زالت مرتفعة، بحيث شكلت حصة اللواء 3.3% من حجم الإنفاق على مجموع رواتب قوى الأمن، مع العلم ان نسبة الموظفين في رتبة لواء فقط تبلغ 0.09% من مجموع الموظفين الكلي لقوى الامن، أما بالنسبة للموظفين برتبة الجندي فتبلغ نسبتهم 3.29% من اجمالي الموظفين وبحجم انفاق من اجمالي الرواتب المدفوعة يبلغ فقط 1.69%.

وبالاطلاع على متوسط إجمالي الراتب لكل رتبة (مجموع الرواتب في كل رتبة/عدد الموظفين في الرتبة) نجد أن نسبة الزيادة بالرواتب في كل رتبة عن الرتبة التي تسبقها بلغت (10.24%، 8.92%، 11.78%، 10.36%، 10.48%، 9.71%، 13.35%، 9.75%، 17.05%، 19.53%، 28.70%، 25.92%، 27.51%) للرتب التالية (عريف، رقيب أول، مساعد، مساعد أول، ملازم، ملازم أول، نقيب، رائد، مقدم، عقيد، وعميد) على التوالي. كما ونلاحظ انه باستثناء الرتب من لواء إلى ملازم أول فان نسبة الراتب المدفوع لكل رتبة من مجموع الرواتب اقل من نسبة الموظفين في الفئة نفسها للعدد الاجمالي للموظفين. ويتقاضى الفريق وهي اعلى رتبة عسكرية حوالي 6 اضعاف راتب الجندي وهي أدنى رتبة.

إضافة إلى الامتيازات المباشرة وما يصاحبها من إشكاليات وفجوات في الرواتب ما بين الفئات المختلفة في قطاع قوى الأمن الفلسطينية، يظهر أن فجوة الرواتب تتعمق عند احتساب العلاوات الإضافية غير المرتبطة في الرواتب والمخصصة لأصحاب الرتب العالية في قوى الأمن، وتشمل هذه الامتيازات استخدام المركبات الحكومية ومخصصات الهواتف النقالة ومخصصات المحروقات وغيرها من الامتيازات الوظيفية والعلاوات الإشرافية (جدول 9)¹⁴.

الاستنتاج الرابع: تتكرر فجوة الرواتب في القطاع الامني- العسكري بين الرتب المختلفة بشكل مشابه للقطاعات المدنية الأخرى، وتتسع هذه الفجوة مع احتساب الامتيازات والعلاوات المصاحبة للرتب العليا.

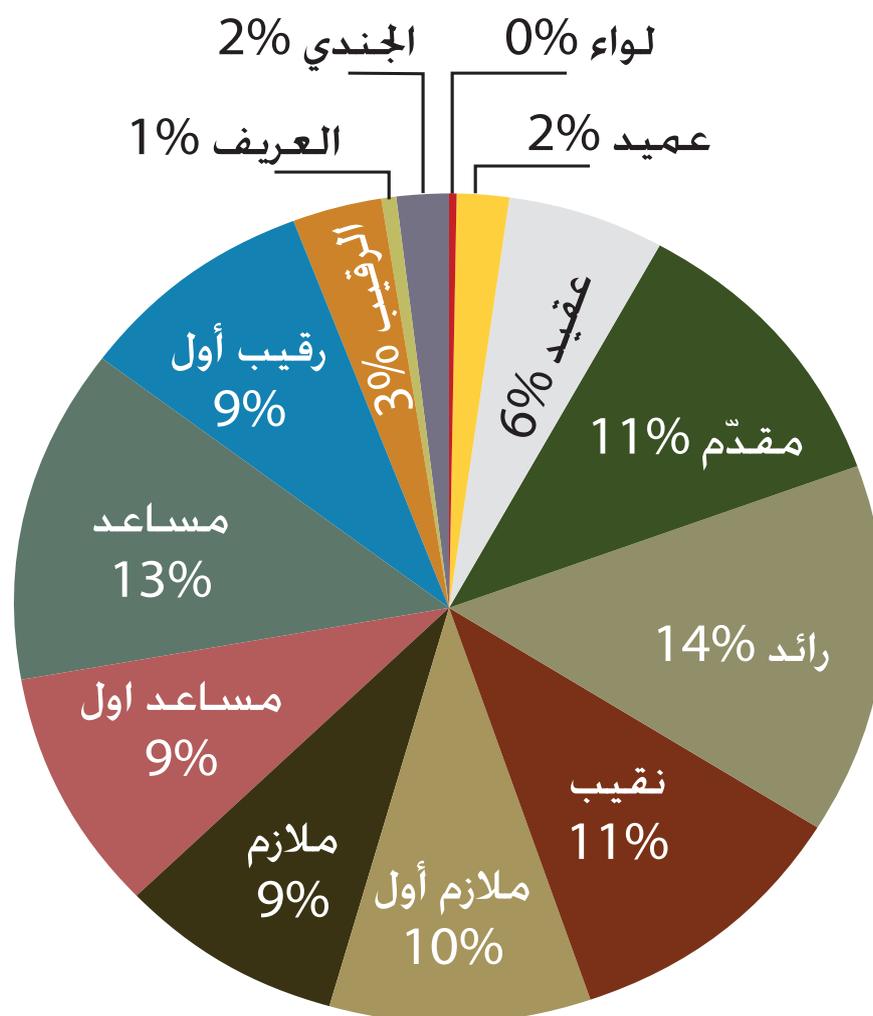
14 مصدر غير منشور من الادارة المالية المركزية

جدول رقم (9) نسبة الزيادة بمتوسط الرواتب الاجمالية للعسكريين لكل رتبة عن الرتب التي تسبقها

الرتبة	إجمالي الراتب	نسبة الزيادة في إجمالي الراتب	الزيادة بنسبة راتب اللواء	الزيادة بنسبة راتب العميد	الزيادة بنسبة راتب العقيد	الزيادة بنسبة راتب مقدم	الزيادة بنسبة راتب رائد	الزيادة بنسبة راتب نقيب	الزيادة بنسبة راتب ملازم أول	الزيادة بنسبة راتب ملازم	الزيادة بنسبة راتب مساعد أول	الزيادة بنسبة راتب مساعد	الزيادة بنسبة راتب رقيب أول	الزيادة بنسبة راتب رقيب	الزيادة بنسبة راتب اعريف	الزيادة بنسبة راتب الجندي
لواء	12,590.69	%28	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%10
عميد	9,873.91	%26	%28	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%20
عقيد	7,841.53	%29	%61	%26	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%9
مقدم	6,092.74	%20	%107	%62	%94	%29	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
رائد	5,097.36	%17	%147	%127	%80	%54	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
نقيب	4,354.84	%10	%189	%127	%98	%54	%28	%17	%10	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
ملازم أول	3,967.82	%13	%217	%149	%124	%91	%46	%24	%13	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
ملازم	3,500.47	%10	%260	%182	%124	%74	%60	%24	%13	%0	%0	%0	%0	%0	%0	%0
مساعد أول	3,190.77	%11	%295	%209	%146	%91	%60	%36	%24	%10	%0	%0	%0	%0	%0	%0
مساعد	2,877.97	%10	%337	%243	%172	%112	%77	%51	%38	%22	%11	%0	%0	%0	%0	%0
رقيب أول	2,607.75	%12	%383	%279	%201	%134	%95	%67	%52	%34	%22	%10	%0	%0	%0	%0
الرقيب	2,332.91	%9	%440	%323	%236	%161	%118	%87	%70	%50	%37	%23	%0	%0	%0	%0
العريف	2,141.87	%10	%488	%361	%266	%184	%138	%103	%85	%63	%49	%34	%9	%0	%0	%0
الجندي	1,942.92	%0	%548	%408	%304	%214	%162	%124	%104	%80	%64	%48	%34	%20	%10	%0

يتضح من الجدول أعلاه، وجود فجوة في الراتب الاجمالي ما بين راتب اللواء وراتب الجندي، حيث يزيد متوسط راتب اللواء 548% عن متوسط راتب الجندي، عدا عن تلك الفروقات التي تم ذكرها من مركبات وبدل محروقات ومرافق وهاتف الخ. والشكل ادناه يوضح الحصة الاجمالية لمتوسط رواتب موظفي قوى الامن حسب الرتب العسكرية المختلفة، كما ويوضح الشكل التالي (2) حصة رواتب موظفي قوى الأمن حسب الرتب العسكرية المختلفة.

الشكل (2) حصة رواتب موظفي قوى الامن حسب الرتب العسكرية المختلفة



جدول رقم (10) مقارنة شاملة لرواتب الشق المدني و الشق العسكري

الدرجة الوظيفية للسلك الدبلوماسي	الراتب الإجمالي للسلك الدبلوماسي	الدرجة الوظيفية للسلطة القضائية	الراتب الإجمالي للسلطة القضائية	الرتبة العسكرية	متوسط الراتب الإجمالي للموظفين العسكريين	الدرجة الوظيفية للخدمة المدنية	متوسط الراتب الإجمالي للخدمة المدنية - أدنى مربوط الدرجة
سفير	13,961.20	رئيس محكمة عليا	15,750.00	لواء	12,590.69	A1	8,302.10
مستشار أول	10,626.00	نواب رئيس المحكمة العليا+ النائب العام	14,076.00	عميد	9,873.91	A2	7,310.54
مستشار	9,279.60	قضاة المحكمة العليا+ مساعد النائب العام	12,420.00	عقيد	7,841.53	A3	6,125.24
سكرتير أول	7,893.60	رؤساء محاكم الاستئناف	11,542.50	مقدم	6,092.74	A4	5,683.94
سكرتير ثاني	7,106.00	قضاة محاكم الاستئناف	10,260.00	رائد	5,097.36	A	4,945.64
سكرتير ثالث	6,375.60	رؤساء محاكم البداية	9,432.00	نقيب	4,354.84	B	4,529.34
ملحق	5,266.80	قضاة محاكم البداية	8,640.00	ملازم أول	3,967.82	C	4,113.04
		قضاة محاكم الصلح	7,560.00	ملازم	3,500.47	الأولى	3,141.74
		رؤساء النيابة	8,190.00	مساعد أول	3,190.77	الثانية	2,957.77
		وكلاء النيابة	7,029.00	مساعد	2,877.97	الثالثة	2,773.79
		معاونو النيابة العامة	5,400.00	رقيب أول	2,607.75	الرابعة	2,589.82
				الرقيب	2,332.91	الخامسة	2,405.84
				العريف	2,141.87	السادسة	2,143.36
				الجندي	1,942.92	السابعة	2,034.15
						الثامنة	1,854.43
						التاسعة	1,749.22
						العاشر	1,581.50

الفجوة الأفقية في رواتب القطاعات المختلفة

الجدول (10) أعلاه يوضح الفجوة برواتب الموظفين الحكوميين وفقا لهيكلية القوانين والتي تضم: موظفي الخدمة المدنية، موظفي السلطة القضائية، وموظفي السلك الدبلوماسي، وموظفي قوى الامن الفلسطينية.

ويبين الجدول أعلاه التفاوت والفجوات في الرواتب ما بين الدوائر الحكومية المختلفة، بحيث يصل الحد الأدنى للراتب الشهري للسفير لـ 13,961 شيكل مع العلم انه لم يتم احتساب علاوة غلاء المعيشة، اما بالنسبة لرئيس المحكمة العليا فيصل الحد الأدنى لراتبه الشهري 15,750 شيكل، ويبلغ الراتب الشهري للواء 12,590 شيكل. اما الفئات العليا لموظفي الخدمة المدنية فيبلغ الحد الأدنى للراتب الشهري 8,302 شيكل، وبالتالي نلاحظ وجود فجوات بالرواتب ما بين الفئات والرتب العليا في الدوائر الحكومية المختلفة.

بالإضافة إلى ما تم ذكره من فروقات في الرواتب داخل الفئات الوظيفية بشقيها المدني والعسكري، هنالك فجوة في رواتب القطاعات المختلفة، كما أن هناك فجوة في رواتب موظفي الخدمة المدنية تبعا للوزارة بسبب قرارات مجلس الوزراء الصادرة بخصوص رفع طبيعة العمل لبعض المسميات الوظيفية دون غيرها. فعلى سبيل المثال: تم رفع طبيعة العمل للمعلمين والعاملين في سلك التعليم بنسبة 15%، وسيتم رفع العلاوة بنسبة 5% مرة اخرى اعتبارا من 2018/1/1، كما تم رفع علاوة طبيعة العمل للمهندسين بنسبة 30%، وتم مضاعفة طبيعة العمل للعاملين في المهن الصحية من ممرضين وفنيين تخدير وباقي المهن الصحية، كما وتمت مضاعفة طبيعة العمل للموظفين العاملين في وزارة الصحة بحيث نجد أن الموظف الإداري في وزارة الصحة تبلغ طبيعة العمل لديه 50% بينما في باقي الوزارات تبلغ نسبة طبيعة العمل 25% لنفس المسمى الوظيفي، عوضا عن علاوة المخاطرة التي يتم صرفها بنسبة 35% للعاملين الإداريين في وزارة الصحة، ويستثنى العاملون في مقر الوزارة مما شكل فجوة في رواتب الموظفين الذين يشغلون نفس المسميات الوظيفية، بحيث يزيد راتب الموظف بنفس المسمى الوظيفي والمؤهل العلمي من العاملين في وزارة الصحة بنسبة تتراوح من 55% إلى 65% عن نظرائهم في باقي الوزارات.¹⁵

موظفو العقود

بخصوص رواتب موظفي العقود فإنها تخضع لقرار مجلس الوزراء رقم (335) لسنة 2005 بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية. أما بخصوص تحديد رواتب موظفي العقود، فإنه وحتى تاريخه، يوجد غياب لإطار تنظيمي يحدد رواتب موظفي العقود، حيث نجد وظائف برواتب شهرية قيمتها تساوي الحد الأدنى للأجور وهو 1450 شيقل، ونجد بالمقابل رواتب تبلغ قيمتها 3000 دولار، أي ما يعادل راتب وزير. وهناك عقود تتجاوز قيمتها راتب رئيس الوزراء البالغة قيمته 4000 دولار. كما ونجد أيضاً تبايناً في قيمة الراتب لنفس المسمى الوظيفي داخل الوزارات، ويوجد اختلاف في قيمة الراتب مع باقي الوزارات، بحيث نجد أن هنالك مسميات وظيفية تتقاضى راتب موازي لراتب الخدمة المدنية وبكامل علاوات قانون الخدمة المدنية: من طبيعة عمل وبدل تنقل ثابت، وهنالك رواتب عقود لنفس المسميات ولا تطبق عليهم أي من العلاوات¹⁶.

1.3 احتساب معامل جيني (Gini Coefficient) للعدالة في الرواتب

معامل جيني هو أحد أهم المقاييس المهمة والمعتبرة لقياس عدالة توزيع الدخل في أي اقتصاد، وهي الأداة الأكثر شيوعاً في هذا المجال. وسمي بهذا الاسم نسبة إلى العالم الذي صمم هذا المعامل (كواردو جيني). وتتحصر قيمة هذا المعامل بين الصفر والواحد. فكلما اقتربت قيمة المعامل من الصفر كلما كان توزيع الدخل بين أفراد المجتمع أكثر عدالة، والعكس صحيح.

بلغت قيمة معامل جيني حسب موقع برنامج تطوير الأمم المتحدة في عام 2013 حوالي 35.5% ، كما وبلغ معامل جيني حسب تقرير التنمية البشرية لموقع برنامج تطوير الأمم المتحدة عام 2016 حوالي 34.5% وذلك للأعوام من 2010-2015، مع العلم انه تتراوح قيمة معامل جيني في البلدان التي تتمتع بعدالة نسبية بين 25% و30%.

ويعرض هذا الجزء من التقرير احتساب وتحليل معامل جيني في فلسطين، وتحديدًا للعاملين في القطاع العام من مدنيين وعسكريين. ويعرض الجدول التالي (11) نتائج احتساب هذا المعامل في فلسطين.

جدول (11): إحتساب معامل Gini

الدرجة / الرتبة / المسمى	*الراتب الإجمالي	*نسبة الراتب الإجمالي من إجمالي الرواتب	*نسبة الراتب الإجمالي التراكمية	*النسبة التراكمية من التعداد الكلّي	حساب المساحة "GINI"
	-	0	0	0	0
العاشرة	1,375.00	%0.46	%0.46	%2.04	%0.005
التاسعة	1,529.50	%0.52	%0.98	%4.08	%0.015
الثامنة	1,621.50	%0.55	%1.52	%6.12	%0.026
الجندي	1,942.92	%0.65	%2.18	%8.16	%0.038
السابعة	1,788.00	%0.60	%2.78	%10.20	%0.051
العريف	2,141.87	%0.72	%3.50	%12.24	%0.064
السادسة	1,884.00	%0.63	%4.14	%14.29	%0.078
الرقيب	2,332.91	%0.79	%4.92	%16.33	%0.092
الخامسة	2,125.00	%0.72	%5.64	%18.37	%0.108
الرابعة	2,287.50	%0.77	%6.41	%20.41	%0.123
رقيب أول	2,607.75	%0.88	%7.29	%22.45	%0.140
الثالثة	2,450.00	%0.83	%8.11	%24.49	%0.157
مساعد	2,877.97	%0.97	%9.08	%26.53	%0.175
الثانية	2,612.50	%0.88	%9.96	%28.57	%0.194
الأولى	2,775.00	%0.93	%10.89	%30.61	%0.213
مساعد أول	3,190.77	%1.07	%11.97	%32.65	%0.233
ملازم	3,500.47	%1.18	%13.15	%34.69	%0.256
ملازم أول	3,967.82	%1.34	%14.48	%36.73	%0.282
C	3,705.00	%1.25	%15.73	%38.78	%0.308
نقيب	4,354.84	%1.47	%17.20	%40.82	%0.336
B	4,080.00	%1.37	%18.57	%42.86	%0.365
A	4,455.00	%1.50	%20.07	%44.90	%0.394
رائد	5,097.36	%1.72	%21.79	%46.94	%0.427
ملحق	5,266.80	%1.77	%23.56	%48.98	%0.463
معاونو النيابة العامة	5,400.00	%1.82	%25.38	%51.02	%0.499
A4	5,152.00	%1.73	%27.12	%53.06	%0.536
مقدم	6,092.74	%2.05	%29.17	%55.10	%0.574
A3	5,552.00	%1.87	%31.04	%57.14	%0.614
سكرتير ثالث	6,375.60	%2.15	%33.18	%59.18	%0.655
وكلاء النيابة	7,029.00	%2.37	%35.55	%61.22	%0.701

فجوة الرواتب في الوظيفة العمومية: الواقع والإجراءات المقترحة لردمها

%0.750	%63.27	%37.94	%2.39	7,106.00	سكرتير ثاني
%0.797	%65.31	%40.20	%2.25	6,696.00	A2
%0.846	%67.35	%42.75	%2.55	7,560.00	قضاة محاكم الصلح
%0.899	%69.39	%45.39	%2.64	7,841.53	عقيد
%0.953	%71.43	%48.04	%2.66	7,893.60	سكرتير أول
%1.009	%73.47	%50.80	%2.76	8,190.00	رؤساء النيابة
%1.063	%75.51	%53.38	%2.57	7,638.00	A1
%1.119	%77.55	%56.28	%2.91	8,640.00	قضاة محاكم البداية
%1.181	%79.59	%59.41	%3.12	9,279.60	مستشار
%1.245	%81.63	%62.59	%3.18	9,432.00	رؤساء محاكم البداية
%1.311	%83.67	%65.91	%3.33	9,873.91	عميد
%1.380	%85.71	%69.37	%3.46	10,260.00	قضاة محاكم الاستئناف
%1.452	%87.76	%72.94	%3.58	10,626.00	مستشار أول
%1.528	%89.80	%76.83	%3.89	11,542.50	رؤساء محاكم الاستئناف
%1.611	%91.84	%81.01	%4.18	12,420.00	قضاة المحكمة العليا+ مساعد النائب العام
%1.697	%93.88	%85.25	%4.24	12,590.69	لواء
%1.788	%95.92	%89.96	%4.70	13,961.20	سفير
%1.884	%97.96	%94.70	%4.74	14,076.00	نواب رئيس المحكمة العليا+ النائب العام
%1.987	%100.00	%100.00	%5.30	15,750.00	رئيس محكمة عليا
%32.62				296,947.84	المجموع
%17.38	Area				
%34.75	Gini Value ¹⁷				

17 طريقة احتساب معامل جيني:

أولا يتم ترتيب الرواتب من الأدنى قيمة الى الأعلى قيمة.

نسبة الراتب الإجمالي من إجمالي الرواتب = الراتب الشهري الإجمالي لكل درجة وظيفية (مدني وعسكري) مقسوما على مجموع الرواتب الإجمالية.

نسبة الراتب الإجمالي التراكمية: هي النسبة التراكمية لنسبة الراتب الإجمالي من إجمالي الرواتب حيث يتم اضافة كل نسبة من النسب الى مجموع النسب التي تسبقها

* النسبة التراكمية من التعداد الكلي: هي نسبة الموظف (الدرجة الوظيفية) بالنسبة لعدد الدرجات الوظيفية (49 مدني + عسكري)، ويتم اضافة نسبة كل درجة وظيفية الى الدرجة التي تسبقها لعمل النسبة التراكمية.

يتم احتساب مجموع المساحة تحت المنحنى من خلال احتساب معدل نسبة الراتب التراكمية (القيمة 1 + القيمة 2/2، ومن ثم يتم ضربها بنسبة كل درجة من إجمالي الدرجات، 0.0204 (49/1). (32.62%)

يتم احتساب المساحة الواقعة بين خط المساواة ومنحنى لورينزو من خلال طرح قيمة المساحة تحت منحنى لورينزو من المساحة الواقعة تحت خط المساواة (0.5) = (32.62 - 0.5) = 17.38

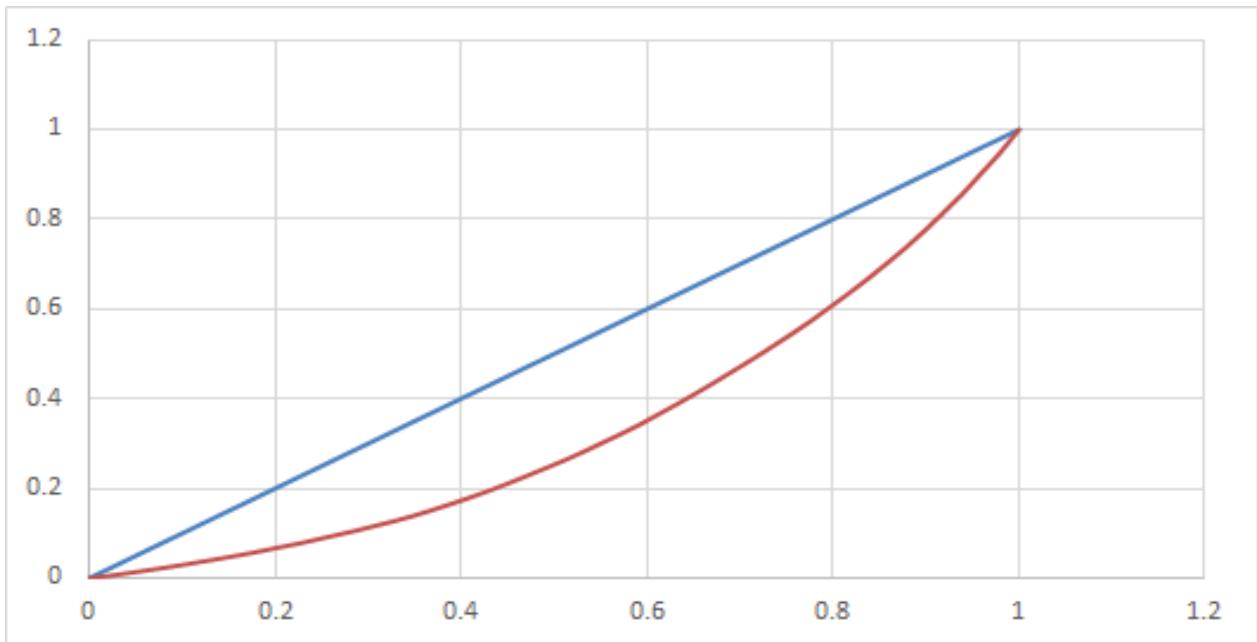
يتم احتساب معامل جيني من خلال احتساب نسبة المساحة الواقعة بين خط المساواة ومنحنى لورينزو بالنسبة للمساحة تحت خط المساواة = (0.5/17.38) = 34.75%

Source of calculation steps: http://www.econedlink.org/lessons/docs_lessons/885_ginicoeffanskey1.pdf

الجدول أعلاه يقيس معامل جيني لعدالة توزيع رواتب موظفي القطاع الحكومي، حيث بلغت قيمة معامل جيني حسب الجدول أعلاه 33.51%، وهي قيمة تفوق القيم السائدة في الدول التي تتمتع بمستوى عدالة جيد والتي تتراوح قيمة المعامل فيها بين 25% و30%. وبالتالي تبين النتائج تدني منسوب العدالة في توزيع الدخل على موظفي القطاع الحكومي في فلسطين¹⁸.

الشكل رقم 3 أدناه يوضح رسم منحنى لورنز، بحيث يبين المحور السيني النسبة التراكمية للموظفين حسب الدرجة/ الرتبة، ويبين المحور الصادي النسبة التراكمية للرواتب، بحيث تبين المساحة ما بين المنحنى والخط المستقيم (خط المساواة) قيمة معامل جيني. وبالتالي كلما زادت المساحة زادت اللامساواة والفجوات في توزيع الدخل ما بين الموظفين في القطاع الحكومي.

الشكل رقم (3) منحنى لورنز وخط المساواة للعاملين في القطاع الحكومي الفلسطيني



18 معامل جيني: نسبة للعالم كورادو جيني) من المقاييس الهامة والأكثر شيوعاً في قياس عدالة توزيع الدخل القومي، تعتمد فكرته على منحنى لورنز، يمتاز معامل جيني بأنه يعطي قياساً رقمياً لعدالة التوزيع، وتتلخص فكرته بحساب المساحة المحصورة بين منحنى لورنز وبين خط المساواة (الخط القطري الواصل بين نقطة الاصل والنقطة (1، 1) في الرسم البياني) وضرب هذه المساحة بـ 2، وذلك لأن مساحة المثلث المحصورة بين خط التساوي والإحداثيين الأفقي والعمودي تساوي 0.5، لذا فإن معامل جيني ينحصر بين الصفر والواحد، حيث يكون صفراً عندما ينطبق منحنى لورنز على خط التساوي وتكون المساحة مساوية للصفر ويكون عندها توزيع الدخل متساوياً لجميع أفراد المجتمع (التوزيع الأمثل للدخل)، بينما يكون معامل جيني مساوياً للواحد عندما ينطبق منحنى لورنز على الخط الأفقي والخط العمودي وتكون المساحة بين خط التساوي ومنحنى لورنز تساوي 0.5 وتكون عندها قيمة معامل جيني مساوية للواحد الصحيح وفي هذه الحالة يكون توزيع الدخل في أسوأ أحواله، أي أنه كلما كانت قيمة معامل جيني صغيرة كلما كانت عدالة توزيع الدخل أفضل.

نخلص بالقول إن الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية ستظل مستمرة باستمرار مسبباتها. وأن أحد أبرز تلك المسببات يتمثل بالخلل الهيكلي لبند الرواتب والأجور في موازنة السلطة. فبالإضافة إلى أنه لا زال يثقل كاهل السلطة بأعباء إضافية، فإنه يحمل أبعادا اجتماعية سلبية تؤثر على نسيج المجتمع وتماسكه.

النتائج أعلاه تؤكد وجود تباين ملموس بين الرواتب والأجور والمكافآت للعاملين في القطاعين المدني (الوزاري وغير الوزاري) والأمني والعسكري. ولا تقتصر هذه الإشكالية على تباين الرواتب فقط، بل تتعداها إلى قيمة الامتيازات والمكافآت المرافقة لهذه الرواتب والتي تحدث قفزة في المجموع العام لما يتم الحصول عليه ماليا، الأمر الذي أدى إلى هدر المال العام وتضخيم لا مبرر له لرواتب العديد من الوظائف. وبالنسبة للفئات العليا في المؤسسات المختلفة، فإنه يوجد غياب لسياسة ومعايير تحديد الدرجات الوظيفية لشاغلي رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية ودون تحديد سقف أعلى للرواتب مما أدى إلى إرهاق خزينة الدولة، كما وأدى إلى تقاضي بعض رؤساء هذه المؤسسات رواتب ومكافآت قد تصل بمجموعها إلى أعلى مما يتقاضاه رئيس السلطة الفلسطينية، أي أكثر من 10,000 دولار. عدا عن ذلك، يوجد غياب لسياسة واضحة لدى الحكومة أو معايير محددة ومعتمدة يتم بناء عليها تحديد رواتب ومكافآت رؤساء المؤسسات العامة.

إن المعطيات الواردة في هذه الورقة تشير بوضوح إلى وجود فجوة بين رواتب الموظفين الحكوميين، سواء داخل المؤسسة (حسب اختلاف الفئات والدرجات والرتب) أو على مستوى المؤسسات الحكومية فيما بينها. وتوصلت هذه الورقة التحليلية إلى أن مستوى العدالة في توزيع الدخل بين الموظفين العاملين في السلطة الفلسطينية منخفض. إذ فاقت قيمة معامل جيني (كمؤشر لعدالة توزيع الدخل) النسبة السائدة في الدول المعروفة بوجود مستوى عدالة جيد فيها.

وأظهر التحليل إلى وجود أسباب عديدة أدت إلى نشوء الفجوة في الرواتب، أهمها:

- الأطر والمرجعيات القانونية المنظمة والمحددة لسلم الرواتب في كل قطاع حكومي (مدني أم عسكري)، حيث لم تعط العناية الكافية ولم تستوف حقها في البحث والتحليل والدراسة. وربما كان وزن وتأثير العوامل السياسية والتنظيمية أكبر من المعايير العلمية المدروسة في مثل هذه الحالات.
- ساهمت الاستثناءات والبدلات الإضافية التي يحظى بها كبار الموظفين والمسؤولين في المؤسسات المدنية والعسكرية في تعميق فجوة الرواتب في الكادر الحكومي.
- إن ضعف تطبيق أسس الشفافية والمساءلة من شأنه إضعاف الرقابة على المؤسسات الحكومية ومراكز المسؤولية. وبالتالي استمرار الخروقات لسلم الوظيفي والكوادر المالية المطبقة (على علتها) على الموظفين الحكوميين.

4. التوصيات المقترحة لردم فجوة الرواتب

بناء على النتائج التي توصلت اليها هذه الورقة التحليلية، نقدم فيما يلي جملة من المقترحات الهادفة لجسر الفجوة ما بين رواتب الموظفين الحكوميين وتحسين مستوى العدالة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الفلسطيني:

تشكيل لجنة وزارية عليا تضم في عضويتها ديوان الموظفين العام وديوان الرقابة المالية والادارية ووزارة المالية والتخطيط ووزارة العمل ووزارة الاقتصاد، حيث تناط بهذه اللجنة وتوكل لها مهمة اعداد سياسة رواتب عامة لموظفي السلطة في كافة القطاعات، مع مراعاة الاوضاع الاقتصادية وتكاليف المعيشة ومتوسط رواتب القطاع الخاص، وغيرها من البيانات والمؤشرات. وعلى ضوء اقرار هذه السياسة يتم تعديل القوانين ذات الصلة. ويمكن لهذه اللجنة ان تستعين بلجنة فنية من موظفي هذه الجهات لمساعدتها في مهامها، يرافقها تشكيل لجنة من اطراف معنية في المجتمع المدني لمتابعة عمل هذه اللجنة الوزارية المقترحة، والمشاركة من خلال اليات حوار مع الحكومة في صياغة هذه السياسة، ومتابعة رصد تطبيق هذه السياسة بعد إقرارها، بحيث يتم الاخذ بنظر الاعتبار الآتي:

1. مراجعة وتعديل سلم الرواتب في القوانين المحددة لسلم الرواتب في الخدمة المدنية والعسكرية وموظفي السلك الدبلوماسي والقضاء، وذلك لتقليل الفجوة في الرواتب الأساسية. ولا بد في هذا السياق من تطبيق تمرين معامل جيني على التعديلات المقترحة لضمان الوصول إلى أعلى قدر ممكن من العدالة في تحديد الرواتب. وبالتالي، توزيع الدخول بين الموظفين في الفئات الوظيفية والقطاعات المختلفة بعدالة، ومع الاخذ بالاعتبار ان الامتيازات المالية والراتب لا يمكن العودة بهما في أثر رجعي، مع امكانية تعديل القانون، ووضع مادة انتقالية توقف الزيادات اللاحقة لحين الوصول الى الحالة الجديدة.
2. مراجعة جدول علاوة طبيعة العمل وذلك بسبب اختلاف طبيعة العمل ما بين المؤسسات لنفس المسمى الوظيفي والدرجة الوظيفية.
3. مراعاة رفع رواتب موظفي الفئات الدنيا في الشقين المدني والعسكري عند تعديل القوانين واللوائح التنفيذية الخاصة بسلم الرواتب وذلك لتقليل الفجوة ما بين الدرجات/الرتب.
4. الالتزام بقانون الموازنة العامة والذي يحدد السقف الأعلى للعقود بقيمة 4000 دولار وتجنب أي استثناءات تصدر عن مجلس الوزراء.
5. اتباع النهج الصارم من قبل مجلس الوزراء على منح الموافقة للتعاقد مع الموظفين الذين تزيد قيمة راتبهم الشهري عن 1500 دولار، وعدم منح درجة سفير لأي شخص لا يمارس مهمات سفير بشكل فعلي.

6. مراجعة نسب غلاء المعيشة لموظفي السلك الدبلوماسي حيث يوجد دول تكون نسبة غلاء المعيشة فيها اقل من نسبة غلاء المعيشة في فلسطين ورغم ذلك يتم صرف غلاء معيشة اكبر. إعادة النظر في الآلية التي يتم بموجبها منح كوبونات المحروقات للموظفين العسكريين، وضرورة اعتماد آلية جديدة يتم بموجبها ضبط استخدام المركبات الحكومية واستهلاك الوقود.
7. اعتماد آليات واضحة وشفافة لبند النثریات ومخصصات الضیافة وبدلات السفر، وتقنين الصرف على هذا البند لكبار الموظفين ووضع حد أقصى لها.
8. إعداد وتعديل لوائح مكتوبة تنظم عملية صرف بدل المكافآت في المؤسسات العامة بشكل عام، وفي المؤسسات العامة غير الوزارية بشكل خاص.
9. إصدار قانون خاص بتحديد رواتب ومكافآت رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية أسوة بباقي الفئات العليا والخاصة كأعضاء الحكومة وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين ورئيس السلطة الوطنية.
10. تضمين القوانين ذات الاختصاص، الدرجات الوظيفية لرؤساء المؤسسات العامة والالتزام بها منعا للافراط في منح الحد الاعلى للدرجات الوظيفية لشاغلي هذه المناصب، او تحديد مستوى ودرجة شاغل هذه الوظائف مقارنة بمثيلاتها في الخدمة المدنية، واعتبار الراتب يكافئ الدرجة.
11. تكليف كل من ديوان الموظفين العام وديوان الرقابة المالية والادارية بمهام الرقابة المشددة على عمليات التعيين والترقيات في السلك الدبلوماسي حيث يملك ديوان الموظفين العام صلاحية مراقبة مدى تطبيق وزارة الخارجية لقانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية في كل ما يتعلق بشؤون التعيين والترقية. والى جانب ديوان الموظفين العام، يملك ديوان الرقابة المالية والادارية صلاحية مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العامين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والاجور.
12. وضع معايير صارمة لتصنيف موظفي وزارة الخارجية الى اداريين أو دبلوماسيين وذلك لتجنب عملية التصنيف وفقا لاعتبارات سياسية او شخصية في العديد من الأحوال.

قائمة المراجع

- سكرتاريا الفريق: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان «مجالات الترشيح والتكشف في الإنفاق الحكومي»، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، نوفمبر، 2015.
- قانون مكافئات ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004
- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005
- قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005
- قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005
- التقرير السنوي لديوان الموظفين العام للأعوام 2013-2015
- قاعدة بيانات الإدارة المالية المركزية
- بيانات غير منشورة، وزارة المالية
- بيانات غير منشورة، ديوان الموظفين العام



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب: 69647 القدس 95908

هاتف: 02 2974949 / 02 2989506

فاكس: 02 2974948

غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديفول

بالقرب من وزارة الشؤون المدنية - عمارة الحشام / الطابق الأول

تلفاكس: + 08 2884766 / + 08 2884767

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org



/AmanCoalition