



## تقرير حول

# “مجالات الترشيح والتقشف في الإنفاق الحكومي”

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة  
سكرتاريا الفريق: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

كانون اول، 2015



## فهرس المحتويات

5	ملخص تنفيذي
15	مقدمة
19	الإطار العام
19	التقشف في الإنفاق وتفعيل جباية الإيرادات والأزمة المالية.
21	اسس التقشف الرشيد.
22	تشخيص وتحليل أوجه الإنفاق العام
22	الرواتب والأجور
30	النفقات التشغيلية
35	المساعدات الإجتماعية.
39	سلطة الطاقة وصافي الإقراض
48	ملاحظات اساسية.
50	التوصيات.
54	المصادر والمراجع



## ملخص تنفيذي

نتيجة للوضع المالي الحرج الذي تعاني منه السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد اتخذ مجلس الوزراء بتاريخ 11/8/2015 قراراً بالتقشف في النفقات الحكومية. إلا أن الحكومة لم تقم بوضع خطة مفصلة ومبينة على أسس واعتبارات منهجية ومجدولة زمنياً تحدد فيها القطاعات والأولويات التي يمكن أن يتم فيها التقشف أو الترشيد في الإنفاق<sup>1</sup> ولم تحدد الآليات التي تضع قرارها هذا موضع التطبيق العملي، ومعالجة ما يمكن أن ينتج عن ذلك من إشكاليات وتحديات اقتصادية واجتماعية. بل اعتمدت في اجتماعاتها اللاحقة قرارات تكلمت عن رغبة في التقشف في مجال استخدام المركبات الحكومية ومخصصات الهواتف النقالة ومخصصات المحروقات والتعيينات أو الإحداثيات الجديدة وإعادة النظر في رواتب ومزايا رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التي هي خارج نطاق قانون الخدمة المدني. وبدون إعتناء مرجعية توجيهية أو خطة ممنهجة معتمدة وبدون تحليل كافي لتداعياتها. وبالتأكيد إن تنفيذ هذه التوصيات قد تؤدي إلى بعض التخفيض في حجم الإنفاق الجاري العام، ولكنها لن تكون كافية لتحقيق الهدف المركزي والمتمثل في تحقيق توازن نسبي في الموازنة الجارية للسلطة كافي للوصول إلى مستوى مقبول من الاستدامة المالية. وهذا الهدف لن يتحقق إلا في إطار خطة شمولية مدروسة يمكن تتبع نتائج تطبيقها وقياس تداعياتها من سنة لأخرى. وتكتسب هذه الخطة أهمية إضافية في ظل نشوب الهبة الشعبية واتجاه الأوضاع نحو المزيد من التأزم بسبب تصاعد احتمالات المواجهة المفتوحة مع الاحتلال الإسرائيلي وما سينجم عنه من أضرار بالغة للإقتصاد الفلسطيني وبالتالي ارتفاع الضغوط على موازنة السلطة.

فتجارب الدول على هذا الصعيد والأدبيات المنشورة ذات الصلة بالموضوع تُشير بوضوح إلى أن أي خطة ناجحة وناجعة للتقشف في الإنفاق يجب أن تُجيب على عدد من الأسئلة الهامة وهي:

1. ما هي الأسس أو الاعتبارات التي يجب أن تحكم الخطوط العامة للتقشف؟
2. في أي مجالات أو قطاعات يجب أن يكون التقشف آخذين بالإعتبار الأسس المعتمدة؟
3. ما هي بنود الإنفاق التفصيلية في كل واحد من هذه المجالات أو القطاعات التي يجب أن تخضع للتقشف على قاعدة الأولى ثم الأولى؟
4. الإقتصادية والإجتماعية والسياسية؟
5. وأخيراً من الذي سيتحمل أعباء أو كلفة التقشف أفراداً وفتات؟

وترى مؤسسة أمان أن هناك قطاعات كثيرة كقطاع الخدمة المدنية بما يتضمنه من امتيازات مالية تتمتع بها الفئات العليا في الوظيفة العامة والعقود والاعتمادات المالية الخاصة والعاملين خارج الأطر الرسمية في التنظيمات والإتحادات ومكاتب الشخصيات المنفذة واحتساب سنوات الخدمة التنظيمية، وكذلك مظاهر إساءة استخدام الموارد المالية في قطاعات الأمن والطاقة والشؤون الخارجية والصحة والشؤون الاجتماعية يمكن أن تشملها عملية التقشف المنشودة. إلا أن ذلك يتطلب دراسة معمقة لهذه القطاعات استناداً إلى عدد من الأسس لتحديد الثغرات التي يتم من خلالها إهدار المال العام، ومن ثم تحديد تدخلات إصلاحية محددة في هذه القطاعات يتم من خلالها إزالة هذه الثغرات وبالتالي تخفيض الإنفاق العام بأقل كلفة ورفع كفاءة توظيف أو استغلال الموارد المالية المتاحة على قلتها.

1. بالرغم أن كلا هذين المصطلحين يُستخدم في هذا التقرير بصورة تبادلية، إلا أنهما قد يختلفان في مضمونهما الفني. فالتقشف قد يعني تخفيض حجم الإنفاق الكلي مع تغيير في هيكله أو بقاءه على حاله، بينما الترشيد قد يعني تغيير في هيكل الإنفاق دون تغيير حجمه أو سقفه الكلي بالضرورة. فالأول يهتم بتخفيض الإنفاق بغض النظر عن توزيع التخفيض على بنود الإنفاق المختلفة، بينما يهتم الثاني بحجم ونوعية التخفيض بحيث تتحقق الكفاءة في الإنفاق.

## هدف التقرير

### يسعى هذا التقرير إلى:

تقديم المساعدة للحكومة الفلسطينية من خلال تقديم توصيات محددة لصانع القرار بالتدخلات الاصلاحية المطلوبة للحد من الإنفاق في بعض المجالات كمساهمة في إعداد خطة وطنية للتشفير والترشيح من قبل الحكومة الفلسطينية.

### منهجية إعداد التقرير

ترتكز منهجية إعداد هذه المبادرة وتقريرها إلى عدد من الإجراءات والخطوات نلخصها فيما يلي:

- مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الإدارة المالية العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية سواء من حيث الإطار القانوني والتنظيمي أو من حيث أدوات الرقابة على الصرف وذلك لتحديد الأسس والإجراءات التي يجب أن تستند لها أي خطة تشفير أو ترشيح للإنفاق العام.
- جمع المعلومات ذات الصلة خاصة تلك المتعلقة بخطة الإصلاح المالي والإداري التي تم إقرارها أو تم اقتراحها سابقاً من قبل الحكومة أو من قبل مؤسسات معنية بالشأن المالي الفلسطيني مثل أمان.
- إجراء عدد من المقابلات الشخصية مع مسؤولي الوزارات والمؤسسات المستهدفة للوقوف على وجهات نظرهم بخصوص مجالات التشفير الممكنة.
- تشخيص وتحليل أحجام واتجاهات الإنفاق العام في المجالات المستهدفة من واقع البيانات المالية الحقيقية، وهذه المجالات تشمل بشكل عام:
  1. الرواتب والأجور والتي تمثل أكثر من 50% من النفقات الجارية. وسيتم التمييز بين رواتب موظفي الخدمة المدنية ورواتب منتسبي القطاع الأمني نظراً لاختلاف المرجعية القانونية والتنظيمية لكليهما ونظراً أيضاً لاختلاف النظام المالي التنفيذي الذي يحكمهما. ويشكل هذا البند قاسماً مشتركاً بين جميع مراكز المسؤولية في السلطة.
  2. الإمتيازات والمخصصات المالية المصاحبة للوظائف العليا وكذلك العقود الخاصة التي يتم بموجبها تعيين موظفين عاديين أو خبراء ومستشارين بصورة مؤقتة. وهذه الامتيازات والعقود غالباً ما تتركز في قطاع الحكم والأمن (مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء والأجهزة الأمنية ومجلس القضاء ووزارة العدل ووزارة المالية).
  3. الإعانات النقدية للأسر المحتاجة والتي تتم من خلال وزارة الشؤون الإجتماعية، والتي تظهر ضمن بند النفقات التحويلية.
  4. صافي الإقراض الناجم عن استيراد الكهرباء والماء من قبل المزودين والموزعين في الأراضي الفلسطينية، والذي تقوم إسرائيل بخصمه من مستحقات السلطة المالية في إطار عملية التقاص المعتمدة بين الطرفين.
  5. التحويلات الطبية للمستشفيات الخاصة في الداخل والخارج. ويأتي جزء من مخصصات هذه التحويلات في بند صافي الإقراض.

## الإطار العام

من المتفق عليه أن الأزمة المالية ونقصها تحديدأ في هذا التقرير، العجز المزمّن الذي تعاني منه موازنة السلطة الوطنية، هي أزمة هيكلية تكوينية نشأت مع أول يوم لإقامة السلطة. ولأنها كذلك فإن معالجة أسبابها ووضع حلول لها لا يمكن أن يكون بأدوات فنية أو إدارية فقط. فالعامل الرئيس المسبب لها هو الإحتلال الإسرائيلي نظراً لسيطرته الكاملة على المعابر والحدود واستثثاره بالموارد الطبيعية بما فيها أراضي منطقة (ج) والمياه والطاقة بأنواعها بالإضافة إلى تحكمه شبه الكامل بأكثر من ثلثي الموارد المالية للسلطة المتمثلة في ضريبة القيمة المضافة والجمارك. وعلينا أن ندرك هذا السبب جيداً ونقف عنده طويلاً، لأن كافة الحلول والمقترحات التي من الممكن إتباعها ومنها التقشف أو الترشيح في الإنفاق العام على أهميته المالية والأخلاقية ستسهم بلا شك في التخفيف من حدة الأزمة المالية ولكنها بالتأكيد لن تعالجها أو تحلها بالكامل.

إن سياسة الإنفاق العشوائية والغير مستندة لسياسة وضوابط شفافة والتي تم إتباعها منذ نشوء السلطة مسؤولة عن زيادة حدة الأزمة وتفاقمها من حين لآخر. ويمكن تلخيص أبرز ملامح نتائج سياسة الإنفاق التي تم انتهاجها على النحو التالي:

« الإنفاق الجاري استمر بالازدياد في معظم السنوات الماضية وبوتيرة أسرع من الإيرادات إلى أن اقترب من 4 مليار دولار في موازنة 2015. فهدف ترشيح النفقات الجارية وإعادة هيكلتها لم ينجح بغض النظر عن محاولات التقشف التي كانت الحكومة تتبناها من فترة لآخرى. فمثلاً ارتفع الإنفاق الجاري من 2923 مليون دولار عام 2010 إلى حوالي 4000 مليون دولار في عام 2014. ومعظم هذه الزيادة كانت في بند الرواتب والأجور وبند النفقات التشغيلية الأخرى غير الرواتب وتحديدأ النفقات التحويلية. بالمقابل فإن بند صافي الإقراض بقي متذبذباً في حدود ضيقة منذ عام 2010 بعدما انخفض من أعلى مستوى له في عام 2007 (550 مليون دولار) إلى حوالي 250 مليون دولار. أما النفقات التطويرية الفعلية فشهدت تراجعاً من سنة لأخرى بعكس المنطق الإقتصادي.

« لم يطرأ أي تغيير يذكر على هيكل النفقات العامة، حيث بقيت هذه النفقات جارية في معظمها (تراوحت بين 88-92% من إجمالي الإنفاق) وجامدة في توزيعها (غير مرنة)، ويبدو أنها لا زالت تقوم على أساس البنود بالرغم من قرار اعتماد موازنة البرامج والأداء.

« كما أن التوزيع القطاعي لهذه النفقات لم يختلف كثيراً عبر السنوات. فلا زالت حصة القطاع الإقتصادي مثلاً من النفقات الجارية تتراوح بين 3-5% (وفي معظمها نفقات جارية وليست تنموية)، ويحظى القطاع الزراعي منها بأقل من 1% فقط، مقارنة بقطاع الحكم وخصوصاً القطاع الأمني مثلاً (45%) والقطاع الإجتماعي (46%).

« استمر الإنفاق على فاتورة الرواتب في الإرتفاع من سنة لأخرى في آخر 7 سنوات بالرغم من إتباع قاعدة الصفر في صافي التعيينات، بحيث ارتفع هذا الإنفاق من حوالي 1.4 مليار دولار في عام 2005 إلى ما يقارب 2 مليار دولار في عام 2014. وبقيت هذه الفاتورة تتراوح بين 50% و60% من إجمالي الإنفاق الجاري.

« إتباع السلطة الوطنية لسياسة توسعية في الإنفاق التشغيلي مثل الإيجارات ونفقات السفر والإميازات الوظيفية بشكل لا يتناسب مع الإمكانيات والموارد المتاحة مما ساهم في تفاقم العجز عاماً بعد آخر. فسادت طيلة الفترة الماضية توجهات حكومية نحو الإنفاق إلى حد التبذير والهدر للمال العام. ويمكن وصف هذا السلوك بـ «باستسهال الإنفاق أو الإفراط فيه». وقد وصل حجم هذا الإنفاق في موازنة 2015 إلى حوالي 1.5 مليار دولار أي بنسبة 48% من الإنفاق الجاري.

« الموازنة التطويرية تقلصت بشكل كبير في السنوات الأخيرة (8-6% من الموازنة العامة)، كما أنها تبدو منفصلة عن الموازنة الجارية وتمول بالكامل عن طريق المساعدات الدولية التي قد لا تسجّم في أولوياتها وتوجهاتها مع الرؤية والمصلحة الوطنية. هذا مع العلم بأن نسبة الصرف الفعلي لهذه الموازنة بقيت تتراوح بين 60-70% لاعتماد تمويل هذه النفقات بشكل كامل على المساعدات الدولية.

بنظرنا، فإن تخفيض النفقات الجارية كان يجب أن يتم منذ سنوات وبشكل خاص بعد حدوث الانقسام وحرمان الخزينة من إيرادات قطاع غزة. فكان واضحاً للجميع أن السلطة مقبلة على أزمة خانقة تستدعي معالجتها عبر سلسلة إجراءات تكشفية صارمة وجادة ولكن هذا لم يتم بل مارست الحكومة سياسة إنفاق توسعية غير أخذة بالاعتبار المستجدات التي حصلت منذ الانقسام وعدم انتظام المساعدات والمنح مما اضطرها إلى اللجوء للإقتراض الداخلي والخارجي والذي ساهم بدوره في زيادة حدة المشكلة.

وفي المقابل تدل الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً والتي تشكل حوالي 25% من الناتج المحلي على أن المجتمع الفلسطيني يساهم بشكل متزايد في تغطية الإنفاق العام. فالإقتصاد الفلسطيني ليس ريعياً وإنما يعتمد على جهد الأفراد والمؤسسات في إنتاج السلع والخدمات في ظل ظروف سياسية وأمنية صعبة وفي ظل موارد طبيعية محدودة جداً. ويتحمل المجتمع الفلسطيني عبئاً ضريبياً عالياً نسبياً مرتبطاً بالدخول والاستهلاك. وعليه فإن كون المواطن الفلسطيني مصدراً مهماً وربما الأهم للموارد المالية المتاحة للإنفاق الحكومي، يعزز من حقوق المجتمع الفلسطيني في مساءلة الحكومة عن السياسات العامة والمشاركة فيها، ويوجب على الحكومة أن تكون أكثر شفافية في صياغة وتنفيذ هذه السياسات.

## أسس التكشف الرشيد!

إن خطة التكشف في الإنفاق العام يجب أن تكون عادلة ومتوازنة مما يتطلب تحليلاً فنياً وتفصيلاً لجميع بنود الإنفاق لتحديد أين وكيف يجب أن يتم التكشف. فالمطلوب إعداد خطة تكشف ناجعة تحقق وفورات مالية أكبر من الأعباء الإقتصادية والإجتماعية المحتملة. وبرأينا فإن أي خطة تكشف يجب أن تستند إلى المعايير والأسس التالية حتى تكون ناجعة ومجدية وتحقق الأهداف المنشودة منها:

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

## استنتاجات رئيسية

أولاً: الأزمة المالية التي تواجه السلطة الفلسطينية هي في جملها أزمة بنيوية تعود لظروف وشروط إنشاء السلطة. ولكن هناك أسباب ذاتية أدت إلى تفاقم الأزمة وان لم تكن السبب فيها. وعليه فإنه من غير المتوقع أن يتم حل هذه الأزمة بشكل جذري طالما بقي المشهد السياسي والأمني القائم حالياً على حاله. ولكن من الممكن الحد من تفاقم هذه الأزمة والتخفيف من تداعياتها من خلال عدد من الإصلاحات المالية، وفي مقدمتها الترشيد والتكشف في الإنفاق. ولكن يجب أن لا يغيب عن البال أن خيار التكشف وحده بالرغم من أهميته العالية هو كافي لمواجهة هذه الأزمة ولو جزئياً. فيجب أن يرافق أي إجراءات تكشف خطوات إصلاحية أخرى في الشق الثاني من المعادلة وهو السياسة الضريبية.

ثانياً: حتى يحقق التكشف أهدافه بأقل التكاليف يجب أن يتم في إطار خطة مدروسة ووفق أسس متوافق عليها وطنياً.

ثالثاً: الإنفاق على فاتورة الرواتب ، تُعتبر فاتورة الرواتب والأجور في القطاع المدني من أهم بنود الإنفاق وأكبرها وزناً في النفقات الجارية. وهذا البند هو من البنود المرشحة للتخفيض في إطار أي خطة تكشف في الإنفاق الحكومي. ولكن هذا البند يحمل الكثير من التفاصيل والتعقيدات التي بحاجة لتحليل تفصيلي ومعمق لتحديد فيما إذا كان من الممكن تخفيضه وفي أي من بنوده التفصيلية يكون هذا التخفيض واقعي ومجدي وبدون تكاليف اقتصادية واجتماعية وسياسية قد تفوق الوفورات المالية المتحققة من جراء ذلك. وتشير التحليلات في هذا التقرير لهذا البند إلى انه من غير الممكن تخفيض مستويات الرواتب نفسها، ولا تخفيض عدد كبير من الموظفين من خلال إنهاء خدماتهم، ولكن من الممكن إحالة جزء من الموظفين وخصوصاً الذين يمكن اعتبارهم وهميين أو الذين يعملون في أعمال أخرى إلى جانب وظائفهم في الحكومة. ولكن خيار التقاعد يجب أن يأتي وفق شروط عادلة ومتوافق عليها مع الموظفين المستهدفين. كما انه من الممكن ترشيد الإنفاق وليس بالضرورة تخفيضه من خلال اعتماد سياسة مدروسة لتدوير عدد من الموظفين من خلال نقلهم إلى وظائف تتلاءم مع مؤهلاتهم وترفع من إنتاجيتهم. ويمكن أن يأتي هذا الإجراء في إطار إعادة هيكلة مراكز المسؤولية في السلطة من خلال إلغاء أو دمج بعض هذه المراكز مع مراكز أخرى تتشابه في طبيعة وظائفها.

رابعاً: بالنسبة للعقود الخاصة سواء للموظفين العاديين أو المستشارين، فانه من الممكن أن تكون إحدى خيارات التقشف من خلال وضع سياسة ملزمة للتعيين على هذه العقود بدون أن يسمح بالإستثناءات في تنفيذ هذه السياسة كما هو الحال الآن.

خامساً: قد تكون الإمتيازات الوظيفية وهي في الغالب مرتبطة بالفتات الإدارية العليا احد أهم وأسهل مجالات التقشف وأكثرها قبولاً وتأييداً من الجمهور الفلسطيني.

سادساً: الإنفاق على قطاع الأمن، لا يزال الإنفاق على قطاع الأمن يستحوذ على النصيب الأكبر من موازنة السلطة الفلسطينية، وأن الجزء الأكبر منه يخصص لبند الرواتب والأجور. مع الإشارة إلى ارتفاع متوسط الأجر الشهري للعسكريين مقارنة بالموظفين المدنيين. وتبقى الموازنة التشغيلية المخصصة لقطاع الأمن مرتفعة أيضاً، ويراقت ذلك مع ضبابية وسوء إدارة في إجراءات الصرف في الإنفاق على المصاريف التشغيلية. كما يظهر ضعف في أسس وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على أولويات وإجراءات الصرف مما يفتح المجال واسعاً للهدر وإساءة التصرف في المال العام. ويبدو أن إجراءات التقشف، وتخفيض الإنفاق على قطاع الأمن، خيارات صعبة التحقق بسبب استحواد فاتورة الرواتب والأجور على حوالي 80% من الموازنة الجارية للأمن، والجزء الأكبر من موظفي القطاع الأمني هم من أصحاب الرتب المنخفضة والرواتب القليلة أصلاً، وبالتالي يصعب اقتراح أو إجراء تخفيض على رواتبهم. ناهيك طبعاً عن المقيدات القانونية المرتبطة بالحقوق المكتسبة للموظف. وفي جانب آخر، نجد أن النفقات التشغيلية لقطاع الأمن، وخلافاً للانطباعات السائدة لدى قطاعات واسعة في المجتمع الفلسطيني، كانت أقل من نظيرتها في القطاع المدني. تبدو فرص التقشف والحد من النفقات التشغيلية محدودة. ولكن يمكن التركيز أكثر على فرض رقابة أعلى، وترشيد الإنفاق والحد من إهدار المال العام ووضع ضوابط لإجراء الصرف في قطاع الأمن، وخصوصاً في مجال النفقات التشغيلية.

سابعاً: النفقات الخاصة بصافي الإقراض، إن المكون الأساسي لبند صافي الإقراض هو:

أ. أثمان الكهرباء التي تتحملها السلطة. وتظهر البيانات انحرافات كبيرة بين المخصصات المرصودة لهذا البند وما يتحقق فعلياً. وتمكن أن يُعزى استمرار وتزايد صافي الإقراض إلى ضعف مستويات تحصيل أثمان الكهرباء من قبل شركة التوزيع والبلديات. وامتناع هذه الجهات عن تحويل الأثمان المحصلة لمزودي الخدمة أو للسلطة (كجهة تمويل)، أضف إلى ذلك الأسباب الفنية الأخرى كتشتت نظام التوزيع، واهتراء الشبكات، مما يؤدي إلى تدني كفاءة وجودة خدمة الكهرباء، وارتفاع نسبة الفاقد الفني.

ب. هناك العديد من الأبعاد والتداخلات لملف التحويلات الطبية (المالية والإجتماعية والإدارية والصحية....). وتبين وجود صعوبات تسهم في استمرار الهدر في المال العام، وضعف أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة التحويلات الطبية، أبرزها: غياب نظام صحي كفؤ وشامل، عدم كفاءة نظام التأمين الصحي واستمرار العجز المالي، استمرار ظاهرة التحويلات الطبية الإستثنائية وتدخل بعض أصحاب النفوذ والمؤسسات في هذا الموضوع، وضعف أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية. وتبدو الفرصة كبيرة لإصلاح نظام التحويلات الطبية، وبما يسهم في تخفيض فواتير العلاج بالخارج، وبما ينعكس بالنتيجة على تخفيض بند صافي الإقراض.

ثامناً: مكتب الرئيس ووزارة الخارجية، تبلغ نفقات الخارجية باقسامها الثلاث حتى 31 أكتوبر من العام الحالي: 217.681 مليون شيكل (وزارة الخارجية (40.496 مليون شيكل)، السفارات (175.764 مليون شيكل)، شؤون المفاوضات (1.124 مليون شيكل). وتبلغ نفقات مكتب الرئيس حتى 31/10/2015 : 153.233 مليون شيكل. حيث تبلغ قيمة رواتب العاملين في الرئاسة 94 مليون شيكل، وتبلغ قيمة النفقات الجارية 30.761 مليون، أما مصاريف تطوير 18 مليون ، اما عدد العاملين فهو غير متوفر ولكن بقسمة فاتورة الرواتب على متوسط الراتب فيمكن تقدير العدد بحوالي 2000 موظف. وهذا غير ممكن وبالتالي الموضوع بحاجة الى تدقيق تفصيلي لمعرفة النفقات مفصلة وهذا غير موجود في بيانات وزارة المالية العلنية.

تاسعاً: النفقات الطارئة، وضع سياسة تفصيلية ومحددة بخصوص آليات وأوجه صرف النفقات الطارئة من بند الإحتياطات المالية المرصودة في الموازنة.

## التوصيات

علينا أن ندرك بأن أسباب الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية لا تنحصر في محدودية الموارد المالية، فقط بل في كيفية إدارة تلك الموارد وإن كانت محدودة. فحتى لو حدث تطور دراماتيكي في جانب الإيرادات وتمويل النفقات، فإننا سنبقى أمام معضلة كيفية إدارة هذه الموارد وعن ترتيب أولويات الإنفاق والأسس والمعايير التي تقوم عليها. ومن منطلق إدراكنا لأسباب أزمةنا المالية، يمكن لنا تركيز جهودنا في إيجاد حلول عملية وقابلة للتطبيق من أجل الانتقال إلى وضع أفضل، في إدارة مواردنا، وترشيد إنفاقنا. ومن المهم أن تراعي هذه الجهود وتحافظ على أسس ومبادئ التقشف والمتعلقة أساساً بمراعاة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في توزيع أعباء التقشف، والمحافظة على الحقوق المكتسبة، وعدم المساس بجودة الخدمات العامة. وفي هذا الإطار نقدم المقترحات التالية عليها تشكل مرجعاً وعاوناً للحكومة الفلسطينية لصياغة خطة شاملة واتخاذ إجراءات تسهم في ترشيد النفقات وفي الحد من إهدار المال العام.

### • القطاع المدني

1. إنهاء ظاهرة الموظفين الذين يتقاضون رواتب من خزينة السلطة وهم خارج التشكيلات الإدارية المعتمدة بغض النظر عن حجم هذه الظاهرة. وبعض هؤلاء الموظفين هم فعلاً وهميون أي أنهم لا يؤدون خدمات فعلية وخصوصاً في مراكز المسؤولية في قطاع الحكم. وفي هذا السياق يجب إما إحالة بعضهم للتقاعد المبكر و/أو إنهاء خدمات البعض الآخر بعد دراسة ملفاتهم بعناية.
2. اعتماد سياسة ممنهجة لتدوير الموظفين، أي نقل بعضهم لمراكز مسؤولية أخرى على أساس الحاجة وموائمة المؤهلات والخبرات. وقد يكون من الضروري إعادة هيكلة البناء المؤسسي للسلطة من خلال الدمج أو الإلغاء. وهذا الإجراء قد لا يقود لتخفيض فاتورة الرواتب ولكنه قطعاً سيقود إما إلى تحسين إنتاجية الموظفين و/أو تخفيض النفقات التشغيلية المرتبطة بالحيز المكاني مثل الإيجارات والخدمات العامة (الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها).
3. تسوية أوضاع الموظفين الذين لا زالوا يمارسوا وظائف خاصة أخرى إلى جانب وظائفهم الحكومية. وهذا التسوية قد تتطلب إنهاء خدمات هؤلاء الموظفين إن تعذر تصويب أوضاعهم وفق القانون.
4. وقف العمل بسياسة تعيين موظفين على عقود عمل مؤقتة أو مستشارين وخبراء من خلال الإستثناءات وقصر ذلك على قاعدة توفر مخصصات أو اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة لهذا الغرض. كما أنه من المفيد أن يتم اعتماد سياسة التدوير في التعيين بعقود مؤقتة لإتاحة الفرصة أمام أشخاص جدد للاستفادة من هذه العقود.
5. اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتزام مراكز المسؤولية بتنفيذ القرارات الحكومية التي تقضي بتخفيض الإمتيازات الوظيفية من بدلات وعلاوات ومخصصات عمل. وهذا يتطلب إلغاء هامش الاستثناء الممنوح للوزير المعني أو من في حكمه بهذا الشأن.

### • قطاع الأمن

- أولاً: ان التوصية الرئيسية تتعلق بترشيد عدد العاملين في كل جهاز على حده وفقاً للمهام المناصه به. حيث من المناسب تدوير عدد كبير منهم الى جهاز الشرطة بعد تأهيلهم لذلك (تدوير).
- ثانياً: تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية من خلال:
1. إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في أجهزة الأمن لاسيما تلك الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات، وإعادة دراسة قانون الخدمة العسكرية الذي يعطي امتيازات ومنافع كبيرة للعسكريين، وخصوصاً من الضباط وذوي الرتب المرتفعة.
  2. إعداد موازنات تفصيلية للأجهزة الأمنية كل على حده، ومن ثم إدراجها في موازنة وزارة الداخلية أو مكتب الرئيس حسب تبعيتها الإدارية.

3. ضرورة تقيد مسؤولي الإنفاق في الأجهزة الأمنية بأحكام قانون المشتريات والعطاءات واللوازم العامة فيما يخص التوريدات من الأغذية والسلع الرأسمالية. على أن يترافق ذلك مع جرد دوري للموجودات الرأسمالية، والتقيد باستخدام السجلات والنماذج المعتمدة من قبل وزارة المالية لأغراض المتابعة والرقابة.
4. تأسيس وتمويل وحدات رقابة وتدقيق داخلية في كل جهاز أمني يتبع أما لوزير الداخلية أو لرئيس السلطة (في حالة جهاز المخابرات) مباشرة، وترفع نسخة من تقاريرها للرقابة المالية العسكرية المركزية في وزارة المالية.
5. ضرورة الفصل بين وظائف وصلاحيه الإنفاق والتوقيع على المعاملات المالية، وصلاحيه استلام المشتريات واللوازم، ووظيفة الاحتفاظ بالأصول والرقابة على استخداماتها، ووظيفة المحاسبة على العمليات المالية، ووظيفة الرقابة والتدقيق.
6. اعتماد نظام خاص برصد مصاريف المحروقات لمركبات المخصصة لقطاع الأمن.

### • صافي الإقراض (أثمان الكهرباء)

1. تفعيل تنظيم قطاع الكهرباء في المناطق الفلسطينية عبر الإلتزام بالإطار القانوني والمؤسسي الناظم لهذا القطاع.
2. عقد اتفاقيات مركزية بين السلطة والشركة الإسرائيلية المزودة على أسس تجارية تنافسية، بحيث يتم معالجة الإختلالات والإجحاف الذي يلحق بالمستهلك الفلسطيني نتيجة الإتفاقيات الفردية.
3. التوصل إلى تفاهمات بين الجهات ذات الصلة بموضوع الكهرباء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، تضمن انتظام واستمرار تدفق الطاقة الكهربائية إلى غزة، وتراعي عدم تضرر الأسر الفقيرة بتلك التفاهمات، والحد من الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة. وهنا يمكن الإستفادة من قاعدة بيانات وزارة الشؤون الإجتماعية لتحديد الأسر المحتاجة، وتحديد سقف أعلى للإعفاء.
4. تكثيف استخدام نظام عدادات الدفع المسبق لضمان التزام أكبر من قبل المشتركين وشركات التوزيع والهيئات المحلية بتسديد أثمان الكهرباء.
5. تخصيص الموازنات اللازمة لإعادة تأهيل الشبكات الحالية لخفض الفاقد الفني. ولا بد أن تترافق هذه الإجراءات بالالتزام السلطة بتحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المستحقة لها، وبما يشجع تلك الهيئات في تحويل الأثمان المحصلة للمزود الإسرائيلي.
6. تكثيف استخدام مصادر الطاقة البديلة (الشمسية والرياح) لتقليل فاتورة الكهرباء من المزود الإسرائيلي.

### • النظام الصحي والتحويلات الطبية

1. ضرورة إقرار قانون يعتمد نظام تأمين صحي شامل كفو وفعال ومتوازن من حيث الموارد والتغطيات، والتراجع عن جميع القرارات الإستثنائية القديمة والتي تتعلق بالإعفاء من رسوم التأمين الصحي.
2. تبني خطة عمل لوزارة الصحة في إطار سقف زمني لتطوير بعض الخدمات الأساسية الصحية الغير متوفرة بشكل كاف في مستشفيات وزارة الصحة.
3. قيام مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة المتعلقة بالتحويلات الطبية، بحيث تطبق على شقي الوطن في الضفة وغزة، وتشمل الأسس والمعايير التي يجب أن تستند لها الدوائر المختصة في اختيار الحالات المرضية المؤهلة للعلاج في الخارج، ووجهة العلاج.
4. الوقف الفوري لظاهرة التحويلات الطبية الاستثنائية إلا وفقاً للأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء، ووضع حد لتدخل بعض أصحاب النفوذ والمؤسسات في هذا الموضوع. وبالتالي خضوع جميع الحالات المرضية للشروط والإجراءات المعتمدة في دائرة شراء الخدمة من الخارج بما في ذلك تحويلات الخدمات الطبية العسكرية.
5. توفير العناصر البشرية المؤهلة، والأنظمة المحاسبية المطلوبة لتدقيق ومتابعة فواتير العلاج في المشافي الإسرائيلية، وبما

يسهم في منع التلاعب في تكاليف العلاج وترشيد الإنفاق.

6. تفعيل أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية على أداء الدوائر المختصة في ملف التحويلات الطبية. ومع ضرورة تقييد تلك الدوائر بالعمل وفق آليات وأنظمة المحاسبة والنماذج المعتمدة من وزارة المالية.

## • مكتب الرئيس ووزارة الخارجية

1. الطلب من السيد الرئيس تشكيل لجنة من رئاسة الوزراء، وزارة المالية، ديوان الموظفين والصندوق القومي لمراجعة هيكليات السفارات واعداد العاملين فيها ونفقاتها التشغيلية والإماتيازات الممنوحة للعاملين فيها.
2. مراجعة هيكل وزارة الخارجية والإماتيازات ورواتب العاملين فيها، ونفقاتها التشغيلية، لمراجعتها وتقديم اقتراحات لخفض النفقات وترشيدها، وتسوية أوضاع كافة المسجلين على قوائم العاملين في السفارات وغير عاملين واقعيا فيها وفقاً لاحتياجات السفارات.
3. الطلب من السيد الرئيس تشكيل لجنة مهنية لمراجعة هيكلية مكتب الرئيس لتحديد الإحتياجات الفعلية من العاملين وتطبيق قانون الخدمة أو قانون العاملين في قوى الأمن عليهم.

## • المساعدات الإجتماعية

تُظهر المعطيات بأن برامج المساعدات الإجتماعية تحظى بتمويل كبير من موازنة السلطة. وتتسع دائرة الأسر المستفيدة من تلك البرامج بمرور الوقت. ومن المهم أن لا تتأثر الفئات المستفيدة سلباً بأي توجهات تدعو للتقشف وترشيد الإنفاق في هذا المجال. وفي ظل الحديث عن ملف إنساني اجتماعي بالدرجة الأولى، فإن صعوبات عديدة قد تعترض اقتراحات وإجراءات التقشف وخفض الإنفاق في هذا المجال. ويبدو أن التوليفة الملائمة للتعامل في هذا الملف هو معالجة الثغرات التي تعانيها عملية إدارة وتوزيع المساعدات الإجتماعية وتحديد الأسر المستفيدة، والعمل على ترقية هذه العملية من الشوائب التي تعترضها وتسجل عليها. وتتركز محاور المعالجة حول الإطار القانوني والتنظيمي، وطرق جمع ومعالجة بيانات الأسر المستفيدة، وتحسين أدوات الرقابة وتعزيز المشاركة المجتمعية.

1. إيجاد الإطار القانوني الناظم لبرامج المساعدات الإجتماعية بما يتلاءم مع الخصوصية الفلسطينية ويعالج مواطن الخلل والقصور وضعف التغطية لمختلف الشرائح والفئات المجتمعية.
2. وضع اللوائح والتعليمات الداخلية وقانون شامل للضمان الإجتماعي يحقق مبدأ التكافل، وعمل أطقم ودوائر ومديريات للوزارة، والالتزام بتطبيقها.
3. رفع مستوى التنسيق بين الجهات والمؤسسات الحكومية والأهلية المحلية والدولية المزودة والممولة للبرامج الإجتماعية والإنسانية والخيرية، وبما يسهم في منع ازدواجية تقديم الدعم لنفس الأسرة من أكثر من جهة.
4. تطوير الموارد البشرية المنوط بها إدارة وتنفيذ برامج المساعدات، وأتمتة الإجراءات والتعاملات في هذا المجال. وبما يضمن تقليل الأخطاء والثغرات الناتجة عن الممارسات السلبية والأخطاء البشرية. وبما يسهم أيضاً في الحد من النفقات الإدارية والبحثية المطلوبة لتنفيذ البرامج والقيام بأنشطتها.
5. تحديث قاعدة البيانات المركزية لوزارة الشؤون الإجتماعية، وبما يضمن تقليل الأخطاء والحد من الإزدواجية في تقديم المساعدات، وإعطاء المساعدات للأسر المستحقة وفقاً للتغييرات على حالاتها وشروط استحقاقها للمساعدة.
6. تعزيز وتوسيع انتشار تطبيقات المساءلة الإجتماعية واعتماد العمل بموجب مدونات السلوك وقيم النزاهة في توزيع المساعدات الإنسانية واحترام مبدأ الشفافية وتفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية.



## 1. مقدمة

نتيجة للوضع المالي الحرج الذي تعاني منه السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد اتخذ مجلس الوزراء بتاريخ 11/8/2015 قراراً بالتقشف في النفقات الحكومية. إلا أن الحكومة لم تقم بوضع خطة مفصلة ومبنية على أسس واعتبارات منهجية ومجدولة زمنياً تحدد فيها القطاعات والأولويات التي يمكن أن يتم فيها التقشف أو الترشيد في الإنفاق<sup>2</sup> ولم تحدد الآليات التي تضع قرارها هذا موضع التطبيق العملي، ومعالجة ما يمكن أن ينتج عن ذلك من إشكاليات وتحديات اقتصادية واجتماعية. بل اعتمدت في اجتماعاتها اللاحقة قرارات تكلمت عن رغبة في التقشف في مجال استخدام المركبات الحكومية ومخصصات الهواتف النقالة ومخصصات المحروقات والتعيينات أو الإحداثيات الجديدة وإعادة النظر في رواتب ومزايا رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التي هي خارج نطاق قانون الخدمة المدني. وبدون إعتناء مرجعية توجيهية أو خطة ممنهجة معتمدة وبدون تحليل كافي لتداعياتها. وبالتأكيد إن تنفيذ هذه التوصيات قد تؤدي إلى بعض التخفيض في حجم الإنفاق الجاري العام، ولكنها لن تكون كافية لتحقيق الهدف المركزي والمتمثل في تحقيق توازن نسبي في الموازنة الجارية للسلطة كافي للوصول إلى مستوى مقبول من الإستدامة المالية. وهذا الهدف لن يتحقق إلا في إطار خطة شمولية مدروسة يمكن تتبع نتائج تطبيقها وقياس تداعياتها من سنة لأخرى. وتكتسب هذه الخطة أهمية إضافية في ظل نشوب الهبة الشعبية واتجاه الأوضاع نحو المزيد من التأزم بسبب تصاعد احتمالات المواجهة المفتوحة مع الإحتلال الإسرائيلي وما سينجم عنه من أضرار بالغة للإقتصاد الفلسطيني وبالتالي ارتفاع الضغوط على موازنة السلطة.

ويجدر التنويه إلى أن هذه ليست المرة الأولى التي تعلن الحكومة نيتها التقشف لمواجهة الأزمة المالية. ففي كل مرة كانت تستشعر الحكومة فيها بخطر تفاقم الأزمة المالية بسبب حجز إسرائيل لأموال المقاصة أو بسبب تراجع منسوب المساعدات الخارجية، كانت تسارع إلى الإعلان عن نيتها في التقشف في الإنفاق أو تحسين الجباية الضريبية. ففي عام 2012 مثلاً، لخصت وزارة المالية في المذكرة الإيضاحية التي صدرت عنها في 1/1/2012 سياستها في تقليص الفجوة بين الإيرادات والنفقات وتخفيض الإعتماد على دعم المانحين وذلك من خلال إعادة النظر في السياسة الضريبية لزيادة الإيرادات المحلية ومجموعة من الإقتراحات لتخفيض النفقات.

المبررات التي كانت وراء صدور القرار بقانون رقم 8 لعام 2011 المتعلق بضريبة الدخل. وهذه المبررات هي:

1. تقليص الإعتماد على المساعدات الخارجية في تمويل العجز في النفقات الجارية. فوقفاً لنص المذكرة «بات من المتعذر وبصورة متواصلة الوفاء بكافة الإلتزامات المالية بانتظام وبدون تأخير مما أدى إلى تراكم في المتأخرات مستحقة السداد لمزودي السلطة بالسلع والخدمات». وهذا يعني ضرورة البدء بزيادة الإعتماد على الذات والتخلص تدريجياً من الإعتماد على المساعدات الخارجية وخصوصاً أن السلطة معنية باستكمال جاهزيتها التشريعية والمؤسسية والفنية لإقامة الدولة المستقلة القابلة للحياة اقتصادياً.
2. التعديلات التي جاءت في القانون الجديد ستسهم في معالجة التشوهات القائمة في الإدارة الضريبية.

2. بالرغم أن كلا هذين المصطلحين يُستخدمان في هذا التقرير بصورة تبادلية، إلا أنهما قد يختلفان في مضمونهما الفني. فالتقشف قد يعني تخفيض حجم الإنفاق الكلي مع تغيير في هيكله أو بقائه على حاله، بينما الترشيد قد يعني تغيير في هيكل الإنفاق دون تغيير حجمه أو ستفه الكلي بالضرورة. فالأول يهتم بتخفيض الإنفاق بغض النظر عن توزيع التخفيض على بنود الإنفاق المختلفة، بينما يهتم الثاني بحجم ونوعية التخفيض بحيث تحقق الكفاءة في الإنفاق.

وبشكل موازي أقرت الحكومة رزمة من الإجراءات التي تهدف إلى تخفيض النفقات العامة في موازنة العام 2012، كان من أهمها:

- أ. إحالة نحو 25 ألف موظف إلى التقاعد المبكر ممن أمضوا في الخدمة مدة تزيد على 15 عاماً.
- ب. وضع ضوابط جديدة لعقود العمل الخاصة وجعلها في حدودها الدنيا ويحد أقصى \$4000 للراتب الشهري وعدم إبرام أي عقد بدون الرجوع لوزارة المالية.
- ج. تقليص نفقات السفر والمهمات والدورات التدريبية للموظفين وخصوصاً لذوي المناصب الإدارية العليا.
- د. وقف العلاوات الإشرافية والإدارية وبدل طبيعة العمل والتنقل في حالة زوال الأسباب الموجبة لها.
- هـ. وقف شراء واستئجار العقارات للمؤسسات الحكومية في عام 2012 من خلال عدم تخصيص أي مبالغ لها في الموازنة.

وقد تم إعادة التأكيد على التقشف في الإنفاق الحكومي كأحد الحلول لمواجهة الأزمة المالية في الإستراتيجية المالية التي صاحبت إصدار موازنة عام 2015. ولكن هذه المحاولات أو الجهود لم تُثمر عن نتائج فعلية باتجاه تخفيض عجز الموازنة بشكل مستدام لأسباب متعددة مثل الفشل في تخفيض الإنفاق بشكل جوهري لضعف إرادة الإلتزام من قبل كبار المسؤولين في مراكز المسؤولية أو لضعف تأثير وزن هذه النفقات في هيكل النفقات الجارية.

فتجارب الدول على هذا الصعيد والأدبيات المنشورة ذات الصلة بالموضوع تُشير بوضوح إلى أن أي خطة ناجحة وناجعة للتقشف في الإنفاق يجب أن تُجيب على عدد من الأسئلة الهامة وهي:

1. ما هي الأسس أو الاعتبارات التي يجب أن تحكم الخطوط العامة للتقشف؟
2. في أي مجالات أو قطاعات يجب أن يكون التقشف آخذين بالإعتبار الأسس المعتمدة؟
3. ما هي بنود الإنفاق التفصيلية في كل واحد من هذه المجالات أو القطاعات التي يجب أن تخضع للتقشف على قاعدة الأولي ثم الأولي؟
4. الإقتصادية والإجتماعية والسياسية؟
5. وأخيراً من الذي سيتحمل أعباء أو كلفة التقشف أفراداً وفتات؟

وترى مؤسسة أمان أن هناك قطاعات كثيرة كقطاع الخدمة المدنية بما يتضمنه من امتيازات مالية تتمتع بها الفئات العليا في الوظيفة العامة والعقود والإعتمادات المالية الخاصة والعاملين خارج الأطر الرسمية في التنظيمات والإتحادات ومكاتب الشخصيات المنتفذة واحتساب سنوات الخدمة التنظيمية، وكذلك مظاهر إساءة استخدام الموارد المالية في قطاعات الأمن والطاقة والشؤون الخارجية والصحة والشؤون الإجتماعية يمكن أن تشملها عملية التقشف المنشودة. إلا أن ذلك يتطلب دراسة معمقة لهذه القطاعات استناداً إلى عدد من الأسس لتحديد الثغرات التي يتم من خلالها إهدار المال العام، ومن ثم تحديد تدخلات إصلاحية محددة في هذه القطاعات يتم من خلالها إزالة هذه الثغرات وبالتالي تخفيض الإنفاق العام بأقل كلفة ورفع كفاءة توظيف أو استغلال الموارد المالية المتاحة على قبتها.

## 1.1 ملاحظات أولية

- بلغ الدين العام حتى 2015-10-31 : 9.731 مليار شيكل. أما المتأخرات حتى تاريخه فبلغت 2.255 مليار شيكل.
- بدون إنهاء الإحتلال وفرض السيادة الوطنية الفلسطينية على كامل الأرض والموارد والحدود والإنسان فإن الواقع الإقتصادي والمالي للسلطة سيبقى في أزمة حادة.
- تتعدد الأزمة المالية للسلطة ويصعب معالجتها بوجود الانقسام.
- المواطن الفلسطيني يساهم بشكل كبير في تغطية الإنفاق العام حيث تشكل الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً حوالي 25% من الناتج المحلي ولن يتحمل أعباء ضريبية إضافية لحل الأزمة المالية.
- التشاركية أساس نجاح خطة التقشف والترشيح.

## 2. 1 المبدأ والمنطلق من مبادرة أمان في اعداد هذا التقرير الذي يشمل منطلقات لإعداد خطة تقشف وترشيد:

تسعى هذه المبادرة إلى تقديم المساندة للحكومة الفلسطينية من خلال تقديم توصيات محددة لصانع القرار بالتدخلات الإصلاحية المطلوبة للحد من الإنفاق في بعض المجالات كمساهمة في إعداد خطة وطنية للتقشف والترشيد من قبل الحكومة الفلسطينية.

### 3. 1 منهجية إعداد المبادرة

- ترتكز منهجية إعداد هذه المبادرة وتقريرها إلى عدد من الإجراءات والخطوات نلخصها فيما يلي:
- مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الإدارة المالية العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية سواء من حيث الإطار القانوني والتنظيمي أو من حيث أدوات الرقابة على الصرف وذلك لتحديد الأسس والإعتبارات التي يجب أن تستند لها أي خطة تقشف أو ترشيد للإنفاق العام.
  - جمع المعلومات ذات الصلة خاصة تلك المتعلقة بخطط الإصلاح المالي والإداري التي تم إقرارها أو تم اقتراحها سابقاً من قبل الحكومة أو من قبل مؤسسات معنية بالشأن المالي الفلسطيني مثل أمان.
  - إجراء عدد من المقابلات الشخصية مع مسؤولي الوزارات والمؤسسات المستهدفة للوقوف على وجهات نظرهم بخصوص مجالات التقشف الممكنة.
  - تشخيص وتحليل أحجام واتجاهات الإنفاق العام في المجالات المستهدفة من واقع البيانات المالية الحقيقية، وهذه المجالات تشمل بشكل عام:
    - « وزارة الصحة: ويشمل مراجعة قانون التأمين الصحي بهدف اقرار نظام تأمين صحي شامل ومراجعة نظام التحويلات الطبية.
    - « وزارة الداخلية: ويشمل مراجعة هيكلية أجهزة الأمن، فاتورة الرواتب والعلاوات والامتيازات ومجالات الانفاق العام وبشكل خاص النثریات واستخدام المركبات والمحروقات والاتصالات... الخ.
    - « سلطة الطاقة: ويشمل ترشيد فاتورة الكهرباء (صافي الإقراض) والتهرب من دفع فواتير الكهرباء وتحمل الحكومة لديون هيئات الحكم المحلي في هذا المجال.
    - « وزارة الخارجية: ويشمل مراجعة فاتورة الرواتب والعلاوات والإمتيازات والمصاريف الإدارية للبعثات والسفارات الفلسطينية والمصاريف التشغيلية للوزارة وسفر المسؤولين في الوزارة.
    - « وزارة الشؤون الإجتماعية: ويشمل مراجعة برامج المساعدات الإجتماعية المتعددة بهدف إعداد نظام ضمان إجتماعي شامل لتنظيم المساعدات التي تقدم للأطراف المستحقة وبشكل خاص الفئات الفقيرة.
    - « مجلس الوزراء: ويشمل مراجعة الرواتب وعلاوات وامتيازات مسؤولي المؤسسات العامة الرسمية غير الوزارية، والحقوق والامتيازات المالية التي تمنح للمسؤولين من الفئات العليا. اضافة الى المصاريف التشغيلية المتعلقة بشراء المقرات والسيارات والمحروقات والاتصالات وسفر المسؤولين.
    - « وزارة المالية وديوان الموظفين العام: ويشمل مراجعة شاملة لفاتورة الرواتب والعلاوات والإمتيازات والمكافآت المالية والعقود الخاصة... الخ. اضافة إلى المصاريف التشغيلية المتعلقة بشراء المقرات والسيارات والمحروقات والاتصالات.
    - « مكتب الرئيس: ويشمل مراجعة الهيكل الإداري والمكافآت والإمتيازات والنثریات والمركبات والمحروقات.
  - الإتفاق على مجالات الإنفاق المستهدفة.
  - تحليل وتحديد أبرز الإستخلاصات أو الإستنتاجات والتي تشير إلى إمكانية تخفيض النفقات فيها.
  - اقتراح التوصيات المتعلقة بمجالات الترشيح والتقشف في الإنفاق العام وآليات تنفيذها.

- مناقشة عامة يشارك فيها المجتمع المدني والأطراف الرسمية للتوصيات تمهيداً لتقديمها الى الحكومة.

وسيتتم التركيز في تحليل النفقات لأغراض هذا التقرير على مجموعات النفقات الرئيسية التالية:

1. الرواتب والأجور والتي تمثل أكثر من 50% من النفقات الجارية. وسيتم التمييز بين رواتب موظفي الخدمة المدنية ورواتب منتسبي القطاع الأمني نظراً لاختلاف المرجعية القانونية والتنظيمية لكليهما ونظراً أيضاً لاختلاف النظام المالي التنفيذي الذي يحكمهما. ويشكل هذا البند قاسماً مشتركاً بين جميع مراكز المسؤولية في السلطة.
2. الإمتيازات والمخصصات المالية المصاحبة للوظائف العليا وكذلك العقود الخاصة التي يتم بموجبها تعيين موظفين عاديين أو خبراء ومستشارين بصورة مؤقتة. وهذه الإمتيازات والعقود غالباً ما تتركز في قطاع الحكم والأمن (مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء والأجهزة الأمنية ومجلس القضاء ووزارة العدل ووزارة المالية).
3. الإعانات النقدية للأسر المحتاجة والتي تتم من خلال وزارة الشؤون الإجتماعية، والتي تظهر ضمن بند النفقات التحويلية.
4. صافي الإقراض الناجم عن استيراد الكهرباء والماء من قبل المزودين والموزعين في الأراضي الفلسطينية، والذي تقوم إسرائيل بخصمه من مستحقات السلطة المالية في إطار عملية التقاص المعتمدة بين الطرفين.
5. التحويلات الطبية للمستشفيات الخاصة في الداخل والخارج. ويأتي جزء من مخصصات هذه التحويلات في بند صافي الإقراض.

#### 4. 1 محاور التقرير:

1. مقدمة: وتشمل أهداف ومنهجية التقرير.
2. الإطار العام: ويشمل سياق الأزمة المالية وأسس التشفير.
3. تشخيص واقع الإنفاق العام ومجالاته في القطاعات الحكومية (المشار لها).
4. الاستخلاصات: الإشكاليات والفجوات التي تشكل مجالاً لإهدار الموارد المالية للحكومة.
5. التوصيات: المقترحات المتعلقة بمعالجة الثغرات والتحديات القائمة والخطوط العامة لخطة ترشيح الإنفاق الحكومي.

## 2. الإطار العام

### 2.1 التشف في الإنفاق وتفعيل جباية الإيرادات والأزمة المالية!!

من المتفق عليه أن الأزمة المالية ونقصها تحدداً في هذا التقرير، العجز المزمّن الذي تعاني منه موازنة السلطة الوطنية، هي أزمة هيكلية تكوينية نشأت مع أول يوم لإقامة السلطة. ولأنها كذلك فإن معالجة أسبابها ووضع حلول لها لا يمكن أن يكون بأدوات فنية أو إدارية فقط. فالعامل الرئيس المسبب لها هو الاحتلال الإسرائيلي نظراً لسيطرته الكاملة على المعابر والحدود واستنثاره بالموارد الطبيعية بما فيها أراضي منطقة (ج) والمياه والطاقة بأنواعها بالإضافة إلى تحكمه شبه الكامل بأكثر من ثلثي الموارد المالية للسلطة المتمثلة في ضريبة القيمة المضافة والجمارك. وعلينا أن ندرك هذا السبب جيداً ونقف عنده طويلاً، لأن كافة الحلول والمقترحات التي من الممكن إتباعها ومنها التشف أو الترشيد في الإنفاق العام على أهميته المالية والأخلاقية ستسهم بلا شك في التخفيف من حدة الأزمة المالية ولكنها بالتأكيد لن تعالجها أو تحلها بالكامل.

كما أن التشف في الإنفاق يجب أن يصاحبه إجراءات أخرى بعضها قصير المدى وبعضها ذو طابع استراتيجي طويل المدى. فإعادة هيكلية الإيرادات الضريبية بما فيها تحسين الجباية من خلال التوسع الأفقي والحد من التهرب والتسرب الضريبي وتحسين العدالة في تحمل العبء الضريبي بين المكلفين يمثل الجناح الموازي بالأهمية للتشف في تخفيض العجز في الموازنة. أما على المدى الطويل، فإنه من الضروري بناء وتنفيذ إستراتيجية وطنية لإعادة هيكلية الإقتصاد الفلسطيني باتجاه إعادة الإعتبار لقطاعي الصناعة والزراعة على حساب التجارة والخدمات لأن من شأن ذلك أن يخلق فرص عمل ويخفض معدلات الفقر ويوسع الطاقة الضريبية المحلية للإقتصاد الوطني، وبالتالي تخفيض عجز الموازنة، وتخفيض مساهمة إيرادات المقاصة في الإيرادات الإجمالية (والتي تشكل حالياً حوالي 70%) مما يقلل من ارتهان مالية السلطة للقرار الإسرائيلي.

إن سياسة الإنفاق العشوائية والغير مستندة لسياسة وضوابط شفافة والتي تم إتباعها منذ نشوء السلطة مسؤولة عن زيادة حدة الأزمة وتفاقمها من حين لآخر. ويمكن تلخيص أبرز ملامح نتائج سياسة الإنفاق التي تم انتهاجها على النحو التالي:

- الإنفاق الجاري استمر بالازدياد في معظم السنوات الماضية وبوتيرة أسرع من الإيرادات إلى أن اقترب من 4 مليار دولار في موازنة 2015. فهدف ترشيد النفقات الجارية وإعادة هيكلتها لم ينجح بغض النظر عن محاولات التشف التي كانت الحكومة تتبناها من فترة لآخرى. فمثلاً ارتفع الإنفاق الجاري من 2923 مليون دولار عام 2010 إلى حوالي 4000 مليون دولار في عام 2014. ومعظم هذه الزيادة كانت في بند الرواتب والأجور وبند النفقات التشغيلية الأخرى غير الرواتب وتحديد النفقات التحويلية. بالمقابل فإن بند صافي الإقراض بقي متذبذباً في حدود ضيقة منذ عام 2010 بعدما انخفض من أعلى مستوى له في عام 2007 (550 مليون دولار) إلى حوالي 250 مليون دولار. أما النفقات التطويرية الفعلية فشهدت تراجعاً من سنة لأخرى بعكس المنطق الإقتصادي.
- لم يطرأ أي تغيير يذكر على هيكل النفقات العامة، حيث بقيت هذه النفقات جارية في معظمها (تراوحت بين 88-92% من إجمالي الإنفاق) وجامدة في توزيعها (غير مرنة)، ويبدو أنها لا زالت تقوم على أساس البنود بالرغم من قرار اعتماد موازنة البرامج والأداء.
- كما أن التوزيع القطاعي لهذه النفقات لم يختلف كثيراً عبر السنوات. فلا زالت حصة القطاع الإقتصادي مثلاً من النفقات الجارية تتراوح بين 3-5% (وفي معظمها نفقات جارية وليست تمومية)، ويحظى القطاع الزراعي منها بأقل من 1% فقط، مقارنة بقطاع الحكم وخصوصاً القطاع الأمني مثلاً (45%) والقطاع الإجتماعي (46%).

- استمر الإنفاق على فاتورة الرواتب في الإرتفاع من سنة لأخرى في آخر 7 سنوات بالرغم من إتباع قاعدة الصفر في صافي التعيينات، بحيث ارتفع هذا الإنفاق من حوالي 1.4 مليار دولار في عام 2005 إلى ما يقارب 2 مليار دولار في عام 2014. وبقيت هذه الفاتورة تتراوح بين 50% و60% من إجمالي الإنفاق الجاري.
- إتباع السلطة الوطنية لسياسة توسعية في الإنفاق التشغيلي مثل الإيجارات ونفقات السفر والإمتيازات الوظيفية بشكل لا يتناسب مع الإمكانيات والموارد المتاحة مما ساهم في تفاقم العجز عاماً بعد آخر. فسادت طيلة الفترة الماضية توجهات حكومية نحو الإنفاق إلى حد التبذير والهدر للمال العام. ويمكن وصف هذا السلوك بـ «باستسهال الإنفاق أو الإفراط فيه». وقد وصل حجم هذا الإنفاق في موازنة 2015 إلى حوالي 1.5 مليار دولار أي بنسبة 48% من الإنفاق الجاري.
- الموازنة التطويرية تقلصت بشكل كبير في السنوات الأخيرة (8-6% من الموازنة العامة)، كما أنها تبدو منفصلة عن الموازنة الجارية وتمول بالكامل عن طريق المساعدات الدولية التي قد لا تتسجم في أولوياتها وتوجهاتها مع الرؤية والمصلحة الوطنية. هذا مع العلم بأن نسبة الصرف الفعلي لهذه الموازنة بقيت تتراوح بين 60-70% لاعتماد تمويل هذه النفقات بشكل كامل على المساعدات الدولية.

بنظرنا، فإن تخفيض النفقات الجارية كان يجب أن يتم منذ سنوات وبشكل خاص بعد حدوث الانقسام وحرمان الخزينة من إيرادات قطاع غزة. فكان واضحاً للجميع أن السلطة مقبلة على أزمة خانقة تستدعي معالجتها عبر سلسلة إجراءات تقشفية صارمة وجادة ولكن هذا لم يتم بل مارست الحكومة سياسة إنفاق توسعية غير أخذة بالإعتبار المستجدات التي حصلت منذ الانقسام وعدم انتظام المساعدات والمنح مما اضطرها إلى اللجوء للإقتراض الداخلي والخارجي والذي ساهم بدوره في زيادة حدة المشكلة.

وقد صاحب هذا السلوك الإنفاقي التوسعي غير المحسوب زيادة في الإيرادات العامة ولكن ليس بالقدر الكافي لخفض العجز في الموازنة الجارية بشكل ملموس. إذ زاد صافي الإيرادات الضريبية من حوالي 1.8 مليار دولار في العام 2008 إلى 2.8 مليار دولار في عام 2014. ولا تغطي هذه الإيرادات إلا حوالي 70% من إجمالي النفقات الجارية. وتعكس الزيادة في الإيرادات الضريبية إما تحسن في الجباية أو توسع الطاقة الضريبية للإقتصاد الفلسطيني بسبب حالة النمو التي سادت في السنوات الأخيرة.

تدل الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً والتي تشكل حوالي 25% من الناتج المحلي على أن المجتمع الفلسطيني يساهم بشكل متزايد في تغطية الإنفاق العام. فالإقتصاد الفلسطيني ليس ريعياً وإنما يعتمد على جهد الأفراد والمؤسسات في إنتاج السلع والخدمات في ظل ظروف سياسية وأمنية صعبة وفي ظل موارد طبيعية محدودة جداً. ويتحمل المجتمع الفلسطيني عبئاً ضريبياً عالياً نسبياً مرتبطاً بالدخول والاستهلاك. وعليه فإن كون المواطن الفلسطيني مصدراً مهماً وربما الأهم للموارد المالية المتاحة للإنفاق الحكومي، يعزز من حقوق المجتمع الفلسطيني في مساءلة الحكومة عن السياسات العامة والمشاركة فيها، ويوجب على الحكومة أن تكون أكثر شفافية في صياغة وتنفيذ هذه السياسات.

فالحكم الرشيد وخصوصاً في مجال إدارة المال العام يستند من حيث المبدأ على حق دافعي الضرائب في مراقبة الإنفاق العام والتأكد من سلامته في إطار القانون، وعلى حقهم في مساءلة الحكومة عن أي مظاهر لهدر المال العام وإنفاقه خارج أولويات المجتمع.

- وبالرغم من أن جزءاً من التحسن الذي حصل على الجباية الضريبية ناجم عن تنفيذ بعض الإجراءات الواردة في إستراتيجية منظومة الإيرادات للسنوات 2014-2016، لا زالت السياسة الضريبية تعاني من بعض أوجه القصور لعل أهمها:
- النشل في توسيع القاعدة أو الوعاء الضريبي بشكل مرضٍ حيث بقيت هناك قطاعات وشرائح واسعة بدون ملفات ضريبية

حتى تاريخه.

- الفشل في الحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي والتي تشير تقديرات وزارة المالية أنها لا زالت تتراوح بين -500 600 مليون دولار سنوياً.

هذه المعطيات أبتت على مستوى عالي من العجز في الموازنة، بحيث بقي يتراوح بين 1.3 و 1.6 مليار دولار سنوياً. وقد اعتمدت السلطة في تغطية هذا العجز على المساعدات الدولية والتي مولت بالمتوسط 83% منه في السنوات الأخيرة، والباقي تم تمويله من خلال الإقتراض المصرفي أو من خلال المتأخرات للقطاع الخاص. أو من خلال عدم تنفيذ مجالات متنوعة في الجوانب التشغيلية أو التطويرية، الأمر الذي انعكس إلى تراجع مستوى الخدمات العامة الأساسية.

## خلاصة:

إن التقشف في الإنفاق العام هو احد الخيارات التي يجب فحصها وتطبيقها لمواجهة الأزمة المالية للسلطة والمرشحة للتفاقم في قادم الأيام لاعتبارات سياسية وأمنية واقتصادية كثيرة. ويجب أن لا يكون التقشف هو الخيار الوحيد لأنه لن يكون كافياً. فالتقشف ليس ضرورة مالية فحسب وإنما أيضاً ضرورة أخلاقية وسياسية لسلطة غير مكتملة السيادة ولشعب لا زال يجاهد للتحرر من الاحتلال العسكري. فالتقشف أو الترشيد في الإنفاق في الحالة الفلسطينية يكتسب أهمية سياسية عالية نظراً لأنه يسهم في التقليل من الهشاشة المالية للسلطة ويمنحها مناعة أو تحصيناً في مواجهة الضغوط السياسية التي تمارسها إسرائيل عليها من البوابة الاقتصادية. هذا ناهيك عن أن التقشف بحد ذاته قد ينطوي على آثار اقتصادية واجتماعية سلبية قد تفوق الوفورات المالية المتحققة منه. وحجم وطبيعة هذه الآثار تعتمد على أوجه التقشف. ولهذا فان أي خطة تقشف يجب أن تبنى على أسس واعتبارات تراعي الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلد. فمعدلات الفقر والبطالة والقوة الشرائية للدخول وحالة النمو في الاقتصاد وحالة اللامساواة في المجتمع تشكل مؤشرات استرشادية لاتجاهات وأولويات التقشف في الإنفاق الحكومي. واستناداً إلى هذا الفهم يجب وضع أسس تحظى بإجماع وطني لأية خطة تقشف، وعليه فإن أمان تقترح الاسس التالية للحكومة:

## 2.2 أسس التقشف الرشيد!

إن خطة التقشف في الإنفاق العام يجب أن تكون عادلة ومتوازنة مما يتطلب تحليلاً فنياً وتفصيلاً لجميع بنود الإنفاق لتحديد أين وكيف يجب أن يتم التقشف. فالمطلوب إعداد خطة تقشف ناجعة تحقق وفورات مالية أكبر من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية المحتملة. وبرأينا فإن أي 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 المس 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 الاعباء (صندوق المسؤولية المجتمعية).

### وفي بناء خطة التكشيف والترشيح يجب إتباع الخطوات التالية :

1. إقرار التوجهات العامة من قبل مجلس الوزراء بالإستئناس بالأفكار الواردة من قبل مؤسسات المجتمع المدني، وتشكيل لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء لإقرار أسس ومحددات التكشيف والترشيح المنشود.
2. قيام وزارة المالية بصياغة مقترح بأسس ومحددات التكشيف وذلك استناداً إلى توجهات مقرة من مجلس الوزراء.
3. إتاحة المجال لمشاركة واسعة من جميع مراكز المسؤولية وذلك من خلال فرق الموازنة المعتمدة لنقاش المقترحات للمساعدة في بلورة أولويات التكشيف والترشيح في مخصصات إنفاق هذه المراكز.
4. إعداد مشروع خطة التكشيف والترشيح من قبل اللجنة الوزارية بناء على التغذية الراجعة من مراكز المسؤولية.
5. توفير فرصة للمؤسسات السياسية وللمؤسسات المجتمعية لإبداء الرأي في مشروع الخطة.
6. اعتماد الخطة بصيغتها النهائية من قبل الحكومة والجدول الزمني للتنفيذ وآلية متابعة تنفيذها، ورفعها للمجلس التشريعي والرئيس للمصادقة عليها ومن ثم الشروع بتنفيذها في إطار الموازنات العامة وفق الجدول الزمني المقرر.

## 3. تشخيص وتحليل أوجه الإنفاق العام

يغطي هذا الجزء من التقرير مجالات الإنفاق الخمسة الرئيسية التي تم تحديدها سابقاً وهي: الرواتب، الإمتيازات المصاحبة للوظائف العامة والعقود الخاصة، الإعانات الإجتماعية، صايف الإقراض، والتحويلات الطبية. وسيتم وصف وتحليل حجم واتجاه وطبيعة الإنفاق في كل واحد من هذه المجالات. والغرض من هذا الوصف والتحليل هو محاولة التعرف على أبرز الثغرات والإختلالات في أوجه الإنفاق هذه للمساعدة في صياغة التوصيات والمقترحات التي من شأنها أن تشكل الملامح العامة لخطة التكشيف أو الترشيح في الإنفاق العام.

### 1 . 3 الرواتب والأجور

ما يزال هذا البند يستحوذ على النصيب الأكبر في الموازنة العامة الفلسطينية؛ إذ يشكل حوالي 50% من إجمالي النفقات الجارية وصايف الإقراض للعام 2015. ويشكل حوالي 54% من إجمالي النفقات الجارية. كما أن هذا البند لا زال يتجاوز نصف النفقات الجارية في معظم سنوات الموازنة العامة الفلسطينية. ويتضح مدى ضخامة تكلفة الرواتب والأجور عند مقارنتها مع بعض الدول المجاورة. الجدول (1) أدناه يوضح التطور الذي حدث على فاتورة الرواتب وأعداد الموظفين في السنوات العشر الأخيرة.

جدول (1): أعداد الموظفين وحجم الإنفاق على الرواتب خلال الفترة 2005-2014

السنة	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
عدد الموظفين	178546	163573	144380	142937	147726	150400	153053	154218	154356	155682
نسبة التغيير	37%	-8%	-12%	-1%	3%	2%	2%	1%	0%	1%
فاتورة الرواتب ( بالمليون شيكل)	4494	5303	5264	5145	5361	6017	6381	6812	6928	7336
نسبة التغيير	15%	18%	-1%	-2%	4%	12%	6%	7%	2%	6%

المصدر: أمان، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة، تحليل مشروع موازنة 2015، ورقة عمل.

ويلاحظ من الجدول أعلاه بأن عدد موظفي القطاع العام قد ازداد في معظم السنوات. أما السنوات الذي انخفض فيها فكان بسبب الانقسام المؤسف في عام 2007 والذي أعقبه إنهاء خدمات أعداد من الموظفين لاعتبارات قانونية وأمنية. وينطبق هذا الإستنتاج على حجم فاتورة الرواتب. وكما يلاحظ من بيانات الجدول فإن الزيادات السنوية خلال هذه الفترة بقيت في نطاق محدود وناجم عن غلاء المعيشة والعلاوات العائلية. وربما يعود سبب الزيادة المحدودة في عدد الموظفين وفاتورة الرواتب في السنوات الخمس الأخيرة إلى تطبيق قاعدة الصفر في صافي التعيين (عدد الموظفين الجدد يجب أن يساوي عدد الموظفين المتقاعدين والمستقلين) في القطاع المدني باستثناء وزارتي التربية والتعليم والصحة بضغط من المؤسسات الدولية والدول المانحة. وقد تكون معظم الزيادة في عدد الموظفين هي في القطاع الأمني. ويشكل عدد العاملين في القطاع العام من إجمالي العاملين الفلسطينيين بالمتوسط حوالي 23%. وعند مقارنة هذه النسبة بدول عربية أخرى متشابهة في الظروف، نجد أنها أقل من الأردن مثلاً (25%) وأقل من مصر والتي تقترب من النسبة في الأردن.

في المقابل، يمكن إرجاع الزيادة الكبيرة في حجم الرواتب في عامي 2005-2006 إلى تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية المعدل. وترجع الزيادة غير العادية في رواتب 2014 إلى كلفة الإتفاقات التي وقعتها الحكومة في نهاية عام 2013 مع نقابة الموظفين واتحادي المهندسين والمعلمين وترقيات الأجهزة الأمنية والتي بلغت حوالي 250 مليون شيكل سنوياً.

ومن البيانات أيضاً يتضح أن المتوسط الشهري للأجر لكل موظف في القطاع العام قد ارتفع من 3,100 شيكل في عام 2008 إلى 3,680 شيكل ومن ثم إلى 3,925 في عام 2014. ويمكن إرجاع هذه الزيادة في متوسط الأجر لسببين هما: (1) علاوات غلاء المعيشة والمخصصات العائلية و (2) التغير في الهيكل الوظيفي الناجم عن الترقيات لمستويات إدارية أعلى. وما يهمنا في هذا الأمر هو أن متوسط الأجر في القطاع العام لا يمكن اعتباره مرتفع مقارنة بمستويات تكاليف المعيشة ولكنه أعلى من متوسط الأجر في القطاع الخاص (1,650 شيكل شهرياً)، وهو يعتبر غير عادل بكل المقاييس وأقل من خط الفقر الوطني.

والسؤال الذي يقفز إلى الواجهة عند الحديث عن فاتورة الرواتب والأجور يتمثل في: هل من الممكن تخفيض فاتورة الرواتب والأجور؟ والإجابة على هذا التساؤل تعتمد على الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية:

1. هل يمكن تخفيض عدد العاملين من خلال إحالة بعضهم على التقاعد المبكر أو الاستغناء عن بعضهم الآخر؟ وإذا كان الجواب نعم، ففي أي مراكز المسؤولية يكون هذا الإجراء مفيداً؟ وهل هناك فعلاً وجود لظاهرة الموظفين الوهميين، أي الذين يتقاضون رواتب دونما عمل ذي مغزى و/أو الموظفين الجواكر، أي الذين يعملون بوظائف أخرى وهم على رأس عملهم في الحكومة؟ والإجابة على هذا السؤال يجب أن يأخذ بعين الإعتبار بشكل أساسي الظروف المعيشية وخصوصاً ارتفاع معدلات البطالة والفقر، والعدالة في توزيع أعباء التقشف، وظروف بناء مؤسسات السلطة!!
2. هل من الممكن إعادة النظر بسلم رواتب الموظفين باتجاه تخفيضها أو تخفيض رواتب الموظفين في الفئات العليا فقط من خلال تعديل قانون الخدمة المدنية؟ والإجابة على هذا التساؤل يجب أن تراعي مبدأ الحقوق المكتسبة للموظفين والقوة الشرائية لدخول الموظفين عند مستوياتها الحالية.
3. وهل المتاح فعلاً هو إعادة توزيع الموظفين، أو تدويرهم، على الهيكل المؤسسي القائم للسلطة أو المعاد بناؤه من خلال عملية دمج مدروسة لمراكز المسؤولية المتشابهة أو المتكاملة في الوظائف، بحيث ترفع من إنتاجيتهم من خلال تحسن مستوى الرضا الوظيفي لديهم، وتعيد توزيع مخصصات القطاعات من الموازنة حسب الأوزان الوظيفية الجديدة بدون أن يترك ذلك تأثيراً على حجم الإنفاق وعندها يكون ذلك اقرب لمفهوم ترشيد الإنفاق منه للتقشف؟ والإجابة على هذا السؤال يجب أن تراعي أساساً نطاق وجودة الخدمات المقدمة للجمهور، وعلى أساس موازنة خبرات ومؤهلات الموظفين مع الوظائف الجديدة.

ويشمل عدد موظفي القطاع العام في الجدول أعلاه على موظفي القطاع المدني ومنتسبي القطاع الأمني. ولكن نظراً للاختلافات في الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم إجراءات التعيين والترقية وسلم الرواتب ومخصصات الوظيفة في كل من القطاع المدني والقطاع الأمني، فإنه من الضروري إجراء تحليل الرواتب في كلا القطاعين بشكل منفصل.

### 3.1.1 رواتب موظفي الخدمة المدنية

الجدول (2) أدناه يبين أعداد موظفي الخدمة المدنية وإجمالي رواتبهم خلال عدد من السنوات السابقة.

جدول (2): عدد الموظفين المدنيين الدائمين وحجم الرواتب في القطاع المدني للفترة (2011-2014)

السنة	2011	2012	2013	2014
عدد الموظفين الدائمين	87,300	88,000	88,500	91,000
النسبة من إجمالي الموظفين	0.57	0.57	0.57	0.58
فاتورة الرواتب (مليار شيكل)	3.2	3.4	3.5	3.8
النسبة من إجمالي فاتورة الرواتب للسلطة	0.5	0.5	0.5	0.505
متوسط الأجر الشهري للموظف المدني (بالشيكل)	3,000	3,200	3,300	3,480

المصدر: احتسبت من قبل الباحث باستخدام قاعدة بيانات وزارة المالية وديوان الموظفين العام.

- يمكن تدوين عدد من الملاحظات التوضيحية حول البيانات الواردة حول موظفي الخدمة المدنية وفاتورة رواتبهم وهي:
1. عدد الموظفين الدائمين لا يشمل العقود الخاصة والتي تبلغ 1,610 عقد، وسيتم عرض ومناقشة إجراءات التعيين من خلال هذه العقود ومخصصاتها المالية في جزء لاحق، ولا عمال المياومة في مراكز المسؤولية المختلفة.
  2. عدد الموظفين وفاتورة الرواتب لا تشمل الموظفين المتقاعدين على ملاك وزارة المالية والذي يبلغ عددهم 12,525 و12,923 و13,854 و14,100 متقاعد في الأعوام 2011-2014 على التوالي. وتبلغ فاتورة هذه الرواتب التقاعدية حوالي 400 مليون شيكل سنوياً.
  3. نسبة الزيادة في عدد موظفي الخدمة المدنية وفي حجم الفاتورة من سنة لأخرى هي في حدود طبيعية ومتقاربة إلى حد كبير مع نسبة الزيادة في إجمالي موظفي السلطة وفي إجمالي رواتبهم. وهذا يدل على أن بند رواتب الموظفين المدنيين لم يطرأ عليه تغير كبير يستدعي الاهتمام.
  4. بقي متوسط الراتب الشهري لموظفي الخدمة المدنية منخفض ومتقارب إلى حد كبير مع المتوسط العام. وهذا يعني بأن الهامش المتاح لتخفيض رواتب هؤلاء الموظفين ضيق جداً إن لم يكن معدوماً.
  5. إن الحكومة نجحت في ضبط عملية التعيين والتزمت إلى حد كبير بالإحداثيات التي جاءت في قانون الموازنة العامة للسنوات الأخيرة. وإن معظم التعيينات الجديدة كانت في قطاعات حيوية مثل التعليم والصحة والتي لم تخضع لقاعدة التعيين مقابل الشواغر وإنما لقاعدة الحاجة الطبيعية. فمثلاً أقرت الحكومة في جلستها المنعقدة في 15/9/2015 تخفيض 15% من العقود الوظيفية المخصصة للدوائر الحكومية لعام 2015 التي لم يتم إشغالها حتى تاريخه، وتخصيصها لصالح وزارة التربية والتعليم العالي. وقد استثنت من هذا القرار وزارة الصحة.

3. تم تقريب الرقم الإجمالي لفاتورة الرواتب، وبالتالي فإن الرقم الناتج يمكن أن يكون أقل أو أكثر بنسبة ضئيلة غير دالة احصائياً، تبعاً للتقريب في المدخلات التي تمت بناء عليها احتساب المبلغ.

6. كما أن إجراءات التعيين والترقية في مراكز المسؤولية المختلفة تحسنت بشكل كبير في السنوات الأخيرة وأصبحت أكثر انسجاماً مع متطلبات قانون الخدمة المدنية لاسيما المواد 14-29 والتي في مجملها تنص على ضرورة الإعلان عن الوظائف في الصحف اليومية وعقد مسابقات ومقابلات من قبل لجان متخصصة بحضور ممثل عن الديوان لاختيار الموظفين من بين المتقدمين. ويتم اختيار الموظفين على أسس من الكفاءة والجدارة. كما أن الترقيات داخل الفئة الوظيفية أو من فئة لأخرى أصبحت أكثر انضباطاً ومتوافقة مع متطلبات القانون.<sup>4</sup>
7. إن الحصة النسبية الأكبر لعدد الموظفين ورواتبهم هي من نصيب قطاع الخدمات الإجتماعية الأساسية وتحديداً في وزارات التعليم والصحة والشؤون الإجتماعية، بحيث بلغت حوالي 37% من العدد و78% من فاتورة الرواتب. وهذا يعكس الأهمية النسبية الكبيرة لهذه القطاعات في الإنفاق العام ويجعل من إمكانية إجراء تخفيض ذي معنى وقيمة مالية في فاتورة الرواتب صعبة وغير واقعية.
8. نصيب المحافظات الشمالية من عدد الموظفين يبلغ 67% أما نصيب المحافظات الجنوبية فهو 33%. وهذا التوزيع ينسجم مع تطورات التوظيف والتغير في هيكل الموظفين بعد حالة الانقسام المؤسفة.
9. نسبة الموظفين الذكور من إجمالي عدد الموظفين هي 57% مقابل 43% للموظفات الإناث. وهذا التباين يمكن تفسيره في إطار التباين الكبير في نسبة المشاركة في سوق العمل على أساس النوع الاجتماعي.

ولا بد من التحليل التفصيلي لأعداد الموظفين وفاتورة الرواتب للإجابة على السؤال: هل هناك فعلاً موظفين خارج التشكيلات الإدارية لمراكز المسؤولية ويتقاضون رواتب من خزينة السلطة؟ مثلاً، فقد تبين عند هذا المستوى من التحليل أن عدد الموظفين المسكنين على الهيكل التنظيمي لديوان الموظفين العام في الضفة وغزة هو 339 شخص، وبالمقابل فإن فاتورة الرواتب والأجور المحملة للديوان لشهر تموز من عام 2011 مثلاً بلغت 7.654 مليون شيكل، في الوقت الذي كان يجب أن تبلغ فقط 1.5 مليون شيكل (على أساس متوسط راتب شهري للموظف المدني هو 3500 شيكل). وفي موازنة عام 2014 بلغ إجمالي الرواتب حوالي 93 مليون شيكل، وهذا يعني أن عدد الموظفين الذين يتقاضون رواتبهم باسم الديوان هو 2200 شخص. وبالتالي فإن عدد الموظفين غير الخاضعين للسيطرة الإدارية للديوان هو 1,700 شخص تقريباً. وهنا يبرز التساؤل المهم: في أي مؤسسات عامة يعمل هؤلاء الأشخاص ولصالح من؟ وحسب سجلات الديوان فإن عدد الموظفين المحسوبين مالياً على ملاكهم ولكنهم خارج تشكيلته الإدارية الرسمية هو فقط 219 في الضفة الغربية لوحدها، أما في قطاع غزة فهو أضعاف هذا الرقم.<sup>5</sup> وحسب سجلات الديوان فإن معظمهم مسجلين تحت الاتحادات الشعبية والأحزاب السياسية والمنظمات الأهلية والأجهزة الأمنية. البعض من الموظفين المحسوبين مالياً على الديوان ولكنهم خارج تشكيلاته الإدارية أصبحوا كذلك لأن ملفاتهم حُوّلت للديوان من مؤسساتهم الأصلية لأسباب مختلفة وهم بالتالي موظفون لا يؤدون أية مهام وظيفية، ولا زالت أوضاعهم قيد التسوية.

ان هذه الظاهرة في جلها ليست حديثة النشأة وإنما تراكمت في ادارة السلطة خاصة أواخر التسعينات ومرحلة الإنتفاضة الثانية 2000-2002، حيث تم إستغلال حالة الفوضى وذلك بإحالة رواتب عدد من المؤسسات غير الحكومية على فاتورة الرواتب بقرارات معظمها صدر بموافقة السيد الرئيس في حينه واستمرت دون حل رغم مرور هذه السنوات الطويلة. وبحسب الديوان فإن مسؤولية معالجة هذا الخلل الإداري لا يقع على عاتقه وإنما يستدعي تدخلاً سياسياً من قمة هرم السلطة. وفي نفس الوقت فإن الديوان نجح في إنهاء خدمات 263 موظفاً وموظفة ثبت أنهم ليسوا على رأس عملهم، ولا زال هناك 91 موظفاً وموظفة يجري متابعة أوضاعهم مع مؤسساتهم لتسويتها وفق القانون وإلا فسيتم إنهاء خدماتهم.<sup>6</sup>

4. مقابلة مع السيد موسى ابو زيد، رئيس الديوان والسيد فتحي خضر، مدير الإدارة العامة للرقابة الإدارية الخارجية.

5. مقابلات مع مسؤولي الديوان كما في 2 اعلاه.

6. مقابلات مع مسؤولي الديوان كما في 2 اعلاه.

وباستخدام نفس المنطق التحليلي نجد أن عدد الموظفين المسجلين رسمياً على ملاك معظم مراكز المسؤولية في قطاع الحكم المدني (مثل ديوان الرئاسة ومجلس الوزراء واللجنة التنفيذية والأحزاب السياسية والصندوق القومي ووزارة الخارجية والأجهزة الإعلامية والهيئات /الاتحادات الشعبية وغيرها) هو أقل من عدد الموظفين الذين يتقاضون رواتب من الخزينة العامة. هذا إلى جانب عدد من عمال المياومة، يصعب تحديده، يتقاضون أجوراً من الخزينة العامة ولكن ليس لديهم ملفات رسمية في الديوان حيث أن تعيينهم لا يتبع للإجراءات الرسمية وإنما يتم من خلال التنسيق المباشر بين مراكز المسؤولية ووزارة المالية. ويتوزع هؤلاء الموظفون على مراكز المسؤولية المختلفة وأن تركيز معظمهم في المراكز ذات الطبيعة الخدمية.

أما بخصوص ظاهرة الازدواجية في العمل، فإن الديوان من خلال الإدارة العامة للرقابة الخارجية قد بذل جهوداً كبيرة في متابعة هذه الظاهرة ومعالجتها. وجدير ذكره أن قانون الخدمة المدنية يسمح للموظفين بالعمل الخاص خارج أوقات الدوام الرسمي شريطة موافقة الوزير المعني ومصادقة الديوان بعد استيفاء عدد من الشروط كما حددها القانون. وتبين من متابعة الديوان أن هناك عدداً من الموظفين يعملون في وظائف أخرى بشكل جزئي أو كلي دون الحصول على الموافقات المطلوبة. ويتركز معظم هؤلاء الموظفين في وزارة الصحة (حوالي 117 موظف وموظفة). وهناك أيضاً عدد من الموظفين لم يتمكن من تحديده يعملون في الجامعات غير الحكومية إلى جانب عملهم الرسمي. ولكن من الصعب الجزم بأن هذا العدد من الموظفين هم فقط الذين يعملون في وظيفة خاصة أخرى، ونرى بأن هذا العدد هو أكبر بكثير مما تم الإفادة به من الديوان، وأن صعوبة التحقق من هذه الظاهرة قد يكون السبب وراء الإعتقاد بأن العدد المرصود متواضع مقارنة بالرقم الفعلي. وهذا الإستنتاج مبني أيضاً على فرضية مفادها أن الموظفين الذين هم خارج التشكيلات الإدارية الرسمية لمراكز المسؤولية المختلفة كما بينا سابقاً والذي يصعب متابعة التزامهم بعملهم الرسمي، من المرجح أن يمارسوا عملاً خاصاً آخر بدوافع اقتصادية ومهنية وأخرى لها صلة بتعبئة الفراغ. ومن المؤكد فإن طلبات الالتحاق بالسلك الدبلوماسي في وزارة الخارجية دون الحاجة الفعلية يعكس حجم الامتيازات المالية التي يحصلون عليها.

**استنتاج 1:** هناك عدد لا بأس به من الموظفين قد نختلف على تقديره والذين يتقاضوا رواتب وهم خارج التشكيلات الإدارية الرسمية أو المعتمدة أو التي تتطلبها الحاجة الفعلية. فهناك عدم تناسب بين عدد الموظفين المعتمدين رسمياً وحجم فاتورة الرواتب في العديد من مؤسسات السلطة، وخصوصاً في قطاع الحكم. أما القطاعين الاجتماعي والإقتصادي فيبدو أنها خالية إلى حد كبير من هذه الظاهرة. ويمكن إرجاع ذلك إلى عامل التداخل بين المستوى السياسي والإداري في قطاع الحكم بينما يغيب هذا التداخل في المؤسسات الخدمية الصرفة. وعليه فإن بند الرواتب والأجور في بعض مؤسسات الحكم قد يكون احد مجالات التقشف في الإنفاق من خلال تسوية أوضاع هؤلاء الموظفين إما بإحالتهم للتقاعد المبكر أو بإنهاء خدماتهم، ولكن بعد أن يتم إجراء مزيد من التدقيق والفحص للملفات الموظفين للوقوف على ظروف وموجبات تعيينهم والمهام التي يتولون تنفيذها.

**استنتاج 2:** من المرجح أن يكون هناك عدد مهم نسبياً من الموظفين في الخدمة المدنية الذين يمارسون الإزدواجية في العمل بشكل مخالف للقانون. وقد يتقاطع هذا العدد مع عدد الموظفين الذين هم خارج التشكيلات الرسمية. ومن هنا فانه قد يكون من المفيد أن يتم متابعة هذه الحالات بشكل شامل وتفصيلي من قبل الديوان ومراكز المسؤولية المعنية لرصد هذه الظاهرة بدقة اكبر ومن ثم تسوية أوضاعهم الوظيفية وفق مقتضيات القانون، وإذا تعذر ذلك فان خيارات أخرى من قبيل إنهاء خدماتهم أو إحالتهم للتقاعد المبكر بشروط متوافق عليها يجب أن تبقى قائمة.

**استنتاج 3:** إن خيار تخفيض عدد موظفي السلطة الدائمين في الخدمة المدنية من خلال إنهاء خدماتهم بدون حقوق التقاعد، حتى أولئك الذين هم خارج التشكيلات الإدارية، لا يبدو خياراً واقعياً في ظل ارتفاع معدلات البطالة في الأراضي الفلسطينية وتردي الأوضاع المعيشية ومحدودية الطاقة الإستيعابية للإقتصاد الفلسطيني حالياً، وفي ظل عدم توفر مسوغ قانوني مقنع لهكذا إجراء ولاسيما انه مضى على عملهم في مواقعهم سنوات طويلة وبالتالي أصبح لديهم حقوق مكتسبة. وبالتالي فمن المرجح أن يواجه مقاومة شعبية وسياسية كبيرة. فالتوفيرات المالية التي قد تتجم عن هذا الخيار قد لا تكون مكافئة لتكاليفه السياسية والاجتماعية والإقتصادية. وبالتالي فإن الخيار الواقعي لتخفيض عدد الموظفين لتتقيد فاتورة الرواتب يتمثل في إحالتهم على التقاعد بشروط مرضية وعادلة وخصوصاً أن معظم هؤلاء الموظفين قد يكونوا من الطبقة السياسية وليس المهنية والذي مضى على خدمتهم سنوات طويلة قد تكون اقتربت من الفترة الزمنية التي تكون مطلوبة قانونياً لتقاعدهم. كما أن معظم هؤلاء الموظفين لديهم خيارات عمل أخرى ويمكنهم تكييف أوضاعهم الإقتصادية بسهولة اكبر من باقي الموظفين في.

**استنتاج 4:** إن خيار تخفيض الرواتب لموظفي الخدمة المدنية هو غير واقعي ولا يمكن الدفاع عنه في ظل تدني هذه الرواتب أصلاً مقارنة بتكاليف المعيشة.

**استنتاج 5:** إعادة توزيع موظفي الخدمة المدنية على مراكز المسؤولية المختلفة، بحيث يتم نقل موظفين من مركز لآخر على أساس الاحتياج والمؤهلات العلمية والعملية. وهذا الإجراء من شأنه أن يرفع من إنتاجية الموظفين ومن مستوى الرضا الوظيفي ويحسن من جودة الخدمات المقدمة من مؤسسات السلطة للجماهير. وربما من المفيد أيضاً أن يتم هذا الجراء في إطار عملية اشمل تتمثل في إعادة الهيكلة الإدارية لمؤسسات السلطة على مستوى المؤسسة نفسها وعلى مستوى البناء الكلي. ويتطلب ذلك دمج وتوحيد وربما إلغاء مراكز مسؤولية ودوائر مركزية وأخرى مناطقية في نفس مركز المسؤولية بعضها مع بعض.

## التوصية:

إن خيار تخفيض عدد موظفي السلطة الدائمين في الخدمة المدنية بمن فيهم من هم خارج التشكيلات الإدارية من خلال إنهاء خدماتهم بدون حقوق التقاعد وعدم توفر مسوغ قانوني وفي ظل ارتفاع البطالة ومحدودية الطاقة الاستيعابية للإقتصاد الفلسطيني لا يبدو خياراً واقعياً. وبالتالي فإن الخيار الواقعي لتخفيض عدد الموظفين لتتقيد فاتورة الرواتب يتمثل في تكليف لجنة فنية يشارك فيها ديوان الموظفين ووزارة المالية وأطراف مهنية محايدة يتم اختيارهم من قبل رئيس الوزراء لتدقيق وفحص ملفات الموظفين الفائضين عن الحاجة الحقيقية واقترح تسوية أوضاع هؤلاء الموظفين وفق القانون والمبادئ التوجيهية وفق المبادئ التالية:

1. الإحالة على التقاعد بشروط مرضية وعادلة وخصوصاً أن معظمهم قد يكونوا من الطبقة السياسية وليس المهنية ومضى على خدمتهم سنوات طويلة قد تكون اقتربت من الفترة الزمنية التي تكون مطلوبة قانونياً لتقاعدهم.
2. إعادة توزيع بعض الموظفين: بحيث يتم نقل موظفين من مركز لآخر على أساس الإحتياج والمؤهلات العلمية والعملية. وهذا الإجراء من شأنه أن يرفع من إنتاجية الموظفين ومن مستوى الرضا الوظيفي ويحسن من جودة الخدمات المقدمة من مؤسسات السلطة للجمهور.
3. إعادة الهيكلة الإدارية لمؤسسات السلطة على مستوى المؤسسة نفسها وعلى مستوى البناء الكلي. ويتطلب ذلك دمج وتوحيد وربما إلغاء مراكز مسؤولية ودوائر مركزية وأخرى مناطقية.
4. فيما يتعلق بوجود عدد من الموظفين في الخدمة المدنية الذين يمارسون الإزدواجية في العمل بشكل مخالف للقانون، فإن الاقتراح بأن يتم معالجة ملفات هؤلاء الموظفين من قبل الديوان ومراكز المسؤولية لتسوية أوضاعهم الوظيفية وفق مقتضيات القانون، وإذا تعذر ذلك فإن خيارات أخرى من قبيل إنهاء خدماتهم أو إحالتهم للتقاعد المبكر بشروط متوافق عليها يجب أن تبقى قائمة.
5. مراجعة رواتب الموظفين: خيار تخفيض الرواتب لموظفي الخدمة المدنية هو غير واقعي ولا يمكن الدفاع عنه في ظل تدني هذه الرواتب أصلاً. لذلك لا بد من مراجعة رواتب مسؤولي كبار العاملين في المؤسسات العامة في الدولة (غير الوزارية) لتحديد سقف لها يتناسب وواقع السلطة المالي، ومراجعة جادة وتفصيلية للإمتيازات والتي يتقاضاها بعض المسؤولين، واستبدال سياسة التعيينات الجديدة بسياسة إعادة التأهيل والتدوير للموظفين الفائضين. وأخيراً لا بد من وقف شراء السيارات والمقرات أو استئجارها لمدة ثلاث سنوات.

### 3.1.2 الرواتب والأجور في قطاع الأمن

طرأت تطورات ملحوظة على عدد أفراد الأجهزة الأمنية؛ فقد بلغ تعدادها حتى العام 2004 نحو 57 ألف عسكري. وارتفع عددهم بشكل ملحوظ لاحقاً ليبلغ 82 ألف في العام 2006، ثم استقر عند مستوى 65 ألفاً موزعين على الأجهزة الأمنية المختلفة في الأعوام اللاحقة وحتى وقتنا هذا. ويشكل هؤلاء نحو 43% من إجمالي الموظفين العموميين في السلطة الفلسطينية. وليس مهام هذا التقرير مراجعة مدى واسباب هذه الزيادات والتي لا تعكس احتياجاً أمنياً.

ولقد شكلت نفقات الأمن حتى 31 أكتوبر، 2015 ما نسبته 28.5% من النفقات العامة.

جدول (3): عدد العسكريين الدائمين وحجم الرواتب في القطاع الأمني للفترة (2011-2014)

السنة	2011	2012	2013	2014
عدد العسكريين	65,750	66,220	65,860	64,680
النسبة من إجمالي الموظفين	0.43	0.43	0.43	0.42
فاتورة الرواتب (مليار شيكل)	3.2	3.4	3.5	3.7
النسبة من إجمالي فاتورة الرواتب للسلطة	0.5	0.5	0.5	0.495
متوسط الأجر الشهري للموظف العسكري (بالشيكل)	4,032	4,294	4,338	4,767 <sup>7</sup>

ويلاحظ من الجدول (3) بأن الموظفين العسكريين يشكلون نحو 43% من إجمالي الموظفين، ولكن فاتورة الرواتب لهؤلاء العسكريين تبلغ نحو 50% من الفاتورة الإجمالية. والمنطق الحسابي يقودنا لندرك بأن متوسط الأجر الشهري للموظف العسكري وفقاً للمعطيات السابقة لا بد وأن يفوق نظيره للموظف المدني، على اعتبار أن عددهم أقل. فقد بلغ في العام 2014 حوالي 4,556 شيكل مقابل 3,480 للموظف المدني.

إذا ما علمنا بأن غالبية العسكريين العاملين في القطاع الأمني هم من ذوي الرتب المتدنية (العسكريين الأفراد)، أي أن متوسط الأجر الشهري لهم يقل كثيراً عن المتوسط العام للأجر في القطاع الأمني، فيمكن الإستنتاج بحجم رواتب كبار الضباط والعسكريين من أصحاب الرتب العالية الذين يشكلون نسبة قليلة من إجمالي العسكريين ولكن رواتبهم مرتفعة إلى حد كبير.

**استنتاج 6:** لا تزال حصة قطاع الأمن في الموازنة الجارية مرتفعة وتشكل أكثر من 28% من الموازنة الجارية. وأن الجزء الأكبر من موازنة الأمن يخصص لبند الرواتب والأجور عند مستوى 80%. ولكن الملفت هنا أن متوسط الأجر الشهري للعاملين في القطاع الأمني يفوق نظيره في القطاع المدني. وهذا المؤشر يتطلب دراسة وإعادة نظر من قبل المسؤولين عن إعداد الموازنة وتوزيع المخصصات. وربما يتطلب إعادة دراسة لقانون الخدمة العسكرية الذي يعطي إمتيازات ومناقصات كبيرة للعسكريين، وخصوصاً من الضباط وذوي الرتب المرتفعة.

تعتبر الموازنة التشغيلية المخصصة لقطاع الأمن مرتفعة نسبياً. كما أن إجراءات الصرف والتصرف في الأموال المخصصة للأمن يشوبها العديد من النواقص والثغرات. وتظل أسس وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على أولويات وإجراءات الصرف، وخصوصاً المصاريف المرتبطة بتوريدات الأغذية والمحروقات والمصاريف الرأسمالية، ضعيفة ومحل جدل وتفتح المجال للهدر وإساءة التصرف.

## التوصية:

لجنة فنية يشكلها مجلس الوزراء لدراسة موازنة الأجهزة الأمنية وقانون الخدمة في قوى الأمن ومراجعة أعداد المنتسبين للأجهزة الأمنية والعسكرية والامتيازات والمنافع الممنوحة وخصوصاً لضباط وذوي الرتب المرتفعة، وتقديم الإقتراحات للحكومة خلال فترة محددة بشأن إعادة تدوير الأعداد الفائضة عن الحاجة أو إحالتهم على التقاعد.

7. تم تقريب الرقم الاجمالي لفاتورة الرواتب، وبالتالي فان الرقم الناتج يمكن أن يكون أقل أو أكثر بنسبة ضئيلة غير دالة احصائياً، تبعاً للتقريب في المدخلات التي تمت بناء عليها احتساب المبلغ.

## 3.2 النفقات التشغيلية:

أحياناً ورغم السياسة المعلنة للسلطة نحو ترشيد الإنفاق والحد من النفقات، فإن طريقة تعامل الحكومة في إعداد وتخصيص الموازنات للقطاعات المختلفة، وخصوصاً قطاع الأمن، وبنود الإنفاق المتعددة لا يدعم التوجه العام للسلطة الرامي لترشيد الإنفاق. التوجهات التقشفية للحكومة لا زالت تطرح الموازنة التشغيلية كرقم تجميعي دون بنود تفصيلية توضح ماهية الإنفاق في هذا المجال.

تدرج الإمتيازات الوظيفية تحت بند النفقات التشغيلية والتي هي واحدة من المجموعات الثلاث التي تشكل في مجموعها النفقات الجارية غير الرواتب. والنفقات التشغيلية هي ضرورية لتسيير أعمال مراكز المسؤولية ولا ترتبط مباشرة بالخدمات المقدمة من هذه المراكز للمواطنين. وهذه النفقات تمثل مجموع ما تنفقه مراكز المسؤولية المشمولة في الموازنة العامة على استخدام السلع والخدمات خلال سنة مالية ما. ومن الأمثلة على هذه النفقات: بدل التنقل والسكن للموظفين، ومصاريف النقل والمواصلات، ومصاريف السفر في مهمات رسمية، ونفقات العلاج في الخارج، والإيجارات، والضيافة، وتطوير القدرات الإدارية والفنية للموظفين وتطوير البناء المؤسسي لمراكز المسؤولية نفسها وفواتير المنافع العامة مثل المياه/الطاقة/الاتصالات والمعلومات وخدمة الدين العام وغيرها. وبالمجمل يكون «الموظف/ة» وليس الخدمة العامة هو المحرك الأساس لمعظم هذه النفقات.

بالتالي، فإن الزيادة في عدد الموظفين في الخدمة العامة يقود إلى زيادة في هذه النفقات ولكن ليس بعلاقة خطية، كما أن التغيير في هيكل الكادر الوظيفي بسبب الترفيعات والترقيات يقود إلى زيادة مباشرة وخطية لهذه النفقات. وهو يتشابه في هذا الأمر مع فاتورة الرواتب. الجدول (4) أدناه يعرض مبالغ الإنفاق التشغيلية وتوزيعها لعدد من السنوات الأخيرة.

جدول (4): النفقات الجارية غير الرواتب وتوزيعها في سنوات مختارة (بالمليون دولار)

البند	2015	2014	2013	2011
النفقات الجارية غير الرواتب	1,800	1,673	1,577	1,400
النفقات التشغيلية	650	602	560	530
حصة القطاع المدني من النفقات:				
حصة قطاع الحكم	481	452	415	397
حصة القطاع الإجتماعي	125	120	108	103
حصة القطاع الإقتصادي والبنية التحتية	312	290	270	258
	43	42	37	36
النفقات التحويلية	1070	1050	950	800
النفقات الرأسمالية	80	71	67	70

المصدر: احتساب الباحث من قاعدة بيانات وزارة المالية.

يتبين من الجدول أعلاه أن النفقات التشغيلية بشكل عام وحصة القطاع المدني منها بشكل خاص تزداد من سنة لأخرى لكن بنسبة طبيعية، بالمعنى حوالي 7%. ولكن يجب التذكير بأن هذه الزيادة بالرغم من قلتها تحدث بالرغم من الإعلان المتكرر من الحكومة طيلة هذه السنوات عن إجراءات تقشفية في هذه النفقات. فقد صدر عن مجلس الوزراء العديد من القرارات واللوائح التنفيذية منذ عام 2011 تهدف جميعها للتكشف في النفقات التشغيلية وخصوصاً بدلات ومهمات العمل (السفر والتنقل والسكن والاتصالات والمحروقات) والعلاوات الإشرافية وغيرها. وكان آخر هذه القرارات ما صدر عن الحكومة

قبل شهرين تقريباً. ويبدو أن هذه القرارات لم تنجح في خفض هذه النفقات وقد يعود ذلك إلى ضعف الالتزام به من حيث المبدأ أو بسبب منح الإستثناء في غالبية هذه القرارات للوزراء أو من في حكمهم بعد موافقة وزير المالية لتجاوز هذه التقييدات على الإنفاق حسبما تقتضيه الحاجة والضرورة.<sup>8</sup>

ويتبن أيضاً بأن قطاع الحكم يستأثر بنسبة 26% من النفقات التشغيلية مقابل 65% للقطاع الاجتماعي و 9% للقطاع الإقتصادي والبنية التحتية. وعند احتساب النفقة التشغيلية للموظف أو الموظفة الواحد/ة نجد أنها حوالي 5,600 دولار سنوياً في قطاع الحكم مقابل 4,600 دولار سنوياً في القطاعين الاجتماعي والإقتصادي. ويبدو هذا التباين اكبر إذا ما أخذنا في الإعتبار حقيقة أن معظم النفقات التشغيلية في القطاع الاجتماعي تتركز في وزارتي الصحة والتعليم ( حوالي 180 مليون دولار و 55 مليون دولار على التوالي) وذلك على شكل مشتريات أدوية ومستلزمات طبية وتعليمية يستفيد منها المواطنين بعكس النفقات في قطاع الحكم. يمكن القول أن الإمتيازات الوظيفية في قطاع الحكم تمثل نسبة اكبر من النفقات التشغيلية مقارنة بالقطاعات الأخرى لسببين هما: 1) طبيعة المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق موظفي هذا القطاع والتي تتطلب الإعتناء على العلاقات العامة والسفر، و 2) أن عدد الموظفين في الفئات العليا في هذا القطاع هو أكبر نسبياً من القطاعات الأخرى. حيث الإمتيازات والنثرية والمكافآت والمركبات والمحروقات والنفقات التي تصرف للموظفين خارج بنود الموازنة.

ونظراً لغياب التفاصيل حول بنود هذه النفقات، فانه من الصعب تحديد حجم وتطور الإمتيازات الوظيفية التي يمكن الإستناد عليها في تحليل أعمق لسلوكها عبر السنوات والتعرف على مجالات التقشف فيها. ولكن ممكن القول أن الإمتيازات الوظيفية تشكل نسبة تتراوح بالمتوسط بين 25% و 30% من إجمالي النفقات التشغيلية في جميع القطاعات ولكنها قد ترتفع إلى 40% في قطاع الحكم، أي أنها قد تتراوح بين 100 و 130 مليون دولار سنوياً. ويمكن القول بكل ثقة بان أي تخفيض في هذه النفقات سيقابل بارتياح وتأييد كبيرين في الأوساط الشعبية، لاسيما أن هذه النوع من النفقات كانت ولا زالت موضع انتقاد شديد من جهات عدة لأنها تنطوي على مظاهر هدر في المال العام أولاً، ولأنها في معظمها تعود بالنفع المباشر على موظفي الفئات الخاصة والعليا على حساب مخصصات الإنفاق الخدمي أو التطويري العام وعلى حساب المصلحة العامة ودافعي الضرائب. والمنفعة المباشرة التي تعود لأصحاب السلطة الإدارية والسياسية على حساب أصحاب المصالح الآخرين تُدعى «تكاليف الوكالة» في أدبيات الإدارة والحوكمة.

**استنتاج 7:** لعل التقشف في النفقات التشغيلية ولاسيما تلك المتعلقة بامتيازات الوظيفة هو أكثر الخيارات واقعية وشعبية وفي نفس الوقت اقلها كلفة سياسية واجتماعية واقتصادية. ولعل مراكز المسؤولية في قطاع الحكم هي التي يجب أن تُستهدف بهذا النوع من التقشف مقارنة بغيرها من مراكز المسؤولية في القطاعات الاجتماعية وذلك لان التقشف فيها لا ينطوي على تداعيات سلبية على الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. وتبلغ قيمة هذه الامتيازات ما يقارب 100-1300 مليون دولار سنوياً.

أما بخصوص العقود الخاصة والمؤقتة مع موظفين عاديين أو مستشارين، فيتبين أن إجراءات التعيين على العقود العادية تتم وفق ما جاء في قرار مجلس الوزراء رقم (3/5/15/2013). بحيث ينص القرار على ضرورة قيام ديوان الموظفين بمراسلة وزارة المالية لتبيان فيما إذا كان هناك مخصص مالي مرصود في الموازنة للتعاقد المطلوب من مركز المسؤولية المعني. وفي حال كان هناك اعتماد مالي تتم إجراءات التعيين وفق الأصول المرعية في الديوان، وان لم يكن هناك اعتماد يتوجب على الوزير المعني الحصول على استثناء من وزير المالية لهذا التعيين، وفي معظم الحالات يتم ذلك. وفي حالة التعاقد مع المستشارين والخبراء، فهناك قيد إضافي يتمثل بمصادقة رئيس الوزراء على تسريب الوزير المعني للعقود التي تزيد قيمتها عن 1,500 دولار وحتى 4,000 دولار، ومصادقة مجلس الوزراء نفسه على العقود التي تزيد عن 4,000 دولار كما ورد في القرار رقم

8. مقابلة مع السيد عصمت ابو ربيع، مدير دائرة الرقابة على الإقتصاد في ديوان الرقابة الإدارية والمالية.

(3/10/14/2012 وتعديلاته). وهذه الإجراءات تبدو مرضية وتؤدي إلى ضبط التعيين على عقود للخبراء والمستشارين. ولكن الإشكالية في هذه العقود التي يُفترض أن تكون لمدة محددة أنها قد تستمر لفترات طويلة وكثير منها يُصبح وكأنه دائم. وهذا ما يفسر قرارات الحكومة المتتالية في إعطاء هؤلاء الموظفين الأولوية في التعيين في حال وجود شواغر في مراكز المسؤولية الذين يعملوا فيها.

وبحسب بيانات ديوان الموظفين فإن عدد العقود الجديدة والمجددة اليوم هو 1,610 عقد ويتركز حوالي نصفها في الوزارات الخدماتية مثل الصحة (316 عقد) والأوقاف (121 عقد) والسلطة القضائية (155 عقد) والمعابر والحدود (136 عقد). ولا يتوفر بيانات حول توزيع هذه العقود بين العقود العادية وعقود المستشارين، لكن يمكن القول بأن الغالبية الساحقة من هذه العقود هي عقود عادية. وتبلغ التكلفة السنوية لهذه العقود حوالي 65 مليون شيكل سنوياً، وتُدرج رواتب هؤلاء المتعاقدين ضمن فاتورة الرواتب والأجور. والسؤال الذي يبرز هنا هو: هل ممكن تخفيض هذه التكلفة؟ الجواب هو نعم لكن بحدود ضيقة على اعتبار أنه من الصعب إنهاء خدمات جزء مهم من هؤلاء الموظفين في ظل ارتفاع معدل البطالة في سوق العمل الفلسطيني وفي ظل الحاجة لخدماتهم في كثير من الأحيان وخصوصاً أن تعيين جزء منهم قد تم للإلتفاف على القيود المفروضة على الإحداثيات الجديدة في الموازنة طبقاً للقاعدة الصفرية في معظم مراكز المسؤولية.

**استنتاج 8:** هناك إمكانية معقولة للتكشف في الإنفاق على العقود من خلال الحد من الإستثناءات في التعيين والإلتزام بأساس الحاجة والمناقسة في التعيين تماماً كما يجري إتباعه في التعيين الدائم. ويمكن كذلك، وربما يبدو هذا الخيار أكثر واقعية، ترشيد هذا الإنفاق من خلال إتباع أساس التدوير في عقود العمل وجعلها فعلاً مؤقتة. وبهذا يتاح فرصة عمل لأكثر عدد ممكن من الشباب والشابات خريجي الجامعات العاطلين عن العمل (تبلغ نسبتهم حوالي 55% من إجمالي الخريجين والخريجات).

### حصة قطاع الأمن من النفقات التشغيلية

يحدد تطور الدول بمستوى التنمية المستدامة والرفاهية التي تقدمها للمجتمع. وعادة ما يكون الإنفاق على القطاع الأمني على حساب الإنفاق على قطاعات خدمية وتنموية أساسية أخرى مثل التعليم والصحة والرعاية الإجتماعية. وبالتالي، كلما زادت حصة القطاع الأمني أثر ذلك بالسلب على مستويات التنمية والرفاه في المجتمع، وخصوصاً في الدول التي تعاني من فجوات ملحوظة في الموارد والمقدرات الإقتصادية والمالية مثل السلطة الوطنية الفلسطينية. وبالتالي يتطلب ذلك ترشيداً كبيراً في الإنفاق سواء الأمني أو المدني. وجدول (5) أدناه يلخص حصة القطاع الأمني الفلسطيني من موازنة السلطة العامة لسنوات مختارة.

جدول (5): حصة القطاع الأمني الفلسطيني من الموازنة الجارية لسنوات مختارة<sup>9</sup>

السنة	النسبة من الموازنة الجارية	السنة	النسبة من الموازنة الجارية
1997	27%	2009	27%
2000	35.1%	2010	30%
2003	27.2%	2012	28.8%
2005	24.2%	2013	28.1%
2007	39.4%	2014	28.5%
2008	35.2%		

9. موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، سنوات مختلفة.

ويتضح من جدول (5) أن حجم الإنفاق على القطاع الأمني في فلسطين شهد ارتفاعاً ملحوظاً وخاصة في عام 2007 وذلك بسبب ازدياد عدد الأشخاص الذين يدفع لهم رواتب من قبل المؤسسة الأمنية علماً أنه تم في تلك السنة حصر عدد المسجلين على قوى الأمن ب (77,000) شخص. وانخفض العدد في السنوات اللاحقة ليستقر عن مستوى 65 ألف موظف عسكري دون الأخذ بالحسبان أعداد العسكريين الذين وظفتهم حكومة حماس بعد الانقسام والذين وصل تعدادهم لأكثر من 15 ألف عسكري حتى الآن.

واستقرت حصة قطاع الأمن قريباً من مستوى 28% في الفترة (2012-2014). وشهدت حصة الرواتب من إجمالي موازنة الأمن تراجعاً مهماً خلال العام 2014، حيث تراجع من مستوى 85% لتستقر عند النسبة (80%). إذ تم رصد مبلغ 3,057.4 ألف شيكل للرواتب من أصل 3,850.5 ألف شيكل إجمالي الموازنة المخصصة لقطاع الأمن في العام 2014. وتُظهر البيانات أن الإنخفاض في حصة الرواتب والأجور في قطاع الأمن تم لصالح الزيادة في حصة النفقات التشغيلية والجرارية الأخرى. أما الجزء المتبقي من الموازنة فيخصص للنفقات التشغيلية والنفقات التحويلية (حوالي 738 مليون شيكل)، منها حوالي 570 مليون شيكل نفقات تشغيلية (انظر الجدول 6).

جدول (6): النفقات التشغيلية في القطاع الأمني للفترة (2011-2015) (مليون دولار)

البند	2011	2013	2014	2015
النفقات التشغيلية في القطاع الأمني	133	145	150	169

المصدر: احتساب الباحث من قاعدة بيانات وزارة المالية.

فيما يخص الإجراءات القانونية والمؤسسية في مجال النفقات التشغيلية في قطاع الأمن، نبدأ بالإشارة إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني عرّف قوات الأمن والشرطة، بأنها قوة نظامية، واعتبرها القوة المسلحة في فلسطين، وترك القانون الأساسي أمر تنظيم قوات الأمن والشرطة إلى القوانين المتخصصة<sup>10</sup>. فقبل العام 2005، لم يكن هناك تنظيم لصلاحيات القوى الأمنية من خلال تشريعات، باستثناء مديرية الدفاع المدني. وكانت تحدد صلاحيات الأجهزة الأمنية بموجب تعليمات تصدر عن القادة الميدانيين لهذه الأجهزة. وأدى عدم وجود هذه التشريعات النازمة لعمل هذه القوى إلى تداخل كبير في عملها، وضبابية في انجاز الإجراءات الإدارية والمالية. أما بعد العام 2005، فقد حصل تطور ملموس بصدور عدد من القوانين، مثل قانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون المخبرات العامة، ومن ثم القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي<sup>11</sup>.

أما فيما يتعلق بالشأن المالي، فقد كان الأمن الفلسطيني في بداية عهده يعتمد في تأمين احتياجات ومتطلبات تشغيله على آلية المطالبات اليومية المبعثرة، من خلال توفير الأموال عن طريق أوامر السيد الرئيس مباشرة، ولم تكن الأجهزة الأمنية تعمل بموجب قواعد ونظم عمل مالية مقررة ومعتمدة، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998. وقد صاحب هذه الآلية عدد من الإشكاليات التي أضرت بسمعة الأجهزة الأمنية ووفرت الظروف لممارسات مالية غير سليمة. ولم يتم إعداد موازنة القطاع الأمني وفق الأصول والقانون، ولم يكن هناك إقرار لهذه الموازنة من قبل المجلس التشريعي، كما أنه لم يكن هناك التزام بتقديم تقارير عن كيفية تنفيذها. وكان دوماً يتم تبرير ذلك بضرورات السرية.

10. المادة 48 من القانون الأساسي.

11. البرغوثي، معين، معهد الحقوق، 9002، سلسلة القانون والأمن، الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين، "دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 4991"، ص 11.

وبشكل عام، يمكن القول بأن عدداً من التشريعات والأنظمة التي أقرت في السنوات الأخيرة تبدو كافية لضبط الشؤون المالية في القطاع الأمني بالرغم من وجود بعض النواقص والثغرات في بعض أحكامها التفصيلية. ولكن يبقى الأهم من وجود التشريعات هو الالتزام بها على أرض الواقع، وهذا ما شابه في الماضي ولا زال يشوبه حالياً الكثير من الثغرات والانتقادات. ويصنف العديد من المراقبين والمختصين بالشأن المالي الموازنة الأمنية الفلسطينية بأنها موازنة سرية<sup>12</sup>. وهذا الإجراء يخول رؤساء الأجهزة الأمنية بالصرف عن طريق الدفعات الدورية. الأمر الذي يصعب تتبع تلك البنود تحليلها وتقديم توصيات بشأنها.

ففي العام 2014 بلغ متوسط نفقات الموظف العسكري حوالي 2,320 دولار سنوياً. ولدى مقارنة هذا المتوسط بنظير في القطاع المدني، يتبين الفرق الكبير بين المتوسطين لصالح القطاع المدني. ويمكن أن يعزى انخفاض متوسط الموظف العسكري بالمقارنة بالمدني من النفقات التشغيلية لسببين: (1) إن ارتفاع حصة الموظف المدني يتركز بالأساس في قطاع الحكم، حيث الحاجة لمصاريف تشغيلية كثيرة في مجال العلاقات العامة والتنقلات الخارجية. (2) أن غالبية الموظفين في القطاع العسكري هم من ذوي الرتب المتدنية، ولا يتمتع هؤلاء في الغالب بامتيازات ومستوى إنفاق مرتفع، وغالباً ما تقتصر الامتيازات على كبار الضباط وذوي الرتب العالية، والذين يشكلون نسبة قليلة من الموظفين في القطاع الأمني. ورغم ذلك، تشكل هذه المعطيات مدخلاً مهماً لصانع القرار الفلسطيني للتدخل والبحث عن مجالات الترشيح الممكنة في مجال النفقات التشغيلية في القطاع الأمني دون إحداث أي ضرر للقطاعات المستفيدة ودون المساس بالمبادئ الأساسية للترشيح التي أشرنا لها في المقدمة.

**استنتاج 9:** تعتبر الموازنة التشغيلية المخصصة لقطاع الأمن مرتفعة نسبياً. كما أن إجراءات الصرف والتصرف في الأموال المخصصة للأمن يشوبها العديد من النواقص والثغرات. وتظل أسس وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على أولويات وإجراءات الصرف، وخصوصاً المصاريف المرتبطة بتوريدات الأغذية والمحروقات والمصاريف الرأسمالية، ضعيفة ومحل جدل وتفتح المجال للهدر وإساءة التصرف. ورغم السياسة المعلنة للسلطة نحو ترشيح الإنفاق والحد من النفقات، فإن طريقة تعامل الحكومة في إعداد وتخصيص الموازنات للقطاعات المختلفة، وخصوصاً قطاع الأمن، وبنود الإنفاق المتعددة لا يدعم التوجه العام للسلطة الرامي لترشيح الإنفاق. التوجهات التشفيفية للحكومة أنها لا زالت تطرح الموازنة التشغيلية كرقم تجميعي دون بنود تفصيلية توضح ماهية الإنفاق في هذا المجال.

« استمرار حالة التحايل على قوائم التشكيلات المعتمدة بالتعيينات على أساس العقود لشغل وظائف جديدة أو لتأمين رواتب مبالغ فيها (حيث يبلغ عدد الموظفين المعيّنين بعقود خاصة ١,٦٠ عقد).  
 « إمكانية للتشفيف في الإنفاق على العقود من خلال الحد من الاستثناءات في التعيين والالتزام بأساس الحاجة والمنافسة، وإتباع أساس التدوير في عقود العمل وجعلها فعلاً مؤقتة.  
 « وقف شراء السيارات والمقرات أو استئجارها لمدة ثلاث سنوات

12. عبد الكريم، نصر. ورقة مقدمة في مؤتمر عمان الذي نظمه معهد الحقوق الذي كان بعنوان "تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية". أي دور يضطلع به المجتمع المدني". حزيران ٢٠٠٩.

### 3.3 المساعدات الإجتماعية

شكلت نفقات وزارة الشؤون الإجتماعية حتى 2015-10-31 ما نسبته 10.9% من النفقات العامة.

في ظل الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية الصعبة التي يعانيها الفلسطينيون، وما ترتب عليها من تراجع غالبية المؤشرات الإقتصادية والإجتماعية، وانتشار ظواهر إجتماعية كالفقر والبطالة، كان لا بد من تعاظم الدور الإجتماعي للسلطة الفلسطينية للحفاظ على التوازن الإجتماعي وتوفير المتطلبات الأساسية لشريحة واسعة من الأسر الفلسطينية القابعة تحت خط الفقر. ودرجت العادة على تخصيص مبالغ ضخمة في الموازنة العامة تحت مسمى المساعدات الإجتماعية للأسر المحتاجة والتي تديرها وزارة الشؤون الإجتماعية. يضاف لها بالطبع المبالغ المخصصة لأسر الشهداء والجرحى والأسرى من خلال مؤسسات حكومية أخرى.

نركز في هذا الجزء من التقرير على بند المساعدات النقدية الذي يندرج تحت إشراف وإدارة وزارة الشؤون الإجتماعية نظراً لأهميته ودوره الإجتماعي من جهة، إضافة إلى الرغبة في دراسة آلية تقديم هذه المساعدات والبحث في إمكانية ترشيد النفقات في هذا الجانب دون المساس بالطبع بحجم ونوعية المساعدات المقدمة للأسر المحتاجة إذ يوجد توجه صريح لدى الحكومة الفلسطينية بأن لا يشمل التقشف وتقليص الإنفاق مخصصات الأسر الفقيرة والمهمشة بالرغم من الأزمة المالية التي تعانيها الحكومة. وتظهر نتائج هذا التوجه بوضوح من خلال الزيادة المضطردة في أعداد الأسر المستفيدة من برامج المساعدة، حيث ارتفع من 106 ألف أسرة في العام 2009 لتبلغ 110 آلاف أسرة مع نهاية العام 2013، ووصلت لحوالي 119 ألف أسرة بنهاية العام 2014.

يظهر بوضوح أن الفئات المستفيدة من برامج الدعم هي فئات إجتماعية مهمشة أو أسر فقيرة أو فئات إجتماعية أخرى كأسر الشهداء والجرحى والأسرى. وظاهرياً، يبدو من غير المنصف أو المقبول إجتماعياً تخفيض الدعم في تلك المجالات. ولكن، هل الوضع مثالي، وهل يمكن الإصلاح دون المساس بالفئات المستحقة، وبما يقود بالنتيجة إلى ترشيد الإنفاق في الصرف لهذه المجالات؟ هذا ما نحاول الإجابة عليه فيما تبقى من هذا الجزء.

تقدم وزارة الشؤون الإجتماعية العديد من برامج المساعدات الإجتماعية تدرج في غالبيتها تحت الإدارة العامة لمكافحة الفقر. وأهم هذه البرامج: (1) برنامج المساعدات النقدية (التحويلات النقدية) والذي توفر فيه الوزارة مساعدات وإعانات إجتماعية للفئات المحتاجة من المجتمع حيث يتم صرف مبلغ مالي لكل حالة كل ثلاثة أشهر. تبلغ قيمة المساعدات المادية في هذا البرنامج حوالي 328 مليون شيكل في العام تصرف على أربع دفعات (دفعة كل ثلاثة أشهر بمبلغ يصل إلى 82 مليون شيكل). تقوم الحكومة بتغطية ما نسبته 56% من هذا المبلغ بينما يغطي الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي النسبة المتبقية. (2) برنامج المساعدات الطارئة، وهو يوفر إعانات مالية للحالات الطارئة بحيث يتم صرف مبلغ يتراوح ما بين 1000 إلى 4000 شيكل حسب الحالة. وتبلغ موازنة هذا البرنامج حوالي 6 ملايين شيكل في العام بواقع 0.5 مليون شيكل شهري، ويتم تغطية هذا المبلغ كاملاً من قبل الحكومة. (3) برنامج التمكين الإقتصادي، والذي يقوم على توفير قروض تتراوح بين (10-5 آلاف دولار) للأسر لتنفيذ مشاريع صغيرة.

بالقاء نظرة سريعة على برنامجي المساعدات الطارئة وبرنامج التمكين الإقتصادي، يتبين أن المشكلة الرئيسية التي يعانيها برنامج المساعدات الطارئة تتمثل في عدم استدامة مصادر تمويله، حيث يعتمد بالكامل على التمويل الحكومي، وانخفاض قيمة المخصصات والتي لا تتجاوز نصف مليون شيكل شهرياً. أما برنامج التمكين الإقتصادي فأهم المآخذ على طريقة إدارته تتمثل في ارتفاع نسبة الأسر المتخلفة عن سداد القروض والتي تجاوزت وفقاً للتقارير 50% من إجمالي المستفيدين من البرنامج منذ

العام 2010<sup>13</sup>، مما يعيق توسيع دائرة المستفيدين من البرنامج وإعادة تدوير الأموال المخصصة لأسر أخرى محتاجة. أما برنامج التحويلات النقدية، وهو البرنامج الأضخم الذي تديره وزارة الشؤون الإجتماعية، فيأتي في إطار رؤية وتوجه الوزارة لتوحيد إطار المساعدات النقدية في برنامج موحد ضمن عدد غير محدود من الممولين لاستفادة أكبر عدد ممكن من الأسر التي تقع تحت خط الفقر الشديد، ولضمان عدم وجود ازدواجية صرف في بعض الحالات المستفيدة. لذلك تم دمج المساعدات النقدية تحت إطار برنامج التحويلات النقدية ضمن (البرنامج الوطني الفلسطيني للحماية الإجتماعية)، وتم بالتالي القيام بحملة استهداف موسع لإدخال حالات «بيغاس» ضمن قاعدة بيانات شبكة الأمان الاجتماعي وإصلاح الأسماء المتكررة بالإضافة إلى تطوير معادلة احتساب الفقر ومعايير الاستهداف. وتم إقرار برنامج التحويلات النقدية من مجلس الوزراء في العام 2009. وقد بلغ عدد الأسر المستفيدة 119 ألف أسرة في الفترة الحالية وبواقع (75 ألف أسرة في غزة، و44 ألف أسرة في الضفة). وتبلغ الموازنة الإجمالية للبرنامج نحو 540 مليون شيكل، تصرف بواقع 135 مليون كل 3 شهور. ويتم تمويل هذا البرنامج من خزينة السلطة (53%) أو ما قيمته 286 مليون شيكل، والاتحاد الأوروبي (44%)، والبنك الدولي (3%).

من خلال تحليل واقع برامج المساعدات الإجتماعية، وألية عملها والإطار القانوني والمؤسسي الناظم لها، يمكن تسجيل العديد من الملاحظات، أهمها:

« غياب تشريع موحد شامل وواضح لتنظيم الشؤون المتعلقة ببرامج المساعدات الإجتماعية. ويقتصر الإطار القانوني على أحكام متناثرة يمكن استنباطها من القوانين الفلسطينية ذات الصلة كقانون العمل والتأمينات الإجتماعية وقانون الطفل، وفي مقدمتها بالطبع القانون الأساسي الفلسطيني الذي أشار صراحة إلى الحقوق الأساسية التي يتوجب أن يتمتع بها المواطن ومن ضمنها الحق في توفير متطلبات الحياة الأساسية من مأكّل وملبس ومشرب، والحقوق المرتبطة بالتعليم والعلاج. وتعتمد الوزارة في إدارة عملية تقديم المساعدات على رزمة من التعليمات والأنظمة الداخلية للوزارة. وبالنتيجة، يظهر ذلك في تعامل الحكومة مع المساعدات الإجتماعية باعتبارها منح طارئة وليست في إطار ونظام ضمان وحماية إجتماعية مقننة ومستدامة.

« ضعف قدرة وكفاءة المؤسسات المزودة للخدمة نتيجة غياب مرجعيات وترتيبات مؤسسية واضحة وشفافة. إذ يظهر بوضوح تعدد الجهات المقدمة للمساعدات الإجتماعية، وضعف التنسيق فيما بينها مما يؤدي إلى ازدواجية في المساعدات المقدمة لذات الأسرة وحرمان أسر مستحقة بسبب قلة الموارد المالية.

« أشارت إستراتيجية قطاع الحماية الإجتماعية (2016-2014) لوجود ضعف في المشاركة المجتمعية، حيث تفتقد منظومة إدارة المساعدات وتنفيذها لآليات تمكن المواطنين والمستفيدين من تدخلات الحماية المجتمعية من المساهمة في تصميم التدخلات وتنفيذها وتقييمها. وينطبق ذلك بالطبع على مؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة والمؤسسات الرقابية الرسمية وغير الرسمية الأخرى. الأمر الذي ينعكس في تراجع ثقة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني وباقي الفعاليات في برامج المساعدات الإجتماعية.

« تعاني قاعدة البيانات التابعة للوزارة، والخاصة بالأسر المستفيدة من برامج الحماية الإجتماعية، من ثغرات فنية نتجت عن الإدخال الخاطئ للبيانات من قبل الباحثين أو مدخلي البيانات، الأمر الذي ترتب عليه استمرار صرف المساعدات لأسر طرأ عليها تغييرات من شأنها أن تخفض، أو توقف عنها، المساعدات وتخرجها من دائرة المستفيدين. ويرتبط هذا الخلل في قاعدة البيانات باستمرار الاعتماد على الباحثين الإجتماعيين الميدانيين في تحديد الفئات المستهدفة وقيمة المنفعة المستحقة. وبالتالي استمرار خضوع قرار حصول، أو عدم حصول، الأسرة على المساعدة على ما يرضيه أو يقرره الباحث الميداني.

ويخضع برنامج المساعدات لآليات تدقيق من قبل الممولين (البنك الدولي والاتحاد الأوروبي) عبر أخذ عينات من الأسر المستفيدة. وأشار أحد تقارير البنك الدولي إلى وجود بعض الثغرات في التطبيق<sup>14</sup>. الأمر الذي يستدعي تركيز أكبر على

من خلال العمل الميداني ومتابعة حالات الأسر المستفيدة تبين وجود عدم الشفافية في اختيار بعض الأسر الفقيرة، لذا تم تطوير فكرة المساعدات لتصبح محوسبة ضمن معادلة احتساب فقر واضحة ومعايير استهداف تم وضعها وتطويرها من قبل إحصائيين محليين وخبراء دوليين من خلال برنامج دعم وإصلاح شبكة الأمان الاجتماعي (SSNRP) الممول من البنك الدولي.

<http://www.mosa.pna.ps/ar/content>

« الأساليب والأدوات المتبعة في تحديد وتحديث البيانات وإدخالها في النظام المحوسب. رغم أن عملية الدفع تتم في الضفة الغربية من خلال إيداع المبالغ مباشرة في حسابات المستفيدين، إلا أن الوضع مختلف في قطاع غزة، حيث لا تزال عملية الدفع تتم من خلال مقر وزارة الشؤون الاجتماعية، ليتم توزيعها بعد ذلك على المديرية التي بدورها تقوم بتسليم الشيكات للمستفيدين الذين يتجهون بعدها للبنوك لصرف شيكاتهم. ومن شأن استمرار العمل بهذه الآلية أن يترك المجال واسعاً للفساد الإداري والمالي، وإساءة استغلال السلطة والنفوذ داخل تلك المديرية. ولا بد من الإسراع في فتح حسابات بنكية في قطاع غزة أسوة بالضفة الغربية.»

« وفقاً لإستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية، تعاني أنظمة الرقابة والمتابعة والتقييم على مجمل تدخلات الحماية الاجتماعية من ضعف عام، سواء المقدمة من الحكومة أو من الجهات الأخرى. ويؤدي ذلك بالنتيجة إلى إضعاف المساءلة والشفافية في سير العمل وتقييم ومتابعة الأداء. كما يؤثر بالسلب على كفاءة وفاعلية الأداء والبرامج.»

**استنتاج 10:** تحظى برامج المساعدات الاجتماعية المقدمة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية بتمويل كبير من موازنة السلطة. وتستفيد شرائح كثيرة ومتنوعة من تلك البرامج. ومن غير المقبول اجتماعياً أن يتم استهداف هذه البرامج بسياسات التقشف والترشيد لما لذلك من أثر سلبي ملحوظ، ومساس بأحد أهم مصادر تمويل الإحتياجات الأساسية للأسر المحتاجة. أضف إلى ذلك، فإن توجه الحكومة ومساعدتها لاستمرار قيامها بدورها الاجتماعي، وتحملها لمسئوليتها الأخلاقية تجاه الفئات المستهدفة والمستفيدة، يقلل من فرص وإمكانيات تقليص الإنفاق على تلك البرامج.

لكن، يمكن إيجاد تسويات وتوليفات مرضية وعملية تسهم في المحافظة على التوازن المطلوب بين أصحاب التوجه الرامي لترشيد النفقات من جانب، والمتمسكين بمبادئ وتوجهات المسؤولية الاجتماعية والبعد الإنساني للمساعدات الاجتماعية من جانب آخر. والمدخل الرئيسي لضمان نجاعة التسويات المطروحة في تحقيق التوازن المطلوب يكمن في معالجة الثغرات ومواطن الخلل التي تعترى منظومة الدعم والإعانات الاجتماعية. وربما ينبغي التفكير جدياً وأكثر عمقاً في محاور عديدة ومهمة في زيادة كفاءة برامج المساعدات الاجتماعية، من أبرز تلك المحاور:

« إيجاد الإطار القانوني الناظم لبرامج المساعدات الإجتماعية.  
« وضع اللوائح والتعليمات الداخلية المنظمة لعمل أطقم ودوائر ومديريات الوزارة، والالتزام بتطبيقها.  
« رفع مستوى التنسيق بين الجهات والمؤسسات الحكومية والأهلية المحلية والدولية المزودة والممولة لتلك البرامج.  
« تطوير الموارد البشرية المنوط بها إدارة وتنفيذ هذه البرامج، وبما يضمن تقليل الأخطاء والثغرات الناتجة عن الممارسات السلبية والأخطاء البشرية، ويعزز أتمتة الإجراءات والتعاملات في هذا المجال.  
« تعزيز وتوسيع انتشار أسس وتطبيقات المساءلة والنزاهة والشفافية عبر تفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية والمشاركة المجتمعية في مسار صياغة وتنفيذ برامج وسياسات الحماية الإجتماعية.

إذا لم يساهم تبني وتطبيق التوجهات والمقترحات الواردة أعلاه في الحد من النفقات في مجال المساعدات الإجتماعية، فإنه من المتوقع أن يساعد في توسيع دائرة الفئات المستفيدة من برامج الدعم والحماية الإجتماعية بنفس القدر من الموارد المالية والعينية الممولة من الخزينة العامة والمصادر الخارجية. وبالتالي تحقيق مبدأ الكفاءة الإقتصادية.

## بالمحصلة:

- « من غير المقبول اجتماعياً أن يتم استهداف هذه البرامج بسياسات التكشف والترشيد لما لذلك من أثر سلبي ملحوظ، ومساس بأحد أهم مصادر تمويل الإحتياجات الأساسية للأسر المحتاجة.
- « يمكن المحافظة على التوازن المطلوب بين أصحاب التوجه الرامي لترشيد النفقات من جانب، والمتمسكين بمبادئ وتوجهات المسؤولية الإجتماعية والبعد الإنساني للمساعدات الإجتماعية من جانب آخر من خلال معالجة الثغرات ومواطن الخلل التي تعترض منظومة الدعم والإعانات الإجتماعية. وينبغي التفكير بمعالجة شاملة جدياً وأكثر عمقاً وشمولاً من خلال نظام ضمان اجتماعي شامل لبرامج المساعدات الإجتماعية.
- « ولكن إلى حين إقرار هذا النظام، لا بد من العمل على:
- وضع اللوائح والتعليمات الداخلية المنظمة لعمل أطقم ودوائر ومديريات وزارة الشؤون الإجتماعية، والإلتزام بتطبيقها.
  - رفع مستوى التنسيق بين الجهات والمؤسسات الحكومية والأهلية المحلية والدولية المزودة والممولة لتلك البرامج.
  - تطوير الموارد البشرية المنوط بها إدارة وتنفيذ هذه البرامج، وبما يضمن تقليل الأخطاء والثغرات الناتجة عن الممارسات السلبية والأخطاء البشرية، ويعزز أتمتة الإجراءات والتعاملات في هذا المجال.
  - تعزيز وتوسيع انتشار أسس وتطبيقات المساءلة والنزاهة والشفافية عبر تفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية والمشاركة المجتمعية في مسار صياغة وتنفيذ برامج وسياسات الحماية الإجتماعية.
  - تفعيل قرار الحد الأدنى للجور وتفعيل الرقابة على التنفيذ

## 3.4 سلطة الطاقة و (صافي الإقراض)

تُعرف التقارير المحلية والدولية صافي الإقراض (net lending)، بأنه صافي المبالغ التي تخصمها إسرائيل من إيرادات المقاصة لتسوية ديون مستحقة للمؤسسات الإسرائيلية المزودة للخدمات الصحية والكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية في الضفة وغزة.

في موازنة العام 2015، فقدرت الموازنة صافي الإقراض بمبلغ 800 مليون شيكل، بزيادة قدرها 200 مليون شيكل عن المقدر في العام السابق، ولكن بانخفاض عن المتحقق فعلاً خلال العام 2014 والذي تجاوز المقدر وبلغ 1,022 مليون شيكل. وباستعراض المتحقق فعلاً خلال النصف الأول من العام الحالي، والذي بلغ 670 مليون شيكل، أو ما نسبته 84% من المقدر، يمكن لنا التوقع بحجم الانحراف والزيادة المتوقعة في بند صافي الإقراض. وكان مبلغ صافي الإقراض المتحقق في التقرير الشهري التراكمي حتى نهاية شهر تشرين أول أكتوبر 2015 (1,002.4) مليون شيكل<sup>51</sup>. وتدل المؤشرات على إمكانية تجاوزه لمستوى 1,200 مليون شيكل حتى نهاية العام 2015.

تقتطع إسرائيل نحو 50 مليون شيكل شهرياً من عائدات السلطة لتسديد فاتورة كهرباء غزة، ورغم أن نسبة التحصيل لدى شركة التوزيع تصل إلى 83%، فإن السلطة لا تسترد من أثمان الكهرباء سوى 7 ملايين شيكل شهرياً، هي إجمالي ما تقطعه وزارة المالية من رواتب موظفي السلطة في القطاع ثمناً لاستهلاكهم من الكهرباء.

وتدفع السلطة أيضاً مبلغ 3.5 مليون دولار شهرياً من خزينة السلطة إلى شركة كهرباء غزة لضمان إيصال الوقود إلى المحطة، تنفيذاً لعقد الامتياز بين الطرفين.....

فؤاد الشوبكي، طاولة مستديرة، ماس 2014

ويدخل تحت هذا البند أيضاً المبالغ التي تحولها الحكومة المصرية إلى شركة الكهرباء المصرية كتمن الكهرباء الموردة إلى قطاع غزة، وما يحوله الإتحاد الأوروبي من معونات للسلطة الوطنية الفلسطينية عبر آلية بيغاس إلى الشركات الإسرائيلية، وتخصم هذه المبالغ من المنح التي التزمت بها هذه الجهات لدعم الموازنة العامة الفلسطينية. ويدخل كذلك ما تدفعه الخزينة الفلسطينية لتسديد ثمن المحروقات الموردة لشركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة كجزء من الالتزامات المترتبة على السلطة في اتفاق تأسيس شركة كهرباء غزة. إضافة إلى التزام السلطة بتسديد كامل الدفعات الشهرية لشركة التوليد عن كمية الكهرباء المتفق عليها سواء تم إنتاجها أم لم يتم.

### 1. 3.4. 1 أثمان الكهرباء

بدأت ظاهرة تسديد السلطة الفلسطينية ثمن الكهرباء والمياه عن البلديات والمواطنين منذ نشأة السلطة بسبب تخلف الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء ومصالح المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة عن دفع فواتير الكهرباء والمياه لصالح الجهات الموردة. إلا أن وضع ترتيبات رسمية لخصم هذه المبالغ من أموال المقاصة بدأ في العام 1997 بتفويض وزير المالية الفلسطينية آنذاك الحكومة الإسرائيلية خصم هذه المبالغ من أموال المقاصة. وكانت هذه الخصومات تعالج بطريقة محاسبية مخالفة للقانون وتظهر بأنها نفقات للوزارات ومراكز الصرف ذات الصلة<sup>61</sup>. ولكن بند صافي الإقراض ظهر لأول مرة كبند مستقل في موازنة السلطة عام 2003. وكانت قيمته في حينه 173 مليون دولار.

15. التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ: 25/11/2015  
[http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/merged\\_2015+oct+arb.pdf](http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/merged_2015+oct+arb.pdf)

16. جلسة طاولة مستديرة رقم 3، معضلة صافي الإقراض .. إلى أين؟ ماس، 2015.

طُرأت تطورات مهمة على بند صافي الإقراض، حيث أصبح يشكل بنداً رئيسياً في موازنة السلطة منذ العام 2003 وحتى اللحظة. وشهد هذا البند ارتفاعات متتالية في السنوات اللاحقة. وبلغ حده الأقصى في العام 2007 بعيد الانقسام عندما وصل إلى 535 مليون دولار، أو ما نسبته 18.6% من النفقات العامة.

ونظراً للأزمة المالية التي تعانيها السلطة، وعدم وجود مبررات قانونية وأخلاقية لاستمرار تسديد السلطة لأثمان الخدمات عن البلديات والمواطنين، اتخذت السلطة الفلسطينية جملة من الإجراءات والترتيبات للعمل على خفض قيمة صافي الإقراض. إذ تم إصدار قرار بقانون لتنظيم قطاع الكهرباء من أجل تطوير هذا القطاع وتشجيع الإستثمار فيه وتوفير الطاقة لكافة المستهلكين بأسعار معقولة، وذلك في شهر نيسان عام 2009. ونشأ بموجب القانون "مجلس تنظيم قطاع الكهرباء" الذي أنيط به مهام مراقبة كل ما يتعلق بالقطاع، إلى جانب مراجعة واقتراح تعرفة عادلة للكهرباء. كما تم تكثيف تركيب عدادات الدفع المسبق في بعض المناطق. وبدأت أجهزة السلطة الوطنية بتقديم المساعدة لموزعي تلك السلع، وتمكينهم من تحصيل ديونهم المتراكمة على المشتركين. وكان من ضمن تلك الإجراءات اشتراط حصول المواطنين على شهادة براءة ذمة من موزعي الكهرباء والمياه للضغط على غير المسددين لفواتيرهم ذات العلاقة لتسديد فواتيرهم وديونهم للشركات والمصالح الموزعة.

وفي نيسان 2011 وقعت سلطة الطاقة في كل من غزة ورام الله اتفاقاً لتلزم بموجبه شركة توزيع الكهرباء في غزة بتوريد ما يتم تحصيله من أثمان الكهرباء لخزينة السلطة الفلسطينية (4 ملايين دولار شهرياً). لكن هذه التفاهات توقفت بعد أشهر محدودة في ظل اتجاه الحكومة في غزة للاعتماد على الوقود المصري عبر الأنفاق، إضافة لبدء تدفق الوقود القطري إلى قطاع غزة لتشغيل محطة الكهرباء الفلسطينية. كما أبرمت سلطة الطاقة في رام الله مؤخراً اتفاقاً مع نظيرتها في قطاع غزة يقضي باستيراد الوقود لمحطة توليد الكهرباء من إسرائيل، على أن يتم إعفاء هذا الوقود بشكل كامل من ضريبة «البلو»، والبالغة قيمتها 3 شيكل للتر، مع الإبقاء على ضريبة القيمة المضافة. أي أن يتم تخفيض تكلفة لتر الوقود على محطة توليد الكهرباء بحوالي الثلث. لكن لاحقاً لذلك، عادت الحكومة الفلسطينية في رام الله وأعلنت خفض قيمة الإعفاء على ضريبة البلو من 100% إلى 50% فقط، مرجعة ذلك إلى الأسباب المتعلقة بالأزمة المالية الخانقة التي تواجهها. وعلى إثر القرار الجديد، ارتفعت تكلفة لتر الوقود على محطة التوليد الكهرباء إلى نحو 5.7 شيكل، الأمر الذي لم تقبل به السلطات في غزة، مما أدى إلى تجميد الاتفاق.

بالنتيجة، أسهمت هذه الإجراءات في ارتفاع نسبة التحصيل في الضفة الغربية إلى 85%، وإلى نحو 30% في قطاع غزة. وانعكس ذلك في تخفيض نفقات صافي الإقراض بشكل متسارع منذ العام 2007 لتصل إلى 264 مليون دولار في العام 2010، وتحقق أدنى مستوى في العام 2011 لتبلغ 139 مليون دولار (إثر الاتفاقيين المشار لهما أعلاه بين الجهات ذات الصلة في كل من الضفة وغزة). ثم عاود الارتفاع ولكن بشكل محدود في السنوات اللاحقة، واستقر في العام 2014 ليبلغ 287 مليون دولار، أو ما نسبته 8% من إجمالي النفقات العامة (انظر الجدول 7).

أما في موازنة العام 2015، فقدرت الموازنة صافي الإقراض بمبلغ 800 مليون شيكل، بزيادة قدرها 200 مليون شيكل عن المقدر في العام السابق، ولكن بانخفاض عن المتحقق فعلاً خلال العام 2014 والذي تجاوز المقدر وبلغ 1,022 مليون شيكل. وباستعراض المتحقق فعلاً خلال النصف الأول من العام الحالي، والذي بلغ 670 مليون شيكل، أو ما نسبته 84% من المقدر، يمكن لنا التوقع بحجم الانحراف والزيادة المتوقعة في بند صافي الإقراض. إذ تدل المؤشرات على إمكانية تجاوزه لمستوى 1,200 مليون شيكل حتى نهاية العام.

جدول (7): تطور صايف الإقراض ونسبته من النفقات العامة للفترة (2003-2014)

السنة	صايف الإقراض	النفقات العامة	النسبة من النفقات العامة
2003	173	1,635	10.6%
2004	157	1,528	10.3%
2005	344	2,281	15.1%
2006	376	1,707	22.0%
2007	535	2,877	18.6%
2008	447	3,488	12.8%
2009	374	3,376	11.1%
2010	264	3,200	8.2%
2011	139	3,255	4.3%
2012	277	3,255	8.5%
2013	211	3,419	6.2%
2014	287	3,606	8.0%

المصدر: ورقة خلفية لطاولة مستديرة، معهد ماس، 2015.

رغم المعطيات والإشارات السابقة إلى مكونات صايف الإقراض وتطور قيمته، تبرز تساؤلات مهمة عن البنود التفصيلية في صايف الإقراض، وسبل تخفيضه والحد من هدر الأموال العامة وترشيد الإنفاق.

في هذا الصدد، أشار تقرير مفصل للفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة<sup>17</sup> إلى «أن هناك غموضاً يكتنف مصطلح صايف الإقراض، إذ من الضروري معرفة بنود وتفصيلات المبالغ المقدرة لصايف الإقراض، وذلك لضمان شفافية الموازنة العامة، خاصة وأن الإنفاق الفعلي يفوق المخصص بكثير كما يظهر في تحليلات الموازنة وذلك من شأنه استنزاف موازنة السلطة الفلسطينية لقيام الجانب الإسرائيلي من اقتطاع أموال المقاصة منه...». ويضيف التقرير «بأنه توجد مشكلة في بند صايف الإقراض في الموازنة العامة، وهذه المشكلة من شقين، الأول يتعلق بمبدأ الشفافية، حيث لا توجد تفصيلات عنه سوى أرقام صماء رغم أهمية وحساسية هذا البند، والشق الآخر يتعلق بكم الانحراف الكبير فيه عن المخطط وعن السنة الماضية، والذي بلغ إنفاق اعلي من المخطط له في العام 2014، بنسبة وصلت إلى 70%».

ولكن بعض التقارير المحلية والدولية تناولت صايف الإقراض بشيء من التفصيل. إذ أشار أحد التقارير<sup>18</sup> إلى أن صايف الإقراض يتكون من البنود التالية: 76% لتسديد فاتورة الكهرباء نيابة عن البلديات الفلسطينية في الضفة وغزة، 11% أثمان مياه تستهلك في الأراضي الفلسطينية، إضافة إلى 11% مقابل تسديد فاتورة العلاج الخارجي للمرضى الفلسطينيين المحولين من وزارة الصحة الفلسطينية للمستشفيات الإسرائيلية. و2% مدفوعات للجانب الإسرائيلي نظير خدمات الصرف الصحي ومصاريف لحساب وزارة الزراعة الفلسطينية.

17. رؤية الفريق الأهلي لدعم الشفافية للسياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة القادمة. أمان، 2012.

18 Evaluation of the Palestinian-European Socio-Economic Management Assistance Mechanism (PEGASE) Pro.” grammes of Support to the Recurrent Costs of the Palestinian Authority (2011-2013)” 2nd Draft Final Report, March 2015z

من أجل معرفة سبل العلاج والتعامل مع صافي الإقراض، لا بد من مزيد من البحث في أسباب نشأته وتطوره. فمن خلال تعريفه يظهر أن فاتورة التزود بالكهرباء التي تدفعها السلطة الفلسطينية نيابة عن البلديات في كل من الضفة وغزة هو المسبب الرئيسي لوجود هذا البند، وتشكل نحو 76% من صافي الإقراض. وهذا يستدعي البحث في واقع قطاع الكهرباء في المناطق الفلسطينية، وكيف تتكون هذه المصاريف ولماذا لا تبادر البلديات لتسديد أثمان الكهرباء بنفسها، خصوصاً أنها تقوم بتحصيل تلك الأثمان من المستهلكين؟

تجدر الإشارة إلى أن المناطق الفلسطينية تتزود باحتياجاتها من الطاقة الكهربائية من إسرائيل (بنسبة 86% من الإجمالي) من خلال 230 نقطة ربط<sup>19</sup>. وحتى اللحظة، فإن التزود بالكهرباء من إسرائيل غير محكوم باتفاقية شراء ما بين السلطة الوطنية وإسرائيل وإنما من خلال عقود ثنائية بين الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء المنفردة وبين شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية.

إضافة إلى ذلك، يتم استيراد كميات محدودة من مصر والأردن (4.5%) وتوليد كهرباء محلياً في محطة توليد كهرباء غزة (نحو 10%) من مشتقات النفط المستوردة من إسرائيل. وتتراوح فاتورة استيراد الكهرباء من إسرائيل ومن الدول المجاورة بين 400 إلى 500 مليون دولار سنوياً<sup>20</sup>. وكنتيجة لتعدد نقاط الربط في الضفة الغربية (230 نقطة)، واهتراء شبكة التمديدات، فإن نسبة الفاقد الفني بلغت حوالي 24% من إجمالي الكهرباء المشتراه للمناطق الفلسطينية. وهذه النسبة الكبيرة، يدفع الفلسطينيون ثمنها رغم عدم استهلاكها. وتحمل السلطة الفلسطينية بالتأكد دفع ثمن هذا الفاقد، حيث ترفض البلديات وشركات التوزيع تحمل مسؤوليته. وتقل نسبة الفاقد في الدول المجاورة عن نظيرتها في فلسطين بشكل ملحوظ، حيث بلغت في الأردن 14%، وفي إسرائيل 6.5%.

ومن المهم التنويه أيضاً بأن غالبية المشتركين في مخيمات اللاجئين في الضفة الغربية لا يسدون أثمان الكهرباء المستهلكة. وأن السلطة تعهدت لشركات التوزيع بتسديد هذه الأثمان، مما يساهم في زيادة بند صافي الإقراض<sup>21</sup>. ورغم تحصيل البلديات الجزء الأكبر من أثمان الكهرباء من المشتركين في الضفة الغربية، إلا أنها أحياناً تنفق الأموال المحصلة أو جزء منها في نفقات تشغيلية ومشاريع أخرى، ولا تسدد فاتورة الكهرباء للمزود الإسرائيلي. وتبرر البلديات ذلك بتأخر السلطة الفلسطينية، أو امتناعها، عن دفع حصة البلديات من ضريبة الأملاك ورسوم المواصلات بشكل شهري.

19. شهد الربع الأول من العام 2014 إطلاق شركة النقل الوطنية للكهرباء المنصوص عليها في قانون الكهرباء الفلسطيني. وتختص شركة النقل وفقاً

للقانون بنقل الكهرباء من شركات التوليد إلى شركات التوزيع والمستهلكين، ويستعاض عنها في الوقت الحاضر بنقاط الربط المنتشرة في الضفة الغربية والتي بلغت 230 نقطة ربط.

20. الإستراتيجية القطاعية (2011-2013)، سلطة الطاقة الفلسطينية، 2011.

21. أشار السيد عمر كتانة إلى أن إجمالي الديون المتراكمة على المخيمات نتيجة عدم تسديد أثمان الكهرباء بلغت نحو 160 مليون شيقل.

## استنتاج 11:

- تظل فاتورة الكهرباء التي تقوم السلطة بتسديدها عن البلديات، المكون الأكبر لبند صافي الإقراض. وتتشرك عوامل كثيرة باستمرار هذه الظاهرة، أهمها:
- « انتشار ثقافة عدم تسديد أثمان الكهرباء بين عدد كبير من المشتركين في كل من الضفة وغزة. مما يؤدي إلى انخفاض نسبة الأثمان المحصلة من قبل شركات التوزيع.
  - « عدم التزام عدد من الهيئات المحلية وشركة توزيع الكهرباء في غزة بتحويل الأثمان المحصلة للسلطة الفلسطينية (في حالة خصم الأثمان من أموال المقاصة).
  - « عدم انضواء عدد كبير من الهيئات المحلية في إطار شركات التوزيع في الأراضي الفلسطينية، مما يؤثر سلباً على تنظيم قطاع الكهرباء وضبط الشؤون المتعلقة به.
  - « تشتت نظام التوزيع في الضفة الغربية بين البلديات وشركات التوزيع، واهتراء الشبكات، مما يؤدي إلى تدني كفاءة وجودة خدمة الكهرباء، وارتفاع نسبة الفاقد الفني. كما يؤدي ضعف كفاءة نظام الجباية وعدم تنفيذ القانون لمكافحة سرقات الكهرباء في ارتفاع نسبة الفاقد غير الفني.
  - « استمرار التداعيات والأعباء المترتبة على الانقسام السياسي بين الضفة وغزة والذي يلقي بظلاله على مختلف جوانب الحياة، ومن بينها قطاع الكهرباء.

ويبدو جلياً أن المدخل الأساسي لتخفيض بند صافي الإقراض وترشيد نفقاته يتمثل ب:

- « تنظيم قطاع الكهرباء في المناطق الفلسطينية. ويمر ذلك عبر الالتزام بالإطار القانوني والمؤسسي الناظم لهذا القطاع.
- « والتوصل إلى تفاهات جديدة ودائمة بين الجهات ذات الصلة بموضوع الكهرباء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، تضمن انتظام واستمرار تدفق الطاقة الكهربائية إلى غزة.
- « ومراعاة عدم تضرر الأسر الفقيرة بتلك التفاهات، والحد من الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة في هذا المجال.
- « يظهر من المعطيات أن التزام المشتركين وشركات التوزيع والهيئات المحلية بتسديد أثمان الكهرباء، عبر استخدام نظام عدادات الدفع المسبق، هو العامل الأبرز والأكثر تأثيراً في هذا السياق.
- « وتخصيص الموازنات اللازمة لإعادة تأهيل الشبكات الحالية لخفض الفاقد الفني. ولا بد أن تترافق هذه الإجراءات بالالتزام السلطة بتحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المستحقة لها، وبما يشجع تلك الهيئات في تحويل الأثمان المحصلة للمزود الإسرائيلي وعدم مراكمة الديون في مجال الكهرباء.

### 3.4.2 وزارة الصحة (نظام التأمين الصحي والتحويلات الطبية)

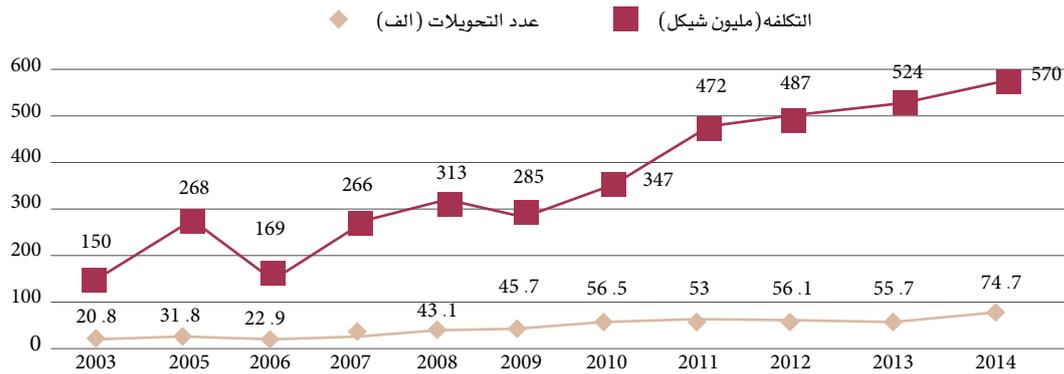
شكلت نفقات وزارة الصحة حتى 31/10/2015 ما نسبته 10.25% من النفقات العامة

تسعى السلطة الفلسطينية إلى توفير الخدمات الصحية للمواطن الفلسطيني انطلاقاً من دورها الوظيفي والسياسي في تقديم الخدمات العامة، وعلى اعتبار أن الحق في تلقي الرعاية الصحية هو أحد الحقوق الأصيلة للأفراد التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات المحلية. في سياق هذا المسعى، توفر السلطة الخدمات الصحية في مرافقها ومؤسساتها الطبية. ونظراً لعدم توفر كافة الخدمات والكوادر والمعدات الطبية في المؤسسات الحكومية، أو لانخفاض طاقتها الإستيعابية، تلجأ السلطة إلى تحويل المرضى الفلسطينيين لتلقي العلاج خارج مؤسساتها الطبية، سواء داخل البلاد أو خارجها.

تستقبل المؤسسات الطبية الخاصة والأهلية الحالات المرضية بموجب التحويلات الداخلية، ويشمل ذلك مستشفيات القدس الشرقية. أما في الخارج، فإن المستشفيات الإسرائيلية هي المستقبل الأساسي للحالات المرضية، حيث استحوذت على ما نسبته 10.4% من التحويلات الطبية الكلية، و75% من التحويلات الخارجية. يضاف لها المؤسسات الطبية في كل من مصر والأردن.

وحظي ملف التحويلات الطبية بأهمية كبيرة في السنوات الأخيرة نظراً للأعباء المالية الكبيرة التي تتحملها موازنة السلطة الفلسطينية في هذا المجال، وبسبب الأزمة المالية التي تمر بها السلطة بما يستدعي دراسة هذا الملف ورصد التطورات التي طرأت عليه والتأكد من إجراءات النزاهة والشفافية التي تحكم العمل بموضوع التحويلات الطبية. وتشكل هذه المحاور مدخلاً ضرورياً للبحث في سبل ترشيح الإنفاق في مجال التحويلات الطبية وضمان مستوى عال من النزاهة والشفافية والمساءلة من قبل المؤسسات المختصة والمجتمع المدني عموماً.

شكل (1): عدد وتكلفة التحويلات الطبية للفترة 2003-2014



يتضح من الشكل السابق التطورات التي طرأت على عدد التحويلات الطبية وكلفتها على خزينة السلطة. ومن الملاحظ بأن عدد التحويلات الطبية تزايد باستمرار خلال السنوات السابقة إلى أن وصلت في العام 2014 لأكثر من 74 ألف تحويلة. وقد كلفت هذه التحويلات خزينة السلطة أكثر من نصف مليار شيكل.

ويرصد الجدول التالي عدد وكلفة التحويلات الطبية للداخل والخارج للسنوات الثلاث الأخيرة موزعة حسب الوجهة. ويلاحظ من الجدول بأن مستشفيات القدس الشرقية تحظى بنصيب الأسد من التحويلات الداخلية نظراً للإمكانيات والتجهيزات المميزة

التي تتوفر لها، سواء من ناحية التخصصات أو المعدات أو الكوادر البشرية مقارنة بالمستشفيات الخاصة والأهلية في الضفة وغزة. أما العلاج في الخارج، فكما أشرنا سابقاً فإن المستشفيات الإسرائيلية تستقبل نحو 75% من عدد التحويلات الخارجية. ولكن بالتدقيق في تكلفة هذه التحويلات، نرى بأن تكلفة العلاج في المستشفيات الإسرائيلية تستحوذ على ما نسبته 93% من تكلفة العلاج بالخارج، بفاتورة إجمالية وصلت إلى 138.6 مليون شيكل في العام 2014. ووفقاً للإجراءات المتبعة، فإن هذه الأموال تخصم من أموال المقاصة وتُدرج تحت بند صافي الإقراض في الموازنة العامة. ومن الملاحظ أيضاً ارتفاع تكلفة العلاج في المشافي الإسرائيلية مقارنة بمتوسط التكلفة في المشافي المحلية أو في مشافي الدول الأخرى. فخلال العامين 2012 و2013، بلغ متوسط تكلفة التحويلة الطبية لإسرائيل حوالي 21 ألف شيكل، انخفضت في العام 2014 لتبلغ 18 ألف شيكل. بالمقابل، يتراوح متوسط تكلفة التحويلة إلى المستشفيات المصرية بين 3 إلى 4 آلاف شيكل. ومحلياً تتراوح التكلفة بين 5 إلى 7 آلاف شيكل. (انظر الجدول 8).

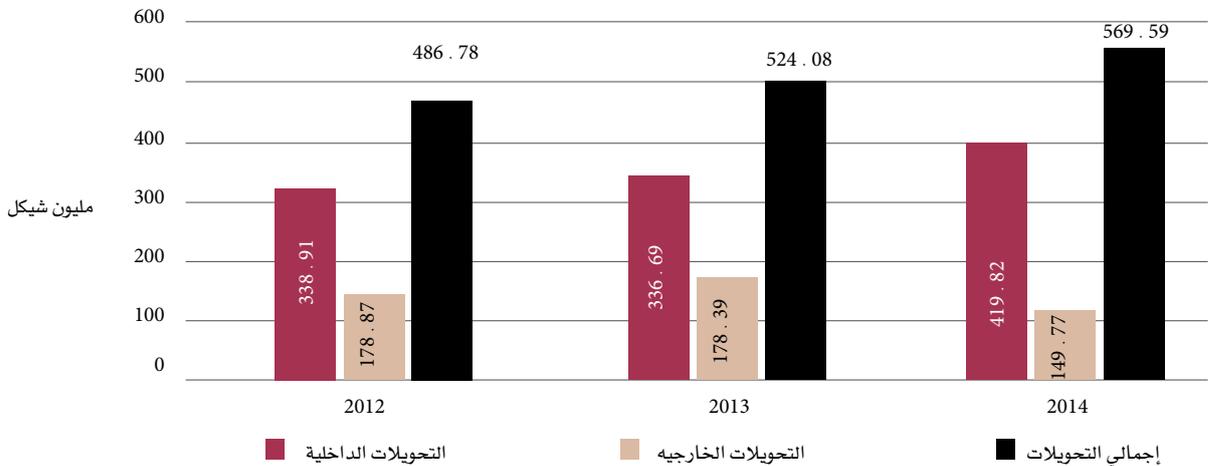
جدول (8): عدد وتكلفة التحويلات الطبية الداخلية والخارجية مصنفة حسب الوجهة للسنوات 2012-2014

السنة	الضفة	غزة	القدس الشرقية	التحويلات الداخلية	إسرائيل	الأردن	مصر	التحويلات الخارجية	التحويلات الكلية
٢٠١٢	عدد التحويلات	2,141	25,371	46,206	5,113	1,459	3,298	9,870	56,076
	التكلفة (مليون شيكل)	9.95	192.72	328.91	104.24	32.14	21.49	157.87	486.78
٢٠١٣	عدد التحويلات	2,481	26,850	50,402	8,118	256	2,859	11,233	61,635
	التكلفة (مليون شيكل)	12.63	176.17	336.69	171.66	3.88	11.84	187.39	524.08
٢٠١٤	عدد التحويلات	3,288	33,873	64,345	7,760	103	2,475	10,338	74,683
	التكلفة (مليون شيكل)	8.40	241.78	419.82	138.64	3.48	7.65	149.77	569.59

المصدر: التقارير السنوية، وزارة الصحة، سنوات مختلفة.

يلخص الشكل التالي تطورات مصاريف العلاج تحت بند التحويلات الطبية خارج المؤسسات الطبية التابعة لوزارة الصحة الفلسطيني.

شكل (2): قيمة فاتورة التحويلات الطبية في الداخل والخارج للسنوات 2012، 2013، 2014



المصدر: التقارير السنوية، وزارة الصحة، سنوات مختلفة.

يمكن للمواطن والمراقب أن يتعايش مع هذه الإحصائيات، خصوصاً أنها في الأصل تمثل خدمة عامة تقدمها السلطة الفلسطينية لمواطنيها تحت تبرير حاجة المريض وعدم توفر الإمكانيات الطبية في المشافي الحكومية المحلية، والميررات الأخرى التي سقناها في بداية هذا الجزء. إلا أن وجود معطيات وإشارات، أو شبهات، تدل على تقصير أو عبث أو تهاون في ملف التحويلات الطبية، يستدعي دراسة متأنية لهذا الملف، واستكشاف مواطن الخلل والضعف التي تؤدي إلى ضعف مستوى الأداء والكفاءة المهنية في إدارة هذا الملف الحيوي. وتزداد الحاجة لمراجعة شاملة ولتدخلات عاجلة ومؤثرة في ظل الأزمة المالية الحقيقية التي تعانيها السلطة ومحدودية مواردها الاقتصادية والمالية، وتضخم فاتورة التحويلات الطبية.

يحدد نظام التأمين الصحي والعلاج خارج الوزارة رقم (11) لسنة 2006 الصادر عن مجلس الوزراء آليات ومتطلبات الاستفادة من سلة الخدمات الصحية التي تقدمها أو توفرها وزارة الصحة، سواء في المؤسسات الطبية التابعة لها أو خارج تلك المؤسسات (التحويلات الطبية داخل الوطن وفي الخارج). أحد الشروط الأساسية للحصول على الخدمة الصحية المغطاة بالتأمين أن يكون المستفيد مشتركاً بالتأمين الصحي الحكومي ويدفع الأقساط الشهرية. وفي هذا الصدد، فإن جميع سكان قطاع غزة يتمتعون بالخدمات المشمولة في التأمين رغم أنهم معضون من دفع أقساط التأمين بموجب قرار رئاسي صدر في العام 2007. الأمر الذي يؤدي إلى نشوء عجز في تمويل النفقات الصحية الحكومية وتدن مستوى الخدمة في القطاع الصحي الحكومي، ويدفع وزارة الصحة إلى زيادة استخدام التحويلات الطبية خارج المراكز الصحية التابعة لها.

تتولى دائرتان تابعتان لوزارة الصحة الفلسطينية مسؤولية ملف التحويلات الطبية. أولهما: لجان التحويل الطبية (فرع في الضفة وآخر في غزة). وتتولى لجان التحويل دراسة الحالات المرضية المرشحة للتحويل خارج الوزارة واتخاذ قرار بشأنها، إضافة إلى دراسة الملفات الطبية وفواتير العلاج التي تعرض عليها. أما الدائرة الثانية: فهي دائرة العلاج «دائرة شراء الخدمة». وتتولى هذه الدائرة تحويل المرضى إلى المراكز الصحية غير التابعة للوزارة، سواء داخل فلسطين أو خارجها).

بالتالي، فإن الإطار المؤسسي الأهم والأكثر تأثيراً في ملف التحويلات الطبية بداية هو دائرة شراء الخدمة من الخارج.

من جهة أخرى، فإن دائرة شراء الخدمة لا تملك صلاحية مراجعة الملفات الطبية المرشحة للتحويل لصالح الخدمات الطبية العسكرية، أو اتخاذ قرار بشأن أحقية الحالات المرضية بالعلاج خارج المؤسسات الصحية الحكومية داخل فلسطين أو خارجها. إذ يقتصر دورها على الوساطة مع المستشفيات الإسرائيلية. أن تكلفة التحويلات الطبية للمشافي الإسرائيلية يتم خصمها من موازنة وزارة الصحة الفلسطينية رغم أن موازنة الخدمات الطبية العسكرية هي ضمن موازنة المؤسسة الأمنية، كما أنها تحصل على رسوم التأمين الصحي الإجباري من منتسبي المؤسسة الأمنية الفلسطينية<sup>22</sup>.

أما فيما يتعلق بالرقابة المالية، فتتولى الدائرة المالية في الوزارة متابعة الفواتير وتدقيقها محاسبياً والتأكد من تسديد الفواتير لمزودي الخدمة من القطاع الخاص المحلي والمشافي الخارجية وفق آليات وقواعد محاسبية محددة. ومرة أخرى، تختص إجراءات وعمل الدائرة المالية بالناحية المحاسبية، ولا تتدخل في الشؤون الفنية أو إجراءات متابعة ملفات الحالات المرضية. وبالتالي، لا تستطيع الدائرة تتبع وتقييم وتدقيق مدى التزام مزودي الخدمات الطبية بالاتفاقات المالية.

22. حرب، جهاد. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في التحويلات للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة. تقرير رقم 83 ضمن سلسلة تقارير مؤسسة أمان. آذار 2015.

"إن إسرائيل تسرق الأموال الفلسطينية من وزارة الصحة بشكل "ممنهج جدًا"، وهناك إمكانية لوجود "متواطئين"، بسبب الواقع الإداري المترهل سابقًا... وفي حال تم تدقيق الحسابات المالية للتحويلات الطبية الخاصة بعشرة أعوام ماضية، فإن وزارة الصحة قادرة على إرجاع مبلغ مالي يتراوح بين (800 مليون- 1000 مليون) دولار، إلى خزنتها. وكمثال على ذلك، بلغت فاتورة شهر تشرين الأول/ أكتوبر لهذا العام 30 مليوناً مع أن المبلغ الحقيقي والمطلوب للمستشفيات الإسرائيلية هو 11 مليوناً و400 ألف."

أسامة النجار، مدير عام التحويلات الطبية في وزارة الصحة لبرنامج "ساعة رمل" الذي تم بثه على تلفزيون وطن

تحوم العديد من شبهات الفساد في ملف التحويلات الطبية، بعضها بتتسيق وتعاون من مسؤولين محليين، وبعضها الآخر والأهم ناتج عن تلاعب المستشفيات الإسرائيلية بفواتير وتكاليف علاج مرضى التحويلات الطبية.

وكان الدتلف من أجل النزاهة والشفافية أمان اتهم في 2014-2-20 مسؤولين متنفذين في السلطة الفلسطينية بالتدخل لاعتماد قرارات استثنائية في التحويلات الطبية خارج إطار عمل وأنظمة دائرة التحويلات الطبية، مما تسبب في تضخم فاتورة التحويلات والإخلال بالمعايير.

وقد أحالت هيئة مكافحة الفساد مؤخرًا ملف التحويلات الطبية في وزارة الصحة في رام الله للتحقيق في قضايا فساد وتلاعب ورشا بعد سلسلة طويلة من الإحتجاجات من قبل مواطنين ومؤسسات على كيفية التعاطي مع هذا الملف.

<https://www.palinfo.com/site/pic/newsdetails.aspx?itemid=149616>

**استنتاج 12:** يشكل ملف التحويلات الطبية أحد الملفات الشائكة والمعقدة التي تتطلب حلولاً ومعالجات عاجلة وشاملة نظراً للأبعاد والتشعبات الكثيرة والمتداخلة (المالية والإجتماعية والإدارية والصحية....) التي يتسم بها هذا الملف. ويمكن التوقع بحجم التأثير والفارق الذي يمكن أن تحدثه معالجة مواطن الخلل في موضوع التحويلات الطبية، وانعكاساتها على تراجع بند صافي الإقراض من خلال انخفاض فاتورة العلاج بالخارج وخصوصاً في المشافي الإسرائيلية.

ويتضح من العرض السابق وجود صعوبات رئيسية تسهم في استمرار الظواهر السلبية وضعف أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة التحويلات الطبية. أبرز هذه الصعوبات:

- « غياب نظام صحي شامل أثر بالنتيجة على جودة وتوفير الخدمات الصحية المقدمة من المؤسسات الطبية التابعة للوزارة. واستمرار الخلل في تمويل نظام التأمين الصحي عبر الإعفاء والاستثناءات للكثيرين من تسديد رسوم التأمين الصحي.
- « استمرار تدخل جهات ومؤسسات (غير وزارة الصحة) بموضوع التحويلات الطبية، من خلال التحويلات الطبية الاستثنائية من مكتب رئيس السلطة ورئيس الوزراء والخدمات الطبية العسكرية. وتدخل بعض المتنفذين في السلطة في هذا الموضوع.
- « ضعف أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية على التحويلات الطبية، وبما ينعكس في استمرار تلاعب المشافي الإسرائيلية في فواتير العلاج بالخارج.

من شأن الإصلاحات الشاملة والعاجلة في ملف التحويلات الطبية أن يسهم في ترشيد الإنفاق ووقف الهدر في المال العام ودعم المؤسسات الطبية المحلية. ويتطلب ذلك تعاون مختلف الأطراف والجهات ذات العلاقة، وتوفير إرادة وإدارة سليمة لهذا الملف.

### 3.4.3 الإحتياطات المالية

من البنود المفلتة للنظر في الموازنة العامة بند الإحتياطات المالية والذي يندرج تحت النفقات التحويلية وبلغ في موازنة 2014 حوالي 100 مليون شيكل. وهذا البند يمكن فهمه وتبريره في إطار الإقرار بوجود نفقات غير متوقعة ناجمة عن احتياجات طارئة خلال السنة. ولكن ليس من المفهوم من هي الجهة صاحبة الولاية والصلاحيات في تحديد أي الحالات تدرج تحت عنوان النفقة الطارئة وما هي الشروط الواجب توفرها لتصنيفها كذلك.

**استنتاج 13:** بند النفقات من مخصص الإحتياطات المالية قد يكون احد المجالات الممكنة للتشف أو على الأقل لترشيد النفقات.

## 4. ملاحظات اساسية

أولاً: الأزمة المالية التي تواجه السلطة الفلسطينية هي في جملها أزمة بنيوية تعود لظروف وشروط إنشاء السلطة. ولكن هناك أسباب ذاتية أدت إلى تفاقم الأزمة وان لم تكن السبب فيها. وعليه فانه من غير المتوقع أن يتم حل هذه الأزمة بشكل جذري طالما بقي المشهد السياسي والأمني القائم حالياً على حاله. ولكم من الممكن الحد من تفاقم هذه الأزمة والتخفيف من تداعياتها من خلال عدد من الإصلاحات المالية، وفي مقدمتها الترشيد والتشف في الإنفاق. ولكن يجب أن لا يغيب عن البال أن خيار التشف وحده بالرغم من أهميته العالية هو كافي لمواجهة هذه الأزمة ولو جزئياً. فيجب أن يرافق أي إجراءات تشف خطوات إصلاحية أخرى في الشق الثاني من المعادلة وهو السياسة الضريبية.

ثانياً: حتى يحقق التشف أهدافه بأقل التكاليف يجب أن يتم في إطار خطة مدروسة ووفق أسس متوافق عليها وطنياً.

ثالثاً: الإنفاق على فاتورة الرواتب ، تعتبر فاتورة الرواتب والأجور في القطاع المدني من أهم بنود الإنفاق وأكبرها وزناً في النفقات الجارية. وهذا البند هو من البنود المرشحة للتخفيض في إطار أي خطة تشف في الإنفاق الحكومي. ولكن هذا البند يحمل الكثير من التفاصيل والتعقيدات التي بحاجة لتحليل تفصيلي ومعمق لتحديد فيما إذا كان من الممكن تخفيضه وفي أي من بنوده التفصيلية يكون هذا التخفيض واقعي ومجدي وبدون تكاليف اقتصادية واجتماعية وسياسية قد تفوق الوفورات المالية المتحققة من جراء ذلك. وتشير التحليلات في هذا التقرير لهذا البند إلى انه من غير الممكن تخفيض مستويات الرواتب نفسها، ولا تخفيض عدد كبير من الموظفين من خلال إنهاء خدماتهم، ولكن من الممكن إحالة جزء من الموظفين وخصوصاً الذين يمكن اعتبارهم وهميين أو الذين يعملون في أعمال أخرى إلى جانب وظائفهم في الحكومة. ولكن خيار التقاعد يجب أن يأتي وفق شروط عادلة ومتوافق عليها مع الموظفين المستهدفين. كما انه من الممكن ترشيد الإنفاق وليس بالضرورة تخفيضه من خلال اعتماد سياسة مدروسة لتدوير عدد من الموظفين من خلال نقلهم إلى وظائف تتلاءم مع مؤهلاتهم وترفع من إنتاجيتهم. ويمكن أن يأتي هذا الإجراء في إطار إعادة هيكلة مراكز المسؤولية في السلطة من خلال إلغاء أو دمج بعض هذه المراكز مع مراكز أخرى تتشابه في طبيعة وظائفها.

رابعاً: بالنسبة للعقود الخاصة سواء للموظفين العاديين أو المستشارين، فانه من الممكن أن تكون إحدى خيارات التشف من خلال وضع سياسة ملزمة للتعيين على هذه العقود بدون أن يسمح بالاستثناءات في تنفيذ هذه السياسة كما هو الحال الآن.

خامساً: قد تكون الامتيازات الوظيفية وهي في الغالب مرتبطة بالفئات الإدارية العليا احد أهم وأسهل مجالات التشف وأكثرها

قبولاً وتأييداً من الجمهور الفلسطيني.

سادساً: الإنفاق على قطاع الأمن، لا يزال الإنفاق على قطاع الأمن يستحوذ على النصيب الأكبر من موازنة السلطة الفلسطينية، وأن الجزء الأكبر منه يخصص لبند الرواتب والأجور. مع الإشارة إلى ارتفاع متوسط الأجر الشهري للعسكريين مقارنة بالموظفين المدنيين. وتبقى الموازنة التشغيلية المخصصة لقطاع الأمن مرتفعة أيضاً، وبترافق ذلك مع ضبابية وسوء إدارة في إجراءات الصرف في الإنفاق على المصاريف التشغيلية. كما يظهر ضعف في أسس وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على أولويات وإجراءات الصرف مما يفتح المجال واسعاً للهدر وإساءة التصرف في المال العام. ويبدو أن إجراءات التقشف، وتخفيض الإنفاق على قطاع الأمن، خيارات صعبة التحقق بسبب استحواد فاتورة الرواتب والأجور على حوالي 80% من الموازنة الجارية للأمن، والجزء الأكبر من موظفي القطاع الأمني هم من أصحاب الرتب المنخفضة والرواتب القليلة أصلاً، وبالتالي يصعب اقتراح أو إجراء تخفيض على رواتبهم. ناهيك طبعاً عن المقيدات القانونية المرتبطة بالحقوق المكتسبة للموظف. وفي جانب آخر، نجد أن النفقات التشغيلية لقطاع الأمن، وخلافاً للإنطباعات السائدة لدى قطاعات واسعة في المجتمع الفلسطيني، كانت أقل من نظيرتها في القطاع المدني. تبدو فرص التقشف والحد من النفقات التشغيلية محدودة. ولكن يمكن التركيز أكثر على فرض رقابة أعلى، وترشيد الإنفاق والحد من إهدار المال العام ووضع ضوابط لإجراء الصرف في قطاع الأمن، وخصوصاً في مجال النفقات التشغيلية.

سابعاً: النفقات الخاصة بصافي الإقراض، إن المكون الأساسي لبند صافي الإقراض هو:

أ. أثمان الكهرباء التي تتحملها السلطة. وتظهر البيانات انحرافات كبيرة بين المخصصات المرصودة لهذا البند وما يتحقق فعلياً. ويمكن أن يُعزى استمرار وتزايد صافي الإقراض إلى ضعف مستويات تحصيل أثمان الكهرباء من قبل شركة التوزيع والبلديات. وامتناع هذه الجهات عن تحويل الأثمان المحصلة لمزودي الخدمة أو للسلطة (كجهة تمويل)، أضف إلى ذلك الأسباب الفنية الأخرى كتشتت نظام التوزيع، واهتراء الشبكات، مما يؤدي إلى تدني كفاءة وجودة خدمة الكهرباء، وارتفاع نسبة الفاقد الفني.

ب. هناك العديد من الأبعاد والتداخلات لملف التحويلات الطبية (المالية والإجتماعية والإدارية والصحية....). وتبين وجود صعوبات تسهم في استمرار الهدر في المال العام، وضعف أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة التحويلات الطبية، أبرزها: غياب نظام صحي كفوٍ وشامل، عدم كفاءة نظام التأمين الصحي واستمرار العجز المالي، استمرار ظاهرة التحويلات الطبية الإستثنائية وتدخل بعض أصحاب النفوذ والمؤسسات في هذا الموضوع، وضعف أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية. وتبدو الفرصة كبيرة لإصلاح نظام التحويلات الطبية، وبما يسهم في تخفيض فواتير العلاج بالخارج، وبما ينعكس بالنتيجة على تخفيض بند صافي الإقراض.

ثامناً: مكتب الرئيس ووزارة الخارجية، تبلغ نفقات الخارجية باقسامها الثلاث حتى 31 أكتوبر من العام الحالي: 217.681 مليون شيكل (وزارة الخارجية (40.496 مليون شيكل)، السفارات (175.764 مليون شيكل)، شؤون المفاوضات (1.124 مليون شيكل).

وتبلغ نفقات مكتب الرئيس حتى 31/10/2015 : 153.233 مليون شيكل. حيث تبلغ قيمة رواتب العاملين في الرئاسة 94 مليون شيكل، وتبلغ قيمة النفقات الجارية 30.761 مليون، أما مصاريف تطوير 18 مليون، أما عدد العاملين فهو غير متوفر ولكن بقسمة فاتورة الرواتب على متوسط الراتب فيمكن تقدير العدد بحوالي 2000 موظف. وهذا غير ممكن وبالتالي الموضوع بحاجة الى تدقيق تفصيلي لمعرفة النفقات مفصلة وهذا غير موجود في بيانات وزارة المالية العلنية.

تاسعاً: النفقات الطارئة، وضع سياسة تفصيلية ومحددة بخصوص آليات وأوجه صرف النفقات الطارئة من بند الإحتياطات المالية المرصودة في الموازنة.

## 5. التوصيات

علينا أن ندرك بأن أسباب الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية لا تنحصر في محدودية الموارد المالية، فقط بل في كيفية إدارة تلك الموارد وإن كانت محدودة. فحتى لو حدث تطور دراماتيكي في جانب الإيرادات وتمويل النفقات، فإننا سنبقى أمام معضلة كيفية إدارة هذه الموارد وعن ترتيب أولويات الإنفاق والأسس والمعايير التي تقوم عليها. ومن منطلق إدراكنا لأسباب أزمةنا المالية، يمكن لنا تركيز جهودنا في إيجاد حلول عملية وقابلة للتطبيق من أجل الانتقال إلى وضع أفضل، في إدارة مواردنا، وترشيح إنفاقنا. ومن المهم أن تراعي هذه الجهود وتحافظ على أسس ومبادئ التكشيف والمتعلقة أساساً بمراعاة العدالة الإقتصادية والإجتماعية في توزيع أعباء التكشيف، والمحافظة على الحقوق المكتسبة، وعدم المساس بجودة الخدمات العامة. وفي هذا الإطار نقدم المقترحات التالية عليها تشكل مرجعاً وعاوناً للحكومة الفلسطينية لصياغة خطة شاملة واتخاذ إجراءات تسهم في ترشيح النفقات وفي الحد من إهدار المال العام.

### القطاع المدني

1. إنهاء ظاهرة الموظفين الذين يتقاضون رواتب من خزينة السلطة وهم خارج التشكيلات الإدارية المعتمدة بغض النظر عن حجم هذه الظاهرة. وبعض هؤلاء الموظفين هم فعلاً وهميون أي أنهم لا يؤديون خدمات فعلية وخصوصاً في مراكز المسؤولية في قطاع الحكم. وفي هذا السياق يجب إما إحالة بعضهم للتقاعد المبكر و/أو إنهاء خدمات البعض الآخر بعد دراسة ملفاتهم بعناية.
2. اعتماد سياسة ممنهجة لتدوير الموظفين، أي نقل بعضهم لمراكز مسؤولية أخرى على أساس الحاجة وموائمة المؤهلات والخبرات. وقد يكون من الضروري إعادة هيكلة البناء المؤسسي للسلطة من خلال الدمج أو الإلغاء. وهذا الإجراء قد لا يقود لتخفيض فاتورة الرواتب ولكنه قطعاً سيقود إما إلى تحسين إنتاجية الموظفين و/أو تخفيض النفقات التشغيلية المرتبطة بالحيز المكاني مثل الإيجارات والخدمات العامة (الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها).
3. تسوية أوضاع الموظفين الذين لا زالوا يمارسوا وظائف خاصة أخرى إلى جانب وظائفهم الحكومية. وهذا التسوية قد تتطلب إنهاء خدمات هؤلاء الموظفين إن تعذر تصويب أوضاعهم وفق القانون.
4. وقف العمل بسياسة تعيين موظفين على عقود عمل مؤقتة أو مستشارين وخبراء من خلال الإستثناءات وقصر ذلك على قاعدة توفر مخصصات أو اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة لهذا الغرض. كما انه من المفيد أن يتم اعتماد سياسة التدوير في التعيين بعقود مؤقتة لإتاحة الفرصة أمام أشخاص جدد للإستفادة من هذه العقود.
5. اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتزام مراكز المسؤولية بتنفيذ القرارات الحكومية التي تقضي بتخفيض الإمتيازات الوظيفية من بدلات وعلاوات ومخصصات عمل. وهذا يتطلب إلغاء هامش الاستثناء الممنوح للوزير المعني أو من في حكمه بهذا الشأن.

### قطاع الأمن

أولاً: ان التوصية الرئيسية تتعلق بترشيح عدد العاملين في كل جهاز على حده وفقاً للمهام المناصبة به. حيث من المناسب تدوير عدد كبير منهم الى جهاز الشرطة بعد تأهيلهم لذلك (تدوير).

## ثانياً: تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية من خلال

1. إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في أجهزة الأمن لاسيما تلك الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات، وإعادة دراسة قانون الخدمة العسكرية الذي يعطي امتيازات ومنافع كبيرة للعسكريين، وخصوصاً من الضباط وذوي الرتب المرتفعة.
2. إعداد موازنات تفصيلية للأجهزة الأمنية كل على حده، ومن ثم إدراجها في موازنة وزارة الداخلية أو مكتب الرئيس حسب تبعيتها الإدارية.
3. ضرورة تقييد مسؤولي الإنفاق في الأجهزة الأمنية بأحكام قانون المشتريات والعطاءات واللوازم العامة فيما يخص التوريدات من الأغذية والسلع الرأسمالية. على أن يترافق ذلك مع جرد دوري للموجودات الرأسمالية، والتقييد باستخدام السجلات والنماذج المعتمدة من قبل وزارة المالية لأغراض المتابعة والرقابة.
4. تأسيس وتفعيل وحدات رقابة وتدقيق داخلية في كل جهاز أمني يتبع أما لوزير الداخلية أو لرئيس السلطة (في حالة جهاز المخابرات) مباشرة، وترفع نسخة من تقاريرها للرقابة المالية العسكرية المركزية في وزارة المالية.
5. ضرورة الفصل بين وظائف وصلاحيه الإنفاق والتوقيع على المعاملات المالية، وصلاحيه استلام المشتريات واللوازم، ووظيفة الاحتفاظ بالأصول والرقابة على استخداماتها، ووظيفة المحاسبة على العمليات المالية، ووظيفة الرقابة والتدقيق.
6. اعتماد نظام خاص برصد مصاريف المحروقات لمركبات المخصصة لقطاع الأمن.

## صافي الإقراض (أثمان الكهرباء)

1. تفعيل تنظيم قطاع الكهرباء في المناطق الفلسطينية عبر الالتزام بالإطار القانوني والمؤسسي الناظم لهذا القطاع.
2. عقد اتفاقيات مركزية بين السلطة والشركة الإسرائيلية المزودة على أسس تجارية تنافسية، بحيث يتم معالجة الاختلالات والإجحاف الذي يلحق بالمستهلك الفلسطيني نتيجة الاتفاقات الفردية.
3. التوصل إلى تفاهات بين الجهات ذات الصلة بموضوع الكهرباء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، تضمن انتظام واستمرار تدفق الطاقة الكهربائية إلى غزة، وتراعي عدم تضرر الأسر الفقيرة بتلك التفاهات، والحد من الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة. وهنا يمكن الاستفادة من قاعدة بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية لتحديد الأسر المحتاجة، وتحديد سقف أعلى للإعفاء.
4. تكثيف استخدام نظام عدادات الدفع المسبق لضمان التزام أكبر من قبل المشتركين وشركات التوزيع والهيئات المحلية بتسديد أثمان الكهرباء.
5. تخصيص الموازنات اللازمة لإعادة تأهيل الشبكات الحالية لخفض الفاقد الفني. ولا بد أن تترافق هذه الإجراءات بالالتزام السلطة بتحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المستحقة لها، وبما يشجع تلك الهيئات في تحويل الأثمان المحصلة للمزود الإسرائيلي.
6. تكثيف استخدام مصادر الطاقة البديلة (الشمسية والرياح) لتقليل فاتورة الكهرباء من المزود الإسرائيلي.

## النظام الصحي والتحويلات الطبية

1. ضرورة إقرار قانون يعتمد نظام تأمين صحي شامل كمنو وفعال ومتوازن من حيث الموارد والتغطيات، والتراجع عن جميع القرارات الاستثنائية القديمة والتي تتعلق بالإعفاء من رسوم التأمين الصحي.
2. تبني خطة عمل لوزارة الصحة في إطار سقف زمني لتطوير بعض الخدمات الأساسية الصحية الغير متوفرة بشكل كاف في مستشفيات وزارة الصحة.

3. قيام مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة المتعلقة بالتحويلات الطبية، بحيث تطبق على شقي الوطن في الضفة وغزة، وتشمل الأسس والمعايير التي يجب أن تستند لها الدوائر المختصة في اختيار الحالات المرضية المؤهلة للعلاج في الخارج، ووجهة العلاج.
4. الوقف الفوري لظاهرة التحويلات الطبية الإستثنائية إلا وفقاً للأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء، ووضع حد لتدخل بعض أصحاب النفوذ والمؤسسات في هذا الموضوع. وبالتالي خضوع جميع الحالات المرضية للشروط والإجراءات المعتمدة في دائرة شراء الخدمة من الخارج بما في ذلك تحويلات الخدمات الطبية العسكرية.
5. توفير العناصر البشرية المؤهلة، والأنظمة المحاسبية المطلوبة لتدقيق ومتابعة فواتير العلاج في المشافي الإسرائيلية، وبما يسهم في منع التلاعب في تكاليف العلاج وترشيح الإنفاق.
6. تفعيل أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية على أداء الدوائر المختصة في ملف التحويلات الطبية. ومع ضرورة تقييد تلك الدوائر بالعمل وفق آليات وأنظمة المحاسبة والنماذج المعتمدة من وزارة المالية.

## مكتب الرئيس ووزارة الخارجية:

1. الطلب من السيد الرئيس تشكيل لجنة من رئاسة الوزراء، وزارة المالية، ديوان الموظفين والصندوق القومي لمراجعة هيكليات السفارات واعداد العاملين فيها ونفقاتها التشغيلية والامتيازات الممنوحة للعاملين فيها.
2. مراجعة هيكل وزارة الخارجية والامتيازات ورواتب العاملين فيها، ونفقاتها التشغيلية، لمراجعتها وتقديم اقتراحات لخفض النفقات وترشيدها، وتسوية أوضاع كافة المسجلين على قوائم العاملين في السفارات وغير عاملين واقعياً فيها وفقاً لاحتياجات السفارات
3. الطلب من السيد الرئيس تشكل لجنة مهنية لمراجعة هيكلية مكتب الرئيس لتحديد الاحتياجات الفعلية من العاملين وتطبيق قانون الخدمة أو قانون العاملين في قوى الأمن عليهم.

## المساعدات الإجتماعية

تُظهر المعطيات بأن برامج المساعدات الإجتماعية تحظى بتمويل كبير من موازنة السلطة. وتتسع دائرة الأسر المستفيدة من تلك البرامج بمرور الوقت. ومن المهم أن لا تتأثر الفئات المستفيدة سلباً بأي توجهات تدعو للتكشيف وترشيح الإنفاق في هذا المجال. وفي ظل الحديث عن ملف إنساني اجتماعي بالدرجة الأولى، فإن صعوبات عديدة قد تعترض اقتراحات وإجراءات التكشيف وخفض الإنفاق في هذا المجال. ويبدو أن التوليفة الملائمة للتعامل في هذا الملف هو معالجة الثغرات التي تعانيها عملية إدارة وتوزيع المساعدات الإجتماعية وتحديد الأسر المستفيدة، والعمل على ترقية هذه العملية من الشوائب التي تعترضها وتسجل عليها. وتتركز محاور المعالجة حول الإطار القانوني والتنظيمي، وطرق جمع ومعالجة بيانات الأسر المستفيدة، وتحسين أدوات الرقابة وتعزيز المشاركة المجتمعية.

1. إيجاد الإطار القانوني الناظم لبرامج المساعدات الإجتماعية بما يتلاءم مع الخصوصية الفلسطينية ويعالج مواطن الخلل والقصور وضعف التغطية لمختلف الشرائح والفئات المجتمعية.
2. وضع اللوائح والتعليمات الداخلية وقانون شامل للضمان الإجتماعي يحقق مبدء التكافل، وعمل أطقم ودوائر ومديريات للوزارة، والالتزام بتطبيقها.
3. رفع مستوى التنسيق بين الجهات والمؤسسات الحكومية والأهلية المحلية والدولية المزودة والممولة للبرامج الإجتماعية والإنسانية والخيرية، وبما يسهم في منع ازدواجية تقديم الدعم لنفس الأسرة من أكثر من جهة.

4. تطوير الموارد البشرية المنوط بها إدارة وتنفيذ برامج المساعدات، وأتمتة الإجراءات والتعاملات في هذا المجال. وبما يضمن تقليل الأخطاء والثغرات الناتجة عن الممارسات السلبية والأخطاء البشرية. وبما يسهم أيضاً في الحد من النفقات الإدارية والبحثية المطلوبة لتنفيذ البرامج والقيام بأنشطتها.
5. تحديث قاعدة البيانات المركزية لوزارة الشؤون الإجتماعية، وبما يضمن تقليل الأخطاء والحد من الإزدواجية في تقديم المساعدات، وإعطاء المساعدات للأسر المستحقة وفقاً للتغيرات على حالاتها وشروط استحقاقها للمساعدة.
6. تعزيز وتوسيع انتشار تطبيقات المساءلة الإجتماعية واعتماد العمل بموجب مدونات السلوك وقيم النزاهة في توزيع المساعدات الإنسانية واحترام مبدأ الشفافية وتفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية.

## قائمة المصادر والمراجع

- مقابلة مع السيد موسى ابو زيد، رئيس الديوان والسيد فتحي خضر، مدير الإدارة العامة للرقابة الإدارية الخارجية.
- مقابلة مع السيد عصمت ابوربيع، مدير دائرة الرقابة على الإقتصاد في ديوان الرقابة الإدارية والمالية.
- موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، سنوات مختلفة.
- المادة 84 من القانون الأساسي.
- البرغوثي، معين، معهد الحقوق، 2009، سلسلة القانون والأمن، الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين، «دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994»، ص 11.
- عبد الكريم، نصر. ورقة مقدمة في مؤتمر عمان الذي نظمه معهد الحقوق الذي كان بعنوان «تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية». أي دور يضطلع به المجتمع المدني». حزيران 2009.
- التقرير السنوي أمان، 2014.
- التقرير السنوي، أمان، 2013.
- التقرير المالي الشهري التراكمي الصادر عن وزارة المالية الفلسطينية بتاريخ : 25/11/2015  
[http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/merged\\_2015+oct+arb.pdf](http://www.pmf.ps/documents/10180/586396/merged_2015+oct+arb.pdf)
- جلسة طاولة مستديرة رقم 3، معضلة صا في الإقراض .. إلى أين؟ ماس، 2015.
- رؤية الفريق الأهلي لدعم الشفافية للسياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة القادمة. أمان، 2012.
- "Evaluation of the Palestinian-European Socio-Economic Management Assistance Mechanism (PEGASE) Programmes of Support to the Recurrent Costs of the Palestinian Authority (2011-2013)" 2nd Draft Final Report, March 2015
- الإستراتيجية القطاعية (2011-2013)، سلطة الطاقة الفلسطينية، 2011.
- حرب، جهاد. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في التحويلات للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة. تقرير رقم 83 صمن سلسلة تقارير مؤسسة أمان. آذار 2015.



