تشرين ثاني 2006

في مواجهة الأزمة: أداء مؤسسات السلطة الفلسطينية

هذه المذكرة هي محاولة لتقييم أثر الأزمة المالية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية على أداء مؤسساتها المختلفة وقدرتها على تقديم الخدمات للمواطنين. وتعنى هذه المذكرة بمدى فعالية الأنظمة والعمليات الرئيسة لمجمل الأجهزة الحكومية، مع تركيز خاص على عمليات تنسيق السياسات والإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية. أما فيما يتعلق بالخدمات المقدمة، فإن التركيز ينصب بشكل أساسي على الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية. يذكر بأن التقييم لكل هذه الفعاليات يعتمد على مزيج من المؤشرات الكمية والنوعية (الإطار رقم 1). ويؤمل في نهاية المطاف أن يشكل هذا الجهد نواة لجهد رقابي أوسع لأداء الحكومة من قبل السلطة الفلسطينية.

الإطار رقم 1
مؤشرات القدرة المؤسسية للسلطة الفلسطينية

المؤشرات العشر التي تم الاعتماد عليها في هذا التقييم هي: اجتماعات مجلس الوزراء، والعلاقة بين مؤسستي الرئاسة والحكومة، والتحويلات المالية للوزارات والدوائر الحكومية، والمتأخرات أوالتخفيضات في مدفوعات الرواتب، وحجم المتأخرات المتراكمة لصالح مزودي الخدمات، وفعالية الرقابة المالية، وإجراءات رفع التقارير، ومدى تغيب الموظفين الحكوميين وتعطل العمل، ومستوى الانقطاع في العملية التعليمية في المدارس الحكومية، وكفاية الاحتياطي من أدوية العلاج واللوازم الطبية، والمتأخرات أو التخفيضات الخاصة بمدفوعات الضمان الاجتماعي.

ملخص تنفيذي

بالرغم من الأزمة المالية المستمرة التي تواجهها منذ شهر آذار 2006، فقد تمكنت السلطة الفلسطينية حتى وقت قريب، وبشكل ملفت، من الحفاظ على استمرارية عمل المؤسسات الأساسية في الحكومة. حيث تمكن العديد من وزارات ودوائر السلطة الفلسطينية إلى حد كبير من الاستمرار في العمل (وإن بمستويات متباينة)، إضافة إلى تقديم الخدمات الأساسية في مجالات مثل التعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية. إلا أن هنالك مؤشرات متزايدة تشير إلى أن السلطة الفلسطينية تواجه حالياً مصاعب جمة في الحفاظ على استمرار عمل الحكومة سواء من حيث المهام الإدارية الروتينية أو من حيث توفير الخدمات الأساسية. فمنذ نهاية شهر أيلول، توقف العمل في العديد من الوزارات والمؤسسات. وفي ظل تصاعد الأزمة المالية والإدارية، ازدادت المخاطر حول احتمال تعرض الهياكل الإدارية في السلطة الفلسطينية إلى ضرر كبير على المدى البعيد. وتحديداً:

- تواجه السلطة الفلسطينية أزمة مالية غير مسبوقة، حيث تقلص إجمالي الإيرادات بنسبة 61%. فيما يأتي الدعم الحالي، المقدم عبر كل من الجامعة العربية وبرنامج دعم الخدمات الطارئة والآلية الدولية المؤقتة، بهدف تلبية الاحتياجات الطارئة والأكثر إلحاحاً فقط.
- تقلصت التحويلات المالية للوزارات والدوائر الحكومية لتغطية التكاليف التشغيلية بشكل حاد، حيث كان آخر تحويل مالي هو ذلك المخصص لتغطية النفقات التشغيلية لشهر شباط، الأمر الذي أدى إلى تراكم الديون على العديد من المؤسسات الحكومية مما حدا ببعض مزودي الخدمات المحليين إلى التوقف عن تسديد مستحقات ضريبة القيمة المضافة للحكومة.
- لم يتم صرف القسم الأكبر من رواتب موظفي القطاع العام منذ شهر آذار. فيما قامت السلطة الفلسطينية والجامعة العربية بصرف عدد من دفعات السلف عن طريق مكتب الرئيس، والتي قدرت بما يقرب من 28% من إجمالي مستحقات الرواتب منذ شهر آذار. علماً بأن هذه المستحقات قد بلغت حتى نهاية تشرين الأول ما يزيد على 572 مليون دولار.
- تعاني الأغلبية الساحقة من موظفي السلطة الفلسطينية وأسرهم مصاعب مالية جمة مما يؤثر على قدرتهم على

تغطية المصاريف الأساسية، كمصاريف الإيجارات وفواتير الكهرباء. وتقوم المفوضية الأوروبية بتمويل صرف مخصصات للعاملين في القطاع الصحي والمتقاعدين وموظفي القطاع العام ذوي الرواتب المتدنية، بالإضافة إلى ذوي الحالات الاجتماعية الصعبة ، وذلك بغية تخفيف وطأة الأزمة الاجتماعية-الاقتصادية الناجمة عن الوضع الحالي. علماً بأن موظفي السلطة الفلسطينية لا ينظرون إلى هذه المخصصات على أنها مدفوعات رواتب.

- بالرغم من الأزمة المالية واستمرار اعتقال وزراء وأعضاء في المجلس التشريعي، فقد واظب كل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي الفلسطيني على القيام بالمهام الأساسية، وإن اقتصرت في معظمها على المهام الروتينية، فيما تم اتخاذ عدد قليل من القرارات المهمة المتعلقة بالسياسات والإصلاحات خلال هذه الفترة. وفي اطار عملية انتقال السلطة في الوزارات المختلفة من مؤسسات تشكل حركة فتح السواد الاعظم من موظفيها الى حكومة تقودها حركة حماس نشأت بعض المشاكل وان كان حجمها تباين بين زارة واخرى.
- يتم توجيه التمويل الخارجي عبر مكتب الرئيس، مما قد يهدد بخلق هياكل بديلة تضعف المؤسسات الحكومية القائمة، وهو ما تدركه معظم الجهات المانحة. ويبرز ذلك بوضوح فيما يتعلق بـ "حساب الخزينة الموحد"، الذي مثل الإنجاز الرئيس لجهود الإصلاح السابقة نحو توحيد وإدارة التدفقات المالية بأسلوب شفاف، والذي هو الآن معطل. وسُجّل مستوى جيد من التنسيق في ما يتعلق بإدارة التدفقات المالية ما بين مكتب الرئيس والوزارات الحكومية ذات العلاقة، ولكن مع بعض التاخير. أما فيما يتعلق بإجراءات الإدارة المالية الأخرى كالتدقيق المالي فهو لا زال مستمراً، فيما تستمر عملية رفع التقارير المالية، وإن بشكل أقل انتظاماً من ذي قبل.
- حتى شهر آب، كانت الوزارات والدوائر الحكومية تعمل بنحو 70% من موظفيها، فيما كانت معدلات التغيب عن العمل في الضفة الغربية أعلى منها في غزة. وبتاريخ 2 أيلول، بدأ إضراب العاملين في القطاع العام في كافة القطاعات. وحيث لا تتوفر بيانات رسمية حول عدد العاملين المضربين، إلا أن التقديرات غير الرسمية تتحدث عن نسبة تزيد على 75% في الضفة الغربية ومستويات أقل منها في غزة. فيما تشهد الوزارات المعنية مباشرة في مجال تقديم الخدمات معدلات أعلى لحضور الموظفين إلى أماكن عملهم. يذكر أنه على الرغم من أن الأسباب الكامنة للإضراب تتعلق كما يبدو بالشعور العام بالاستياء الناجم عن عدم دفع الرواتب، إلا المنافسة السياسية قد لعبت كذلك دوراً فيه، حيث برزت بعض المؤشرات لممارسة الضغوط في بعض الأحيان لفرض واقع الإضراب.
- تأثرت كل من الخدمات التعليمية، والصحية والاجتماعية بشكل كبير نتيجة الأزمة المالية في بداية الأمر، ولاحقاً بسبب الإضراب. حيث ما زالت نسبة كبيرة من المدارس الحكومية في الضفة الغربية مغلقة. أما في غزة، فقد أغلقت المدارس أبوابها لبضعة أيام، وهي تعمل حاليا بشكل كامل.
- على صعيد الضفة الغربية، فإن المرافق الصحية العامة بمجملها لم تعد تعمل، باستثناء ما يتعلق بعلاج الحالات الطارئة والعلاج الكيماوي وعمليات غسيل الكلى. كما نفد مخزون الأدوية الضرورية والمعدات الطبية في المستشفيات الحكومية ومراكز الرعاية الصحية الأساسية. كذلك، فقد تأثرت المراكز الصحية في غزة بشكل كبير بسبب انقطاع التيار الكهربائي. ونتيجة لذلك، فإن بعض الخدمات الصحية لم تعد متوفرة.
- كما تأثرت المدفوعات الخاصة بالخدمات الاجتماعية سلباً نتيجة الأزمة. ففي إطار برنامج "الحالات الاجتماعية الصعبة"، تم صرف دفعتين فقط إلى 47,000 أسرة مستفيدة لغاية شهر أيلول، أي بتأخير زاد على خمسة شهور. فيما تم صرف دفعة ثالثة ممولة من قبل "الآلية الدولية المؤقتة" في شهر أيلول.

على الرغم من أن الهدف الأساسي لهذا الجهد هو التعرف على آثار الأزمة المالية المستمرة على مؤسسات السلطة الفلسطينية، بيد أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار حقيقة أنه لا يمكن أن تنسب جميع هذه الظواهر والاتجاهات للأزمة المالية وحدها، حيث تعود بعض هذه الظواهر لعوامل أخرى، مثل إغلاقات الحدود، وتجزئة وتفتيت الاقتصاد الفلسطيني، والإجراءات العسكرية الإسرائيلية، والنزاعات بين الفصائل السياسية الفلسطينية، بالإضافة إلى الاضطراب الناجم عن التغيير الحكومي.