

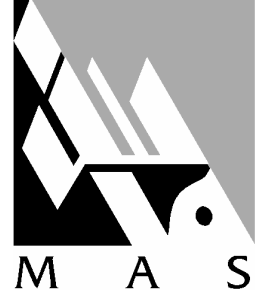
معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس)



تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر

عمر عبد الرازق
نائل موسى

أيار 2001



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر

عمر عبد الرازق
نائل موسى

أيار 2001

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) هو مؤسسة وطنية فلسطينية مستقلة غير ربحية للبحوث التطبيقية ذات النوعية المتميزة في مجال القضايا والسياسات الاقتصادية وأبعادها الاجتماعية.

أهداف المعهد:

- ✧ إنتاج البحوث التطبيقية وتعزيز استخدامها في عملية رسم السياسات وبلورة التشريعات الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.
- ✧ تقديم الدعم الفني لصانعي القرار على المستويين الرسمي والأهلي لتعزيز القدرة الوطنية على اتخاذ القرار الاقتصادي والاجتماعي السليم.
- ✧ توفير منبر للحوار الوطني الديموقراطي حول السياسات والقوانين الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.
- ✧ توفير المعلومات حول الأداء الاقتصادي والاجتماعي ونشرها لتعزيز الوعي المجتمعي وتفعيل آليات الرقابة العامة.
- ✧ تعزيز القدرة البحثية الاقتصادية والاجتماعية المحلية وتطوير العلاقات مع المجتمع العلمي والبحثي على المستويين الإقليمي والدولي.
- ✧ جذب واستقطاب الكفاءات العلمية والبحثية الفلسطينية المهاجرة للمساهمة في تنفيذ البرامج البحثية.

مجلس الأمناء:

أحمد قريع، ادمون عصفور (الرئيس)، أنيس فوزي قاسم، جورج العبد، حسن ابو ليدة (أمين السر)، طاهر كنعان، كمال حسونة (أمين الصندوق)، ماهر المصري، مريم مرعي، ناديا حجاب، نبيل قسيس، هاني أبو دية (نائب الرئيس)، إسماعيل الزبري، غانية ملحيس (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2001 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس و ص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: MAS@planet.edu

الصفحة الإلكترونية: <http://www.palecon.org>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر

عمر عبد الرازق
نائل موسى

أيار 2001

تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر

الباحثان: عمر عبد الرازق: زميل باحث ومنسق البحوث في ماس، وأستاذ مشارك في قسم الاقتصاد بجامعة

النجاح الوطنية، نابلس

نائل موسى: باحث مساعد في ماس

ترجمة الملخص التنفيذي: شيرين عبد الرازق

التحرير اللغوي: عبد الرحمن ابو شمالة (عربي)

كارن مان (انجليزي)

التسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إعداد هذه الدراسة بتكليف وتمويل من الإدارة العامة لبناء المؤسسات والتنمية البشرية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

أيار، 2001

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تقديم

تندرج هذه الدراسة في إطار اهتمام وطني عام بموضوع الفقر وسبل مكافحته، واستكمالاً للجهود التي بذلها الفريق الوطني لمكافحة الفقر الذي يشترك المعهد بعضويته، وتتولى وزارة التخطيط والتعاون الدولي تنسيق جهوده.

ويأتي إعداد ماس لها، استجابة لتكليف من إدارة تنمية الموارد البشرية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وبتمويل منها.

وتهدف الدراسة إلى مراجعة خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات، وتقييم مدى اهتمامها بمكافحة الفقر، دون أن يمتد اهتمام هذه الدراسة إلى تقييم نتائج عملية التنفيذ التي ستكون محور دراسة منفصلة.

وتعود أهمية هذه الدراسة، إلى أنها تسلط الضوء، لأول مرة، على أوجه القصور الذاتي، دون أن تغفل العامل الموضوعي المتعلق بالاحتلال، ولكن، أيضاً، دون أن تلقي بتوابع العجز الذاتي عليه. إذ تؤكد أن غياب الرؤية التنموية، وضبابية الأهداف، وفقدان الاتجاه، وضعف التخطيط، وتدني مستوى الأداء، تشكل جميعها عوامل رئيسية، إلى جانب الاحتلال، في تفاقم ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية واتساع نطاقه.

وبصفتي مديرة للمعهد، أود الإعراب عن خالص الشكر والتقدير للإدارة العامة لبناء المؤسسات والتنمية البشرية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، لاختيار "ماس"، وتكليفه بإنجاز هذه الدراسة المهمة، وتوفير التمويل لذلك.

كما أود، أيضاً، الإعراب عن بالغ الشكر لفريق البحث في المعهد، الزملاء د. عمر عبد الرازق/منسق البحوث، ونائل موسى، الباحث المساعد في المعهد، على جهودهم القيمة

في إنجاز هذه المهمة، على الرغم مما رافقها من صعوبات موضوعية أفرزتها ظروف الحصار والإغلاق.

والشكر موصول، أيضا، لكافة المسؤولين والعاملين في الوزارات والمؤسسات المبحوثة، وأعضاء الفريق الوطني لمكافحة الفقر، واللجنة الوزارية، الذين لم يدخروا جهدا في توفير المعلومات الضرورية، والذين كان لمناقشتهم وملاحظاتهم القيمة، الأثر الكبير في إثراء الدراسة وإعدادها للنشر.

د. غانية ملحيس
مديرة المعهد

شكر وعرفان

يتقدم الباحثان بالشكر الجزيل الى كل من ساهم في انجاح هذه الدراسة وخاصة السادة الدكتور محمد غضية المدير العام للإدارة العامة لبناء المؤسسات والتنمية البشرية بوزارة التخطيط وكل من كامل المنسي وعبير مراغي وحسن برغوثي من وزارة التخطيط والتعاون الدولي لما بذلوه من جهد في توفير الوثائق من الوزارات المختلفة. كما نخص بالشكر المقيمين الذين راجعوا الدراسة لما قدموه من ملاحظات اسهمت في اثرائها.

الباحثان

عمر عبد الرازق

نائيل موسى

قواعد النشر في

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس

يعنى معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بنشر إنتاجه من البحوث التي ينفذها الباحثون المتفرغون وغير المتفرغين وفقاً لخطط وبرامج أبحاثه في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويتبع المعهد سلسلة من القواعد والإجراءات لضمان مستوى جودة أبحاثه، يمكن إيجازها فيما يلي:

1. يشترط في أي بحث يتم إقرار إنتاجه أن يتم تنفيذه من قبل باحث رئيسي متخصص في مجال البحث، أو أن يتم تحت إشرافه، وأن لا يكون قد سبق إنتاجه أو تقديمه في أي مكان آخر.
2. تقرر الهيئة العلمية للمعهد المؤلفة من الباحثين الرئيسيين المقترح التفصيلي للدراسة للتأكد من وضوح ودقة الأهداف، وسلامة المنهجية العلمية، وإجراءات البحث والبرنامج الزمني لإنجازه.
3. تتابع الهيئة العلمية عمل الباحث أو فريق البحث عبر تقارير دورية عن تقدم العمل.
4. تراجع الهيئة العلمية المسودة الأولى وتبدي ملاحظاتها بشأن التعديلات الموضوعية التي يتوجب إدخالها لإعداد المسودة الثانية.
5. يتم إرسال المسودة الثانية مع الإطار المرجعي إلى محكمين أو ثلاثة من الأكاديميين والخبراء المتخصصين في مجال البحث، لتقييمه، وتحديد مدى صلاحيته للنشر، وفي حالة ورود تقييمات إيجابية (اثنين على الأقل) يقوم الباحث بتعديل البحث بالاسترشاد بالملاحظات الموضوعية للمراجعين.

6. يتم عرض البحث المعدل في ورشة عمل يدعى إليها نخبة من الباحثين والأكاديميين، والخبراء المتخصصين وممثلي المؤسسات ذات العلاقة بموضوع البحث في القطاعين الرسمي والأهلي ووسائل الإعلام، ويتم تكليف أحد الخبراء المختصين بالتعقيب على البحث، وبعد ذلك، يفتح باب النقاش للمشاركين.
7. يتولى الباحث إجراء التعديلات النهائية على البحث بالاسترشاد بنتائج ورشة العمل، ويتم تسليم الصيغة النهائية للهيئة العلمية التي تتولى بدورها التأكد من قيام الباحث بإدخال التعديلات الضرورية، ثم يتم إحالة البحث إلى مدقق لغوي.
8. تتم ترجمة الأبحاث المعدة باللغة الإنجليزية إلى اللغة العربية حيث تنشر باللغتين بشكل مشترك. فيما يتم إرفاق ملخص تنفيذي باللغة الإنجليزية للأبحاث المعدة باللغة العربية.
9. يحتفظ المعهد بحقوق نشر أبحاثه، ولا يجوز للباحث إعادة نشر أي جزء إلا بعد الحصول على إذن خطي من إدارة المعهد.

المحتويات

1	1- مقدمة
4	1-1 أهداف الدراسة
4	2-1 منهجية الدراسة:
9	2- مفاهيم الفقر
13	3- الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة
17	1-3 أهم خصائص الفقر في الأراضي الفلسطينية
19	4- تقييم الخطط والبرامج الفلسطينية من زاوية الفقر
23	1-4 آلية تقييم الخطط والبرامج الفلسطينية
26	2-4 الخطط والبرامج الكلية
26	1-2-4 البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للفترة (1994-2000)
29	2-2-4 خطة التنمية الفلسطينية (1998 - 2000):
30	3-2-4 خطة التنمية الفلسطينية (1999 - 2003)
32	4-2-4 الموازنة العامة:
37	5-2-4 البيئة القانونية
39	3-4 برامج الوزارات واستراتيجياتها
40	1-3-4 وزارة الشؤون الاجتماعية
46	2-3-4 وزارة الصحة
47	3-3-4 وزارة التربية والتعليم
49	4-3-4 وزارة المالية
49	5-3-4 وزارة الزراعة
51	6-3-4 وزارة الحكم المحلي
53	7-3-4 وزارة الإسكان
56	8-3-4 وزارة الأوقاف والشؤون الدينية
57	9-3-4 وزارة العمل

60	10-3-4 وزارة التخطيط:
61	11-3-4 وزارة الصناعة:
62	12-3-4 وزارة البيئة:
62	13-3-4 الوزارات الأخرى
62	14-3-4 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار)
67	5- الرؤية الفلسطينية الرسمية للفقير
71	6- مكافحة الفقر: توصيات ومقترحات
75	1-6 الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر
76	2-6 مقترحات
79	1-2-6 خطط التنمية
81	2-2-6 الموازنة العامة
82	3-2-6 البيئة القانونية
83	4-2-6 البرامج الوزارية
91	المراجع
97	ملحق (1) المقابلات الشخصية
99	ملحق (2): خصائص الفقر في الأراضي الفلسطينية

ملخص تنفيذي

استهدفت هذه الدراسة تقييم خطط التنمية الفلسطينية والسياسات الاقتصادية الكلية وبرامج واستراتيجيات الوزارات من زاوية تناولها للفقر وتأثيرها عليه. كما عملت على استشراف آراء موظفي الوزارات الذين على علاقة بالتخطيط لمكافحة الفقر أو ببرامج لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بذلك. بالإضافة إلى ذلك، قدمت الدراسة توصيات عملية لتطوير خطط التنمية وبرامج الوزارات لتصبح لصالح الفقراء.

لتحقيق ذلك تمت مراجعة الأدبيات المحلية والعالمية ذات العلاقة بالموضوع، بالإضافة إلى مراجعة خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة واستراتيجياتها. كما تم جمع معلومات ميدانية عبر مقابلات مع بعض موظفي الوزارات. تغطي هذه الدراسة الفترة الممتدة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، بعد اتفاق أوسلو، وحتى شهر آب 2000 عند انتهاء مرحلة جمع البيانات والوثائق الخاصة ببرامج وخطط الوزارات المختلفة بالإضافة إلى الوثائق الخاصة بخطط التنمية الفلسطينية والموازنة العامة والبيئة القانونية. وقد أدت الإجراءات الإسرائيلية القمعية ضد انتفاضة الأقصى منذ الثامن والعشرين من أيلول 2000 إلى خلق واقع جديد أثر على مجمل الحياة الفلسطينية، وكشف عن التشوهات الفعلية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني ومدى الهشاشة التي تلازم المجتمع الفلسطيني بمؤسساته المختلفة (العامة والخاصة والأهلية) وأنظمتها المختلفة (النظام القضائي والتشريعي والتنفيذي والأمني). فقد كشف الحصار الإسرائيلي عن التبعية الفلسطينية الكاملة للاقتصاد الإسرائيلي وعن السيطرة الإسرائيلية المحكمة على نواحي الحياة الفلسطينية المختلفة. ويحتاج أداء المؤسسات الفلسطينية المختلفة خلال انتفاضة الأقصى إلى دراسة تقييمية غير التي نحن بصدها.

يتم تداول مفاهيم عديدة للفقر في الأدبيات والدراسات الفكرية والتطبيقية. وفي الغالب يتم تعريف الفقر وقياسه على مستوى العائلة. وتحدد خطوط الفقر في العادة على أساس حد أدنى من الدخل يعتبر ضروريا للعائلة المتوسطة. وتسيطر مفاهيم أخرى على

الأدبيات الحديثة. فالفقر المطلق يطور المفهوم السابق إلى ما يعرف بالحد الأدنى من الظروف المعيشية المقبولة اجتماعيا، والتي عادة ما تقاس بالاحتياجات الغذائية مضافا إليها مجموعة من السلع والخدمات الضرورية الأخرى. أما مفهوم الفقر النسبي فيقارن بين فئات المجتمع المختلفة من حيث مستويات المعيشة. كما تركز بعض مفاهيم الفقر على أشكال مختلفة من الحرمان تشمل الفسيولوجية والاجتماعية. كما ويعرف الفقر بأنه ضعف التمكين (والإمكانات) وضعف المشاركة أو غيابها وعدم تكافؤ الفرص. ويرتبط الفقر بمفاهيم أخرى تؤثر في مقداره (حجمه) وحدته ومدى انتشاره وإمكانية معالجته، مثل التباين في توزيع الدخل في المجتمع، ودرجة الهشاشة التي يعاني منها المجتمع بعمامة أو فئات محددة منه.

وتختلف مقاييس الفقر وأساليب مكافحته باختلاف مفاهيمه وتعريفه. وهناك مجموعة كبيرة من المؤشرات التي تستخدم في قياس الفقر وحدته وانتشاره. وتختلف كذلك وسائل مكافحة الفقر باختلاف المفهوم والتعريف. فإذا عرفنا الفقر بأنه نقص في الدخل أو الاحتياجات الأساسية، سنتركز برامج المكافحة على زيادة دخل الفقراء. أما إذا عرفنا الفقر بأنه "الحرمان البشري" أو ضعف الإمكانات البشرية، فإنه يعالج من خلال تفعيل الحراك الاجتماعي بالعمل على إلغاء التباينات المجتمعية في نوعية الحياة والأصول التي يملكها الأشخاص والجماعات. ومع توسع مفهوم الفقر تعمق الاعتقاد بضرورة إشراك الفقراء أنفسهم في تخطيط وتنفيذ ومراقبة وتقييم برامج مكافحة الفقر.

تعاني المناطق الفلسطينية من أشكال مختلفة من الحرمان، وتنتشر فيها أنواع الفقر المختلفة. كما تعاني فئات كثيرة من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من أنواع من الهشاشة تجعلها عرضة للفقر. ومعظم ما يعانيه الفلسطينيون من الحرمان والفقر والهشاشة مرتبط بشكل أو آخر بالاحتلال الإسرائيلي والسياسات الإسرائيلية القائمة على إفقار الشعب الفلسطيني بالسيطرة على مقدراته وإتباعه اقتصاديا للاقتصاد الإسرائيلي. وبالرغم من ارتباط ظاهرة الفقر الفلسطيني بالعلاقة مع الاقتصاد الإسرائيلي وبالسياسات الإسرائيلية، إلا أن الظاهرة تجذرت في الاقتصاد الفلسطيني

بحيث أصبحت تشكل مشكلة حقيقية حتى في ظل التحرر المنشود من التبعية للاقتصاد الفلسطيني.

أجريت عدة دراسات حول الفقر الفلسطيني، كان آخرها التقرير الصادر عن الفريق الوطني لمكافحة الفقر والآخر الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وبين التقريران الخصائص الأساسية للفقر الفلسطيني، بالاعتماد على معايير محددة لتعريف خطوط الفقر المختلفة. بعد استعراض الوضع الفلسطيني الرسمي فيما يخص مكافحة الفقر، تبين أن برامج وزارة الشؤون الاجتماعية هي الوحيدة التي تستهدف مكافحة الفقر بصورة مباشرة. وهناك على المستوى العام:

- ✧ محاولات متعددة لوضع خطط تنموية عامة، مثل "البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني"، والخطة التنموية الثلاثية للفترة 1998 – 2000، والخماسية للفترة 1999 – 2003.
- ✧ مشاريع موازنة عامة سنوية.
- ✧ تغييرات قانونية مهمة أثرت على البيئة الاستثمارية الفلسطينية.

وقد تبين أن البيانات اللازمة لتقييم آثار هذه الخطط والبرامج المختلفة بالصورة المباشرة والعلمية غير متوفرة. فالخطط والبرامج حتى الآن في طور التطوير. وتم اعتماد مجموعة من المعايير لتحديد فيما إذا كانت هذه الخطط والبرامج تهتم بالفقر والفقراء من جهة، وفيما إذا كانت نتائجها المتوقعة (كما هي مخططة) ستساهم في مكافحة الفقر (Pro – Poor). وقد شملت هذه المعايير:

أولاً: الحضور المباشر للفقر في الخطط والبرامج

- ✧ هل كان موضوع الفقر حاضراً بصورة مباشرة وبوضوح في التحضير للخطة؟
- ✧ هل كان تخفيض الفقر أو مكافحته ضمن الأهداف العامة أو المحددة؟
- ✧ هل اعتبر الفقر مشكلة عند تشخيص الواقع الفلسطيني في التقديم للخطط والبرامج؟

ثانيا: استخدام الإحصاءات

- ✧ هل استخدمت الخطة أو البرنامج إحصاءات الفقر التي يوفرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؟
- ✧ هل كان هناك استخدام لبيانات دخل الفرد أو مستويات المعيشة والاستهلاك الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؟
- ✧ هل كان هناك استخدام لتقارير الفقر الفلسطينية؟

ثالثا: المستهدفون

- ✧ هل تم تحديد المستهدفين في الخطة أو البرنامج بشكل واضح؟
- ✧ هل كان هناك استعراض لخصائصهم أو شروط استحقاقهم للاستفادة من الخطة أو البرنامج؟
- ✧ هل استهدف البرنامج فئات خاصة؟ هل تم تعريف هذه الفئات بصورة محددة؟
- ✧ هل تم تحديد آلية الاستفادة من البرنامج؟

رابعا: المؤشرات والمتابعة

- ✧ هل تم تحديد مؤشرات لقياس مدى تحقيق الخطة لأهدافها؟
- ✧ هل تم اختيار مؤشرات دالة على الآثار الجانبية للخطة أو البرنامج؟
- ✧ هل تم تحديد آلية لتقييم تنفيذ الخطة أو البرنامج؟

خامسا: المشاركة

- ✧ ما هي درجة المشاركة في صياغة ووضع البرنامج أو الخطة؟
- ✧ هل تم إشراك الفقراء أو الفئات المستهدفة في عملية التخطيط؟
- ✧ هل تم إشراك مؤسسات المجتمع المحلي من مجالس حكم وجمعيات وقياديين؟
- ✧ هل تم نقاش البرامج والخطط على المستويات المختلفة سواء كانت جماهيرية أو جماعات ضغط أو متخصصين؟

سادسا: التنسيق

- ✧ ما هو شكل التنسيق بين البرامج المختلفة وما درجته؟
 - ✧ هل هناك آلية لنقاش برامج الوزارات المختلفة من قبل جهة مركزية؟
- ويضاف إلى هذه المعايير عند تقييم خطط التنمية والسياسات الكلية معايير تتعلق بمدى التزام الدولة (الحكومة) وجديتها في مكافحة الفقر:
- ✧ هل التزمت الحكومة التزاما أكيدا بمكافحة الفقر وذلك من خلال اعتماد أهداف محددة بإطار زمني؟
 - ✧ هل أنشأت الحكومة المؤسسات المناسبة لمناخ تنفيذ الأهداف ومراقبة السياسات والبرامج المعنية؟

وعند تطبيق المعايير على الخطط والبرامج المختلفة كانت النتائج كما يلي:

البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للفترة (1994-2000)

كان البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني أول محاولة جادة لوضع إطار لتنمية فلسطينية شاملة للفترة 1994-2000، وركز البرنامج على إعادة تأهيل المرافق الاقتصادية الفلسطينية وإعمار الدمار الذي خلفه الاحتلال الإسرائيلي الاستيطاني. وعند عرض البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني على المعايير المعتمدة، تبين أن الفقر كان حاضرا في البرنامج دون أن تظهر "مكافحة الفقر" في قائمة الأهداف التي اعتمدها البرنامج، إلا أن البرنامج لم يعتمد أي إحصاءات حول الفقر (حيث تم إعداد البرنامج قبل وجود الإحصاءات الرسمية الفلسطينية)، ولم يستهدف فئات محددة من المجتمع الفلسطيني. ومن حيث المشاركة، فقد اعتمدت الدائرة الاقتصادية في منظمة التحرير الفلسطينية التي أعدت البرنامج على نخبة واسعة من الخبراء والمختصين الفلسطينيين.

من هنا نلاحظ أنه وبالرغم من حضور الفقر في البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني، إلا أن طبيعة البرنامج العامة لم تشمل على تفصيل لظاهرة الفقر الفلسطينية وآليات وبرامج مكافحتها، إلا أن البرنامج ركز على ضرورة التخلص من التبعية الاقتصادية لإسرائيل، المصدر الرئيس للفقر الفلسطيني.

خط التنمية الفلسطينية

تم مناقشة خطي التنمية الفلسطينية: الأولى للفترة 1998-2000، والتي لم تتناول ظاهرة الفقر، والثانية للفترة 1999-2003، والتي رغم توسع حضور الفقر فيها، إلا أن ذلك ما زال في إطار لا يجعل الخطة تصنف على أنها لصالح الفقراء (Pro-Poor). فعند عرض الخطة على المعايير المختلفة تبين عدم وجود أي التزام محدد من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفقر. كان "تخفيض الفقر" أحد الأهداف التفصيلية للهدف العام "تشجيع وتطوير الظروف الاجتماعية والموارد البشرية"، وكان "القضاء على الفقر" الهدف النهائي لسياسة "تنمية الموارد البشرية من خلال التعليم والصحة والتدريب". واستخدمت الخطة دراسات سابقة حول الفقر في وصف معاناة المجتمع الفلسطيني. لم تستهدف الخطة مجموعات خاصة ببرامج محددة. لم تعتمد الخطة مؤشرات محددة في صياغة أهدافها. وبالرغم من إشارة الخطة إلى إشراك الكثيرين من الخبراء والسياسيين في إعداد الخطة، إلا أن الخطة لم تشر إلى إشراك هيئات ومؤسسات المجتمعات المحلية في ذلك. ولم يكن هناك إشارة إلى آليات التنسيق التي اعتمدت في المراحل المختلفة للخطة.

الموازنة العامة

كانت الموازنة العامة للعام 2000 الأولى التي تقدم للمجلس التشريعي في الوقت القانوني المحدد بقانون الموازنة. وهي أيضا الموازنة الأولى التي يقدم لها وزير المالية تقريرا يشمل توصيفا للوضع الاقتصادي الفلسطيني العام واستعراضا لأهم الافتراضات التي بنيت عليها الموازنة. إلا أن الموازنة لم تعرض أهدافا عامة ولا أهدافا محددة، كما لم يكن للفقر مكان في تقرير الموازنة.

البيئة القانونية

سنت السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعة من القوانين ذات التأثير المباشر على الاستثمار والأداء الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما عقدت اتفاقيات تجارية مع العديد من الدول والمجموعات الدولية. إلا أن القوانين المهمة في التأثير على الفقر والفقراء ما زالت غائبة (قانون للضمان الاجتماعي والتقاعد والتأمين ضد البطالة وقانون الحد الأدنى للأجور وقانون مكافحة الاحتكار) وكان قانون تشجيع الاستثمار لصالح المشاريع الضخمة والتي غالباً ما تكون كثيفة استخدام رأس المال. ويمكن أن تؤثر اتفاقيات التجارة الحرة التي وقعتها السلطة الوطنية الفلسطينية سلباً على توزيع الدخل في المجتمع الفلسطيني، وبالتالي على الفقراء.

برامج الوزارات واستراتيجياتها

تم استعراض برامج واستراتيجيات عدة وزارات والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) وباستثناء وزارة الشؤون الاجتماعية، لم يكن لدى الوزارات المختلفة والمؤسسات العامة برامج خاصة بمكافحة الفقر. هناك برامج كثيرة تؤثر على الفقر والفقراء بشكل مباشر وغير مباشر، إلا أنها لم تخطط لمكافحة الفقر ولم توجه لذلك. إلا أن برنامج التنمية الريفية المحلية في وزارة الحكم المحلي يعتبر الأقرب إلى استهداف المناطق الفقيرة ومساعدتها.

وزارة الشؤون الاجتماعية

تشمل البرامج التي تديرها وزارة الشؤون الاجتماعية نظام الرعاية الاجتماعية وبرنامج رعاية الأيتام وبرنامج الغذاء العالمي للأسر المحتاجة وبرنامج تدريب وتشغيل المرأة الفقيرة (في غزة). ومراكز تأهيل المعاقين والمراكز المهنية ومراكز الأحداث. وعند تحليل هذه البرامج، نجد أن الجزء الأكبر منها إغاثي يقوم على إيصال مساعدات نقدية وعينية للأسر الفقيرة جداً (الفقر المدقع) أو ما يعرف بالحالات الاجتماعية التي تتوفر فيها الشروط المعتمدة من قبل الوزارة مثل غياب المعيل الرجل، أو مرضه، أو أن يكون مسناً مع عدم وجود أولاد ذكور في سن العمل وعدم وجود أملاك. وتشمل برنامج المساعدة الإنسانية وبرنامج التأمين الصحي وبرنامج الغذاء العالمي للأسر

المحتاجة (غير منتظم) وبرنامج رعاية أسر الشهداء والجرحى (مساعدة نقدية). وتتراوح المبالغ النقدية التي تحصل عليها الأسر بين 96 شيكلا شهريا للأسرة المكونة من فرد واحد إلى 623 شيكلا شهريا للأسرة المكونة من 15 فردا. وليس هناك ربط بين المعونة المقدمة واحتياجات الأسرة أو خط الفقر أو غيرها من المقاييس وشكلت الأسر التي تعينهم وزارة الشؤون الاجتماعية ما نسبته 18.9% فقط من إجمالي عدد الأسر الفقيرة (تحت خط الفقر) عام 1998. وبالرغم من علمنا بأن هذه البرامج تستهدف الفئة الأفقر في المجتمع الفلسطيني، إلا أن غياب الخطط والتقارير المكتوبة حولها لم يتيح الفرصة للتعرف على أهدافها المحددة للبرنامج أو ما إذا تم الاعتماد على إحصاءات الفقر في المجتمع الفلسطيني في تخطيطها ولم يتسن عرضها على المعايير المعتمدة. من جهة أخرى يستفيد بعض الأسر من برنامج "التأهيل" الذي تديره الوزارة ويقسم إلى "تأهيل طبي" و"التأهيل الاجتماعي" و"التأهيل الاقتصادي".

وزارة الحكم المحلي: برنامج التنمية الريفية المحلية

يؤثر برنامج التنمية الريفية المحلية، الذي تديره الوزارة بتمويل من برنامج الإنماء التابع للأمم المتحدة (UNDP) والمجموعة الأوروبية، بصورة مباشرة وغير مباشرة على الفقر والفقراء في المواقع التي يغطيها. وبالرغم من أن أهداف البرنامج لم تشمل مكافحة الفقر أو تخفيفه، إلا أن اختيار القرى التي تستفيد من المشروع اعتمد على شروط كانت إحصاءات الفقر الفلسطينية أساسها. وتم اختيار مشاريع كل قرية بناء على مسح لاحتياجاتها بالتعاون مع وبمشاركة المجلس المحلي ومؤسسات المجتمع المحلي الأخرى. واشترط البرنامج مساهمة المجتمع المحلي بنسبة 10% من تكاليف المشاريع، وأعطيت الأولوية للمشاريع التي تخدم مجموعة من القرى. ويؤثر ذلك على مدى استفادة القرى الفقيرة من هذه المشاريع لعدم تمكنها من دفع حصتها. وعند عرض هذا البرنامج على المعايير المعتمدة، تبين حضور الفقر في التخطيط للبرنامج وفي استهداف القرى وتم استخدام الإحصاءات الفلسطينية حول الفقر في اختيار المناطق وتمثلت الفئة المستهدفة بالقرى ومجالس حكمها، وتمت دراسة احتياجات هذه القرى، وبالتالي تم التعرف على وضعها وظروفها. إلا أن البرنامج لم يعتمد مؤشرات محددة

للتخطيط أو المتابعة أو التنفيذ. ويتميز هذا البرنامج باعتماد أسلوب إشراك المجتمع المحلي.

المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار)

يقوم المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار) بعملية تنسيق وإدارة المساعدات الدولية للفلسطينيين. وأعد بكدار بالتعاون مع البنك الدولي برنامج المعونة الطارئة للشعب الفلسطيني ضمن برنامج للاستثمار العام الذي تعهدت الدول المانحة بتمويله خلال الفترة 1994 - 1998 بتكلفة تقدر بـ 2.4 مليار دولار. وقد تم بلورة أهداف خاصة بالقطاعات المختلفة من البنية التحتية الفلسطينية ضمن برنامج المساعدة الطارئة وشملت قطاعات المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة والنقل والمواصلات والطاقة والتعليم والصحة والرفاه الاجتماعي والحكم المحلي. واختلفت الأهداف التفصيلية باختلاف القطاعات، إلا أن القاسم المشترك بينها تمثل في رفع مستوى البنية التحتية الفلسطينية لتصبح قادرة إلى استيعاب تنمية فلسطينية مستدامة. وباستثناء حضور الفقر في سياق وصف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية، لم تنطبق المعايير المعتمدة برنامج بكدار.

الرؤية الفلسطينية الرسمية للفقر

تمت مقابلة 33 من المسؤولين الفلسطينيين في الوزارات المعنية بمعالجة الفقر وتركزت المقابلات حول رؤية هؤلاء المسؤولين حول الفقر ومدى انتشاره في الضفة الغربية وقطاع غزة وأسبابه وأدوات قياسه وحول معالجة ظاهرة الفقر الفلسطينية ودور الوزارة ومستويات التنسيق القائمة. والهدف من ذلك هو التأكد من درجة الوعي الرسمي الفلسطيني لظاهرة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة ومدى حضورها في تفكيرهم وبرامجهم. بشكل عام كانت النتائج إيجابية على مستوى الرؤى والوعي، فوجدنا درجة جيدة من الوعي لمشكلة الفقر الفلسطينية وتصور لا بأس به لأولويات المعالجة. إلا أن النتائج كانت غير مرضية على مستوى نظرة المسؤولين لدور الوزارات في مكافحة الفقر. فقد اعتبر الكثيرون أن وزارات مهمة "لا علاقة لها

بمكافحة الفقر". وتعتبر هذه النتائج تطورا واضحا عما كان عليه الوضع بداية تشكيل الوزارات الفلسطينية. وبالإضافة إلى الخبرة التي اكتسبها الموظفون من خلال الممارسة، لا بد وأن نشر تقارير الفقر التي أعدها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والفريق الوطني لمكافحة الفقر والدراسات التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) وغيرها قد عمق الإحساس بظاهرة الفقر وجعلها حاضرة في نقاش الخطط والبرامج. من جهة أخرى، فإن تشكيل لجان "مكافحة الفقر" في الوزارات المختلفة من قبل وزارة التخطيط والاجتماعات والندوات التي عقدت لهذه اللجان (وغيرهم) قد ساهمت في الوعي بالتفاصيل حول الأسباب والمعالجة.

مكافحة الفقر: توصيات ومقترحات

تناول هذا الجزء المفاهيم العامة لاستراتيجية مكافحة الفقر والخلفية النظرية لذلك لتكون تمهيدا لتصميم الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر وهي المهمة الأساسية التي يضطلع بها الفريق الوطني لمكافحة الفقر. ويوفر الجزء خلاصة التجارب العالمية بالنسبة لما يشكل أفضل الاستراتيجيات لمكافحة الفقر. وقدم مقترحات محددة على طريق إعداد الاستراتيجية الفلسطينية ومقترحات أخرى تخص البرامج العامة وبرامج الوزارات المختلفة بهدف تطويرها في مجال مكافحة الفقر الفلسطيني.

مقترحات تخص الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر:

تتلخص هذه المقترحات بما يلي:

- ✧ الالتزام الصريح للسلطة الوطنية الفلسطينية بمكافحة ظاهرة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة. ونقترح أن يكون الهدف العام للسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال مكافحة الفقر هو "القضاء على الفقر المطلق بالكامل حتى العام 2015".
- ✧ تعزيز الفريق المسؤول عن الاستراتيجية، وذلك من خلال الاعتماد على الكفاءات الإدارية الفاعلة والقادرة على التنسيق والإشراف الذي يمكن من استخدام الكفاءات العلمية المتاحة بالصورة المثلى.
- ✧ هناك حاجة ماسة لتحديد هرم الفقر الفلسطيني ورسم خريطته.

- ✧ هناك حاجة لتعميق الوعي بقضية الفقر ومفاهيمها لدى كل من له أو سيكون له علاقة بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر من كوادرات الوزارات المختلفة والباحثين الميدانيين.
- ✧ صياغة برنامج ثقافي جماهيري هدفه توعية المجتمع بالمشكلة وآثارها وآفاق حلها، وأيضاً توعية الفقراء بحقوقهم وضرورة مطالبتهم بها واستغلال قدراتهم الذاتية.

مقترحات تخص الخطط العامة وبرامج الوزارات:

خطط التنمية

- ✧ اعتماد "مكافحة الفقر" كمحور أساسي للتنمية الشاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- ✧ توفير البيئة المناسبة للتنمية الشاملة المستدامة عن طريق إصلاح القوانين الاقتصادية والاجتماعية بما يتناسب مع تكافؤ الفرص ودعم الفئات المهمشة والمناطق المتخلفة عن المتوسط العام واحترام مبدأ فصل السلطات.
- ✧ محاربة الفساد الإداري والمالي والعمل على استخدام المال العام بالكفاءة والفعالية التي تضمن تحقيق القدر الأكبر من الأهداف العامة الفلسطينية.
- ✧ اعتماد اللامركزية في تخطيط وتنفيذ البرامج المختلفة ذات النطاق المحلي.
- ✧ إشراك الفقراء والفئات المهمشة في نقاش خطط التنمية وأهدافها وبرامجها.
- ✧ تخصيص برامج محددة لمجموعات معينة مثل النساء والريف والمخيمات والشباب.
- ✧ الالتزام بتزويد كافة التجمعات السكنية بالبنية التحتية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ اعتماد هدف "تخفيض التبعية للاقتصاد الإسرائيلي" كمحور أساسي للتنمية الفلسطينية.
- ✧ دعم برامج تمويل المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً.

الموازنة العامة

لا بد وأن تعكس الموازنة العامة التزام السلطة الفلسطينية تجاه مكافحة ظاهرة الفقر، من خلال تخصيص الموارد الكافية للخدمات العامة الاجتماعية إضافة إلى تخصيص جزء مناسب من الموازنة التطويرية لبرامج تخص الفقراء والمجموعات المعرضة للفقر. وأن تصبو إلى تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية لتنمية الإمكانيات البشرية للمجتمع. وأن توسع المشاركة المجتمعية في جميع مراحل الموازنة.

البيئة القانونية

لا بد من مراجعة البيئة القانونية الفلسطينية بمنظار جديد يركز على ظاهرة الفقر ومكافحتها. ونؤكد في هذا المجال على الإسراع في إقرار قوانين الضمان الاجتماعي والتأمين ضد البطالة والحد الأدنى للأجور ومحاربة الاحتكار وينظم الاحتكارات العامة. وتعديل قانون تشجيع الاستثمار ليشمل المشاريع الصغيرة وكثيفة استخدام العمل. وتعديل مشروع قانون ضريبة الدخل بحيث تصبح هيكلية أكثر عدالة وتصبح ضريبة الدخل الفلسطينية تصاعدية بصورة حقيقية.

البرامج الوزارية

❖ وزارة الشؤون الاجتماعية

- رفع مقدار المساعدة المقدمة من وزارة الشؤون الاجتماعية لتصبح كافية لإخراج العائلات من دائرة الفقر.
- تطوير برامج التأهيل وخاصة الاقتصادي منها باعتماد برنامج القروض الصغيرة الدوارة.
- إجراء دراسات تفصيلية لجدوى إنشاء "الصندوق الاجتماعي للتنمية الفلسطينية".
- دمج برامج التدريب بتلك التي تديرها وزارة التربية والتعليم.

❖ وزارة الصحة

- التركيز على تطوير خدمات الرعاية الصحية الأولية ورعاية الطفولة والأمومة في المناطق الريفية.
- مراجعة تقييمية لنظام تمويل التأمين الصحي بحيث يعتمد نظام الرسوم المتعددة.

❖ وزارة التربية والتعليم

- التركيز على تطوير البنية التحتية التعليمية في المناطق الريفية.
- تصميم برنامج خاص لتشجيع الإناث بالالتحاق بالمرحل المتأخرة من التعليم.
- إعادة النظر في تمويل التعليم الفلسطيني، بحيث يتحمل الأغنياء حصة أكبر من تكاليف التعليم.

❖ وزارة الزراعة

- تخصيص برنامج خاص لدعم المزارع الصغير والقطاع الزراعي غير المنظم. باعتماد نظام القروض الدوارة. واعتماد التدريب الفني فيما يتعلق باستخدام المبيدات والعلاجات والتقنيات الحديثة.
- وضع خطة خاصة بتوفير الأمن الغذائي للمجتمع الفلسطيني.

❖ وزارة الحكم المحلي

- وضع برنامج تدريبي للعاملين في مجالس الحكم في المناطق الريفية والمخيمات، بحيث يكون الفقر ومكافحته محور هذا البرنامج.
- تشكيل هيئات من المجتمع المحلي للمشاركة في تخطيط ومراقبة وتدقيق موازنات المجالس المحلية وموازنات البرامج الحكومية المخصصة للفقراء والفئات المعرضة للفقر.

❖ وزارة الإسكان

- تطوير برامج إسكان خاصة بالفقراء الذين لا يلبيون شروط البرامج الحالية وخاصة فيما يتعلق بالدفعات المقدمة.

❖ وزارة الأوقاف

- تقييم عملية إدارة الأوقاف الإسلامية وخاصة الأراضي. بحيث يتم ترشيد استخدامها لمصلحة الفقراء بالتنسيق مع الوزارات الأخرى بصورة فاعلة.
- تشجيع تشكيل لجان الزكاة المحلية المدارة من قبل المجتمع المحلي، وعدم التدخل في نظام عملها مع الاحتفاظ بالمراقبة المالية فقط.

❖ وزارة العمل

- التقدم بقوانين تنظم عمل الأطفال وتنظم ظروف العمل في القطاعين المنظم وغير المنظم.
- دعم المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجالات التمكين البشري والاقتصادي.
- تطوير برامج التدريب والتأهيل بحيث تركز على التدريب في مجال استخدام التقنيات الجديدة وإكساب المهارات الحديثة والتي يحتاجها السوق.
- تطوير نظام "صندوق التشغيل الفلسطيني" بحيث يصبح قانوناً ضمن قانون الضمان الاجتماعي والتأمين ضد البطالة.

❖ وزارة التخطيط

- العمل على تطوير العملية التخطيطية في الوزارة والوزارات الأخرى، بل والمؤسسات غير الحكومية المعنية بالفقر والفئات الخاصة، بحيث تتبنى منهجاً تكون مكافحة الفقر فيه محورية.

❖ الوزارات الأخرى

- أن تركز وزارة الثقافة على المناطق الريفية والمخيمات في توفير المكتبات العامة والنشاطات التراثية والمسرحية والمسابقات الثقافية.
- أن تعمل وزارة الاقتصاد والتجارة على الحصول على المعاملة الخاصة للاقتصاد الفلسطيني في الاتفاقيات التجارية التي تعقدها مع الدول الأخرى.

- أن تقوم وزارة الشباب بإعطاء الحرية للمؤسسات الشبابية للتتويج في نشاطاتها وتشجيع جهودها في توفير التمويل لهذه النشاطات، وأن يقتصر دورها على المراقبة المالية.
- أن يوفر بكميات برنامجاً دائماً للتشغيل الطارئ بحيث يضيق نطاقه ويتسع حسب معدلات البطالة والظروف الراهنة. ونقترح أن يمول هذا المشروع من العاملين أنفسهم، بحيث يساهمون بمبالغ شهرية صغيرة مقابل ضمانات فرص عمل لهم في حالة تعرضهم للبطالة لأي سبب كان. ونقترح أن يتم التنسيق المتميز في هذا المجال مع برنامج "صندوق التشغيل الفلسطيني" الذي تقترحه وزارة العمل و"الصندوق الاجتماعي" الذي يقترحه هذا البحث.

1- مقدمة

ينتشر الفقر بتعاريفه المختلفة في الدول المتقدمة والنامية، وهو مشكلة عالمية، إذ تشير بيانات البنك الدولي إلى أن ما يزيد على مليار ومائتي مليون إنسان يمثلون نحو 20% من إجمالي سكان العالم، يعانون من الفقر (أقل من دولار واحد يومياً)، وتنتامي مشكلة الفقر بصورة خاصة في الأقطار النامية، وتتفاقم الظاهرة في بعض الأقطار لتصل إلى درجة المجاعة (World Bank, 2000).

ولا يمكن فهم ظاهرة الفقر، فلسطينياً، بمعزل عن التطورات والأحداث التي تعرض لها الوطن الفلسطيني منذ مطلع القرن العشرين، والتي استهدفت احتلاله وإجلاء شعبه لإحلال آخرين مكانه. وقد أدى نجاح مخططات تجزئة وتغييب الوطن الفلسطيني عن الخريطة الجغرافية الدولية العام 1948 وإقامة إسرائيل فوق الجزء الأكبر، ثم احتلال بقية الأجزاء العام 1967، إلى نشوء ظاهرة الفقر في فلسطين واتساع نطاقها. فقد تسبب عزل الشعب عن موارده الوطنية ومصادر دخله الرئيسية وتشنيتته بتقويض مقومات النمو الذاتي والتنمية المستدامة. وأدت سياسات سلطات الاحتلال الإسرائيلي الهادفة إلى فك ارتباط الفلسطيني بأرضه، وضرب مقومات وجوده عليها، إلى إضعاف البنية الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني، وتقليص قاعدة النشاط الإنتاجي الفلسطيني، وتفكيك علاقاته الداخلية والخارجية، وإعادة ربطها بالاقتصاد الإسرائيلي لتسخيرها لخدمته، ولربط عملية النمو الاقتصادي والمعيشي الفلسطيني بالأهداف والسياسات الإسرائيلية.

وقد تفاقمت ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية بصورة خاصة في أواخر الثمانينيات ومطلع التسعينيات بسبب سياسات العقاب الجماعي التي انتهجتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي لقمع الانتفاضة واحتوائها. كما أدت سياسات الحكومة الإسرائيلية في تقييد حركة الأفراد والسلع، خلال ما يعرف بالمرحلة الانتقالية، وانتهاج إسرائيل لسياسات

الإغلاق والحصار لمناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى تفاقم ظاهرة الفقر العام 1998 لتشمل نحو 16.3% من سكان الضفة الغربية، و33% من سكان قطاع غزة، وإلى معدلات تفوق ذلك في مخيمات اللاجئين.

وقد استأثرت محاصرة ظاهرة انتشار الفقر في الأراضي الفلسطينية باهتمام محلي ودولي، لخطورة تأثيراته على تطورات عملية التسوية السياسية الجارية. فقد وجهت الدول المانحة جزءاً أساسياً من مساعداتها إلى مجالات تنعكس بشكل مباشر وملحوس على مستويات المعيشة، للحد من تراجعها المتسارع، سواء عبر توليد الدخل من خلال التوظيف الحكومي الذي تنامي بوتائر مرتفعة، أو عبر برامج التشغيل الطارئ، أو عبر الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية الصحية والتعليمية، أو عبر البرامج الإغاثية.

وعلى الرغم من تلك المساعدات فإن ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية مرشحة للتفاقم، وذلك لما تعاني منه من أنواع مختلفة من الهشاشة. فالتبعية الاقتصادية تجعل جزءاً كبيراً من سوق العمل الفلسطينية غير قادرة على مواجهة العقوبات الجماعية المتمثلة بالحصار الاقتصادي الذي تفرضه إسرائيل على الضفة الغربية وقطاع غزة متى شأنت. كما أن التبعية ذاتها جعلت القطاعات الاقتصادية كافة ضعيفة أمام السياسات الإسرائيلية، فيما يتعلق بحركة السلع والمواد الخام من وإلى المناطق الفلسطينية. كما أن اتفاق باريس الاقتصادي ربط جزءاً كبيراً من إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية بإسرائيل، ما شكل هشاشة من نوع جديد تتمثل في احتمالية انقطاع الخدمات العامة المختلفة لأسباب خارجية (إسرائيلية). وقد استخدمت إسرائيل في مناسبات عدة العقوبة الاقتصادية للضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية وتحقيق أهداف سياسية.

من جهة أخرى، فإن التوجه العالمي نحو العولمة، وانخراط المنطقة فيها، سيضيف أعباء جديدة على الاقتصاد الفلسطيني، تتمثل في تراجع بعض الصناعات الرئيسية التي

ارتبطت بالحماية التي وفرها النظام الجمركي الإسرائيلي للصناعة الإسرائيلية، مثل المنسوجات، والملابس، والأحذية، ما سيؤدي إلى اختلالات إضافية فيما يتعلق بتوزيع الدخل، والقدرة التشغيلية للقطاعات الاقتصادية المختلفة¹.

مما تقدم تبرز ضرورة اهتمام صانع القرار الفلسطيني على كل المستويات، بظاهرة الفقر ومكافحتها. كما تبرز أهمية اعتماد منهج الشمول في هذه المكافحة، بمعنى أن تهتم خطط التنمية الفلسطينية بمعالجة الفقر كأساس تنموي، وليس كنتيجة محتملة لسياسات كلية تقليدية، بالإضافة إلى اهتمام الوزارات الأساسية في برامجها بمكافحة الظاهرة بخصوصياتها المختلفة. وعلى الرغم من أن تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية، في مجال خطط التنمية وبرامج الوزارات، ما زالت في مراحلها الأولى (التجريبية)، فإنه من الضروري تقييم هذه التجربة في ضوء تناولها لظاهرة الفقر ومكافحتها، وبخاصة أن تقرير الفقر الفلسطيني شدد على أنه يتوجب القيام بعدد من الدراسات التفصيلية، سواء على الصعيد المناطقي، أو على صعيد الفئات المعرضة للفقر، بما يمكن الوزارات والهيئات المحلية من صياغة سياسات تفصيلية ناجعة لمحاربة الفقر، في إطار السياسات التنموية الكلية، وبما يساعد على تحديد الأولويات، ووضع البرامج التنفيذية القادرة على تقليص ظاهرة الفقر بشكل تدريجي وتراكمي، والقضاء عليها (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998). وبما أن التقييم يعني الاستفادة من التجربة السابقة ويحسن الأداء، فإن من الضروري إجراؤه لفهم ظاهرة الفقر ومكافحتها، وبخاصة في هذه المرحلة التي يتم فيها الإعداد للاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر، والتي من المفترض أن تضع في أولوياتها الاستخدام الأمثل للموارد الفلسطينية المحدودة، كما يتطلب ذلك اتباع منهجية علمية في التخطيط والتنفيذ لبرامج مكافحة الفقر، تعتمد على التجارب الفلسطينية الحالية أو السابقة، بالإضافة إلى الاستفادة من تجارب الدول الأخرى.

¹ نتوقع أن يؤدي اندماج المنطفة والاقتصاد الفلسطيني بالعملة إلى تحرير الاقتصاد الفلسطيني من التبعية للاقتصاد الإسرائيلي وتنوع شركائه التجاريين.

1-1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- ✧ تقييم خطط التنمية الفلسطينية والسياسات الاقتصادية الكلية من زاوية تناولها للفقير وتأثيرها عليه.
- ✧ تقييم برامج واستراتيجيات الوزارات من زاوية تناولها للفقير، وتأثيرها عليه، مع التركيز على الوزارات والبرامج التي ستلعب دوراً مهماً في مكافحة الفقر.
- ✧ استشراف آراء موظفي الوزارات الذين يشاركون في أو يشرفون على التخطيط لمكافحة الفقر، أو على برامج لها علاقة بذلك.
- ✧ التقدم بتوصيات عملية لتطوير خطط التنمية وبرامج الوزارات لتصبح لصالح الفقراء.

2-1 منهجية الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة تم اعتماد المنهجية التالية:

- ✧ مراجعة الأدبيات المحلية والعالمية ذات العلاقة بالموضوع.
- ✧ مراجعة خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة واستراتيجياتها.
- ✧ جمع معلومات ميدانية حول رؤية بعض مسؤولي البرامج في الوزارات المختلفة، حول مفهوم الفقر ومكافحته ودور الوزارات في ذلك، بأسلوب المقابلة الشخصية. وقد تمت مقابلة ثلاثة وثلاثين من مديري التخطيط ومسؤولي البرامج المختلفة ذات العلاقة بالفقر، أو تلك التي لها تأثير واضح (مباشر أو غير مباشر) عليه إضافة إلى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار "بكدار" (مرفق قائمة بالوزارات والأشخاص الذين تمت مقابلتهم). واتخذت المقابلة الشكل الحواري وتمت خلالها مناقشة ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية مع التركيز على المحاور الثلاثة التالية:

- مدى انتشار ظاهرة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة وأسبابها وخصائصها.
- سبل معالجة الفقر والجهة التي يجب أن توكل لها تلك المهمة.
- دور الوزارة المعنية في معالجة الفقر ومستويات التنسيق.

وهدفت المقابلة إلى التعرف على مدى وعي القائمين على التخطيط وإعداد البرامج وتنفيذها في الوزارات المختلفة بمشكلة الفقر في الأراضي الفلسطينية وأسبابها، وسبل، معالجتها، حيث أن فهم القائمين على البرامج ذات العلاقة بالفقر والفقراء، ومدى وعيهم بالظاهرة أمر حيوي من المفترض أن ينعكس على خطط البرامج وآليات تنفيذها.

لم تستخدم نتائج المقابلات إلا في تلك الحدود، فلم يكن الهدف منها الحصول على نتائج يمكن تعميمها على موظفي السلطة بشكل عام، أو استنتاج ماهية سياسة السلطة تجاه مشكلة الفقر، ولم يكن من أهداف المقابلات إشراك من تمت مقابلتهم في تقييم برامج الوزارات أو التعرف على رأيهم فيما يخص خطط التنمية، أو برامج الوزارات المختلفة، فذلك ليس من مهام هذا البحث.

تغطي هذه الدراسة الفترة الممتدة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية العام 1994 وحتى شهر آب 2000 عند انتهاء مرحلة جمع البيانات والوثائق الخاصة ببرامج وخطط الوزارات المختلفة، بالإضافة إلى الوثائق الخاصة بخطط التنمية الفلسطينية، والموازنة العامة، والبيئة القانونية. وتجدر الإشارة إلى أن المسودة الأولى لهذه الدراسة كانت قد انتهت في تشرين الأول 2000، إلا أن الظروف التي تعيشها الأراضي الفلسطينية منذ الثامن والعشرين من أيلول 2000 أدت إلى تأخير الصيغة النهائية من الدراسة. فقد كان من الضروري قيام أعضاء وخبراء الفريق الوطني لمكافحة الفقر، واللجنة الوزارية لمكافحة الفقر، وخبراء وزارة التخطيط الفلسطينية بمراجعة المسودة الأولى، بالإضافة إلى نقاشها معهم في ورش خاصة وعامة. وقد حالت إجراءات الحصار الإسرائيلي من إتمام هذه المراجعات واللقاءات في وقت يمكننا من إنهاء الدراسة في وقتها المتفق عليه

في تشرين الثاني 2000. وقد أدت الإجراءات الإسرائيلية القمعية ضد انتفاضة الأقصى منذ الثامن والعشرين من أيلول 2000 إلى خلق واقع جديد، أثر على مجمل الحياة الفلسطينية، وكشف عن التشوهات الفعلية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، ومدى الهشاشة التي تلازم المجتمع الفلسطيني بمؤسساته المختلفة (العامة، والخاصة، والأهلية) وأنظمتها المختلفة (النظام القضائي، والتشريعي، والتنفيذي، والأمني). فقد كشف الحصار الإسرائيلي عن التبعية الفلسطينية الكاملة للاقتصاد الإسرائيلي، وعن السيطرة الإسرائيلية المحكمة على نواحي الحياة الفلسطينية المختلفة. من جهة أخرى، كشفت ظروف الحصار عن قلة الكفاءة التي تتصف بها المؤسسات الفلسطينية المختلفة، فقد تعطلت دوائر حكومية كثيرة، ولم يكن لدى أي من الوزارات خطة طوارئ لمواجهة مثل هذه الظروف، بل إن بعض الوزارات لا يمتلك خطة طوارئ حتى اليوم (آذار 2001). ولم تقدم السلطة الوطنية حتى اليوم موازنة عامة للعام 2001، كما أنها لم تتقدم بخطة طوارئ إلى المجلس التشريعي الذي بدا غائباً عن الساحة الفلسطينية، وتعطلت أعمال معظم لجانها. كما أشارت بعض التقارير إلى تعطل الجهاز القضائي الذي كان، أصلاً، في حالة سيئة قبل الانتفاضة (ماس، 2000-ب). أما القطاع الخاص الفلسطيني، فقد أدى اعتماده شبه الكامل على الاقتصاد الإسرائيلي (ماس، 2001)² إلى خسارته نحو 50% من قيمة الإنتاج المحلي (UNSCO 2001)³.

قدمت وزارة التخطيط والتعاون الدولي خطة "الإغاثة والطوارئ" (وزارة التخطيط، 2001) في كانون الثاني 2001 إلى اجتماع للبنك الإسلامي للتنمية عقد في القاهرة بغرض بحث سبل تنمية قدرات الاقتصاد الفلسطيني على مواجهة سياسة الحصار، وقد جاءت الخطة على شكل قائمة غير مفصلة من المشاريع التي اعتبرت ضرورية لتعويض الأضرار الناجمة عن الإجراءات الإسرائيلية، أو لتعزيز قدرات بعض المرافق

² تتمثل قنوات اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي بسوق العمل، والتجارة الخارجية، والبنية التحتية (الطاقة والمياه) والإيرادات العامة (المقاصة). لمزيد من التفصيل أنظر (ماس، 2001).

³ هناك تقديرات متباينة للخسائر التي تكبدها الفلسطينيون بسبب الحصار الإسرائيلي، وتراوح هذه التقديرات بين 8 ملايين دولار و 20 مليون دولار يومياً. تعتبر تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (الجهاز المركزي 2001) وتقديرات مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الضفة الغربية وقطاع غزة الأكثر دقة وملاءمة.

لتمكينها من تطوير خدماتها المقدمة للجمهور في مواجهة الاحتياجات الإضافية المترتبة على الإجراءات الإسرائيلية⁴. وشكلت هذه الخطة الوثيقة الرسمية الأساسية في مواجهة الأوضاع الحالية وما رافقها من انتشار للفقر بصورة غير مسبوقة. فقد قدر البنك الدولي معدل الفقر نهاية العام 2000 بحوالي 33%، ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى أكثر من 40% في حال استمرار الظروف الحالية خلال العام 2001 (البنك الدولي، 2001). وبصفتها خطة طوارئ فقد ركزت على البرامج الإغاثية والتعويضية للمتضررين من الحصار بصورة مباشرة.

من جهة أخرى، أعاد المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار "بكدار" العمل ببرنامج التشغيل الطارئ مع مجالس الحكم المحلي، وبتمويل من البنك الدولي⁵. ويعتمد البرنامج آلية يتم بموجبها تمويل مشاريع لتشغيل العمال في المدن والقرى الفلسطينية بإشراف المجالس المحلية فيها ومتابعة "بكدار".

⁴ بلغ إجمالي تكلفة خطة الإغاثة والطوارئ المقدمة حوالي 610 ملايين دولار، تم تقسيمها على أساس احتياجات لمرة واحدة (تعزير القدرات) تبلغ حوالي 466 مليون دولار، واحتياجات للشهر الأول تبلغ حوالي 144 مليون دولار.

⁵ أفاد "بكدار" أن البنك الدولي قدم 12 مليون دولار لهذا البرنامج بهدف مواجهة آثار الحصار المفروض على الاقتصاد الفلسطيني منذ 2000/9/28.

2- مفاهيم الفقر

يتم تداول مفاهيم كثيرة للفقر في الأدبيات والدراسات الفكرية والتطبيقية. وفي الغالب يتم تعريف الفقر وقياسه على مستوى العائلة. وتحدد خطوط الفقر، في العادة، على أساس الدخل اللازم كي تستطيع العائلة المتوسطة شراء سلة من السلع الغذائية التي توفر حداً أدنى من القيمة الغذائية (Anker, 1995). إلا أن مفاهيم أخرى باتت تسيطر على الأدبيات الحديثة المتعلقة بالفقر وبرامج وسياسات مكافحته. فالفقر المطلق يطور المفهوم السابق بتوسيع السلة من الغذاء فقط إلى ما يعرف بالحد الأدنى من الظروف المعيشية المقبولة اجتماعياً، والتي، عادة ما، تقاس بالاحتياجات الغذائية مضافاً إليها مجموعة من السلع والخدمات الضرورية الأخرى. أما مفهوم الفقر النسبي فيقارن بين فئات المجتمع المختلفة من حيث مستويات المعيشة، وخاصة بين الأفضل والأسوأ حظاً منها، ويركز بذلك على الفجوة بينهما. كما تركز بعض مفاهيم الفقر على أشكال مختلفة من الحرمان، حتى عندما تتجاوز العائلة تلك الحدود الدنيا الممثلة بخطوط الفقر (Lok- Dessallien, 2000). وتشمل أشكال الحرمان تلك الفسيولوجية والاجتماعية. أما الفسيولوجية فتتمثل في انخفاض الدخل (أو انعدامه) والغذاء والملبس والسكن؛ ومن هنا فهي تشمل فقراء الدخل وفقراء الحاجات الأساسية. وتكون هذه الأنواع من الفقر مؤقتة ومرتبطة بمدى توفر الفرص لهؤلاء الفقراء في الدخول إلى سوق العمل، وبالتالي فهي على علاقة وطيدة بمعدلات البطالة. من جهة أخرى، يمكن أن يكون ذلك ناجماً عن تمييز في سوق العمل، أو ظروف تؤدي إلى تقسيم سوق العمل إلى أسواق منفصلة بعضها عن بعض (Figueired and Shaheed, 1995). أما الحرمان الاجتماعي، فهو مرتبط بالتباينات الهيكلية المختلفة كالاتمان، والأرض، والبنى التحتية المختلفة، وحتى الأملاك العامة (المشتركة)، بالإضافة إلى عدم تمكن "الفقراء" من الاستفادة من "الأصول الاجتماعية" كالخدمات الصحية والتعليمية. ويُغذى هذا الحرمان بهيكلية القوى في المجتمع وقضايا الحكم، بالإضافة إلى التباينات الكامنة في السياسات الكلية، وأنظمة التوزيع. ويتوافق هذا الشكل من الحرمان مع مفهوم ضعف الإمكانيات

البشرية الذي يعرف الفقر بأنه ضعف التمكين (والإمكانات) وضعف المشاركة، أو غيابها وعدم تكافؤ الفرص، أي أنه غياب الفرصة الحقيقية لإمكانية عيشهم حياة قيمة (Lok- Dessallien, 2000).

ويرتبط الفقر بمفاهيم أخرى تؤثر في مقداره (حجمه) وحدته ومدى انتشاره وإمكانية معالجته. فكلما زاد التباين في توزيع الدخل في المجتمع كانت معالجة الفقر أصعب، كما أن درجة الهشاشة التي يعاني منها المجتمع بعمامة أو فئات محددة منه، تستدعي استراتيجيات وسياسات بعيدة المدى والتأثير. ويمكن تعريف الهشاشة بأنها الضعف أمام الصدمات والمخاطر الخارجية. وهناك أنواع مختلفة من الهشاشة تشمل الموروثة، وتلك الناجمة عن التمييز، والهشاشة الظرفية (المشروطة بظروف) والاستراتيجية. ومن الفئات الهشة في المجتمع الأسر التي ترأسها نساء، والنساء بشكل عام، وأولئك المميز ضدهم لأسباب تتعلق باللون أو العرق أو الدين، والأقاليم المعزولة، والمجتمعات المحتلة، والاقتصادات التابعة.

وتختلف مقاييس الفقر وأساليب مكافحته باختلاف مفاهيمه وتعريفه. فهناك مقاييس تتعلق بالوسائل وأخرى تتعلق بالنتائج، وهناك مقاييس كمية وأخرى كيفية. وهناك مجموعة كبيرة من المؤشرات التي تستخدم في قياس الفقر وحدته وانتشاره، وتشمل مؤشرات تتعلق بالدخل والاستهلاك، وثانية بالاحتياجات الأساسية والدخل غير النقدي، وثالثة بإمكانيات الأشخاص والمجموعات، ورابعة بملكية الأصول بأنواعها المختلفة، وخامسة بالمشاركة المجتمعية وسادسة بالأداء للحكومة والمؤسسات الأخرى.

وتختلف كذلك وسائل مكافحة الفقر باختلاف المفهوم والتعريف. فإذا عرفنا الفقر بأنه نقص في الدخل أو الاحتياجات الأساسية، فإن برامج مكافحة ستركز على زيادة دخل الفقراء (والمجتمع ككل) من خلال تفعيل الحراك الاقتصادي، ومعالجة التباينات المختلفة، وتطوير رأس المال البشري، وإحداث التنمية الاقتصادية، مع توجيه بعض السياسات والبرامج لمعالجة أوضاع فئات محددة. أما إذا عرفنا الفقر بأنه "الحرمان

البشري" أو ضعف الإمكانيات البشرية، فإنه يعالج من خلال تفعيل الحراك الاجتماعي، بالعمل على إلغاء التباينات المجتمعية في نوعية الحياة والأصول التي يمتلكها الأشخاص والجماعات، بالإضافة إلى توفير الفرص الحقيقية لإمكانية وصول الجميع إلى مختلف الخدمات العامة الاجتماعية، والأنواع المختلفة من رأس المال (الاقتصادي والبشري والاجتماعي والطبيعي و.....). من جهة أخرى، مع توسع مفهوم الفقر تعمق الاعتقاد بضرورة إشراك الفقراء أنفسهم في تخطيط وتنفيذ ومراقبة وتقييم برامج مكافحة الفقر.

3- الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة

تعاني المناطق الفلسطينية من أشكال مختلفة من الحرمان، وتنتشر فيها أنواع الفقر المختلفة. كما تعاني فئات كثيرة من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من أنواع من الهشاشة تجعلها عرضة للفقر. ومعظم ما يعانيه الفلسطينيون من الحرمان والفقر والهشاشة مرتبط، بشكل أو بآخر، بالاحتلال الإسرائيلي والسياسات الإسرائيلية القائمة على إفقار الشعب الفلسطيني بالسيطرة على مقدراته، وإتباعه اقتصاديا للاقتصاد الإسرائيلي. فمصادرة الجزء الأكبر من الموارد الفلسطينية من أرض ومياه ومعادن وأملاح، والسيطرة على المتبقي منها، وعلى المعابر الفلسطينية، ومنع العلاقة المباشرة للفلسطينيين بالعالم الخارجي، وسياسات الحصار الاقتصادي التي انتهجتها إسرائيل بشكل منظم ومتكرر، أدت إلى ضعف عام في بنية الاقتصاد الفلسطيني وقدرته على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية المتنامية، وأدت إلى ربطه بالاقتصاد الإسرائيلي فيما يتعلق بسوق العمل والتجارة الخارجية والمنافع العامة. من جهة أخرى، أضافت اتفاقية باريس الاقتصادية بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل نوعا جديدا من الهشاشة والتبعية الفلسطينية، حيث تنص الاتفاقية على أن تقوم إسرائيل بدفع الضرائب والرسوم، التي تجمعها على السلع التي تستهلك في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد أدى ذلك إلى اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية في إيراداتها العامة على أداء إسرائيل والتزامها بالاتفاقيات⁶، ما فاقم مشكلة التبعية والهشاشة الفلسطينية. وعلى الرغم من ارتباط ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية بالعلاقة مع الاقتصاد الإسرائيلي وبالسياسات الإسرائيلية، فإن الظاهرة تجذرت في الاقتصاد الفلسطيني، بحيث أصبحت تشكل مشكلة حقيقية حتى في ظل تحرير الاقتصاد الفلسطيني المنشود من التبعية لإسرائيل، كما أن الخلل الهيكلي في الاقتصاد الفلسطيني، الذي أحدثه الارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي يحتاج علاجه إلى استراتيجيات بعيدة المدى

⁶ استخدمت إسرائيل هذه المبالغ (عن طريق رفض دفعها)، إضافة إلى سياسة الإغلاق، للضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية للقيام بإجراءات داخلية أو مرتبطة بالمفاوضات.

بعد التحرر من هذه التبعية. وعليه، فإن مشكلة الفقر ستبقى تهدد المجتمع الفلسطيني حتى بعد التحرر من الهيمنة الإسرائيلية⁷.

أجريت دراسات عدة حول الفقر في الأراضي الفلسطينية، كان أهمها من الناحية الكمية المفصلة، دراستين أجراهما معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (أنظر لاحقاً) واللتين اعتمدتا على النتائج الأولية لمسح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية الذي بدأه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في الربع الأخير من العام 1995. وأنتج الفريق الوطني⁸ لمكافحة الفقر تقريراً مفصلاً عن الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال العامين 1996 و1997 (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998). واعتمد هذا التقرير، أيضاً، على نتائج مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية للعامين 1996 و1997. كما أصدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تقريراً إحصائياً حول الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة للعام 1998 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000)، اعتماداً على النتائج النهائية لمسح إنفاق واستهلاك الأسرة الذي استمر حتى نهاية العام 1998. وكانت هناك دراسات قليلة حول الفقر، وخاصة تلك التي اعتمدت على الإحصائيات الفلسطينية. ومن أبرز هذه الدراسات ما تم في معهد ماس حول أبعاد الفقر ومستويات المعيشة، وبرامج التشغيل الطارئ، ومؤسسات الدعم الاجتماعي (والتكافل الاجتماعي) الرسمي وغير الرسمي، وأنظمة الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى "ملف التنمية البشرية" الفلسطيني الأول الصادر عن برنامج دراسات التنمية التابع لجامعة بيرزيت.

وقد حددت دراسة أبعاد الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة (شعبان والبطمة، 1995) خطوط فقر فلسطينية تتناسب والأوضاع الاقتصادية، وتميز بين الضفة الغربية وقطاع غزة. واعتمدت الدراسة مفهوم الحاجات الأساسية، وبحسب تحديد هذه الحاجات تراوح

⁷ تجدر الملاحظة أن حرب الخليج الثانية أدت إلى تفاقم مشكلة الفقر والبطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة لاضطرار الآلاف من الفلسطينيين الذين عملوا في دول الخليج العربي للعودة إلى الأراضي الفلسطينية. كما أن فقدان هؤلاء وظائفهم أدى إلى انعدام تحويلاتهم إلى ذويهم التي كانت تساهم بشكل واضح في محاربة ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية.

⁸ يتشكل الفريق الوطني لمكافحة الفقر من ممثلين عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج دراسات المرأة (جامعة بيرزيت) وبرنامج دراسات التنمية (جامعة بيرزيت).

خط الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة بين 500 دولار و650 دولاراً. وقامت الدراسة بمراجعة برامج العون الاجتماعي الرسمية وغير الرسمية التي شملت برامج وزارة الشؤون الاجتماعية، ووكالة غوث اللاجئين، ولجان الزكاة، والجمعيات الخيرية الأخرى.

واستخدمت دراسة مستويات المعيشة في الضفة الغربية وقطاع غزة (شعبان، 1997) بيانات تفصيلية من مسح إنفاق الأسرة الفلسطينية، الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للربع الأخير من العام 1995، في التحليل. واستخدمت الدراسة البيانات في تقدير الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني للعام 1995، كما تناولت بالتحليل اللامساواة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وفي كل منهما، مستخدمة الأدوات الإحصائية المعتمدة في مثل هذه الحالات كمعامل جيني، وفجوة الفقر، واقتربت الدراسة من رسم خريطة للفقر في الأراضي الفلسطينية.

واستهدف بحث "نظام التكافل الاجتماعي غير الرسمي (غير المأسس) في الضفة الغربية وقطاع غزة (هلال والمالكي، 1997-أ)" استكشاف مجالات وأشكال وحدود التكافل الاجتماعي غير الرسمي أو غير المأسس. (ص: 71) وناقش الاستراتيجيات التي تعتمد عليها الأسر الفقيرة في التوفيق بين احتياجاتها ومواردها. وتبين أن القرابة والحمولة تلعبان دوراً مهماً في هذه الاستراتيجيات ويتفاوت بين المناطق الجغرافية المختلفة من الضفة الغربية وقطاع غزة. وبين البحث أن هناك فروقاً واضحة في مجال الفعل التكافلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة مرده إلى ضعف العلاقات القرابية في قطاع غزة واتساع دور وكالة الغوث، وكون الفقر أكثر انتشاراً فيه مقارنة مع الضفة الغربية. كما كانت هناك اختلافات مهمة بين المناطق السكنية (المدن والقرى والمخيمات).

وتناولت دراسة "مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة" (هلال والمالكي، 1997) المؤسسات الرئيسية العاملة في مجال توفير المساعدة الاجتماعية،

مثل وزارة الشؤون الاجتماعية، ولجان الزكاة، ووكالة الغوث، وبعض الجمعيات الخيرية الإغاثية. كما اعتمدت الدراسة على نتائج "مسح شامل للمؤسسات غير الربحية التي تقدم قروضا للفئات الأقل حظا في الحصول على قروض بنكية" (ص: 10). وأنتجت الدراسة خريطة لهذه المؤسسات وتوزيعاتها المختلفة، وكذلك خصائص الفئات المتلقية للدعم المماس، بالإضافة إلى إلقاء الضوء على واقع مؤسسات الدعم الاجتماعي بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية.

أما دراسة "نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة" (هلال وآخرون، 1998) فاعتمدت على الدراسات السابقة⁹ في نقاش قضية الضمان الاجتماعي من زواياها المختلفة، وانطلقت من ذلك للوصول إلى مقترحات نحو نظام ضمان اجتماعي فلسطيني.

واعتمد "ملف التنمية البشرية" للأراضي الفلسطينية (بير زيت، 1997) الفقر والإفقار اللذين يعاني منهما المجتمع الفلسطيني كمحور أساسي له، مبينا أسبابهما والدور الإسرائيلي فيهما.

وعلى الرغم من أن الفقر في الأراضي الفلسطينية بمواصفاته وتفصيله، ليس موضوع بحثنا الذي يتناول الخطط والبرامج الفلسطينية التي تعنى بظاهرة الفقر ومكافحته بالتقييم والمراجعة بهدف اقتراح آليات لتطويرها، بحيث تصبح لصالح الفقراء، وتجعل من الفقر محورا لها، فإننا نعرض تلخيصا لأهم وآخر النتائج التي عرضها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما نضمن الجداول النتائج التي تخص الأعوام 1996 و1997 و1998.

⁹ إضافة إلى دراسات أخرى أجريت في ماس مثل صناديق التقاعد والتأمين الصحي في أماكن العمل (حامد والبطة، 1997)، والتمويل غير الرسمي (حامد وآخرون، 1998).

3-1 أهم خصائص الفقر في الأراضي الفلسطينية

اعتمد الفريق الوطني لمكافحة الفقر مفهوم الاحتياجات الأساسية للأسرة الفلسطينية النموذجية¹⁰ في تحديد خطوط الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة. واقتصر خط الفقر "المدقع" أو خط الفقر "الشديد" على الاحتياجات من المأكل والملبس والسكن، بينما أضاف خط الفقر (العادي) إلى ذلك الاحتياجات من التعليم، والرعاية الصحية، والنقل والمواصلات، والآنية والمفروشات، وغير ذلك من مستلزمات المنزل (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998). وقد اعتمد الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الآلية ذاتها في تحديد خطوط الفقر للعام 1998، بالاعتماد على النتائج النهائية والإجمالية لمسح إنفاق واستهلاك الأسرة. وبلغ خط الفقر 1460 شيكلا، بينما بلغ خط الفقر المدقع 1195 شيكلا (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000: 12).

وقد كانت أهم النتائج فيما يخص العام 1998 كما يلي:

- ✧ عائلة من بين كل خمس عائلات فلسطينية عاشت تحت خط الفقر العام 1998، بينما عاشت عائلة من كل ثماني عائلات تحت خط الفقر المدقع (الجدول 1).
- ✧ كان الفقر في قطاع غزة (33% من الأسر تحت خط الفقر و21.6% تحت خط الفقر المدقع) أوسع انتشاراً وأكثر حدة منه في الضفة الغربية¹¹ (16.3% تحت خط الفقر و9.4% تحت خط الفقر المدقع) (الجدول 1).
- ✧ باستثناء منطقة وسط الضفة الغربية، يزداد الفقر في الأراضي الفلسطينية كلما اتجهنا من الشمال إلى الجنوب. فأقل الفقر في وسط الضفة الغربية، ثم شمالها، فجنوبها، ثم شمال قطاع غزة، فجنوبه (الجدول 1).
- ✧ الفقر منتشر في كافة المناطق السكنية، إلا أنه أكثر انتشاراً في المخيمات، ثم القرى، فالمدن. لكن المناطق الريفية تؤوي النسبة الأكبر من الفقراء (40% منهم)، ثم المدن (33% منهم)، والمخيمات (27% منهم) (الجدول 1).

¹⁰ هي تلك الأسرة المكونة من ستة أفراد (بالغين وأربعة أطفال).

¹¹ دون القدس.

- ✧ يرتبط الفقر بعدد أفراد الأسرة، حيث كان أكثر انتشارا بين الأسر المكونة من 10 أفراد وبين الأسر المكونة من شخص واحد، بينما كان أقل انتشارا بين الأسر المؤلفة من 4 أو 5 أفراد. من جهة أخرى، باستثناء الأسر التي لا تحوي أطفالا، يزداد الفقر بازدياد عدد الأطفال في الأسرة.
- ✧ ينتشر الفقر بصورة أكبر بين الأسر التي ترأسها نساء، مقارنة مع تلك التي يرأسها رجال. كما أن الأسر التي ترأسها نساء أكثر فقرا. من جهة أخرى، ترتفع نسبة الفقر بين الأسر التي يزيد عمر رب الأسرة فيها على 54 سنة أو يكون عمره/ها بين 18 و24 سنة (الجدول 2).
- ✧ ينخفض الفقر بارتفاع مستوى التعليم، بحيث أن أكبر نسبة فقر بين أولئك الذين لم يتموا المستوى الابتدائي، بينما أقل نسبة كانت بين أولئك الذين يحملون شهادة جامعية (الجدول 3).
- ✧ تشارك الغالبية العظمى من أرباب الأسر الفقيرة في القوى العاملة، حيث تساهم هذه الأسر بحوالي 75% من معدل الفقر الوطني. إلا أن وضع هذه الأسر أفضل من تلك التي لا يشارك أربابها في القوى العاملة. من جهة أخرى، يتفاوت انتشار الفقر بين الأسر بحسب الحالة العملية لرب الأسرة، فيصل إلى أعلى نسبة له بين المشتغلين ذاتيا (العاملون لحسابهم أو أعضاء الأسرة الذين يعملون بدون أجر) (الجدول 4).
- ✧ يزداد معدل الفقر بانخفاض المهارة التي يتمتع بها رب الأسرة. فأعلى نسبة فقر كانت بين أولئك الذين يعملون فيما يعرف بالمهن الدنيا (أي العمال الأقل مهارة).
- ✧ لا يعني ارتفاع عدد المكتسبين في الأسرة بالضرورة انخفاض نسبة الفقر، حيث يرتبط ارتفاع عدد المكتسبين بارتفاع حجم الأسرة (الجدول 5).
- ✧ تعتبر الأسر التي يمكنها الوصول إلى الأرض الزراعية أقل عرضة لانتشار الفقر. كما تختلف نسبة انتشار الفقر باختلاف مصدر الدخل الرئيس للأسرة (الجدول 6).

4- تقييم الخطط والبرامج الفلسطينية من زاوية الفقر

تمر عملية التخطيط التنموي وصياغة برامج مكافحة الفقر بمراحل مختلفة تحتاج إلى تقييم، فعمليات صياغة المفاهيم والرؤى لدى المخططين والجماهير، وتحديد أهداف الخطط، ووسائلها، وأدواتها، وآليات تنفيذها (إدارة التخطيط)، وعمليات التنفيذ ذاتها، وتوثيق الآثار وتحليلها، كلها نشاطات ضرورية لعملية التخطيط سواء أكانت على المستوى الكلي أم على مستوى برامج الوزارات واستراتيجياتها. وكل من هذه النشاطات بحاجة للخضوع لتقييم علمي هدفه الأساسي التحقق من أن الموارد المتاحة تمت إدارتها وتم استخدامها بالصورة المثلى الممكنة، وفحص فيما إذا كانت الخطط والبرامج قد حققت أهدافها وإلى أي مدى. ويطلق على عملية التقييم التي تحقق الهدف الثاني "تقييم الأثر" (Impact Evaluation)، وهي المرحلة الأهم من عملية التقييم الشاملة، حيث أن البرامج والخطط تقاس بنتائجها ومدى تحقيقها لأهدافها. فإذا ما تقرر أن الخطة أو البرنامج نجح في تحقيق الأهداف المحددة (أو حققها إلى حد كبير)، فإنه غالباً ما يعطي ذلك انطباعاً أن إدارة البرنامج كانت ناجحة (ليس بالضرورة أن يكون ذلك صحيحاً¹²)، وفي العادة يُكتفى بذلك ولا يتم تقييم العملية الإدارية. وإن تم تقييمها في هذه الحالة، فإنه لا يتم بالتفصيل والدقة التي تُعتمد فيما لو كان قد تقرر أن الخطة أو البرنامج قد فشل في تحقيق الأهداف. وتُعتبر عملية التقييم جزءاً من العملية التخطيطية؛ بمعنى أنها تبدأ مع بداية التفكير بوضع الخطط والبرامج. فتقييم الأثر يتطلب وجود أهداف محددة وقابلة للقياس، كأن يكون الهدف هو تخفيض نسبة الفقر إلى النصف خلال فترة الخطة، أو تخفيض نسبة تسرب الإناث من المدارس في الريف من كذا إلى كذا، أو غير ذلك. وتتطلب عملية تقييم الأثر كذلك، استهداف مؤشرات متعددة تقيس جوانب مختلفة من الوسائل والنتائج، لاستخدامها في رصد ومراقبة ديناميكية

¹² نجاح الخطة أو البرنامج في تحقيق الأهداف المحددة شرط ضروري لاعتبار الإدارة ناجحة، إلا أنه غير كاف، فقد تتحقق الأهداف على الرغم من سوء الإدارة التي تهدر الموارد، وأما عدم نجاح الخطة في تحقيق الأهداف فيعني فشل العملية الإدارية للخطة. لذلك هناك ضرورة لعملية التقييم الشامل للخطة حتى وإن نجحت الخطط والبرامج في تحقيق أهدافها أو بعض منها.

وآليات تنفيذ الخطط، وقياس مدى القرب أو البعد من تحقيق الأهداف المحددة. فمثلاً، قد يُستخدم، كمؤشر على الفقر، نسبة الفقر أو دخل الفرد أو الفجوة بين دخل الفئات العليا والدنيا في المجتمع؛ وقد يستخدم معدل التسرب من المدارس ومتوسط العمر عند الزواج أو غيرها كمؤشرات لمراقبة برنامج تخفيض تسرب الإناث من المدارس. وتشمل المؤشرات المستهدفة مؤشرات مباشرة وأخرى غير مباشرة. وتعكس الأخيرة الآثار الجانبية للخطة أو البرنامج، سواء أكانت آثاراً إيجابية أم سلبية. فالسياسات المالية والضريبية قد تؤدي إلى ارتفاع التباين في الدخل بين فئات المجتمع، ما يزيد حدة الفقر أو انتشاره أو كليهما. وقد يؤدي تشجيع الإناث على عدم التسرب من المدارس إلى تأخير سن الزواج، ما يقلل من معدلات النمو السكاني في المدى البعيد ويرفع مشاركة المرأة في القوى العاملة، الأمر الذي يؤثر بصورة مختلطة على معدلات الفقر¹³. كما تتطلب عملية تقييم الأثر تحديداً مفصلاً للمستفيدين من البرامج والخطط، ومعرفة تامة بأوضاعهم قبل تنفيذها، وذلك كضرورة من ضرورات عملية التقييم التي تعني في أحد أوجهها مقارنة الوضع قبل وبعد الخطط والبرامج. فهناك مثلاً ضرورة لمعرفة خصائص المستفيدين من برامج مكافحة الفقر كالمستوى التعليمي، والتوزيع الجنسي، وأنواع الملكية، ووضعهم في سوق العمل وتوزيعهم حسب جنس رب الأسرة، وسبب الفقر وغيرها، كما لا بد من التعرف على البرامج الأخرى القائمة، سواء أكانت رسمية أم غير رسمية، وذلك للتنسيق والتأكد من عدم التضارب في الأهداف أو الوسائل.

وأما آليات تقييم الأثر فتختلف باختلاف نطاق الخطة أو البرنامج، حيث أن الأساليب المتاحة لتقييم برامج ضيقة تستهدف فئة محددة أو إقليمياً معيناً، تختلف عن تلك المتاحة لتقييم خطة تنموية شاملة، أو موازنة الدولة، أو نظامها الضريبي، أو سياسات التشغيل، أو السياسة النقدية التي تهدف في معظمها إلى تحقيق أهداف على المستوى الكلي.

¹³ ارتفاع مشاركة المرأة في القوى العاملة قد يؤدي في المدى القصير إلى ارتفاع البطالة، إلا أنه سيؤدي إلى ارتفاع الدخل الإجمالي للعائلة وهذه آثار متناقضة على مدى انتشار الفقر. وأما انخفاض معدلات النمو السكاني، فإنه يسهل إمكانية تحقيق خطط التنمية والسياسات الكلية أهدافها فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية الشاملة.

وعندما يكون الهدف العام للخطط والبرامج هو مكافحة الفقر، فإن الأمور تزداد صعوبة، لأن الفقر ليس محصوراً بجنس دون آخر، أو إقليم دون غيره، أو عرق محدد، بل إنه منتشر في المجتمع، وإن الفقراء لا يشكلون مجموعة متجانسة، بل إنهم يختلفون ويتميزون بدرجات لا تقل عن تلك الموجودة في المجتمع (Remenyi, 1993). وهناك طرق عدة لتقييم أثر برامج مكافحة الفقر وتأثير الخطط التنموية على الفقراء (Baker, 2000). ويعتبر ما يعرف "بالنصميم التجريبي" (Experimental Design) أو التقييم العشوائي¹⁴ (Randomized) الأكثر دقة، حيث أنها تخلو مما يعرف بتحيز الانتقاء (Selection Bias). وتقوم هذه الطريقة على اعتبار المجموعة المستهدفة "مجموعة معالجة" (Treatment Group) واختيار مجموعة أخرى للمقارنة تسمى "مجموعة التحكم" (Control Group)، والتي يجب أن تكون مماثلة إحصائياً لمجموعة المعالجة ولم يستهدفها البرنامج. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من أن تكون عينات الدراسة من المجموعتين ممثلة لهما. وتتميز هذه الطريقة بالسهولة النسبية لتفسير النتائج¹⁵، إلا أنها تعاني من مشاكل كبيرة أهمها صعوبة (إن لم يكن استحالة) وجود المجموعتين بالصورة المطلوبة إحصائياً، حيث أن وجود مجموعة تحكم بمواصفات مجموعة المعالجة نفسها ولا يستهدفها البرنامج أمر مستهجن سياسياً واجتماعياً. فلا يمكن للساسة أن يستنتوا فئات من المجتمع تستحق الاستفادة من برنامج ما، أو أن تقسم المجتمع لأغراض إحصائية! بالإضافة إلى ذلك، فإنه حتى وإن وجدت المجموعتان، فإن التغيرات الديناميكية التي تطرأ عليهما خلال تنفيذ البرنامج وخلال عملية التقييم قد تكون سبباً مباشراً في تغيير المؤشرات المستهدفة، الأمر الذي قد يعطي نتائج مقارنة غير حقيقية.

في محاولة لمعالجة المشكلة، تم اعتماد طرق "شبه تجريبية" (Quasi-experimental) وهي "غير عشوائية" (Non-Randomized). وتكتفي هذه الطريقة بأن تشارك مجموعة التحكم ومجموعة المعالجة ببعض الخصائص بدلاً من التماثل الذي تشترطه الطريقة التجريبية. وبذلك، يتوفر المبرر السياسي والاجتماعي لعدم

¹⁴ العشوائي بالمعنى الإحصائي الذي يعني تمثيل العينات لمجتمع الدراسة.

¹⁵ الفروق بين متوسطات العينات للمجموعتين.

استهداف البرنامج مجموعة التحكم، ومن جهة أخرى، تكون المقارنة الآن ممكنة. بالمقابل، تتخفف دقة النتائج لهذه الطريقة مقارنة بالطريقة التجريبية، كما أنها تستخدم أساليب إحصائية وقياسية معقدة، ويمكن ان تعاني من مشكلة "تحيز الانتقاء".

وتستخدم عملية تقييم الأثر المنهج الكيفي (Qualitative) ومنهج المشاركة (Participatory)، حيث يعتمد هذا المنهج على الدراسة التفصيلية المباشرة لأثار البرامج على حياة الأسر المستهدفة ومستواها المعيشي، ومن خلال إشراك المستهدفين في عملية التقييم. وعلى الرغم من امتياز هذا الأسلوب بمرونته وإمكانية تصميمه بصورة محددة لتلبية متطلبات البحث وسرعة نتائجه، فإنه يعاني من مشاكل تتمثل في طبيعته المعيارية، وعدم اعتماد أسلوب المقارنة بمجموعات مشابهة للمستفيدين، وعدم إمكانية التحقق الإحصائي من النتائج.

وتجمع الدراسات الحديثة بين الأسلوبين الأخيرين (شبه التجريبي والكيفي) من خلال الجمع بين دراسة المقارنة مع مجموعة التحكم والإمكانيات الإحصائية المتوفرة في الأسلوب الأول، والدراسة المتعمقة والتفصيلية، وإشراك المستهدفين في تقييم البرامج التي يوفرها الأسلوب الثاني (Lok- Dessalien, 2000).

أما عند تقييم خطط التنمية والسياسات الاقتصادية ذات الطابع الكلي، فإن وجود مجموعات تحكم يكون مستحيلاً، كما أن الآثار هنا تكون ذات طابع عام، ويصعب حصرها وتحديدها فيما يخص الفقراء. بالإضافة إلى ذلك، فإن الآثار تمتد عبر سنوات وتتفاعل مع، وتعتمد على سلوكيات من قطاعات الأعمال والعائلة وأسواق العمل ورأس المال. ويتم التركيز في عملية التقييم هنا على متابعة مؤشرات محددة قبل السياسات وبعدها، مع الأخذ بعين الاعتبار أي تطورات سياسية واجتماعية واقتصادية أخرى قد تكون أثرت في نتائج السياسة المعنية التي يجري تقييمها. ويمكن استخدام نماذج كمية معقدة تعتمد الكثير من الافتراضات (Computable General Equilibrium Models: CGE). كما يمكن إجراء مقارنات بين الدول. يضاف إلى ذلك، استخدام الأسلوب الكيفي لمعرفة التأثير على بعض فئات المجتمع.

4-1 آلية تقييم الخطط والبرامج الفلسطينية

بعد استعراض الوضع الفلسطيني الرسمي فيما يخص مكافحة الفقر تبين أن برامج وزارة الشؤون الاجتماعية هي الوحيدة التي تستهدف مكافحة الفقر بصورة مباشرة. أما بالنسبة لبقية الوزارات، فإن برامجها (حتى إعداد هذه الدراسة) ليست مخصصة بصورة مباشرة لمكافحة الفقر، كما أن معظمها ما زال في مرحلة التبلور والإعداد، وقليل منها ما شهد المراحل الأولية للتنفيذ. فهناك على المستوى العام:

✧ محاولات متعددة لوضع خطط تنموية عامة، ابتداء من "البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني"، الذي أعدته الدائرة الاقتصادية في منظمة التحرير الفلسطينية قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، ومرورا بأول محاولة للسلطة الوطنية الفلسطينية لوضع خطة تنموية ثلاثية للفترة 1998 - 2000، والمحاولة الثانية لوضع خطة خماسية للفترة 1999 - 2003. إضافة إلى ذلك، كانت هناك برامج سنوية تقدم للاجتماع السنوي للدول المانحة لتشكل إطارا للمساعدات التي تطلبها السلطة الوطنية الفلسطينية.

✧ مشاريع موازنة عامة سنوية تمثل السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

✧ تغييرات قانونية مهمة أثرت على البيئة الاستثمارية الفلسطينية شملت صدور قوانين مهمة مثل قانون تشجيع الاستثمار، وقانون سلطة النقد الفلسطينية، وقانون الصرافة، وقانون تملك الشقق وقانون العمل، بالإضافة إلى قوانين أخرى في مراحل مختلفة من عملية التشريع، مثل قانون ضريبة الدخل، وقانون المصارف.

أما على المستوى الوزاري، فتبين أن هناك مشاريع لمكافحة الفقر في وزارة الشؤون الاجتماعية قيد التنفيذ، وأخرى بانتظار التمويل. كما تبين أن هناك خططا لاستراتيجيات تطويرية (مقترحة في غالبها¹⁶) للوزارات وبرامج خاصة متعددة دون أن يكون أي منها مقصودا لمكافحة الفقر. وتمت مراجعة ما وفرته الوزارات المختلفة من استراتيجيات وخطط وبرامج. وقد تم الاتصال بوزارات الشؤون الاجتماعية، والصحة، والتربية

¹⁶ لم تمر عبر عملية إقرار رسمي في مجلس الوزراء.

والتعليم، والمالية، والبيئة، والحكم المحلي، والإسكان، والأوقاف، والعمل، والاقتصاد والتجارة، والصناعة، والرياضة والشباب، والثقافة والإعلام، والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار).

وقد تبين أن البيانات اللازمة لتقييم آثار هذه الخطط والبرامج المختلفة بالصورة المباشرة والعلمية غير متوفرة. فالخطط والبرامج حتى الآن في طور التطوير، وقد بدأ بتفويض بعض منها على شكل مشاريع متناثرة. لذلك، تم اعتماد معايير مختلفة لتحديد فيما إذا كانت هذه الخطط والبرامج تهتم بالفقر والفقراء من جهة، وفيما إذا كانت نتائجها المتوقعة (كما هي مخططة) ستساهم في مكافحة الفقر (Pro - Poor). وقد شملت هذه المعايير (على شكل تساؤلات):

أولاً: الحضور المباشر للفقر في الخطط والبرامج

- ✧ هل كان موضوع الفقر حاضراً بصورة مباشرة وبوضوح في التحضير للخطة؟
- ✧ هل كان تخفيض الفقر أو مكافحته ضمن الأهداف العامة أو المحددة؟
- ✧ هل اعتبر الفقر مشكلة عند تشخيص الواقع الفلسطيني في التقديم للخطط والبرامج؟

ثانياً: استخدام الإحصاءات

- ✧ هل استخدمت الخطة أو البرنامج إحصاءات الفقر التي يوفرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؟
- ✧ هل كان هناك استخدام لبيانات دخل الفرد أو مستويات المعيشة والاستهلاك الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؟
- ✧ هل كان هناك استخدام لتقارير الفقر الفلسطينية؟

ثالثاً: المستهدفون

- ✧ هل تم تحديد المستهدفين في الخطة أو البرنامج بشكل واضح؟
- ✧ هل كان هناك استعراض لخصائصهم أو شروط استحقاقهم للاستفادة من الخطة أو البرنامج؟

- ✧ هل استهدف البرنامج فئات خاصة؟ هل تم تعريف هذه الفئات بصورة محددة؟
- ✧ هل تم تحديد آلية الاستفادة من البرنامج؟

رابعاً: المؤشرات والمتابعة

- ✧ هل تم تحديد مؤشرات لقياس مدى تحقيق الخطة لأهدافها؟
- ✧ هل تم اختيار مؤشرات دالة على الآثار الجانبية للخطة أو البرنامج؟
- ✧ هل تم تحديد آلية لتقييم تنفيذ الخطة أو البرنامج؟

خامساً: المشاركة

- ✧ ما هي درجة المشاركة في صياغة ووضع البرنامج أو الخطة؟
- ✧ هل تم إشراك الفقراء أو الفئات المستهدفة في عملية التخطيط؟
- ✧ هل تم إشراك مؤسسات المجتمع المحلي من مجالس حكم وجمعيات وقياديين؟
- ✧ هل تم نقاش البرامج والخطط على المستويات المختلفة سواء أكانت جماهيرية أم جماعات ضغط أو متخصصين؟

سادساً: التنسيق

- ✧ ما هو شكل التنسيق بين البرامج المختلفة وما درجته؟
- ✧ هل هناك آلية لنقاش جهة مركزية، برامج الوزارات المختلفة؟

ويضاف إلى هذه المعايير عند تقييم خطط التنمية والسياسات الكلية معايير تتعلق بمدى التزام الدولة (الحكومة) وجديتها في مكافحة الفقر. وتشمل هذه المعايير الإضافية
:(UNDP, 1995)

- ✧ هل التزمت الحكومة التزاماً أكيداً بمكافحة الفقر من خلال اعتماد أهداف محددة بإطار زمني؟
- ✧ هل أنشأت الحكومة المؤسسات المناسبة لمتابعة تنفيذ الأهداف ومراقبة السياسات والبرامج المعنية؟

من جهة أخرى، يقتضي التقييم معرفة آراء القائمين على البرامج الوزارية والخطط العامة وأولئك الذين لهم علاقة بمراحلها المختلفة. وقد تم ذلك من خلال المقابلات التي أجريت مع ثلاثة وثلاثين من مسؤولي التخطيط والبرامج في الوزارات ذات العلاقة وبكدار (الجزء 1-2).

2-4 الخطط والبرامج الكلية

نُضع في هذا الجزء خطط السلطة الوطنية الفلسطينية وبرامجها الكلية للمعايير التي وردت في الجزء السابق، ويبدأ الجزء ببرامج التنمية والإنماء، ومن ثم يستعرض الموازنة العامة والبيئة القانونية.

1-2-4 البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للفترة (1994-2000)

كان البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني أول محاولة جادة لوضع إطار لتنمية فلسطينية شاملة للفترة 1994-2000، على افتراض نجاح عملية التسوية السياسية في إنهاء الصراع العربي- الإسرائيلي وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة صاحبة السيادة على الأرض والموارد الفلسطينية الموحدة في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس، بالإضافة إلى افتراض عودة جزء كبير من الفلسطينيين النازحين (العام 1967)؛ فقد قُدِّر عدد العائدين خلال فترة البرنامج بـ 500 ألف. وقد دفعت ظروف الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة البرنامج إلى التركيز على إعادة تأهيل المرافق الاقتصادية الفلسطينية، وإعمار الخراب الذي خلفه الاحتلال الإسرائيلي الاستيطاني. وقيل عرض البرنامج على المعايير المذكورة أعلاه، نشير إلى أن البرنامج وضع قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحت إشراف منظمة التحرير الفلسطينية، وعليه، لا نستطيع عرض البرنامج على المعايير الخاصة بالتزام الحكومة بمكافحة الفقر، وتأسيس المؤسسات اللازمة لذلك. وتجدر الإشارة إلى أنه كان من بين أهداف منظمة التحرير الفلسطينية دعم صمود الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال برامج إنمائية، ومشاريع استثمارية مختلفة، إلا أن هذه المشاريع والبرامج كانت

تركز بالدرجة الأساسية على تعويض المتضررين بسبب إجراءات الاحتلال الإسرائيلي ضد المقاومة الفلسطينية، ولم تكن تستهدف محاربة الفقر في الأراضي الفلسطينية. وليس هناك بيانات منشورة حول هذه المشاريع والبرامج تتيح تقييم آثارها على الفقر والفقراء.

وعند عرض البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني على المعايير الأخرى المناسبة نجد ما يلي:

1. حضور الفقر

لم يظهر هدف مكافحة الفقر بصورة مباشرة في قائمة الأهداف التي اعتمدها البرنامج، إلا أن الفقر اعتبر مشكلة من المشاكل التي يعاني منها الشعب الفلسطيني، ولذلك أشار عدد من بين "المهام الأساسية" للبرنامج إلى استهداف الفئات الأقل حظاً، مثل "إعادة هيكلة النظام المصرفي" واقتراح رفع المستوى الصحي للفقراء من خلال "إنشاء دور وشبكة للرعاية الصحية". كما أن البرنامج العام اقترح برنامجاً اجتماعياً هدفه معالجة مشاكل "الفئات المحرومة"¹⁷ [من حيث] مشاكلهم الصحية، وتأمين التغذية الجيدة لهم، وتدريبهم لينخرطوا في المجتمع" (ص 558).

2. الإحصاءات

لم تكن إحصاءات الفقر الفلسطينية متاحة عند صياغة البرنامج، كما أن البرنامج لم يعتمد أهدافاً محددة وتفصيلية فيما يخص رفع مستويات المعيشة، أو تخفيض البطالة، أو معالجة الفقر، بمعنى أنه لم تكن هناك أهداف كمية في هذه المجالات، مع العلم أن بعض المجالات اشتملت على أهداف كمية وهي بدورها تؤثر على بعض جوانب الفقر، فمثلاً استهدف البرنامج "تشبيد 85 ألف وحدة سكنية جديدة [وأن وزارة الإسكان] ستقوم بتمويل وحدات سكنية تباع بسعر زهيد جداً للفئات الأشد حاجة من المرشحين للاستفادة من برامج الإسكان" (ص 872).

¹⁷ مثل المسنين والأيتام وأسر الشهداء والأسرى، وشملت المقترحات ما سمي بـ"حالات الفقر والعسر الشديد".

3. المستهدفون

استهدفت الخطة جميع الشعب الفلسطيني من خلال تنمية اقتصاده ونظام حكمه وعلاقاته الاجتماعية. لذلك، لم يكن بإمكان البرنامج عرض الخصائص التفصيلية للمستهدفين. من جهة أخرى، اقترح البرنامج بعض السياسات والمقترحات التي يمكن أن تفسر على أنها موجهة نحو فئات معينة. ومن الأمثلة على ذلك، استهداف الريف في مقترحات تنمية القطاع الزراعي، واستهداف "تجسير الهوة الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة"، واقترح قيام وزارة الشؤون الاجتماعية بصياغة برامج رعاية اجتماعية ودعم لبعض الفئات: "العجز المؤقت، والشيخوخة"، واقترح قيام وزارة العمل بمهمة "تعزيز الرعاية الاجتماعية للعاملين وتوفير الضمان الاجتماعي لهم"، إضافة إلى جعل أحد الأهداف "تحقيق التوازن بين المرأة والرجل وبين المناطق والمجموعات الاجتماعية والاقتصادية".

4. المؤشرات والمتابعة

لم تكن هناك حاجة لاعتماد مؤشرات لمتابعة تنفيذ البرنامج، لأن البرنامج لم يُعن بعملية التقييم، كما أن البرنامج عام ولا يعالج قضية الفقر بصورة محددة.

5. المشاركة

أشرفت الدائرة الاقتصادية في منظمة التحرير الفلسطينية على إعداد البرنامج، معتمدة على خبراء ومختصين فلسطينيين. وأشركت عددا كبيرا من الأكاديميين الفلسطينيين، من الضفة الغربية وقطاع غزة والشتات، ورجال الأعمال والسياسيين الفلسطينيين في نقاش البرنامج. إلا أنه لم يكن متاحا للبرنامج إشراك المجتمعات المحلية والفئات الشعبية المختلفة، كون البرنامج خطط له وتمت صياغته في الشتات.

من هنا نلاحظ أنه وعلى الرغم من حضور الفقر في البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني، فإن طبيعة البرنامج العامة لم تشمل على تفصيل لظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية، وآليات وبرامج مكافحتها. واشتمل البرنامج على مقترحات عامة

(إضافة إلى تلك التي ذكرت أعلاه) تؤثر بصورة مباشرة على الفقراء الفلسطينيين إذا ما نفذت بصورة إيجابية تجاه ظاهرة الفقر¹⁸ (Pro- Poor).

من جهة أخرى، ركز البرنامج على ضرورة التخلص من التبعية الاقتصادية لإسرائيل سواء في تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية، أو في مجال التجارة الخارجية. وبذلك، فإن البرنامج واع للهشاشة الاستراتيجية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمر الذي انعكس على تركيزه على تنمية القدرات الإنتاجية للقطاعات الاقتصادية المختلفة، وخصوصا الزراعة والصناعة والإنشاءات، وفي اقتراحه تبني "التقنية كثيفة استخدام العمل"، كما انعكس في مقترحاته بالنسبة للعلاقات التجارية الخارجية للاقتصاد الفلسطيني، والتي تمحورت حول التوصل إلى "مزيج ملائم ومرن بين سياسات الانفتاح الانتقائي الخاضع لقرار مقبول وعقلاني من الإشراف"، بالإضافة إلى اعتماد "التصدير المكثف والحماية الحذرة والتعاون التجاري ضمن اتفاقيات متبادلة مع أكبر عدد ممكن من الأسواق الحالية والمستقبلية، مقرونة بسياسات إنمائية نشطة في التصنيع، وفي بعض الفروع الزراعية، وفي خدمات كثيفة العمل وقابلة للتصدير".

4-2-2 خطة التنمية الفلسطينية (1998 - 2000):

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، قدمت برامج سنوية للاستثمار العام لمجموعة الدول المانحة، كان أولها الوثيقة التي قدمت بداية العام 1996، ثم البرنامج الاستثماري لسنة 1997. بعد ذلك قدمت أول وثيقة تحمل اسم "خطة التنمية الفلسطينية (1998-2000)" وقد اعتبرها البعض تجميعا لمشاريع استثمارية عامة في الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة، وليس خطة تنمية بالمعنى الصحيح للخطة، ولا بالمعنى العلمي للتنمية¹⁹. ولم تتناول الخطة ظاهرة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة. فقد

¹⁸ لم يتم تنفيذ البرنامج لأسباب مختلفة، أهمها التوقيع على اتفاق أوسلو الذي خلق ظروفًا جديدة على الأرض، لم تكن في حساب أي من الذين أشرفوا على وضع البرنامج الإنمائي. وعلى الرغم من ذلك فإننا نولي هذا البرنامج اهتمامًا خاصًا لأنه ما زال يعتبر البرنامج الجدي والشامل الوحيد لإحداث تنمية فلسطينية مستدامة.

¹⁹ أنظر فخري التركمان وهشام عورتاني وسميح العبد، ندوة حول خطة التنمية الثلاثية، الملحق الفكري العربي، 1998.

ورد ذكر الفقر في سياق عرض احتياجات برنامج المساعدات الإنسانية الذي تنفذه وزارة الشؤون الاجتماعية، والتي تذكر الخطة أن من أهدافها "مكافحة الفقر". كما ذكرت الخطة "الفئات الفقيرة" و"الفقر" في سياق ذكرها لأهداف وزارات الإسكان، والصحة، والعمل، والتموين. إلا أن الخطة لم تتبن أهدافا محددة لمعالجة الفقر، بل إن ذلك لم يكن ضمن أهدافها العامة، في حين ركزت على معالجة مشكلة البطالة والعمل على خلق فرص عمل جديدة.

4-2-3 خطة التنمية الفلسطينية (1999 - 2003)

صدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية خطة جديدة تغطي الفترة (1999 - 2003). وقد توسع حضور الفقر في هذه الخطة مقارنة مع سابقتها، إلا أن ذلك ما زال في إطار لا يجعل الخطة تصنف على أنها لصالح الفقراء (Pro-Poor)²⁰. فعند عرض الخطة على المعايير المختلفة نجد ما يلي:

1. التزام الحكومة

لم تشر الخطة إلى وجود أي التزام محدد من السلطة الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفقر. إذ لم يكن هناك أي هدف كمي فيما يتعلق بظاهرة الفقر ومعالجتها. وهذا لا يعني عدم اهتمام السلطة الوطنية الفلسطينية بالفقر، فقد تم تشكيل الفريق الوطني لمكافحة الفقر العام 1997، وتقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بتنفيذ برامج مختلفة لتخفيض الفقر. لكن ما نعنيه هنا، هو وجود سياسة كلية واضحة تجعل أحد أهدافها الكمية المحددة مكافحة الفقر، وبالتالي وجود نصوص محددة تمثل هدفا واضحا لخطط التنمية من قبيل "تخفيض الفقر خلال فترة الخطة بنسبة كذا"، وهذا ما لم يتم حتى الآن. من جهة أخرى، باستثناء وزارة الشؤون الاجتماعية، والدائرة المكلفة صياغة الخطة الوطنية لمكافحة الفقر، ليس هناك مؤسسات عامة مخصصة لمتابعة التنفيذ والتقييم للبرامج المعنية بمعالجة الفقر، حيث أن الخطة الوطنية لم تعد بعد. ولا بد لهذه الخطة من أن تشكل مؤسسات خاصة لهذه الغاية.

²⁰ تعبير يستخدم في وصف البرامج والخطط التي تأخذ مصالح الفقراء بالحسبان كجزء من أهدافها وآليات تنفيذها.

2. حضور الفقر

كان "تخفيض الفقر" أحد الأهداف التفصيلية للهدف العام "تشجيع وتطوير الظروف الاجتماعية والموارد البشرية". كما أن "القضاء على الفقر" كان الهدف النهائي لسياسة "تمية الموارد البشرية من خلال التعليم والصحة والتدريب". وظهر تعبير "المناطق الأقل حظاً" في سياق الحديث عن "السياسات المكانية" للخطة. من جهة أخرى، ظهر تعبير "المناطق الريفية المحرومة" عند الحديث عن تحديد أولويات قطاع "البنية التحتية وإدارة الموارد الطبيعية"، وظهر تعبير "تحسين الأوضاع المعيشية" للاجئين في المخيمات. إلا أن الخطة لم تتطرق إلى أهداف كمية محددة فيما يتعلق بمعالجة الفقر، على الرغم من أن الخطة اعتبرت الفقر مشكلة أساسية عند تشخيص الواقع الفلسطيني العام 1998.

3. الإحصاءات

استخدمت الخطة دراسات سابقة حول الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة²¹، واعتمدت نسب الفقر التي وردت فيها في وصف حالة الفقر التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما أشارت إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول معدل استهلاك الأسر ومستويات المعيشة. وعزت السبب الرئيسي لزيادة الفقر في الأراضي الفلسطينية إلى سياسة الإغلاق والحصار التي تنتهجها إسرائيل ضد الاقتصاد الفلسطيني.

4. المستهدفون

تستهدف الخطة المجتمع الفلسطيني بعامه، لذلك، لم يكن هناك حاجة لتوصيفه بالتفصيل. لم تستهدف الخطة مجموعات خاصة ببرامج محددة، إلا أنها ركزت على بعض المجموعات في طرحها للأولويات والسياسات. وشمل هذا التحديد القرى والريف في الأهداف العامة والتفصيلية (كالبنية التحتية، والخدمات الاجتماعية، والقطاع الزراعي)، كما شمل النساء، وذلك باستهداف "دفع التنمية البشرية حيال النساء"، وشمل اللاجئين والأسرى والمحربين.

²¹ ماس (1997) والفريق الوطني لمكافحة الفقر (1998).

5. المؤشرات والمتابعة:

حددت الخطة مهمة متابعة تنفيذها بوزارة التخطيط والتعاون الدولي، كما أشارت إلى ضرورة تقييم الخطة سنويا. إلا أن الخطة لم تعتمد مؤشرات محددة في صياغة أهدافها، وقياس التنفيذ أو المقارنة بالأهداف، وخاصة فيما يتعلق بمجال مكافحة الفقر.

6. المشاركة

تشير الخطة إلى إشراك "الخبراء الفلسطينيين" في الوزارات والمؤسسات العامة في عملية إعداد الخطة وصياغة أهدافها، كما تشير إلى آلية "من الأسفل إلى الأعلى" (Bottom-Up approach) في ذلك. كما تشير الخطة إلى إشراك المجلس التشريعي، وبعض الجمعيات والمؤسسات غير الحكومية والقطاع الخاص في العملية، لكنها لم تشر إلى إشراك هيئات ومؤسسات المجتمعات المحلية في ذلك.

7. التنسيق

لم تشر الخطة إلى آليات التنسيق (إن وجد) التي اعتمدت في تحضير الخطة وصياغة أهدافها وبرامجها، أو تلك التي ستعتمد في تنفيذها.

4-2-4 الموازنة العامة:

تعد السلطة الوطنية الفلسطينية تقارير موازنة عامة سنوية. وكانت الموازنة العامة للعام 2000 (المجلس التشريعي الفلسطيني، 1999) الأولى التي تقدم للمجلس التشريعي في الوقت القانوني المحدد بقانون الموازنة، وهي، أيضا، الموازنة الأولى التي يقدم لها وزير المالية تقريرا يشمل توصيفا للوضع الاقتصادي الفلسطيني العام، واستعراضا لأهم الافتراضات التي بنيت عليها الموازنة. إلا أن موازنة العام 2000، كسابقاتها، لم تعرض أهدافا عامة ولا أهدافا محددة، كما لم يكن للفقر مكان في تقرير الموازنة. وعليه، ليس بالإمكان إخضاع الموازنة للمعايير المعتمدة. من الطبيعي، أن الإنفاق العام والإيرادات العامة بأنواعها المختلفة تؤثر بصورة مباشرة وغير مباشرة على الفقر

والفقراء في الضفة الغربية وقطاع غزة، فالتوظيف في القطاع العام يخفف من حدة البطالة وآثارها الاجتماعية، وبالتالي تجعل من معالجة الفقر أمراً أسهل²². وقد كان لتركز التوظيف العام في قطاع غزة أثر واضح في التخفيف من حدة الفقر هناك (على الرغم من استمرار انتشاره بصورة كبيرة تصل إلى أكثر من ضعف مستواه في الضفة الغربية) وخاصة في ظل الانخفاض الكبير في عدد العاملين من غزة في إسرائيل، والذي سببته الإجراءات الإسرائيلية الصارمة تجاه قطاع غزة. كما أن ارتفاع نسبة توظيف النساء في القطاع العام عنه في القطاع الخاص يساهم في التخفيف من انتشار الفقر بينهن، إضافة إلى تعزيز دورهن الاجتماعي.

إلا أن التسارع الذي حصل في التوظيف في القطاع العام الفلسطيني، والخلل الذي يعتري هيكلته، وآلية اختيار الموظفين، أدى إلى انتشار البطالة المقنعة فيه، وحدوث تباين واضح بين مرتبات وامتيازات فئات من الموظفين. ويؤدي ذلك إلى تعزيز الفقر النسبي في المجتمع الفلسطيني، وقد يؤدي إلى ديمومة فقر الموظفين الصغار، كما قد يدفعهم إلى ممارسات تسيء إلى الأمن العام والأمن الاقتصادي والاستثمار المحلي والأجنبي، كأخذ الرشوة، أو تعطيل المصالح الخاصة، أو الاعتداء عليها. من جهة أخرى، فإن عدم التركيز على الكفاءة في التوظيف في القطاع العام (واعتماد معايير أخرى كالانتماء السياسي والعائلي) يؤدي إلى عدم تمكن موظفي القطاع العام من الإدارة الفاعلة للخدمات العامة والبرامج المختلفة ما يؤثر سلباً على نوعية هذه الخدمات والبرامج التي يصل جزء منها إلى الفقراء²³، ما يؤدي كذلك إلى زيادة الفقر وحدته. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الفساد الإداري والمالي (أو "سوء الإدارة المالية") بات منتشراً بصورة مزعجة في أجهزة ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، فالكل يعترف بوجوده وضرورة معالجته²⁴. وقد أثبت ذلك تقرير هيئة الرقابة العامة الفلسطينية

²² لا نقول أن تخفيض البطالة يؤدي إلى تخفيض الفقر، لأنهما وإن كانا مترابطين في المجتمعات، إلا أن انخفاض أحدهما لا يعني بالضرورة انخفاض الآخر. فليس كل عاطلين عن العمل هم فقراء وليس كل الفقراء عاطلين عن العمل.

²³ بل إن بعض الخدمات العامة الاجتماعية (التعليم والصحة) هي الوحيدة التي يستطيع الفقراء الوصول إليها، فالقطاع الخاص يوفرها بأسعار لا يطيقها الفقراء.

²⁴ بالإضافة إلى اعتراف المسؤولين الفلسطينيين الكبار بوجود ما يسمى "بسوء الإدارة المالية العامة"، فإن استطلاعات الرأي التي يجريها مركز البحوث والدراسات الفلسطينية بنابلس، ومركز الإعلام والاتصال بالقدس تشير إلى أن غالبية الشعب

الصادر العام 1997، والذي غطى العام 1996 ومنتصف العام 1997. فقد بين التقرير أن الفساد الإداري والمالي قد أدى إلى هدر أكثر من 350 مليون دولار خلال فترة التقرير، وهو ما شكل حوالي 33% من الإيرادات العامة الجارية لتلك الفترة. بعد ذلك، أصبحت التقارير سرية ولا يتم نشرها أو مناقشتها في المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء.

من جهة أخرى، تستنفذ الأجور والمرتبات حوالي 60% من إجمالي الإنفاق العام الجاري، وبذلك تظهر محدودية الإنفاق العام الجاري المتبقي في تمويل برامج لمعالجة الفقر أو غيرها.

أما بالنسبة للتوزيع الهيكلي للإنفاق العام الجاري، فهو يعاني من خلل واضح بتركيزه على الإنفاق الأمني والعسكري، الذي يحظى بحوالي 35% من إجمالي الإنفاق العام، بينما تحظى الخدمات الاجتماعية العامة (الصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية) بحوالي 36% فقط، ويتوزع الباقي على بقية الوزارات والمؤسسات العامة²⁵. ويؤثر هذا الخلل سلباً على نوعية الخدمات الاجتماعية التي يحصل عليها المواطنون، وخاصة الفقراء منهم، الذين لا يقدرّون على شراء هذه الخدمات من القطاع الخاص الذي يوفرها بأسعار مرتفعة نسبياً.

أما بالنسبة للإنفاق العام الاستثماري (التطويري) فهو مرهون بتوفر الأموال من الدول المانحة، حيث أن إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية لا تكاد تغطي الإنفاق العام الجاري. بالإضافة إلى ذلك، فإن توزيع الإنفاق الاستثماري يعاني من مشاكل عدة تتعلق بالتوزيع الجغرافي والقطاعي (ماس، 1999). كما أن هذا الإنفاق الاستثماري لم يأت نتيجة لخطة علمية مدروسة واضحة الأهداف والآليات والبرامج، وإنما كان على شكل قائمة من المشاريع المقترحة وتشمل مشاريع بنية تحتية وتأسيسية لبعض الأنشطة

الفلسطيني بفئاته كافة تعتقد بانتشار الفساد المالي والإداري في أجهزة ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية كافة ودون استثناء (وإن كان بنسب مختلفة بين مؤسسة وأخرى).

²⁵ منها وزارة المالية (حوالي 12%) ومكتب الرئيس (حوالي 7%)، ووزارات الزراعة (1.36%)، والثقافة (0.29%)، والإعلام (0.22%)، والرياضة والشباب (0.57%)، والسياحة (0.35%)، والمواصلات (0.47%).

الحكومية موزعة على أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة. ولا شك أن تطوير البنية التحتية بأشكالها المختلفة أمر حيوي لعملية التنمية الشاملة والمستدامة والتي ستسهم في معالجة الفقر في الأراضي الفلسطينية، إلا أن طبيعة هذه المشاريع (بشكل عام) تبقى عامة وغير مخصصة للفقراء.

تنامت المديونية العامة الفلسطينية بصورة متسارعة خلال المرحلة الانتقالية، حتى زادت (بحسب موازنة العام 2000) على 600 مليون دولار قبل نهاية العام 1999، ما يندرج بمخاطر كبيرة على الاقتصاد الفلسطيني، وبخاصة إذا استمرت بالوتيرة نفسها خلال السنوات القادمة. وتتمثل المخاطر في الأعباء الإضافية على الموازنة العامة²⁶، خاصة إذا لم يتم استغلالها بكفاءة وفي تمويل مشاريع تنمية ذات تأثير دائم على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ليس هناك بيانات تفصيلية متاحة تمكن من تحليل كفاءة استخدام القروض العامة (ماس، 1999).

الإيرادات العامة

تتكون الإيرادات العامة الفلسطينية المحلية من إيرادات ضريبية تمثل 88% من المجموع، وإيرادات غير ضريبية (12%). أما الإيرادات الضريبية فهي مقسمة بحسب أنواع الضريبة المفروضة. وتشكل ضرائب القيمة المضافة والجمارك والشراء حوالي 79.5% من إجمالي الإيرادات العامة، وهي ضرائب استهلاك وتفرض دون تمييز بين الفقراء وغيرهم، ودون تمييز بين السلع المستهلكة. وبذلك، فإنها تساهم في ارتفاع خط الفقر، وبالتالي ارتفاع نسبة انتشاره. وعلى الرغم من أن ضريبة الدخل تشكل ما نسبته 8.3% من إجمالي الإيرادات العامة، فإنها ذات أثر مباشر على توزيع الدخل. ويحكم ضريبة الدخل قانون ضريبة الدخل الذي كان سائداً قبل العام 1967 في الضفة الغربية وقطاع غزة، بعد تعديل الشرائح الضريبية ومعدلات الضريبة²⁷. ويناقش المجلس

²⁶ أفادت الموازنة العامة للعام 2000 أن الفوائد المستحقة خلال العام 2000 على الدين العام الفلسطيني بلغت حوالي 8 ملايين دولار.

²⁷ بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية تطبيق الشرائح والمعدلات الجديدة بتاريخ 1999/1/1.

التشريعي، حالياً، مشروع قانون جديد لضريبة الدخل. وعلى الرغم من التطورات التي يحتويها مشروع القانون، وبخاصة في مجال تقليل عدد الشرائح، وتبسيط الإجراءات، فإنه يؤخذ عليه بعض المآخذ فيما يتعلق بتأثيره على الفقير والفقراء. وأهم هذه المآخذ:

✧ يساوي المشروع بين جميع منشآت قطاع الأعمال، فيعاملها كقئة واحدة وتدفع جميعها معدل ضريبة واحد على الأرباح (20%). وهذا يكرس نمط توزيع الدخل القائم، بل قد يعمق التباين فيه، حيث أن المنشآت الكبيرة أقدر على الاستفادة من الإعفاءات التي يتيحها القانون. بالإضافة إلى أن الغالبية العظمى من المنشآت الصغيرة مملوكة عائلياً، وتم تمويلها بالاعتماد على المصادر الذاتية، وبالتالي فهي في العادة ترتبط بفئات معرضة للفقير.

✧ ينص القانون على إعفاءات مرتبطة بالإنفاق على الخدمات الاجتماعية كالصحة، والتعليم الجامعي. وعلى الرغم من شيوع استخدام مثل هذه الإعفاءات في قوانين ضريبة الدخل، فإنه بات مؤكداً أن الفقراء لا يستفيدون من هذه الإعفاءات، بل إن الأغنياء، القادرين على الإنفاق على هذه المجالات والذين يجب أن يساهموا في تمويلها، هم الذين يستفيدون منها. ويكون ذلك مخالفاً للتصاعدية المزعومة للنظام الضريبي المقترح، أي أنه يمكن أن يكون النظام المقترح تنازلياً، بمعنى أنه يمكن أن ينخفض عبء ضريبة الدخل (متوسط نسبة ضريبة الدخل إلى الدخل الإجمالي) للأغنياء (عبد الرازق وطعمة، 1998).

ولم تشمل الموازنة العامة إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية (أرباح وضرائب) من الشركات العامة التي تمتلكها السلطة بالكامل، أو تشارك فيها مع القطاع الخاص. وحتى الآن، ليس هناك بيانات حول حجم هذه الأموال ولا حول كيفية إنفاقها. وقد طالب المجلس التشريعي السلطة الوطنية مراراً بالكشف عنها وإدراجها في الموازنة ووضعها تحت تصرف وزارة المالية (المجلس التشريعي، 1999). وقد أشارت بعض التقارير²⁸ إلى أن القيمة السوقية لممتلكات الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية تصل إلى حوالي

²⁸ الموقع على الانترنت: www.pna.net/events/economic-ahlc.htm The Secretariat of the Ad Hoc Liaison Committee, West Bank and Gaza Economic Policy Framework: Progress Report, May 31, 2000.

345 مليون دولار، منها حصص في حوالي 33 شركة ومؤسسة. ومن المفترض أن تساهم إيرادات هذه الشركات في تعزيز قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على توفير الخدمات الاجتماعية، وتخصيص المزيد من الأموال للإنفاق الاستثماري، بما في ذلك تمويل البرامج التي تهدف إلى مكافحة الفقر.

وبعض الشركات العامة هي شركات احتكارية تجارية أسست تحت ذريعة ضبط ضرائب التجارة مع الاقتصاد الإسرائيلي. وبغض النظر عن المبررات، فإن هذه الاحتكارات تُحدث خللاً في آلية السوق تؤدي إلى رفع الأسعار وانخفاض التشغيل في هذه المجالات، وذلك له آثار سلبية على الفقراء ويؤدي إلى زيادة حدة وانتشار الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة. والغريب أن السلطة الوطنية الفلسطينية أقدمت على تخصيص خدمات الاتصالات بمنح حق إنتاجها وتوزيعها لشركة الاتصالات الفلسطينية دون غيرها (احتكار خاص)²⁹، وتخصيص قطاع الكهرباء، كما أن هناك قراراً بتخصيص خدمة تزويد المياه عن طريق تأسيس شركات إقليمية تملكها المجالس المحلية والقطاع الخاص، بينما تقوم باحتكار أنشطة تجارية مختلفة وتمنع القطاع الخاص من العمل فيها³⁰.

4-2-5 البيئة القانونية

سنت السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعة من القوانين ذات التأثير المباشر على الاستثمار والأداء الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما عقدت اتفاقيات تجارية مع العديد من الدول والمجموعات الدولية. ويمكن إيداء الملاحظات التالية فيما يخص البيئة القانونية الفلسطينية، التي يجري تجديدها منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، فيما يخص الآثار المحتملة على الفقر والفقراء:

²⁹ حدث ذلك قبل أن يسن قانون ينظم الممارسات الاحتكارية.

³⁰ تشمل هذه الأعمال الإسمنت والحديد ومشتقات النفط، والتبغ وغيرها.

✧ لم يتم، حتى الآن، الانتهاء من إعداد القوانين ذات العلاقة المباشرة بقضايا الفقر والمجموعات المهمشة في المجتمع الفلسطيني. فما زالت هناك حاجة لتشريع قانون للضمان الاجتماعي، والتقاعد، والتأمين ضد البطالة وقانون الحد الأدنى للأجور، وقانون مكافحة الاحتكار.

✧ قانون تشجيع الاستثمار يعتبر القانون الأهم بين القوانين الاقتصادية والتجارية. جاء القانون منسجماً مع التوجهات العالمية الغربية لتشجيع واستقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر (ماس، 1997). لذلك ركز القانون على المشاريع الضخمة التي تتطلب رؤوس أموال كبيرة، غالباً ما تكون غير متاحة للمستثمر المحلي. ولا شك أنه إذا تجاوز المستثمرون الأجانب وأقدموا على إنشاء مشاريعهم في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن ذلك سيوفر فرص عمل جديدة، ويساهم في نمو الدخل والإنتاج، ما يؤدي إلى انخفاض البطالة وانخفاض الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلية، وبالتالي يخفض الفقر ودرجة الهشاشة التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، وسيساهم ذلك بشكل غير مباشر في تسهيل مهمة معالجة الفقر المتجذر في البنية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية. وعلى الرغم من أن قانون تشجيع الاستثمار غير معني بمعالجة الفقر مباشرة، فإن تركيز القانون على المشاريع الضخمة، والتي غالباً ما تكون كثيفة استخدام رأس المال، سيؤدي إلى ارتفاع التباين في دخل الفئات المختلفة لصالح الأغنياء، ما يؤثر سلباً على ظاهرة الفقر في المجتمع الفلسطيني.

✧ منع قانون تنظيم مهنة الصرافة الصرافين من تقديم القروض، ما يحرم الكثيرين من المنتجين الصغار إمكانية الوصول إلى مصادر الائتمان، خاصة وأنهم في العادة لا يستطيعون تلبية شروط الائتمان التي يطلبها النظام المصرفي.

✧ كانت الاتفاقيات التجارية التي وقعتها السلطة الوطنية الفلسطينية في أساسها اتفاقيات تجارة حرة. وشملت اتفاقيات مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة ومنطقة التجارة الحرة الاسكندنافية (الإفتا) وغيرها، واتفاقيات للتعاون التجاري مع كل من الأردن ومصر. وبشكل عام، فإن الخطورة الأكبر التي تمثلها هذه الاتفاقيات، فيما يخص ظاهرة الفقر، تكمن في تأثيرها السلبي المحتمل على توزيع

الدخل في المجتمع الفلسطيني، وذلك نتيجة لتأثيرها على القطاعات الإنتاجية التي لا تقوى على منافسة مثيلاتها في الدول الشريكة في الاتفاقيات³¹. من هنا، قد تكون آثار هذه الاتفاقيات (وخصوصاً في المدى القصير) على الفقراء سلبية.

4-3 برامج الوزارات واستراتيجياتها

لا بد من التنويه إلى أن أولويات الوزارات الفلسطينية المختلفة ركزت في بداية عهدها على البناء المؤسسي وتطوير البنية الإدارية والتحتية للقطاع ذي العلاقة، بالإضافة إلى تطوير قدرات كادرها البشري، وانعكس ذلك على برامج عملها وخططها، بما في ذلك الخطط الثلاثية أو الخمسية. وبذلك، فإن مشكلة الفقر في الأراضي الفلسطينية ومكافحتها لم تحتل مرتبة متقدمة في أولويات الوزارات المختلفة.

واعتمدت الوزارات في وضع الخطط المختلفة، بالدرجة الأساسية، على موظفيها من مديري الدوائر الرئيسية. وتمثلت آلية التخطيط بتشكيل لجنة خاصة بالموضوع، تساعدنا أحياناً لجنة فنية، وتوكل إليها مهمة وضع خطة للوزارة أو لمشروع معين فيها. وبعد الانتهاء من وضع المسودة الأولى للخطة يتم نقاشها في ورش عمل خاصة داخل الوزارة. وتم الاستعانة بخبراء أجانب في بعض الوزارات لوضع خطط بعض المشاريع أو لنقاش خطة أعدها كادر الوزارة.

نستعرض في هذا الجزء مدى اتفاق برامج وخطط الوزارات المختلفة مع المعايير الخاصة للتعرف على مدى خدمتها لمصالح الفقراء، ومدى مساهمتها في مكافحة الفقر. ونؤكد هنا أن النقاش يدور حول الخطط والبرامج كما وردت في الوثائق الخاصة بها، والتي زودتنا بها الوزارات. ولا يتم في هذا البحث تقييم النتائج المترتبة على تنفيذ هذه

³¹ لذلك، في العادة تطلب الدول النامية، قبل انضمامها لمثل هذه الاتفاقيات، فترة انتقالية تحصل فيها على حق حماية ودعم قطاعاتها الإنتاجية خلالها بهدف تأهيلها للتمكن من المنافسة. بل إن اتفاقات الشراكة الأوروبية المتوسطية نصت على مساعدات أوروبية للدولة الشريك لمساعدتها في التكيف مع شروط الاتفاقية.

البرامج أو الخطط أو تقييم أداء الوزارات، إذ أن ذلك يستدعي إجراء دراسة خاصة لكل وزارة، والاستعانة بخبراء متخصصين في مجال عمل هذه الوزارات.

4-3-1 وزارة الشؤون الاجتماعية

باستثناء الدائرة المكلفة إعداد ومتابعة "الخطة الوطنية الشاملة لمكافحة الفقر" خلال العامين القادمين، في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تكون وزارة الشؤون الاجتماعية الوحيدة التي تعنى بصورة مباشرة ومعلنة بمكافحة الفقر، وتنفذ برامج خاصة لتحقيق ذلك. ويعتبر مشروع مساعدة الأسر المحتاجة المشروع الرئيس الدائم في الوزارة. إلا أن خطة الوزارة ونشراتها التعريفية تشير إلى برامج عدة، تقسم إلى ثلاث مجموعات حسب مراحل تنفيذها:

أولاً: برامج منفذة

- ✧ رعاية الأيتام والأطفال الذين يعيشون ظروفًا صعبة.
- ✧ دعم الأمن الاجتماعي.
- ✧ نظام الرعاية الاجتماعية: المرحلة الأولى.

ثانياً: برامج تمت الموافقة على تمويلها وتنفيذها جار

- ✧ نظام الرعاية الاجتماعية: المرحلة الثانية.
- ✧ برنامج تأهيل الأسرى.
- ✧ برنامج الغذاء العالمي للأسر المحتاجة.
- ✧ تدريب وتشغيل المرأة الفقيرة (قيد الدراسة).
- ✧ بناء مركز لتأهيل المعاقين في نابلس.
- ✧ بناء خمسة مراكز مهنية في غزة والخليل.
- ✧ إنشاء مركز الأحداث في غزة.
- ✧ تطوير مركز التأهيل في نابلس.

ثالثاً: مشاريع تنتظر التمويل:

وهي مجموعة من المشاريع المقترحة وتشمل: مراكز لإنتاج الأدوات المساندة للمعاقين ومركز للطفولة المبكرة وتدريب العاملين وغيرها.

وعند تحليل هذه البرامج، يمكن فصل البرامج الإغاثية عن البرامج الأخرى:

البرامج الإغاثية:

هناك مجموعة من البرامج التي تعمل على إيصال المساعدات الإنسانية إلى الأسر المحتاجة التي تشكل ما يسمى بـ "الحالات الاجتماعية". وتشمل هذه البرامج برنامج المساعدة الإنسانية (مساعدة نقدية شهرية)، وبرنامج التأمين الصحي (توفير التأمين الصحي الحكومي للعائلات)، وبرنامج الغذاء العالمي للأسر المحتاجة (مساعدة عينية غير منتظمة)، وبرنامج رعاية أسر الشهداء والجرحى (مساعدة نقدية). ويستهدف البرنامج الأخير كما هو واضح أسر الشهداء الذين سقطوا في ساحات النضال والمقاومة، وأولئك الذين اعتبرتهم القيادة الفلسطينية شهداء، حتى وإن توفوا خارج تلك الساحات³²، وأسرى الجرحى الذين أصيبوا خلال أعمال المقاومة المختلفة، بغض النظر عن الحالة الاجتماعية لهذه الأسر. ويقدم البرنامج لأسر الشهداء مبالغ شهرية تعتمد على الحالة الاجتماعية للشهيد، وعدد أفراد الأسرة التي خلفها وراءه. والمبلغ المقدم زهيد بكل المقاييس³³ ويعتبر رمزياً. أما الجريح، فيصرف له مبلغاً شهرياً بحسب نسبة العجز التي تقررها لجنة طبية مركزية. ويضاف إلى هذه المساعدة الشهرية معونات فورية وقت حدوث الشهادة أو الإصابة.

³² هناك من قدم للقضية الفلسطينية وللثورة الكثير، ولكن بصور مختلفة عن النضال المسلح، واعتبروا شهداء بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

³³ نسبة إلى خط الفقر الوطني أو نسبة إلى متوسط استهلاك وإنفاق الأسرة الفلسطينية. فتبلغ المساعدة الشهرية للشهيد 50 ديناراً أردنياً مضافاً إليها مبالغ بحسب عدد أفراد الأسرة التي تركها. فمثلاً، شهيد أعزب يدفع لوالدته وأخواته الأربعة مبلغ إجمالي مقداره 311 شيكلاً شهرياً (يزيد على 50 ديناراً بمقدار لا يزيد على بضعة دنانير بحسب سعر صرف الدينار مقابل الشيكل)، وشهيد متزوج يدفع لزوجته وابنته مبلغ 625 شيكلاً وهو ما يعادل 109 دنانير تقريباً (دينار = 5.75 شيكل)، وقد أشار الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن خط الفقر يصل إلى 1460 شيكلاً العام 1998، كما أشارت بيانات استهلاك وإنفاق الأسرة الفلسطينية إلى أن المتوسط الشهري لاستهلاك الأسرة المتوسطة (سنة أفراد) للعام 1998 بلغ حوالي 2990 شيكلاً (560 ديناراً أردنياً).

أما البرامج الإغاثية الأخرى، فتستهدف ما يعرف بالحالات الاجتماعية والتي يمكن وصفها بالأسر (أو بعض منها) التي تعاني من "الفقر الشديد"، حيث أن الانتماء لهذه المجموعة، وبالتالي استحقاق المساعدة مرهون بتوفر أحد الشروط التالية، وهي:

- ✧ غياب معيل الأسرة الرجل بسبب الوفاة أو الطلاق أو الهجرة.
- ✧ مرض رب الأسرة مرضاً مانعاً عن العمل، بقرار لجنة صحية لوائية إذا كان دون سن الستين.
- ✧ أن يكون معيل الأسرة مسناً (أكبر من 60 سنة) ولا يعمل. وليس له أولاد (ذكور) في سن العمل³⁴، إضافة إلى عدم وجود أملاك للأسرة³⁵.

وتعتبر الحالات الاجتماعية التي تنطبق عليها هذه الشروط الفئة المستهدفة للبرامج الإغاثية المذكورة أعلاه. فجميع هذه الأسر يحصل على التأمين الصحي الحكومي، كما تحصل على التأمين الصحي أسر أخرى لا ينطبق عليها بعض الشروط الواردة أعلاه، وبالتالي لا تكون ضمن الحالات الاجتماعية³⁶. وتحتصر الفئة المستهدفة لبرنامج الغذاء العالمي للأسر المحتاجة بالحالات الاجتماعية، ويوزع البرنامج معونة عينية غير منتظمة من مواد الطحين والزيت والأرز.

ويقدم برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية للمساعدة الإنسانية معونة نقدية شهرية للأسر التي تنطبق عليها شروط الحالات الاجتماعية، وتتراوح المبالغ من 96 شيكلاً شهرياً للأسرة المكونة من فرد واحد إلى 331 شيكلاً شهرياً للأسرة المكونة من ستة أفراد، إلى 623 شيكلاً شهرياً للأسرة المكونة من 15 فرداً. وليس هناك قاعدة واضحة لتحديد المبلغ، إلا أنه يرتفع بارتفاع عدد أفراد الأسرة. ويستخدم هذا الجدول منذ استلام

³⁴ تنتهي المعونة بوصول أي من الذكور لسن العمل سواء عمل أم لم يعمل.

³⁵ هناك تمييز حسب نوع الملكية وقيمتها، فقد تمتلك الأسر أراضي رعي غير منتجة ولا قيمة مالية لها، وقد تمتلك بضع أشجار من الزيتون أو العنب أو غيرها، وإنتاجها لا يكفي لسد حاجة الأسرة.

³⁶ يقسم هؤلاء إلى مجموعتين حسب مدى الحاجة، فقسم منهم يحصل على التأمين الصحي ومساعدة نقدية جزئية (أقل من تلك التي تحصل عليها الحالات الاجتماعية)، والقسم الآخر يحصل على التأمين الصحي فقط، ويشمل على وجه الخصوص الأسر التي يعاني أحد أفرادها من أمراض مزمنة يستنفذ علاجها جزءاً كبيراً من دخل الأسرة.

السلطة الوطنية الفلسطينية مهمة الرعاية الاجتماعية، ولم يطرأ عليه أي تغيير. وليس هناك ربط بين المعونة المقدمة واحتياجات الأسرة أو خط الفقر أو غيرها من المقاييس. وتشير البيانات التي قدمتها وزارة الشؤون الاجتماعية إلى أن البرنامج قدم إعانات لـ 31.6 ألف أسرة شهريا خلال النصف الأول من العام 1999 (ماس، 2000). وتشير الدراسات (ماس، 1999-أ) إلى أن الأسر التي تعينهم وزارة الشؤون الاجتماعية شكلوا ما نسبته 18.9% فقط من إجمالي عدد الأسر الفقيرة (تحت خط الفقر) العام 1998.

وعند محاولة عرض هذه البرامج على المعايير التي اعتمدت في الجزء السابق، فإننا لم نتكمن من ذلك بسبب غياب الخطط والتقارير المكتوبة حول البرنامج. ومع العلم أن البرنامج يستهدف فئة فقيرة بل فقيرة جدا من المجتمع الفلسطيني، فإن عدم وجود خطة له يحول دون التعرف على الأهداف المحددة للبرنامج، أو ما إذا تم الاعتماد على إحصاءات الفقر في المجتمع الفلسطيني في تخطيطه، أو إذا ما كانت هناك معرفة تفصيلية بخصائص المستفيدين من البرنامج أو إمكانياتهم واحتياجاتهم التفصيلية، كما أنه لا توجد آلية تقييم للبرنامج وآثاره. وبسبب صغر المساعدة التي يقدمها البرنامج، فإن آثاره هامشية جدا فيما يخص معالجة الفقر أو تخفيفه. وتعمل المساعدة المقدمة، مع ما تقدمه مؤسسات الدعم الاجتماعي غير الرسمية، على عدم تعرض هذه العائلات للمجاعة، إلا أن المساعدة بالتأمين الصحي أمر حيوي لهذه العائلات، وبخاصة في مواجهة الحالات المرضية التي تستدعي المبيت في المستشفيات³⁷.

من جهة أخرى، يستفيد بعض الأسر من برنامج "التأهيل" الذي تديره الوزارة، ويقسم إلى "تأهيل طبي" والذي يحصل بموجبه ذوو الاحتياجات الخاصة على أجهزة طبية من قبيل الكرسي المتحرك، والسماعات، والنظارات وغيرها. و"تأهيل اجتماعي" وتحصل بموجبه الأسر على مساعدات محدودة في ترميم بيوتهم، أو إكمال بعض أجزائها³⁸، و"تأهيل اقتصادي" ويشمل المساعدة في تأسيس مشاريع صغيرة (جدا)، بهدف إيجاد

³⁷ على الرغم من المشاكل التي يعاني منها برنامج التأمين الصحي الحكومي، من قبيل عدم كفاية الخدمات التي يوفرها، وعدم توفر الأدوية بشكل دائم، والاضطرار للانتظار فترات طويلة قبل إجراء العمليات الجراحية.

³⁸ لا يساهم البرنامج في إنشاء البيوت.

مصدر دخل للعائلة على أمل الخروج من دائرة الحالات الاجتماعية وعدم الحاجة للمعونة الشهرية. وقد ساهمت وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع المؤسسة السويدية في إنشاء أكشاك صغيرة، وتمكين الأسرة من تربية مجموعة من الدواجن، أو الأبقار، أو بعض الأغنام. وقد فشل الكثير من هذه المشاريع في تحقيق الهدف المنشود بسبب قلة رأس المال المتاح للأسرة من البرنامج³⁹.

البرامج الأخرى:

هناك برامج تهتم بالمسنين والأحداث والمراكز الاجتماعية. فهناك ملاجئ للمسنين والمتسولين تقدم لهم خدمات طبية واجتماعية. وتشرف الوزارة على مجموعة من المراكز التي تهدف إلى إعادة تأهيل الأحداث (بين 12 و16 سنة) الذين اتخذ بحقهم إجراءات قضائية، ويتم تدريب هؤلاء النزلاء على بعض الحرف والمهن. وتعنى الوزارة ببعض المراكز الشبابية التي تسمى بالمراكز الاجتماعية، وتعمل على تأهيل الشباب والفتيات وتكليفهم اجتماعيا واقتصاديا من خلال برامج تعليمية أكاديمية ومهنية (للشباب: النجارة وتجليس السيارات وتنجيدها ودهانها والخياطة، والفتيات: الكمبيوتر والتجميل والخياطة والتطريز والتصوير). وتشمل الفئة المستهدفة الشباب والفتيات الذين تركوا المدرسة، ويعانون من مشاكل سلوكية واقتصادية. كما أن الوزارة تدير مراكز للمتخلفين عقليا، وتقوم بتأهيلهم للقيام بأعمال تتناسب ومستواهم العقلي، ومدارس لذوي الاحتياجات الخاصة كالمكفوفين. وأهم ما يميز هذه البرامج أن طاقتها الاستيعابية محدودة ومواردها غير كافية للقضاء على فقر الفئات التي تستهدفها⁴⁰.

من جهة أخرى، تقوم الوزارة حاليا بالتحضير لتنفيذ برنامج تدريب وتأهيل المرأة الفقيرة (في غزة)، والذي يهدف إلى تمكينهن من المنافسة في سوق العمل.

³⁹ هناك حد أقصى للمشروع الواحد يصل إلى 4000 شيكل.

⁴⁰ فمثلا يخدم ملجأ المسنين في أريحا 40 أو 50 شخص، والمراكز الاجتماعية في نابلس أحدها يستوعب 70 شابا والآخر يستوعب 70 فتاة، ولا يستطيع مركز الدار البيضاء للمتخلفين عقليا في سلفيت الاعتناء بهم بعد بلوغهم سن العاشرة. وأما المدرسة العلاجية للمكفوفين ببيت لحم فتستوعب 70 طالبا وتقبلهم حتى سن العشرين.

وعند محاولة عرض هذه البرامج على المعايير التي اعتمدها، لم نتمكن من ذلك بسبب غياب البيانات. وحتى خطط هذه البرامج غير موجودة بالصورة التفصيلية التي تمكن من تقييمها. فما هو موجود عبارة عن أفكار وسجلات. فهناك وصف مختصر لبعض البرامج دون التطرق لأهدافها المحددة ودون وصف تفصيلي للفئات المستهدفة. وعليه، نستطيع الاستنتاج على الرغم من أن برامج وزارة الشؤون الاجتماعية تعنى مباشرة بالفقراء وبمجموعات محددة منهم، فإنها تدار بأسلوب تقليدي بعيد عن التخطيط العلمي وبعيد عن المشاركة، ولا يعتمد الإحصائيات أو المؤشرات في التخطيط أو المتابعة أو التقييم. بالإضافة إلى ذلك، فإن عملية التوثيق في هذه البرامج تعاني من مشاكل كثيرة تجعل استخدامها في التقييم أمرا صعبا.

من جهة أخرى، تبلورت فكرة إنشاء مركز مكافحة الفقر لدى وزارة الشؤون الاجتماعية كمبادرة مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أيار 1999. وهو عبارة عن إطار تنظيمي دائم يعمل على تطوير وتنسيق جهود مكافحة الفقر في الوزارات والمؤسسات المختلفة. إلا أن البرنامج تعثر بسبب مشاكل إدارية في الوزارة، وأصبح أحد دوائر وزارة الشؤون الاجتماعية في قطاع غزة. وتقوم هذه الدائرة بدراسة مسحية للتعرف على إمكانيات النساء الفقيرات في قطاع غزة وعلى سبل مساعدتهن⁴¹.

وبحسب النظام الإداري والمالي المقترح للمركز، فإنه يخطط أن يستهدف فئة العائلات والمجموعات الفقيرة، وخاصة تلك التي تنطبق عليها معايير الحالات الاجتماعية. كما يمكن للمركز أن يستهدف فئات أخرى كالعاطلين، عن العمل وخريجي الجامعات والمعاهد الذين ينتمون إلى أسر فقيرة، وأسر المعتقلين في سجون الاحتلال الإسرائيلي.

وعند عرض ما جاء في النظام الإداري والمالي على المعايير المعتمدة نجد حضور الفقر في أهداف المركز العامة. إلا أننا لا نجد أهدافا كمية محددة للمركز، كما أننا لا

⁴¹ افادت مدير عام التخطيط في وزارة الشؤون، انه قد تجدد الاهتمام في الوزارة تجاه تحضير خطة متكاملة لمركز مكافحة الفقر.

نجد استخداماً للإحصاءات المتعلقة بالفقر أو مستوى المعيشة الفلسطينية في التقديم للمشروع أو في تبريره. من جهة أخرى، فإن المشروع يستهدف الأسر الفقيرة ولكن دون تحديد آلية لاختيار هذه الأسر أو الوصول إليها. إلا أن أحد نشاطات المركز المخططة يتمثل في "بلورة معايير لاختيار المستفيدين من المشاريع المدرة للدخل". وجاءت فكرة المركز بديلاً لصندوق التنمية الاجتماعية الذي اقترحه الوزارة أسوة بدول نامية أخرى.

4-3-2 وزارة الصحة

لا يوجد لدى وزارة الصحة أي برنامج لمكافحة الفقر. وقد أعدت الوزارة خطة خمسية (1999-2003) لتنمية الخدمات الصحية الفلسطينية. ويظهر من الخطة أن أهم الأهداف الاستراتيجية الوطنية للصحة:

- ✧ تحسين كفاءة الإدارة التنظيمية لتطوير الأنظمة الصحية وتحقيق التنمية المستدامة للقوى البشرية (العاملة في الوزارة)، وتطبيق نظام مستمر لمراقبة وتقييم خطط وزارة الصحة.
- ✧ تطوير جودة الخدمات الصحية مع ضمان المساواة من خلال توسيع إمكانية الوصول إلى مستوى الرعاية الصحية المناسب.
- ✧ تطوير نظام عملي للتنسيق بين القطاع العام والقطاعات الأخرى التي توفر الخدمات الصحية.
- ✧ تطوير الطاقات المؤسسية من خلال تطوير وتأهيل مجموعة من القطاعات الصحية الفلسطينية تشمل القطاع الإداري، والتخطيط، والمعلومات، والعلاقات العامة، والبحث، والموارد البشرية، والتأمين الصحي، والقطاع المالي، والقوانين، والأنظمة الصحية.
- ✧ تطوير الرعاية الصحية الأولية بهدف إعادة تأهيل شبكة الرعاية الأولية، وضمان توفيرها بشكل معمم وشمولي، وضمان توفير الخدمات الوقائية وتعزيز الانتفاع بها، وتطوير برامج التعليم المستمر للقوى البشرية العاملة في الرعاية الأولية.

- وتشمل الرعاية الأولية برامج صحة الطفل، وصحة المرأة، والتغذية، والسيطرة على الأمراض السارية وغير السارية، والصحة المدرسية، والتنظيف الصحي، وصحة البيئة، والصحة المهنية، والرعاية العلاجية للأطفال والبالغين، وغيرها.
- ✧ تطوير التنظيف الصحي من خلال برامج الصحة الإنجابية وبرامج الأمراض المزمنة.
- ✧ تطوير الرعاية الثانوية (المستشفيات).
- ✧ تطوير الخدمات المساندة والتي تشمل المختبرات، وبنوك الدم، والتصوير الطبي، والخدمات الصيدلانية، والمستشفيات، والمخازن، والتوزيع، والصيانة.

ونجد أن تحقيق هذه الأهداف يؤثر مباشرة على حياة الفقراء، وعلى الرغم من ذلك، اعتبر بعض المسؤولين في الوزارة وزارتهم غير معنية مباشرة بمكافحة الفقر. لذلك، لا نجد أي برنامج مخصص مباشرة لمكافحة الفقر أو لخدمة الفقراء. لذلك، فإن عرض الخطة على المعايير يؤدي إلى الاستنتاج أن الفقر لم يكن حاضراً، وأن الإحصاءات لم تستخدم، وبالتالي، لم تكن هناك مؤشرات تخص الفقر في التخطيط أو المتابعة أو التنفيذ. إلا أن بعض البرامج يخدم بالدرجة الأساسية فئات فقيرة، وإن كان عاماً يستهدف جميع فئات المجتمع. ومن هذه البرامج، برنامج صحة الطفل، وصحة المرأة، والصحة الإنجابية. كما اعتبرت الوزارة من دورها "تقديم الخدمات الصحية للمواطنين المشمولين بنظام التأمين الصحي الحكومي كافة، والأطفال حتى سن 3 سنوات كافة، والفلسطينيين الذين يتوافق مستوى دخلهم مع المعايير الموضوعية للحالات الاجتماعية وفقاً لوزارة الشؤون الاجتماعية" (ص 21).

3-3-4 وزارة التربية والتعليم

لا توجد لدى الوزارة برامج مخصصة للفقراء أو لمكافحة الفقر، إلا أن استراتيجية الوزارة تصبو إلى إيصال التعليم إلى جميع أفراد الشعب الفلسطيني في المناطق السكنية المختلفة، ضمن مجموعة من الأهداف العامة التي شملت:

- ✧ تزويد الطلاب بالقدرة على الالتحاق بالتعليم من خلال بناء المدارس، وإعادة إعمار وصيانة المدارس الموجودة.
- ✧ تحسين نوعية التعليم في فلسطين (الضفة الغربية وقطاع غزة) من خلال توحيد النظام التعليمي، وإنشاء نظام تعليمي فلسطيني، إضافة إلى تحسين مهارات المدرسين من خلال التدريب وإعادة التأهيل، وتزويد المدارس بالمعدات والمختبرات المؤهلة والمكتبات وغيرها من الاحتياجات المدرسية.
- ✧ تنمية وتطوير التعليم الرسمي وغير الرسمي في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال تطوير التعليم الأساسي والثانوي والمهني، وتطوير الكوادر الإدارية في المدارس.
- ✧ تطوير وتنمية الطاقة الإدارية في التخطيط والإدارة والتمويل.
- ✧ تنمية الموارد البشرية من أجل تدعيم النظام التعليمي، وذلك من خلال تحسين أداء المدرسين بالتدريب وإعادة التأهيل.

من جهة أخرى، تعفي الوزارة أبناء بعض الفئات من الرسوم المدرسية السنوية،⁴² ويشمل ذلك الحالات الاجتماعية التي تتلقى المساعدة من وزارة الشؤون الاجتماعية وغيرها.

وعند عرض استراتيجية وزارة التربية والتعليم على المعايير المعتمدة نجد أن الخطة لم تشر إلى الفقر في الأراضي الفلسطينية، ولم يظهر "تخفيض الفقر" كهدف من أهدافها، ولم تستخدم الخطة إحصاءات الفقر المتاحة، حيث أنها لم توضع لمكافحة الفقر. من جهة أخرى، استهدفت استراتيجية التربية والتعليم جميع الشعب الفلسطيني، ولم تخصص فئة محددة بأي من برامجها، لذلك، لم تكن هناك حاجة لتوصيف تفصيلي للمستهدفين.

⁴² وهي رسوم رمزية لا تغطي تكاليف الكتب المدرسية التي توزع مجاناً على جميع الطلاب.

4-3-4 وزارة المالية

لا يوجد لدى وزارة المالية برنامج خاص بمكافحة الفقر أو بفئة من الفئات المهمشة في المجتمع. تقوم وزارة المالية الفلسطينية بتحضير الموازنة العامة، وبالتالي تخصيص الموارد للوزارات المختلفة. والوزارة مسؤولة عن الإجراءات المتبعة في الجباية الضريبية والرسوم الأخرى. وعليه، فإن للوزارة دوراً مهماً في مكافحة الفقر. وقد تمت مناقشة الموازنة وقانون ضريبة الدخل المقترح في الجزء السابق.

4-3-5 وزارة الزراعة

تكتسب وزارة الزراعة الفلسطينية أهمية مميزة في مكافحة الفقر، وبخاصة أن الإحصاءات تشير إلى أن الفقر في الأراضي الفلسطينية متركز في الريف. وأعدت الوزارة خطة ثلاثية (1998 - 2000) لتنمية القطاع الزراعي الفلسطيني. وشملت الخطة مجموعة من المشاريع (28 مشروعاً). وبديء بتنفيذ 13 مشروعاً في مجالات استصلاح الأراضي وتأسيس مراكز البحث والتطوير وفتح الطرق الزراعية وغيرها. كما أن هناك مجموعة من المشاريع المشابهة تم تمويلها وهي في المراحل الأولى للتنفيذ، ومجموعة أخرى مقترحة تنتظر التمويل، ومنها مشروع يخص محافظة القدس، ويشمل إقامة محطة للأبحاث الزراعية، ومشروع مخصص للأغوار. وتهدف هذه المشاريع إلى تحسين الوضع الاقتصادي للمزارعين والريف بشكل عام. كما أشار مسؤولو الوزارة إلى وجود برنامج لإعادة تأهيل الأراضي في المناطق النائية في الضفة الغربية وقطاع غزة، مخصص للفقراء من المزارعين، بتمويل من برنامج الغذاء العالمي، إلا أننا لم نتمكن من الحصول على خطة هذا البرنامج أو آلياته. ويتضح من وثيقة مقترح المشروع (Proposal) (Ministry of Agriculture, 2000) أن معالجة الفقر كانت الهدف العام للبرنامج، كما أن رفع دخل المزارع، وإيجاد فرص عمل للمجموعات الأقل حظاً، وزيادة دور المرأة ووعيها تجاه التنمية الريفية، كانت من بين الأهداف التفصيلية. وحددت وثيقة المشروع عدد العائلات المستفيدة ووزعتها على مناطق ريفية في الضفة الغربية وقطاع غزة دون تبرير لهذا التوزيع، أو توضيح

القاعدة المستخدمة فيه، ودون تحديد لمواصفات العائلات المختارة. واستخدمت وثيقة مقترح المشروع الإحصاءات الفلسطينية الواردة في تقرير الفقر-1998 الصادر عن الفريق الوطني لمكافحة الفقر، في التبرير لاستهداف المناطق الريفية (بشكل عام وليس القرى التي وقع الاختيار عليها) والحاجة إلى دعم المزارع الفلسطيني. كما أن الوثيقة لم تشر إلى المؤشرات التي ستستخدم في متابعة المشروع وقياس مدى تحقيقه لأهدافه.

وتقوم الفكرة على تشغيل المزارعين الصغار في استصلاح الأراضي وتجديدها مقابل أجر عينية من الطعام، بالإضافة إلى تدريب المرأة الريفية في المجالات المختلفة. وعلى الرغم من جاذبية الفكرة، فإن المقترح لا يفصل في أسباب ومزايا هذا الأسلوب مقارنة مع الأجور النقدية، كما أنه لم يفصل في خصائص الفئات المستفيدة أو آلية اختيار المستفيدين. من جهة أخرى، يبدو أن تكلفة العمل في مشاريع استصلاح الأراضي قياساً بأيام العمل مرتفعة نسبياً، ويبدو أن الأجر المقترح (6.5 كغم من الطعام مكونة من الطحين والأرز والسكر والزيت) زهيد نسبة إلى ما يستطيع العامل الحصول عليه في قطاعات أخرى، أو مقارنة مع خط الفقر الرسمي، ما سيشكل عائقاً أمام استقطاب المزارعين للمشاركة في البرنامج.

من جهة أخرى، صدر عن الوزارة مسودة "السياسة الزراعية الفلسطينية" والتي تهدف بالدرجة الأساسية إلى تنمية وتطوير الريف الفلسطيني من خلال تحقيق التنمية الريفية المتكاملة. وذكرت الوثيقة أن الآلية ستتضمن إشراك المنظمات الأهلية والمجتمعات المحلية في العملية، بالإضافة إلى "إدماج النوع والشباب الريفي في التنمية"، وتشجيع إنشاء تنظيمات المزارعين. واقترحت الوثيقة تمويل بعض الأنشطة الزراعية مثل إنتاج المزارعين الصغار، إضافة إلى "إيجاد طرق غير تقليدية لتمويل الأنشطة الزراعية والريفية، وذلك ليتماشى مع المعتقدات الدينية للمزارعين" التي تحرم الربا. وعند عرض خطة التنمية الزراعية والسياسة الزراعية الفلسطينية على المعايير نجد أن الفقر لم يكن محورا أساسيا فيهما. إلا أن استهداف المزارعين والريف بشكل عام، واستهداف تحقيق تنمية ريفية متكاملة، والإشارة إلى إشراك النساء والشباب في التنمية الريفية يؤثر بصورة مباشرة على الفقر والفقراء، حيث أن فقراء الريف والعاملين في الزراعة

يشكلون نسبة كبيرة من الفقراء الفلسطينيين (راجع الجزء الثالث من هذا البحث). كما أن اقتراح السياسة الزراعية تمويل المزارعين الصغار يصب في الاتجاه نفسه، إلا أن التفاصيل قليلة حول الأهداف المحددة أو توصيف الفئة المستهدفة، كما أن الخطط ما زالت في طور الإعداد.

4-3-6 وزارة الحكم المحلي

تعاني المناطق الفلسطينية من أشكال مختلفة من الفقر والحرمان، سواء فيما يتعلق بقلة الدخل والاعتماد على العمل في إسرائيل، أو ضعف (أو حتى غياب) الخدمات الاجتماعية، وخصوصاً التعليم والصحة، أو ضعف البنية التحتية الاقتصادية، وخصوصاً الطرق وشبكات المنافع العامة المختلفة، أو ضعف إمكانات مجالس الحكم المحلي في توفير الخدمات المختلفة، أو ضعف قدرات أولئك القائمين على هذه المجالس في المجالات الإدارية. وتبرز هذه المشاكل بصورة واضحة في المناطق الريفية الفلسطينية. وعلى الرغم من أن بعض المسؤولين في الوزارة لا يعتبرونها معنية مباشرة بالفقر، وعلى الرغم كذلك من عدم وجود برنامج خاص بمكافحة الفقر، فإن "المناطق السكنية الفقيرة والمجالس المحلية الأقل حظاً تأخذ حيزاً واضحاً في نشاط الوزارة"⁴³. ويؤثر برنامج التنمية الريفية المحلية، الذي تديره الوزارة بتمويل من برنامج الإنماء التابع للأمم المتحدة (UNDP) والمجموعة الأوروبية، بصورة مباشرة وغير مباشرة، على الفقر والفقراء في المواقع التي يغطيها.

يستمر البرنامج لمدة أربع سنوات بدءاً من أيلول 1999، ويتكون من مراحل متعددة تنتهي الأولى بنهاية العام 2000. وبحسب خطة البرنامج (UNDP/PAPP, 2000)، فإن أهم الأهداف تتمثل في:

✧ دعم جهود السلطة الوطنية الفلسطينية وجهود وزارة الحكم المحلي في تعزيز اللامركزية في الإدارة العامة.

⁴³ مقابلة مع مدير عام التنمية الريفية في الوزارة.

- ✧ دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية وخلق فرص عمل جديدة.
- ✧ دعم قدرات مجالس الحكم المحلي الصغيرة.
- ✧ تقليص الفوارق في الإمكانيات بين المجالس المحلية القروية وغيرها في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- ✧ توفير خدمات البنية التحتية المحلية.

وتم التركيز على مشاريع بناء المؤسسات والإمكانات وعلى مشاريع خدمات البنية التحتية. واشتملت المرحلة الأولى من البرنامج على منطقتين (Micro Regions)، الأولى في منطقة القدس وتشمل 21 قرية، والأخرى في منطقة رام الله وتشمل 19 قرية. وأشار تقرير البرنامج إلى أن شروط اختيار القرى تتمثل بـ:

- ✧ الفقر بحسب الإحصاءات الفلسطينية.
- ✧ الاعتماد الكبير على سوق العمل الإسرائيلية كمصدر للدخل.
- ✧ محدودية الأراضي القابلة للزراعة.

وتم اختيار مشاريع كل قرية بناء على مسح لاحتياجاتها تم بالتعاون مع وبمشاركة المجلس المحلي ومؤسسات المجتمع المحلي الأخرى. وبلغ عدد المشاريع في هذه المرحلة 43 مشروعاً موزعة على استصلاح الطرق وتعبيدها، وبناء المراكز المتعددة الاستعمال (عيادات طبية، ومقرات للمجالس المحلية، ومقرات للأندية، وغيرها) وتوسيع المدارس وترميمها وبناء الجديد منها، وتمديد شبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي. واشترط البرنامج مساهمة المجتمع المحلي بنسبة 10% من تكاليف المشاريع، وأعطيت الأولوية للمشاريع التي تخدم مجموعة من القرى. ويؤثر ذلك على مدى استفادة القرى الفقيرة من هذه المشاريع لعدم تمكنها من دفع حصتها. وعند عرض هذا البرنامج على المعايير المعتمدة، نجد:

- ✧ حضور الفقر في التخطيط للبرنامج وفي استهداف القرى، وإن لم يظهر تخفيض الفقر كأحد الأهداف المباشرة للبرنامج.
- ✧ استخدام الإحصاءات الفلسطينية حول الفقر في اختيار المناطق.

- ✧ تمثلت الفئة المستهدفة بالقرى ومجالس حكمها، وتمت دراسة احتياجات هذه القرى، وبالتالي تم التعرف على وضعها وظروفها.
- ✧ لم يعتمد البرنامج مؤشرات محددة للتخطيط أو المتابعة أو التنفيذ. وقد يكون اهتمام البرنامج بتوفير البنية التحتية الأساسية السبب الرئيس في الاستغناء عن اعتماد المؤشرات. فالقرية التي ليس فيها مدرسة أساسية، تحظى بهذا المشروع بغض النظر عن مؤشرات الدخل، أو مؤشر طول الطرق إلى السكان (مثلاً).
- ✧ يتميز هذا البرنامج باعتماد أسلوب إشراك المجتمع المحلي (المستفيد من البرنامج) في تحديد الاحتياجات وترتيب أولوياتها.
- ✧ لا تذكر خطة البرنامج شيئاً عن تنسيق التنفيذ، سوى الإشارة إلى قيام وزارة الحكم المحلي (والمجلس المحلي) بترتيب التراخيص اللازمة.

4-3-7 وزارة الإسكان

تستهدف برامج وزارة الإسكان (بحسب استراتيجية الوزارة) بالدرجة الأساسية ذوي الدخل المحدود والمتوسط. وتتخلص الأهداف العامة لاستراتيجية الوزارة بما يلي:

- 1- تمكين الأسر الفلسطينية، وخاصة ذوي الدخل المحدود، من العيش في سكن صحي ومناسب.
- 2- تشجيع مساهمة مؤسسات التمويل والإقراض الخاصة بالإسكان في تطوير الإسكان عن طريق تقديم القروض بشروط ميسرة تتناسب وإمكانيات ذوي الدخل المحدود والمتوسط.
- 3- تأمين وتهيئة المناخ المناسب للقطاع الخاص للمساهمة في مشاريع الإسكان (وبخاصة قليلة التكلفة).
- 4- وضع القوانين والنظم والتشريعات اللازمة لقطاع البناء والإسكان والعقار.
- 5- تطوير وتنظيم صناعة وتكنولوجيا البناء والعمارة في فلسطين.

وقد سعت الوزارة إلى تحقيق هذه الأهداف من خلال إنجازات الفترة 1994-1997 التي شملت:

- ✧ وضع قانون تملك وتأجير الوحدات السكنية ونظام الإسكان التعاوني.
- ✧ إعداد نظام ضبط الجودة لمواد البناء.
- ✧ إقامة بعض المشاريع الإسكانية للفئات المتوسطة.
- ✧ الشروع بتنفيذ مشاريع إسكانية كبيرة لذوي الدخل المحدود.
- ✧ تأسيس مؤسسة الرهن العقاري الثانوي (الشركة الفلسطينية لتمويل وإعادة تمويل الرهن العقاري) بمساعدة البنك الدولي.
- ✧ تأمين قسائم إسكان لسكن الفئات الفقيرة، وذات الدخل المتدني في مناطق مختلفة من قطاع غزة.
- ✧ تحديد وتسليم قسائم الأراضي الخاصة بالجمعيات التعاونية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

من جهة أخرى، ساقنت الوزارة "أهدافها العملية" لفترة خطة التنمية الفلسطينية (1998-2000) لتشمل مواصلة تنفيذ مشاريع الإسكان التي تشرف عليها الوزارة، وتمكين فئات الدخل المحدود والمتوسط من الاقتراض لأغراض الإسكان من خلال الشركة الفلسطينية لتمويل وإعادة تمويل الرهن العقاري، وجذب القطاع الخاص للمشاركة في مشاريع الإسكان المخصص لذوي الدخل المحدود والمتوسط.

وعند عرض استراتيجية وزارة الإسكان على المعايير المعتمدة نجد ما يلي:

1- حضور الفقر:

كان الفقر حاضرا في الأهداف العامة للاستراتيجية وفي تخطيط مشاريع الإسكان المختلفة. فعلى الرغم من عدم اعتبارها برامج لمكافحة الفقر، فإنها استهدفت "الفئات الفقيرة" و "ذوي الدخل المحدود والمتوسط" أو "الدخل المتدني". لكن هذه الاستراتيجية لم تتضمن أهدافا محددة بصورة كمية خلال الفترات المختلفة التي

تناولتها. ولم يظهر تعبير "معالجة الفقر أو مكافحته" ضمن الأهداف العامة للاستراتيجية. ولم يكن هناك تشخيص للوضع الفلسطيني العام أو الاحتياجات السكنية للشعب بعامة أو الفقراء بخاصة.

2- استخدام الإحصاءات:

لم تستخدم استراتيجية وزارة الإسكان إحصاءات الفقر الفلسطينية، أو بيانات الحسابات القومية التي تبين متوسط دخل الفرد. كما أنها لم تستخدم تقارير الفقر الفلسطينية في صياغة السياسة السكنية والتوزيع الجغرافي التي اعتبرت "خلق حالة من التوازن بين الريف والحضر" أحد أركانها، إضافة إلى تحقيق "التوازن البيئي والديمقراطي المنشود". تجدر الملاحظة هنا إلى أن الاستراتيجية تدعو إلى "تجميع المعلومات المتوفرة عن الإسكان والمرافق العامة كافة، وتحليلها لاستخدامها في التخطيط".

3- المستهدفون:

حددت استراتيجية وزارة الإسكان الفئات المستهدفة بصورة عامة من خلال تعابير مثل "الفئات الفقيرة" و "نوي الدخل المتدني والمحدود والمتوسط" . إلا أنها لم تعرف أيًا من هذه التعابير، وبالتالي بقيت الأمور عامة وخاضعة للتفسيرات المختلفة. من جهة أخرى، لم تستهدف الاستراتيجية فئات خاصة كالنساء أو سكان القرى أو غيرها، كما لم تحدد آلية اختيار مواقع المشاريع السكنية المختلفة، إلا أنها حددت آلية اختيار المستفيدين من مشاريع الإسكان، والذين يشملون جميع الموظفين والعاملين في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء النقابات، وتتوفر فيهم الشروط:

- ✧ أن لا يملك بيتا.
- ✧ أن يكون قادرا على دفع مبلغ، مقدماً، يختلف باختلاف مواصفات الوحدة السكنية.
- ✧ أن يكون قادرا على سداد الأقساط.

ويبدو أن هذه المعايير تستثني الفئات الفقيرة والعاطلين عن العمل الذين لا يستطيعون سداد الأقساط أو تقديم الضمانات بذلك.

4- المؤشرات والمتابعة:

لم تعتمد الاستراتيجية أهدافا كمية محددة، وبالتالي لم تتناول الوضع السكني بمؤشرات معينة، كما أنها لم تعتمد مثل هذه المؤشرات في أهدافها العامة أو في تحديد المواقع الجغرافية المختلفة لمشاريع الإسكان التي تشرف عليها وزارة الإسكان. وعلى الرغم من اعتماد الوزارة على مهندسيها وخبرائها في متابعة تنفيذ المشاريع الإسكانية المختلفة (تنفذ من خلال القطاع الخاص)، فإنها لم تحدد آلية لمتابعة أهداف الاستراتيجية العامة أو أهداف المشاريع المختلفة.

5- المشاركة:

لم تشر استراتيجية الإسكان إلى أية مشاركة لجهات غير الوزارة في صياغة الاستراتيجية، أو في تحديد المشاريع الإسكانية المختلفة. كما أنها لم تشر إلى مشاركة الفئات المستهدفة في ذلك، لكنها تشير إلى "تفعيل مشاركة المجتمع في حل مشكلة الإسكان عن طريق تفعيل الجمعيات التعاونية الإسكانية" وإن كان ذلك مهما كأحد محاور الاستراتيجية، فإنه لا يعني المشاركة في صياغة أو نقاش الاستراتيجية ذاتها أو الخطط التنفيذية للوزارة.

6- التنسيق:

تدعو الاستراتيجية إلى "تفعيل التعاون بين الوزارات والمؤسسات التي لها علاقة بالإسكان والبنية التحتية والتمويل"، إلا أنها لم تحدد آلية معينة لهذا التنسيق.

4-3-8 وزارة الأوقاف والشؤون الدينية

ليس لدى وزارة الأوقاف برنامج لمكافحة الفقر، إلا أن الوزارة تساعد بعض الفئات الفقيرة من خلال رعايتها لدور الأيتام الإسلامية التي تكفل الأيتام في مراحل الطفولة

بالرعاية والتعليم، ومن خلال توفير بعض المدارس الشرعية المجانية. كما أن الوزارة تقيم دورات مهنية خاصة بالنساء. وتتميز هذه البرامج بصغرها من حيث الطاقة الاستيعابية وتمركز مقارها في المدن الرئيسية، ما يشكل عقبة أمام الفقراء في مناطق الريف الراغبين بالاستفادة من هذه المدارس أو الدورات المهنية. من جهة أخرى، تعاني هذه البرامج من ضعف الإمكانيات المالية، وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه البرامج تخفف من حدة الفقر لكنها لا تعالجه.

بالإضافة إلى ذلك، ترخص وزارة الأوقاف لجان الزكاة، وتشرف على نشاطها، إلا أنها لا تساهم في ميزانياتها. وتعتبر لجان الزكاة من المنظمات غير الحكومية أو الأهلية وهذه لا يشملها نطاق هذا البحث. ولم يتوفر لدى الوزارة استراتيجية موثقة أو خطط لبرامجها، بحيث يمكن عرضها على المعايير المعتمدة.

4-3-9 وزارة العمل

لا توجد خطة لدى وزارة العمل الفلسطينية لمكافحة الفقر. وعلى الرغم من الدور المحوري الذي يجب أن تلعبه الوزارة في مكافحة الفقر، ووضع البرامج الخاصة بالتدريب والتأهيل الموجهة للفقراء والفئات المعرضة للفقر، فإن بعض المسؤولين فيها لا يرون ضرورة وجود مثل هذه الخطة لدى الوزارة، وإنما يرون دورها معززا لدور وزارات أخرى في وضع الخطة الوطنية لمكافحة الفقر. وتوجد لدى الوزارة حاليا دائرة للتشغيل وأخرى للتدريب المهني. أما دائرة التشغيل فعملت على صياغة استراتيجية التشغيل الفلسطينية، وتعمل على بناء نظام معلومات محوسب حول سوق العمل ورفع مستوى الخدمات التي تقدمها مكاتب التشغيل للعمال وللعاطلين عن العمل.

استراتيجية التشغيل

وركزت استراتيجية التشغيل (وزارة العمل، 2000) على معالجة مشكلة البطالة التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني. وقدمت الاستراتيجية مقترحات لسياسات عامة لم يتم تحديدها بأهداف أو وسائل كمية تنطلق من القدرات الفلسطينية. وبذلك كانت مقترحات

الاستراتيجية تقليدية وعامة من قبيل تشجيع الاستثمار الخاص عن طريق خلق المناخ المناسب للاستثمار، وإنشاء البنية التحتية الصناعية، وتشجيع سبل الإقراض على المدى المتوسط، وبخاصة للشركات الصغيرة، وتطوير المناطق الصناعية الصغيرة والكبيرة، وتنمية الصادرات والتنمية التنظيمية والقانونية، وتطوير الخدمات المساندة للشركات والمؤسسات، ووضع خطط لتسهيل القروض الصغيرة، وتوفير رؤوس الأموال للمشاريع الصغيرة.

وبالمجمل، لم تتناول استراتيجية التشغيل الفقر، ولم تستهدف الفقراء إلا ضمن استهدافها المشاريع الصغيرة، واهتمامها بخلق فرص العمل الجديدة. إلا أن التأثير عام وغير مباشر على الفقراء. وما زالت الاستراتيجية سياسة مقترحة لوزارة العمل الفلسطينية، ولم تعرض على مجلس الوزراء أو المجلس التشريعي.

صندوق تنمية التشغيل الفلسطيني

وتقترح وزارة العمل برنامجا خاصا بالعاطلين عن العمل بعنوان "صندوق التشغيل الفلسطيني". وتقوم الفكرة على إنشاء صندوق خاص بإنشاء المشاريع الإنتاجية الصغيرة، وأن يكون العاطلون عن العمل هم الفئة المستهدفة للصندوق. وتكون الآلية على شكل قروض ميسرة، وتدريب لتأهيل العاطلين عن العمل في المجالات الإدارية والفنية، كما سيقوم المشروع بإجراء الأبحاث والدراسات الميدانية. ويعطي المشروع الأولوية لخريجي الكليات الفنية والتخصصية، وفئات اللاجئين والعائدين والأسرى.

ويعتمد الصندوق، كما هو مقترح، على مصادر تمويل متعددة تشمل السلطة الوطنية الفلسطينية، ومساهمة أصحاب الأعمال والغرف التجارية، ومساهمة اتحادات العمال، والمساعدات والهبات والتبرعات من مصادر مختلفة.

إن هذا الاقتراح حري بالدراسة والتقنين لإصدار القوانين اللازمة التي تمكن من تنفيذ فكرة الصندوق، حيث أن هذا يمكن أن يشكل جزءا من قوانين التأمينات الاجتماعية،

وخاصة التأمين ضد البطالة، بحيث يمكن أن يُشترط استحقاق التأمين ضد البطالة بالانخراط في برنامج التدريب والتأهيل التابع للصندوق، ثم يُتخذ القرار المُشترك من قبل المتدرب وهيئة الصندوق، فيما إذا كان سيستفيد من الصندوق أم لا. وعلى الرغم من عدم تناول مشروع الصندوق، ظاهرة الفقر ومكافحته، مقابل تركيزه على معالجة البطالة، فإن هذا الاقتراح يشكل خطوة متقدمة في معالجة فقر الإمكانات من خلال تمكين الفقراء، وهذا هو المفهوم السائد في الأدبيات الحديثة التي تتناول مفهوم الفقر ومكافحته.

لم يتضمن المشروع المقترح أهدافاً محددة (كمية) لنطاق عمله، كما أنه لم يستخدم الإحصاءات المتاحة حول الفقر، وهو على الرغم من حصر الفئة المستهدفة بالعاطلين عن العمل، فإنه لم يفصل في خصائص المستهدفين وإمكانياتهم. ولم تكن هناك إشارة للمؤشرات التي ستستخدم في متابعة المشروع وتقييم آثاره. كما أن المشروع لم يشترك في إعداد ممثلين عن العاطلين عن العمل، حيث أن دائرة سياسات سوق العمل في الإدارة العامة للتشغيل في وزارة العمل هي التي أعدته.

التدريب المهني

تدير وزارة العمل مجموعة من مراكز التدريب المهني ورثتها عن الإدارة المدنية الإسرائيلية. وقد بلغ عددها 13 مركزاً موزعة على المدن الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد كان الغرض الأساسي من إنشاء هذه المراكز إعداد عمال شبه مهرة في مجالي البناء بشكل خاص لتغطية احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي، وكان التدريب لمدة قصيرة، ومقتصراً على المهارات الأساسية. وانتقلت مسؤولية هذه المراكز إلى وزارة العمل الفلسطينية العام 1995. وضعت وزارة العمل خطة لتطوير هذه المراكز ونظام التدريب بشكل عام بحيث يكون مرناً وفعالاً ومستداماً ومرتبطة باحتياجات سوق العمل الفلسطينية. ولتحقيق ذلك، تم تأسيس مجلس استشاري وطاقم للخبراء في التدريب المهني ليسانع في مهمة وضع استراتيجية جديدة لنظام التدريب (حشوة، 1998).

وتجدر الإشارة إلى أن التدريب والتعليم المهني والتقني الفلسطيني تشرف عليه جهات عدة ، فإضافة إلى وزارة العمل تدير كل من وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة التربية والتعليم، ووكالة الغوث، وجمعيات خيرية، ومؤسسات تنمية مختلفة، برامج تدريب خاصة بها. وتقتراح الاستراتيجية الوطنية التنسيق بين هذه الجهات المتعددة من خلال دمجها وتوحيد إدارتها تحت إشراف وزارة التربية والتعليم. واقتترحت الاستراتيجية اعتماد نظام الوحدات المنهجية الذي يمكن خريجي نظام التعليم التقني من إكمال تعليمهم الجامعي سواء الأكاديمي أم التقني.

ورأت الاستراتيجية أن يستهدف نظام التدريب المهني والتعليم التقني:

- ✧ خريجي النظام التعليمي الأساسي.
- ✧ المتسربين من المدارس.
- ✧ الكبار الذين يحتاجون إلى تدريب إضافي أو إعادة تأهيل.
- ✧ العاطلين عن العمل الذين يحتاجون إلى التدريب أو إعادة التأهيل.

وتقتراح الاستراتيجية تخصيص حصص من المقاعد للنساء وذوي الإعاقات أو الاحتياجات الخاصة.

ويلاحظ أن الاستراتيجية لم تعالج ظاهرة الفقر، ولم تستهدف الفقراء في آلياتها. فالاستراتيجية عامة للجميع وتساعد الفقراء بصورة غير مباشرة من خلال إمكانية استفادتهم من البرامج. كما أن تحسين مهارات العاطلين عن العمل والمتسربين من المدارس يعمل على تخفيض البطالة، ومن ثم جعل معالجة الفقر أقل صعوبة.

4-3-10 وزارة التخطيط:

تتمثل مهمة وزارة التخطيط الفلسطينية بتحضير الخطط العامة التي تطبق التوجهات السياسية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. لذلك لا يوجد هناك برامج خاصة في الوزارة لمكافحة الفقر، إلا أن الوزارة مسؤولة عن تحضير الاستراتيجية الوطنية

لمكافحة الفقر. كما تقوم الوزارة بتحضير خطط التنمية الفلسطينية والتي تمت مناقشتها في الجزء السابق. من جهة أخرى، تعكف بعض دوائر الوزارة على وضع استراتيجيات للطفل والمرأة.

4-3-11 وزارة الصناعة:

لا توجد لدى وزارة الصناعة الفلسطينية خطة أو برنامج لمكافحة الفقر. إلا أن الوزارة تعمل على وضع استراتيجية لتطوير الصناعات التقليدية وأخرى لتنمية المصادر الطبيعية. ويتم ذلك في سياق تطوير القطاع الصناعي بشكل عام من خلال سياسات تشجيع القطاع الخاص ودعم الاتحادات الصناعية. وهذا في العادة يخدم الصناعات المتطورة والكبيرة نسبياً. وعلى الرغم من أنه ليس من الضروري أن ترتبط الصناعات التقليدية بالفقر، فإن كونها صناعات صغيرة نسبياً في الغالب يعني أنها مرتبطة بفئات معرضة للفقر. كما أن تطوير المصادر الطبيعية يعني تطوير القطاع الزراعي والريف الفلسطيني بشكل عام، وإذا ما تم ذلك بكفاءة وفاعلية، فإنه سيؤثر إيجابياً على مستويات المعيشة للفقراء من خلال رفع مستويات المعيشة في الريف الفلسطيني. إلا أن تنفيذ هذا البرنامج مرهون بانتقال السيادة على المصادر الطبيعية من الإسرائيليين إلى الفلسطينيين.

من جهة أخرى، تشجع وزارة الصناعة تأسيس وتنظيم المناطق والمدن الصناعية الحدودية⁴⁴ والداخلية والبلدية. وتهدف هذه المدن إلى توفير فرص عمل للفلسطينيين العاملين في الاقتصاد الإسرائيلي، بالإضافة إلى تنظيم القطاع الصناعي لاستيعاب نسبة أكبر من القوى العاملة المحلية. وستكون لذلك آثار عامة على الاقتصاد الفلسطيني الكلي، وبالتالي على الفقراء بصورة غير مباشرة، إلا أنها لن تؤدي إلى القضاء على ظاهرة الفقر، بل إنها لن تنهي الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلية.

⁴⁴ هذا تعبير يستخدم في وصف المدن الصناعية التي اتفق على إقامتها ضمن عملية التسوية السياسية في المناطق القريبة من ما يعرف بالخط الأخضر، ومن المفترض أن تقام فيها مشاريع صناعية مشتركة (فلسطينية-إسرائيلية-أوروبية-أمريكية-...).

4-3-12 وزارة البيئة:

صدر عن وزارة البيئة الفلسطينية، في تشرين الأول 1999، تقريراً بعنوان الاستراتيجية البيئية الفلسطينية. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى "تحديد وتحليل المشاكل البيئية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية وأسبابها، وتعريف الأهداف البيئية الفلسطينية وتقديم مجموعة من الأولويات الإجرائية التي يمكن أن تؤدي إلى تحقيق تلك الأهداف" (وزارة البيئة، 1999). ولم تتعرض الاستراتيجية إلى مشكلة الفقر في الأراضي الفلسطينية بأية صورة. وبالتالي لا يمكن عرضها على المعايير المعتمدة.

4-3-13 الوزارات الأخرى

تمت مراجعة خطط وبرامج وزارات أخرى مثل وزارات الاقتصاد والتجارة، والثقافة، والرياضة والشباب، ولم نجد فيها ما يمكن وصفه بالاستراتيجية أو الخطة العامة للوزارة بشكل عام. من جهة أخرى، ليس لدى أي منها برنامج لمكافحة الفقر.

4-3-14 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)

تأسس المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) في تشرين الثاني العام 1993 ليقوم بعملية تنسيق وإدارة المساعدات الدولية للفلسطينيين التي تعهدت بها الدول المانحة، كجزء من اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل التي وقعت في أيلول من العام 1993. وقد أعد بكدار بالتعاون مع البنك الدولي برنامج المعونة الطارئة للشعب الفلسطيني ضمن برنامج للاستثمار العام الذي تعهدت الدول المانحة بتمويله خلال الفترة 1994 - 1998 بتكلفة تقدر بـ 2.4 مليار دولار. واتفق على أن توزع هذه المساعدات على:

✧ البرنامج التنموي والذي يقسم إلى مشاريع الاستثمار العام والمشاريع الداعمة للقطاع الخاص. (يشكل الجزء الأعظم من المساعدات).

- ✧ برنامج المساعدات الفنية ويضم مشاريع تهدف إلى النهوض بالقدرات الإدارية للفلسطينيين. (وصلت موازنته إلى 75 مليون دولار⁴⁵).
- ✧ مساعدة "الحكومة المركزية" الفلسطينية في نفقاتها التشغيلية لفترة محدودة (بشكل جزئي يسيرا من المساعدات).

وقد تمت بلورة أهداف خاصة بالقطاعات المختلفة من البنية التحتية الفلسطينية ضمن برنامج المساعدة الطارئة، وشملت قطاعات المياه، والصرف الصحي، والنفائات الصلبة، والنقل والمواصلات، والطاقة، والتعليم والصحة، والرفاه الاجتماعي، والحكم المحلي. واختلفت الأهداف التفصيلية باختلاف القطاعات، إلا أن القاسم المشترك بينها تمثل في رفع مستوى البنية التحتية الفلسطينية، التي تركها الاحتلال بصورة بائسة، لتصبح قادرة إلى استيعاب تنمية فلسطينية مستدامة.

خضع توزيع المشاريع (الاستثمارات) على مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وفق معايير اعتمدت حجم السكان المستفيدين من المشروع، واحتياجات المنطقة المقترحة، وكان أن نتج عن ذلك ترتيب للمناطق الفلسطينية حسب الأولوية التالية:

- ✧ قطاع غزة.
- ✧ المناطق الريفية في الخليل، ومحافظة قلقيلية، ومحافظة جنين، وأريحا ونهر الأردن (الأغوار).
- ✧ مدينة الخليل، ومحافظة طولكرم، ومحافظة نابلس، والمناطق الريفية في رام الله، ومحافظة بيت لحم.

أما معايير اختيار المشروع فشملت:

- ✧ مدى ملائمة المشروع للاستراتيجية الكلية للقطاعات.
- ✧ الجدوى الاقتصادية والفنية والاجتماعية للمشروع.

⁴⁵ أفاد المدير العام لبيكار أنه قد تم صرف مبلغ 23.5 مليون دولار فقط على هذا البرنامج حتى نهايته في 2000/8/31.

- ✧ مدى سهولة التنفيذ.
- ✧ مدى مساهمة المجتمع المحلي في تمويل المشروع.
- ✧ عدد المستفيدين من المشروع.
- ✧ تأثير المشروع على البيئة.

وكان المشروع المقترح يقدم مباشرة إلى بكار من المجلس البلدي أو المحلي المعني أو المنظمات غير الحكومية، حيث يدرس المقترح قسم التطوير التابع لدائرة المشاريع في بكار. ثم اعتمدت الآلية (منذ العام 1998) وزارة الحكم المحلي كوسيط بين بكار والجهات المقدمة للمشروع المقترح.

وعند عرض برنامج الاستثمار العام على المعايير المعتمدة نجد ما يلي:

1- حضور الفقر:

يبدو أن الفقر في المناطق الفلسطينية كان حاضرا في ذهن الذين وضعوا البرنامج، فقد ظهرت نسب الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة (تقديرية في ذلك الوقت) في سياق وصف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية العامة التي عاشها الفلسطينيون إبان توقيع اتفاق أوسلو، وفي سياق بيان الفرق بين الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن تخفيض الفقر أو معالجته لم يكن من الأهداف العامة للبرنامج العام أو البرامج القطاعية. وقد يكون السبب أن المشروع كان يهدف إلى معالجة حالة الضعف أو التردّي أو الفقر الذي تعاني منه قطاعات البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن حضور الفقر يتجلى في ترتيب المناطق الفلسطينية حسب الاحتياجات، حيث كان هذا الترتيب قريبا إلى حد كبير من ترتيبها حسب مدى انتشار الفقر فيها.

2- استخدام الإحصاءات:

لم يكن هناك تفصيل في استخدام إحصاءات الفقر المتاحة وخاصة عند ترتيب الأولويات المنطقية. إلا أن تقديرات للفقر استخدمت في بيان الفرق بين

مستويات المعيشة في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما استخدمت في السياق ذاته بيانات دخل الفرد واستهلاك الفرد وغيرها.

3- المستهدفون:

استهدفت البرامج المختلفة رفع مستوى وكفاءة البنية التحتية الفلسطينية، وهذا له آثار تنموية كبيرة على الإمكانيات الرأسمالية للاقتصاد الفلسطيني. ومن هنا، فإنه يستهدف الشعب الفلسطيني بعامة الذي سيستفيد من الإمكانيات الجديدة. إلا أن بعض الشروط التي اعتمدت لاختيار المشاريع كانت مجحفة بحق التجمعات السكانية الأكثر فقراً. ومن الأمثلة على ذلك اشتراط تقديم الدراسات الفنية واشتراط مساهمة المجتمع المحلي في التمويل⁴⁶.

4- المؤشرات والمتابعة:

لم يعتمد البرنامج مؤشرات محددة في صياغة أهدافه العامة أو القطاعية. كما أنه لم تكن له أهداف كمية محددة. وعلى الرغم من المتابعة الحثيثة لمراحل تنفيذ المشاريع، فإنه لم تكن هناك آلية لمتابعة مدى تحقق الأهداف.

5- المشاركة:

قام البنك الدولي وخبراء فلسطينيون استخدمهم "بكدار" بصياغة البرنامج بتفاصيله وأولوياته وبرامجه القطاعية، لم تكن هناك مشاركة للمجتمع المحلي في صياغة الاستراتيجية العامة والآليات، إلا أن الاعتماد على المجتمع المحلي في تقديم المشاريع المقترحة يعني بالضرورة مشاركته في تحديد احتياجاته، وإن كان ذلك على شكل مشاريع متناثرة، وليس ضمن خطة متكاملة.

⁴⁶ اعتمدت هذه الشروط في برنامج تنمية المجتمع الذي خصص له 35 مليون دولار.

6- التنسيق:

كان هناك تنسيق في مراحل التنفيذ أكثر مما كان في مراحل الصياغة والتخطيط والاختيار، حيث كان لا بد من درجة عالية من التنسيق بين بكدار والدول المانحة والمجالس المحلية ووزارة الحكم المحلي والمنظمات غير الحكومية.

برنامج التشغيل الطارئ:

نفذ المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار) برامج للتشغيل الطارئ في أوج سياسة الحصار الاقتصادي (الإغلاق) التي انتهجتها إسرائيل ضد الاقتصاد الفلسطيني في العامين 1995 و1996. واستهدفت هذه البرامج تشغيل أكبر عدد ممكن من أولئك الذين فقدوا عملهم في الاقتصاد الإسرائيلي بصورة مؤقتة. وقد كان لها تأثير مباشر وكبير نسبياً (ولكنه مؤقت) على الفقر والفقراء في المجتمع الفلسطيني خلال تلك الفترة (البطمة وسير، 1996). وقام البنك الدولي والدول المانحة بتمويل هذه البرامج، وانتهت هذه المشاريع بانتهاء التمويل بعد انخفاض عدد أيام الإغلاق بعد العام 1997. كما تجدر الإشارة إلى أن مؤسسات أخرى غير حكومية نفذت برامج تشغيل طارئ ولكنها خارج نطاق هذا البحث⁴⁷.

من جهة أخرى، ينفذ بكدار مشاريع بنية تحتية متنوعة تنتشر في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتهدف إلى تطوير البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير فرص عمل (وإن كانت مؤقتة) مساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية، وبالتالي تؤثر على الفقر والفقراء بصورة غير مباشرة.

⁴⁷ مثل مؤسسة إنقاذ الطفل والأثروا وغيرها (أنظر البطمة وسير، 1996).

5- الرؤية الفلسطينية الرسمية للفقير

تمت مقابلة 33 من المسؤولين الفلسطينيين في الوزارات المعنية بمعالجة الفقر، شملت وزارات الشؤون الاجتماعية، والصحة، والتربية والتعليم، والمالية، والزراعة، والحكم المحلي، والإسكان، والأوقاف، والعمل، والرياضة والشباب، والثقافة، والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار). وقد تركزت المقابلات حول رؤية هؤلاء المسؤولين حول الفقر، ومدى انتشاره في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأسبابه، وأدوات قياسه ومعالجته، ودور الوزارة، ومستويات التنسيق القائمة. والهدف من ذلك هو التأكد من درجة الوعي الرسمي الفلسطيني لظاهرة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة ومدى حضورها في تفكيرهم وبرامجهم.

وكانت النتائج، بشكل عام، إيجابية على مستوى الرؤى والوعي، إذ وجدت درجة جيدة من الوعي لمشكلة الفقر في الأراضي الفلسطينية، وتصور لا بأس به لأولويات المعالجة. إلا أن النتائج كانت غير مرضية على مستوى نظرة المسؤولين لدور الوزارات في مكافحة الفقر. فقد اعتبر الكثيرون أن وزارات مهمة "لا علاقة لها بمكافحة الفقر". وتعتبر هذه النتائج تطورا واضحا عما كان عليه الوضع بداية تشكيل الوزارات الفلسطينية (El-Solh, 1996). وبالإضافة إلى الخبرة التي اكتسبها الموظفون من خلال الممارسة، أدى نشر تقارير الفقر التي أعدها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والفريق الوطني لمكافحة الفقر، والدراسات التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادي الفلسطيني (ماس) وغيرها، إلى تعميق الإحساس بظاهرة الفقر وجعلها حاضرة في نقاش الخطط والبرامج⁴⁸. من جهة أخرى، فإن تشكيل لجان "مكافحة الفقر" في الوزارات المختلفة من قبل وزارة التخطيط، والاجتماعات والندوات التي عقدت لهذه اللجان (وغيرهم) قد ساهمت في الوعي بالتفاصيل حول الأسباب والمعالجة، ويمكن تلخيص نتائج المقابلات كما يلي:

⁴⁸ لغالبية العظمى ممن تمت مقابلتهم كانوا قد اطلعوا على تقرير الفقر 1998 (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).

- ✧ هناك إدراك عام لوجود مشكلة فقر حقيقية في المجتمع الفلسطيني، فعلى الرغم من ارتباط الفقر في الأراضي الفلسطينية بالبطالة، وبالعلاقة بسوق العمل الإسرائيلي، فإنه، أيضاً، مشكلة بنيوية ستكون موجودة (بشكل أقل بالتأكيد) حتى بعد حل الإشكاليات المتعلقة بالظروف السياسية والاقتصادية، وتلك المتعلقة بالتبعية للاقتصاد الإسرائيلي. قليلون هم أولئك الذين اعتقدوا أن الفقر في الأراضي الفلسطينية ناتج عن الإجراءات الإسرائيلية (إفكار خارجي) وسيزول بزوالها.
- ✧ هناك وعي عام بتباين مستويات الفقر بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين القرى والمدن والمخيمات الفلسطينية.
- ✧ بينما ركز المسؤولون على البطالة، وكون رب الأسرة امرأة، وكبر سن رب الأسرة، كأهم أسباب الفقر، فإن أسباباً أخرى كثيرة ذُكرت منها: ضعف الخدمات الاجتماعية (التعليم والصحة)، وضعف برامج التدريب والتأهيل، وانخفاض الاستثمار الفلسطيني (العام والخاص)، والنظام الضريبي غير العادل، وسياسات الإفقار التي انتهجتها إسرائيل، وارتفاع الأسعار، كما اعتبر عدد قليل منهم الفقراء سبباً في فقرهم!
- ✧ عند الحديث عن مقاييس الفقر، ركزت الغالبية العظمى على مقاييس الدخل والاحتياجات الأساسية. إلا أن البعض ذكر "ضعف رأس المال البشري". وبذلك، نستطيع أن نستنتج أن مفهوم الفقر السائد بين المسؤولين الفلسطينيين هو "فقر الدخل" و "فقر الحاجات الأساسية"، وليس مفهوم "الإمكانات البشرية".
- ✧ ركز معظم المسؤولين على أن معالجة الفقر تشكل محركاً للنمو والتنمية الاقتصادية والشاملة. وعلى الرغم من حداثة هذا المفهوم، فإنه كان واسع الانتشار بينهم، فالمفهوم التقليدي يستدعي معالجة الفقر كظاهرة منفصلة عن التنمية عن طريق الإغاثة والمساعدات الإنسانية، ثم تطور المفهوم إلى معالجة الفقر من خلال التنمية والتشغيل وإنشاء المشاريع الضخمة، ثم تطور من جديد لتصبح معالجة الفقر أساس التنمية وهو ما يعرف "بالتنمية التي محورها البشر" والتي تعتمد مبدأ إشراك الفقراء والمجموعات المهمشة (خاصة النساء) في جميع مراحل التنمية، بدءاً من صياغة الأهداف، وانتهاءً بتنفيذ الخطط والبرامج وتقييمها.

- ✧ ركز الجميع على وجوب وجود استراتيجيات عامة، والتزام أكيد من السلطة تجاه معالجة ظاهرة الفقر. وفي رأيهم، فإن معالجة البطالة لا تكفي لحل مشكلة الفقر، وإن كان ذلك يؤدي إلى تخفيف حدته وانتشاره. من جهة أخرى، أجمع المسؤولون على أن التوظيف العام ليس حلا مناسباً لمشكلة الفقر، وأنه يمكن أن تسهم خطط التنمية العامة في معالجته "إذا أحسن تخطيطها وتنفيذها" ولكن لا بد من وجود برامج مخصصة لمعالجة الفقر تحديداً.
- ✧ تعددت الآراء حول الجهة التي توكل إليها مهمة تنسيق معالجة الفقر. فقد تباينت المقترحات فشملت الحكومة المركزية بأكملها (مجلس الوزراء) والمجتمع المحلي، والوزارات المختلفة. ولكن تردد اقتراح وزارة التخطيط والتعاون الدولي أكثر من غيرها كمنسق لعملية معالجة الفقر، مع التركيز على ضرورة إشراك وزارة الشؤون الاجتماعية (بالدرجة الأولى) ووزارات أخرى كالعمل، والتعليم. وتجدر الإشارة إلى أن البعض طالبوا بإشراك الفقراء في عملية المعالجة، وإشراك مجالس الحكم المحلي والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية.
- ✧ ركز المسؤولون على ضرورة التنسيق الفعال بين الوزارات المختلفة التي تتولى معالجة الفقر، وأن التنسيق الحالي (بعد تشكيل لجان الفقر في الوزارات المختلفة) جيد، ولكنه بحاجة إلى تفعيل أكبر.
- ✧ بعض المسؤولين في وزارات مهمة (الصحة، والتعليم، والعمل) لم يعتبروا وزاراتهم لاعبا مهما في معالجة الفقر، وقد يكون السبب، نظرة هؤلاء إلى نوع الفقر، وحصره في فقر الدخل والحاجات الأساسية، لذلك، تم حصر المعالجة في الوزارات المتصلة بالدخل والتشغيل والتنمية بصورة مباشرة.

6- مكافحة الفقر: توصيات ومقترحات

ترتبط استراتيجية مكافحة الفقر بالمفاهيم المعتمدة للفقر وأسبابه. فالبرامج المناسبة لمكافحة فقر الدخل وفقر الحاجات الأساسية تختلف عن تلك المناسبة لمعالجة فقر الإمكانات، حيث أن أسباب الأنواع المختلفة من الفقر متباينة، ومن ثم يختلف التعامل معها. ومكافحة الفقر تعني التخلص من أسبابه، وتوفير الآلية المناسبة للتخلص من العقبات التي تحول دون خروج الفقراء من دائرة الفقر. وهذا يختلف بصورة جوهرية عن "تخفيض الفقر" الذي يهدف إلى تخفيض نسبة أولئك الذين يقعون تحت خط الفقر. ومن الواضح أن مكافحة الفقر تكون استراتيجية بعيدة المدى، تهدف إلى تغييرات هيكلية اقتصادية واجتماعية وقانونية؛ أما تخفيض الفقر فهو سياسة قصيرة المدى.

من جهة أخرى، فإن خصائص الفقراء وإمكاناتهم تلعب دورا بارزا في تحديد الاستراتيجيات والسياسات والبرامج لمكافحة الفقر أو تخفيضه. فالفقراء ينقسمون إلى مجموعات متميزة بحسب مكان السكن والجنس والعمر ونشاطات "البقاء" التي يمارسونها، وكذلك المشاريع التي يمتلكونها سواء في القطاع المنظم أو غير المنظم. وبهذا يتوزع الفقراء بحسب قربهم أو بعدهم من خط الفقر، وبحسب ملكيتهم للأرض، أو رأس المال البشري، أو الطبيعي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي. وهذا التوزيع يعرف بـ "هرم الفقر" (Poverty Pyramid) (Remenyi, 1993). ولا يمكن لاستراتيجية مكافحة الفقر أن تنجح إذا لم تأخذ بعين الاعتبار هذه التباينات وخصائص شرائح هرم الفقر. وهذه الخصائص هي العامل الأهم في توجيه بعض البرامج لصالح مجموعات خاصة من الفقراء، أو الفقراء المحتملين. فمثلا، يلاحظ أن الفقر في الدول النامية ينتشر في الريف بصورة أوسع وأشد من الحضر (WORLD BANK, 2000). لذلك، يجب أن يحتل تطوير الريف، بشكل عام، مكانا متميزا في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر. ويتصف فقراء الريف، في العادة، باعتمادهم على الموارد الطبيعية (Singh and Gilman, 2000)، وعليه، لا بد لبرامج مكافحة الفقر هناك من أن تتضمن ضمن أهدافها المحورية، تطوير قدرة الفقراء على الوصول إلى الاستفادة

من هذه الموارد الطبيعية بالصورة المثلى. ومن ذلك، برامج تطوير رأس المال البشري (القدرات العلمية والمهنية والإدارية والثقافة العامة بخصوص الأعمال الريفية المختلفة)، وبرامج تطوير البنية التحتية في الريف كالطرق العامة، والطرق الزراعية، وشبكات المياه، والكهرباء، والمجاري، والمدارس، والمؤسسات الصحية، وبرامج استصلاح الأراضي الموجهة للمزارعين الصغار، وبرامج تطوير أنظمة الري وبرامج استثمارية أخرى بالمشاركة مع الفقراء وتوفير مصادر التمويل المناسبة. بالمقابل، فإن فقراء الحضر عادة ما يوجدون في أحياء تفتقر للبنية التحتية (الاقتصادية والاجتماعية) المناسبة. فغالبا ما تكمن المشكلة في مساكن غير مناسبة، ومياه غير كافية أو ملوثة، وعدم كفاية أنظمة الصرف الصحي وغيرها. وعليه، فإن مكافحة الفقر في الحضر تستوجب تحسين البيئة العامة والمرافق الصحية المصاحبة لها.

من جهة أخرى، فإن الفقر ظاهرة معقدة ومتعددة الجوانب، وبالتالي، فإن مكافحته تتطلب أسلوبا تكامليا متعدد الآليات والقطاعات (UNDP, 1995). ويرتبط الفقر بمفاهيم كثيرة كالحرمان الاجتماعي، والتهميش والهشاشة والعزلة ومظاهر أخرى من الحرمان السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، والثقافي. وينتج عن الفقر عدم إمكانية الوصول إلى مصادر الائتمان، وآليات تملك رأس المال. ومن هنا، فإن مكافحة الفقر هي في الأصل التزام سياسي حكومي من أجل توفير الفرص الحقيقية لأفراد المجتمع للتمكن من الوصول إلى الموارد المختلفة، بل التحيز وفق استراتيجيات واضحة تجاه الفقراء. ويتضمن هذا التحيز تخصيص الموارد الكافية لتوعية الفقراء بحقوقهم وإيصالهم إلى المستويات التي يتمكنون من خلالها من الوصول إلى الأنواع المختلفة من الأصول ورأس المال، فلم يعد كافيا أن تتبنى الدولة سياسات تنمية كلية، ومن ثم تضيف إليها بعض البرامج الاجتماعية، بل أصبح مطلوبا من الحكومة اعتبار معالجة الفقر أساسا محوريا في خطط التنمية العامة التي يجب أن تشمل برامج واسعة مخصصة وشاملة لمعالجة الفقر. لا بد للحكومة من توفير البيئة القانونية والإدارية الملائمة لتمكين الفقراء من الأصول ورأس المال، وأن تجعل ذلك هدفا محوريا في برامج التطوير القانوني والاقتصادي والاجتماعي.

وقد ركزت مؤتمرات الأمم المتحدة ومنتشوراتها (تقارير التنمية البشرية المستدامة على وجه الخصوص) في عقد التسعينيات على مفهوم فقر الإمكانات الذي يشمل بدوره أنواع الفقر الأخرى، أو يتقاطع معها بمساحة واسعة. وعلى الرغم من أنه يمكن لفقر الإمكانات أن لا يكون فقير دخل أو احتياجات، فإنه يكون يعاني من درجة عالية من الهشاشة تجعله عرضة لأن يصبح فقير دخل في حال تعرض الاقتصاد الكلي لأية صدمة داخلية كانت أم خارجية. وفي معظم الأحيان، يكون فقراء الدخل والاحتياجات الأساسية، أيضاً، فقراء إمكانات.

وقد التزم المشاركون في مؤتمر قمة كوبنهاجن الدولية للتنمية الاجتماعية العام 1995 بعدد من الأهداف منها (Cagatay, etal, 2000):

- ✧ خلق بيئة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وقانونية مناسبة لتمكين المواطنين من تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية.
- ✧ القضاء على الفقر المطلق قبل تاريخ معين تحدده كل دولة على حدة.
- ✧ تحقيق "المساواة" بين الرجال والنساء.
- ✧ توفير التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية للجميع⁴⁹.

وتطور الهدف المتعلق بالفقر لاحقاً لدى كثير من الدول ليصبح "تقليص الفقر الشديد أو المطلق إلى النصف حتى العام 2015". وكذلك أصبح العام 2015 التاريخ المحدد لتحقيق الأهداف الأخرى (UNDP, 1999).

وقد تبين أن أنجح برامج مكافحة الفقر هي تلك التي اعتمدت على توفير الائتمان للمشاريع الصغيرة جداً (Micro-Finance-Credit) وعلى شكل ما يعرف بالائتمان الدوار (Revolving Credit)، ضمن استراتيجية "مساعدة الفقراء على مساعدة

⁴⁹ كذلك، التزمت بعض الدول بأمور أخرى بصورة اختيارية، مثل مبادرة 20/20 التي تنص على قيام الحكومات بتخصيص 20% من المساعدات التنموية الرسمية و20% من الموازنة العامة للخدمات الاجتماعية الأساسية.

أنفسهم" (Remenyi, 1993). من جهة أخرى، تبين أن أفضل استراتيجيات مكافحة الفقر هي تلك التي تعتمد الخيارات السياسية التالية (Singh and Gilman, 2000):

- ✧ حماية إمكانيات الفقراء الخاصة والأصول العامة المخصصة لهم والمحافظة على أموال البرامج الموجهة لمعالجة فقرهم. وتساعد في ذلك شفافية نظام الحكم، واعتماد المساءلة العامة في مؤسسات الحكم المحلي والمؤسسات المركزية التشريعية والتنفيذية. وقد شكلت بعض الدول لجان إشراف محلية من المواطنين لمراقبة إدارة وتنفيذ البرامج المحلية.
- ✧ تعزيز إمكانية وصول الفقراء إلى الموارد المختلفة من خلال العمل على تقليص الفجوات القائمة في توزيع الدخل، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز النمو والتشغيل، ما يساهم في تخفيض الفقر بصورة غير مباشرة، ويساهم في ذلك، أيضا، تعديل قوانين الملكية والضرائب الخاصة بها وقوانين استخدام الأراضي العامة بما يعزز تملك الفقراء لها. من جهة أخرى، يمكن للدولة أن تخصص انتمانا كافيا لتمكين الفقراء من تملك الأنواع المختلفة من رأس المال (البشري والاقتصادي والطبيعي والمجتمعي).
- ✧ المشاركة مع الفقراء في إدارة المشاريع الاستثمارية الخاصة بهم حتى يصلوا إلى درجة يستطيعون معها إدارتها بكفاءة وفاعلية مناسبة. ويمكن أن يتم ذلك من خلال تقوية إمكانيات المنظمات المحلية في هذا الخصوص، وتوفير الكوادر الفنية القادرة على تقديم الدعم الفني الملائم.
- ✧ مشاركة الفقراء في الاستثمار، وبخاصة في المراحل التأسيسية للمشاريع. مثل أنظمة الري في مناطق جبلية أو استصلاح الأراضي.
- ✧ اعتماد برامج التشغيل الطارئة كنوع من التأمين الاجتماعي للفئات المعرضة للبطالة والفقر. ويراعى هنا أن لا تصبح هذه البرامج بديلا لسوق العمل لهؤلاء الفقراء.
- ✧ تعويض الفقراء عن أي تطوير يدخلونه على مشاريعهم القائمة.
- ✧ تمويل تطوير البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية في الريف.
- ✧ تطوير التقنيات المفيدة للفقراء من خلال التدخل في الأسواق لمنع الخلل والاحتكار.

- ✧ تطوير نظام التأمين الاجتماعي بما في ذلك المساعدة النقدية الكافية، والتأمين ضد الظروف غير العادية.
- ✧ إلغاء دعم الفئات غير الفقيرة، وذلك لتوفير الأموال للبرامج الداعمة للفقراء. وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد.
- ✧ تنسيق برامج وسياسات المانحين والمنظمات غير الحكومية مع السياسات والبرامج الحكومية.
- ✧ اعتماد برامج خاصة لفئات ومجموعات خاصة مثل النساء والشباب وأطفال الريف....

6-1 الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر

ما زالت الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر في مرحلة الصياغة والتخطيط ضمن مشروع وضع "الخطة الوطنية لمكافحة الفقر وتنفيذها". وتأتي هذه الدراسة كمساهمة أولية في الاستراتيجية. وقد بينت هذه الدراسة وجود بعض البرامج الوزارية المعنية بظاهرة الفقر مباشرة، وبرامج أخرى تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الفقر والفقراء دون أن تحمل عنواناً يدل على اهتمامها بمشكلة الفقر ومعالجتها، أو أن يكون ذلك من بين أهدافها العامة أو المحددة. كما أن هذه البرامج ليست ضمن استراتيجية لمكافحة الفقر. وتقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطينية بالتحضير لأبحاث ودراسات ميدانية ضرورية لصياغة الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر التي من المتوقع أن تعتمد مفهوم فقر الإمكانات لوصف الفقر في الأراضي الفلسطينية واعتماد مبدأ إشراك الفقراء في كافة مراحل عملية الصياغة والتخطيط والتنفيذ⁵⁰.

⁵⁰ مقابلة شخصية مع د. محمد غضبية، مدير الإدارة العامة لبناء المؤسسات والتنمية البشرية في وزارة التخطيط.

2-6 مقترحات

وبناء على قراءات واسعة للأدبيات المتعلقة بظاهرة الفقر ومكافحتها، نتقدم بالمقترحات التالية للقائمين على صياغة الاستراتيجية الفلسطينية لمكافحة الفقر:

✧ الالتزام الصريح للسلطة الوطنية الفلسطينية بمكافحة ظاهرة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويتطلب ذلك اتخاذ قرار على مستوى مجلس الوزراء، يوافق عليه المجلس التشريعي، بعد التشاور مع الأكاديميين ومراكز الأبحاث المهمة بالموضوع، وذلك لتحديد الهدف الكمي والفترة الزمنية المحددة لذلك. ويتطلب ذلك، أيضاً، التزاماً بتخصيص موارد كافية من الموازنة العامة ومن مساعدات الدول المانحة لاستراتيجية وبرامج مكافحة الفقر. وقد يكون تخفيض الفقر المطلق إلى النصف حتى العام 2015 هدفاً متواضعاً للحالة الفلسطينية، وبخاصة أن القدرات البشرية للشعب الفلسطيني مرتفعة مقارنة مع الدول الفقيرة في العالم. كما أنه من المتوقع أن تكون خصائص الفقراء في الضفة الغربية وقطاع غزة أكثر ملاءمة لنجاح استراتيجيات مكافحة الفقر، وبخاصة وأنهم اعتادوا على التعامل مع الظروف الصعبة، والقيام بنشاطات أسهمت في بقائهم. كما ينتشر لدى الشعب الفلسطيني الإيمان بضرورة التكافل الاجتماعي الذي ينبع من المخزون الديني والحضاري للشعب الفلسطيني، الذي يمجّد العطاء والإيثار ويسهل عملية مكافحة الفقر⁵¹. وعليه، فإننا نقترح أن يكون الهدف العام للسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال مكافحة الفقر هو "القضاء على الفقر المطلق بالكامل حتى العام 2015". بالإضافة إلى ذلك، لا بد للحكومة من اعتماد آلية مؤسسية بعيدة عن البيروقراطية الحكومية المعهودة في تشكيل الفريق المسؤول عن الاستراتيجية، وذلك من خلال الاعتماد على الكفاءات الإدارية الفاعلة والقادرة على التنسيق والإشراف الذي يمكن من استخدام الكفاءات العلمية المتاحة بالصورة المثلى. ونقترح إخراج هذا الفريق من دائرة الوزارات المختلفة، ومنحه الاستقلالية المالية والإدارية من خلال تخصيص موارده مباشرة من الموازنة العامة. وكذلك نقترح

⁵¹ بالإضافة إلى ذلك، تلعب صلة القرابة والمكانة الاجتماعية دوراً مهماً في التحفيز على التكافل الاجتماعي.

اعتماد مؤسسة بحثية علمية مستقلة للقيام بالجانب البحثي اللازم لصياغة الاستراتيجيات والبرامج، بالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وأن تُعتمد المؤسسة، أيضاً، في متابعة وتقييم تنفيذ البرامج وآثارها على المجموعات المستهدفة والاقتصاد الكلي⁵².

✧ هناك حاجة ماسة لبحث دقيق للتعرف على خصائص الفقراء الفلسطينيين التفصيلية وإمكانياتهم. وبالتالي، استخلاص ما يسمى بهرم الفقر الفلسطيني ورسم خريطته، وذلك، كي يتسنى تقسيم الفقراء إلى شرائح ومجموعات بحسب العوامل التي تفرقهم كمكان السكن، والجنس، والملكية، وغيرها، ومن ثم تحديد البرامج المناسبة لمكافحة الفقر، وتمكين الفقراء من المشاركة المجتمعية الفاعلة المعززة للتنمية الشاملة. ومن الضروري أن ينتج عن هذه الأبحاث تحديد دقيق للمؤشرات المختلفة للفقر وتقسيمها إلى مجموعات بحسب ما تقتضيه طبيعة البرنامج والنشاط الذي يخدمه المؤشر. فلا بد من مؤشرات لقياس أهداف البرنامج وتفصيلها، وأخرى للوسائل المستخدمة في تحقيق هذه الأهداف. ولا بد من مؤشرات للمتابعة والمراقبة والآثار. من جهة أخرى، لا بد من التركيز على وضع المرأة في ظاهرة الفقر والإجراءات الملائمة التي تخص النساء في هذا السياق.

✧ وعلى الرغم من إدراك القائمين على البرامج في الوزارات المعنية لظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية، فإن هناك حاجة لتعميق هذا الإدراك لدى كل من له أو سيكون له علاقة بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر من كوادرات الوزارات المختلفة، والباحثين الميدانيين، وذلك باستخدام ما هو متاح من إحصائيات ودراسات فلسطينية ودولية حول ظاهرة الفقر، وخصوصاً المفاهيم الحديثة المتعلقة بأنواع الفقر وأسبابه وطرق المعالجة، وعلاقة ذلك بالتنمية الشاملة والمستدامة، ويكون ذلك عن طريق تنظيم ندوات وأيام دراسية حول مفاهيم الفقر ومقاييسه وطرق علاجه وآليات تقييم الخطط والبرامج التي تستهدف مكافحته. كما يجب أن تتناول هذه الندوات تجارب الدول الأخرى في المجال ذاته.

⁵² يمكن الإعلان عن مسابقة بين المراكز البحثية المختلفة للتنافس على حق القيام بهذه المهمة.

بالإضافة إلى ذلك، يُقترح أن يصار إلى صياغة برنامج ثقافي جماهيري هدفه توعية المجتمع بالمشكلة وآثارها وآفاق حلها، وأيضاً، توعية الفقراء بحقوقهم وضرورة مطالبتهم بها واستغلال قدراتهم الذاتية. ومن الضروري إشراك المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية ومؤسساتها في عملية التوعية بهدف تشكيل مجموعات ضغط سياسي تخدم مصالح الفقراء والفئات المهمشة في المجتمع، وتمثيلهم في المحافل السياسية المختلفة، كالمجلس التشريعي، والقيادة التنفيذية، ومجالس الحكم المحلي.

✧ وضع برنامج تنسيقي يعتمد أوسع قدر ممكن من المشاركة الفاعلة للقطاعين العام والخاص، والمنظمات غير الحكومية، ومجالس الحكم المحلي، والمجتمعات المحلية. ويشتمل البرنامج على ندوات عامة في مختلف المناطق تناقش فيها المراحل المختلفة للاستراتيجية العامة لمكافحة الفقر، بالإضافة إلى ندوات خاصة بجمهور المستهدفين قبل البدء بتخطيط البرامج وصياغة أهدافها، وكذلك بعد البدء بالتنفيذ، وفي مراحل المتابعة والتقييم. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه من الضروري أخذ هذه النشاطات بعين الاعتبار عند تسمية الفريق المسؤول وتحديد مهامه. وقد أثبتت الدراسات (UNDP, 1999) أن أنجح برامج مكافحة الفقر هي تلك التي تشرك الفقراء أنفسهم في صياغة أهداف وآليات البرنامج، بل في تقدير تكاليف البرنامج وفي تقييمه. وتبين أن إشراك المجتمع المحلي مباشرة يعطي نتائج أفضل من التعامل مع منظمات من خارجه.

وعند مقارنة الواقع الفلسطيني بما تقترحه الدراسات نجد أن هناك الكثير من الخطوات والإجراءات التي يمكن أن تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية حالياً، ودون الانتظار حتى الانتهاء من صياغة استراتيجية مكافحة الفقر. نستعرض هنا بعض المقترحات في المجالات المختلفة بحسب الترتيب الذي ورد في الجزأين الرابع والخامس.

خطة التنمية برنامج يعبر عن استراتيجية اقتصادية واجتماعية، تتكون من مجموعة من البرامج التي تهدف إلى تحقيق أهداف كمية محددة خلال فترة الخطة، ويتعين على الخطة أن تعكس طموحات المجتمع تجاه حياة أفضل. وجدنا أن عملية التخطيط التنموي الفلسطيني ما زالت في مراحلها الأولى وأن هناك متسعاً للتطوير على الآليات المتبعة والبيئة الفلسطينية بشكل عام، ويتطلب ذلك من السلطة الوطنية الفلسطينية ما يلي:

✧ اعتماد "مكافحة الفقر" محوراً أساسياً للتنمية الشاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويتطلب ذلك تحديد الأهداف الكمية فيما يتعلق بمكافحة الفقر خلال فترة الخطة التنموية.

✧ توفير البيئة المناسبة للتنمية الشاملة المستدامة:

- إصلاح القوانين الاقتصادية والاجتماعية بما يتناسب مع تكافؤ الفرص، ودعم الفئات المهمشة والمناطق المتخلفة عن المتوسط العام.
- احترام مبدأ فصل السلطات، واحترام المجلس التشريعي الفلسطيني، وتنفيذ قراراته، وإجراء الانتخابات التشريعية والمحلية في أقرب وقت ممكن.
- احترام استقلالية القضاء والعمل على تطويره بما يخدم العدالة ومساواة الجميع أمامه، وبما يكفل استقلاليته، والحد من تجاوزات الأجهزة الأمنية أو أفرادها لقرارات القضاء الفلسطيني.
- احترام حقوق الإنسان والحريات الشخصية والجماعية المختلفة والمحافظة عليها.
- احترام مبدأ التعددية السياسية، والتخلص من ظاهرة الاعتقال السياسي أو الاعتقال بدون محاكمة لأي سبب كان.
- تعزيز الشفافية في الحكم واعتماد المساءلة أمام المجلس التشريعي وأمام المجتمع ككل، وإعادة الاعتبار لهيئة الرقابة العامة، وإخضاع الأجهزة الأمنية لصلاحياتها.

- القضاء على البيروقراطية والمحسوبية في القطاع العام، وتعزيز الكفاءة العلمية والموضوعية في إدارة الأموال العامة.

✧ محاربة الفساد الإداري والمالي، والعمل على استخدام المال العام بالكفاءة والفعالية التي تضمن تحقيق القدر الأكبر من الأهداف العامة الفلسطينية.

✧ اعتماد اللامركزية في تخطيط وتنفيذ البرامج المختلفة ذات النطاق المحلي.

✧ إشراك الفقراء والفئات المهمشة في نقاش خطط التنمية وأهدافها وبرامجها، من خلال اعتماد آلية نقاش عامة وشاملة للمناطق والمستويات والمؤسسات العامة والأهلية والمجتمع المحلي كافة.

✧ تخصيص برامج محددة لمجموعات معينة مثل النساء والريف والمخيمات والشباب.

✧ الالتزام بتزويد التجمعات السكنية كافة بالبنية التحتية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية.

✧ اعتماد هدف "تخفيض التبعية للاقتصاد الإسرائيلي" محوراً أساسياً للتنمية الفلسطينية، حيث أن هذه التبعية تشكل المصدر المستمر للفقر في الأراضي الفلسطينية. ويتم ذلك من خلال:

- تطوير القدرات التشغيلية للاقتصاد الفلسطيني بانتهاج استراتيجية التنمية الشاملة المستدامة التي تعمل على الاستخدام الأمثل للطاقات والإمكانات الفلسطينية المقيمة ومن الشتات.

- تشجيع اعتماد وتطوير التقنية كثيفة استخدام العمل.

- تطوير علاقات تجارية مع الدول العربية والعالم الخارجي للتخفيف من التبعية في التصدير والاستيراد على الاقتصاد الإسرائيلي.

- العمل على استبدال قاعدة الفاتورة الموحدة في المقاصة مع إسرائيل بقاعدة كلية تعتمد على الحجم الإجمالي للتجارة مع إسرائيل.

✧ دعم برامج تمويل المشاريع الصغيرة، والصغيرة جدا. فقد تبين أن السبب الرئيسي لضعف إمكانيات الفقراء وعدم تمكنهم من الوصول إلى الأصول المختلفة، غياب برامج التمويل المناسبة. وفي هذا الإطار يمكن عمل ما يلي:

- تخصيص موارد مالية كافية للمؤسسات التمويلية بشرط استخدامها على شكل انتمان دوار لخدمة مشاريع الأعمال الصغيرة.
- دعم عمل شركة الرهن العقاري في تمويل مشاريع إسكان خاصة بالفقراء والفئات المهمشة من خلال استخدام الشركة كوسيط بين البرنامج الحكومي والمواطن.
- توفير آلية ضمان للقروض التنموية، وبخاصة تلك التي تخص المناطق الريفية والمخيمات والمجموعات الخاصة.
- الإسراع في تسجيل الأراضي ودون مقابل⁵³، كي يتسنى استخدامها في ضمان القروض الاستثمارية.

6-2-2 الموازنة العامة

لا بد من أن تعكس الموازنة العامة التزام السلطة الفلسطينية تجاه مكافحة ظاهرة الفقر، من خلال تخصيص الموارد الكافية للخدمات العامة الاجتماعية، إضافة إلى تخصيص جزء مناسب من الموازنة التطويرية لبرامج تخص الفقراء والمجموعات المعرضة للفقر بشكل مباشر. ولتعزيز دور الموازنة في مكافحة الفقر، يركز النهج الحديث (Cagatay, et al., 2000) على ما يعرف "بالموازنات ذات المحور البشري" (People Centered Budgets) وهي تلك التي تصبو إلى تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية لتنمية الإمكانيات البشرية للمجتمع. ويوائم النهج الحديث بين ما يعرف بالسياسة الكلية الصالحة (Sound Macro Policies) والسياسات الاجتماعية، بحيث يكون مقياس "صلاح السياسات الكلية ليس فقط الأداء المالي والنمو الاقتصادي، بل،

⁵³ يمكن فرض رسوم على تسجيل الأرض، ولكن يجب التمييز بين المناطق السكنية المختلفة وداخل المنطقة الواحدة نفسها وحسب نوع الأرض واستخدامها، بحيث تكون هذه الرسوم رمزية في القرى.

أيضاً، مدى نجاحها في تحقيق العدالة الاجتماعية" (Cagatay, et al., 2000:10). ويهدف هذا النهج بالدرجة الأولى، إلى جعل الموازنة العامة والموازنات المحلية أكثر قرباً من الفقراء ومصالحهم (Pro-Poor). وحتى تصل الموازنات إلى هذا المستوى لا بد من ديمقراطية عملية إعدادها، وذلك بانتهاج أسلوب المشاركة العريضة في جميع مراحل الإعداد والإقرار والتنفيذ، حيث أن هذه هي الطريقة الوحيدة لأخذ مصالح الفقراء والمجموعات المهمشة بالاعتبار إلى جانب مصالح قطاع الأعمال وأصحاب رؤوس الأموال الذين عادة يهيمنون على عملية صناعة السياسات المالية والموازنات العامة. وقد ظهرت في دول مختلفة مبادرات كثيرة تصب في هذا الاتجاه. ففي كندا تقوم مجموعة أهلية بإعداد موازنة عامة بديلة للموازنة الرسمية، ويعملون من خلال مجموعات ضغط على البرلمان المنتخب لإجراء تعديلات على الموازنة الرسمية بما يتناسب مع الرؤية الأهلية. وفي بعض ولايات الهند شكل المواطنون هيئة رقابة أهلية للموازنة، واعتمد أسلوب المشاركة في كل من البرازيل (مدينة بورتو أليجري) وبنغلادش (Cagatay, et al., 2000).

إضافة إلى ضرورة اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية هذه المقترحات بخصوص الموازنة العامة، يجدر بها، أيضاً، مراجعة سياستها التوظيفية بهدف الاستغلال الأمثل للكفاءات الفلسطينية، والقضاء على البطالة المقنعة التي باتت منتشرة في القطاع العام.

3-2-6 البيئة القانونية

لا بد من مراجعة البيئة القانونية الفلسطينية بمنظار جديد يركز على ظاهرة الفقر ومكافحتها. ولا بد من أن يكون هدف هذه المراجعة التأكد من عدم تحيز هذه البيئة القانونية ضد الفقراء والمجموعات المهمشة والمعرضة للفقر. ونؤكد في هذا المجال على ما يلي:

✧ لا بد من الإسراع في صياغة وإقرار قانون الضمان الاجتماعي (للتفصيل يمكن الرجوع إلى "هلال وآخرون، 1998") والتأمين ضد البطالة، وقانون الحد الأدنى

للأجور، مع مراعاة عدم تأثير ذلك سلباً على سوق العمل. كما بات من الضروري إقرار قانون يكافح الاحتكار وينظم الاحتكارات العامة، وتلك المرخصة للقطاع الخاص (كالاتصالات). ونقترح سن قانون يمنع السلطة من احتكار الأنشطة التجارية.

✧ مراجعة قانون تشجيع الاستثمار بهدف تعديله ليعطي امتيازات للمشاريع الصغيرة والتقنيات كثيفة استخدام العمل.

✧ تعديل مشروع قانون ضريبة الدخل، بحيث تصبح هيكلته أكثر عدالة وتصبح ضريبة الدخل الفلسطينية تصاعديّة بصورة حقيقية. ولتحقيق ذلك، نقترح أن يركز القانون على الأرباح وملكية الموارد كقاعدة أساسية للضريبة وعدم فرض ضريبة أجور (ضريبة عمل أو توظيف) وجعل ضريبة دخل الأسر تصاعديّة بشكل واضح. وهذا يتطلب إلغاء الإعفاءات التي لا يستفيد منها الفقراء أو الفئات المعرضة للفقير، وبالتالي، لا تحقق الهدف الذي وضعت من أجله. إضافة إلى ذلك، لا بد من التأكد أن مشروع القانون لا يميز ضد النساء، وبخاصة فيما يتعلق بالتوظيف. من جهة أخرى، لا بد أن يتمتع قانون ضريبة الدخل بدرجة عالية من الشفافية والفعالية وسهولة الإجراءات.

✧ العمل على تخفيض ضريبة القيمة المضافة وإلغائها عن السلع الأساسية.

6-2-4 البرامج الوزارية

تحتاج جميع الوزارات، بشكل عام، إلى تطوير خطط وبرامج خاصة لمكافحة الفقر، وأخرى تستهدف فئات فقيرة أو معرضة للفقر. وحتى تحقق هذه الخطط والبرامج أهدافها بالاستخدام الأمثل للموارد الفلسطينية المحدودة، لا بد لها من انتهاج المناهج العلمية الحديثة، والتي ثبتت نجاعتها. وقد ثبت في أدبيات الفقر التي تتناول الظاهرة ومكافحتها أن الأمور التالية تشكل حداً أدنى يجب أن يشتمل عليه المنهج المتبع:

✧ لا بد من تعميق توعية القائمين على تخطيط وتنفيذ ومتابعة وتقييم البرامج والخطط الوزارية بظاهرة الفقر الفلسطينية بشكل خاص، ويكون ذلك من خلال الدورات

- التدريبية حول مفاهيم الفقر ومقاييسه ومؤشراته وآليات تقييم البرامج. والهدف هو أن يصبح الفقر محوريا في تفكير هؤلاء الذين سيخططون وينفذون ويقيمون برامج مكافحة الفقر، حيث من الضروري أن يتعرفوا على ما هو مطلوب حتى تصبح آلية إعداد خطط مكافحة الفقر وتنفيذها تخدم الفقراء وتصب باتجاه معالجة الفقر.
- ✧ لا بد من تدعيم المعلومات الفلسطينية حول ظاهرة الفقر، وذلك باستمرار الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بمسوح استهلاك وإنفاق الأسر، والقيام بالدراسات الميدانية الكمية والكيفية (دراسات الحالة) للتعرف على الخصائص التفصيلية للفقراء الفلسطينيين، وأولئك المعرضين للفقر وإمكاناتهم.
- ✧ لا بد من إشراك الفئات المستهدفة والمجتمع المحلي والمؤسسات المحلية العامة والخاصة والأهلية في عملية مكافحة الفقر، بدءا من التخطيط وانتهاء بالتقييم، وبخاصة في مجال تحديد الأهداف الكمية للبرامج، وفي مجال تقدير الموارد اللازمة لتحقيق مثل تلك الأهداف.
- ✧ لا بد من التخطيط لعملية التقييم في المراحل الأولى لتخطيط عملية مكافحة الفقر، حيث أن التقييم يستدعي متابعة مؤشرات معينة لقياس النتائج ومقارنتها بالأهداف الكمية المحددة.
- ✧ لا بد من تشكيل إطار تنسيقي بين جميع الوزارات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفقر، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال، إضافة إلى المجتمع المحلي والفئات المستهدفة. ولا بد من أن توكل مهمة مساءلة القائمين على البرامج والخطط إلى هذه الهيئة التنسيقية.

وأما بالنسبة للوزارات المختلفة، فإن بعض المقترحات الأولية تشمل:

✧ وزارة الشؤون الاجتماعية

- رفع قيمة المساعدة النقدية والعينية المقدمة للعائلات المحتاجة، وذلك حتى تغطي أكبر قدر ممكن من الاحتياجات الأساسية لهذه العائلات. ونقترح في هذا المجال، القيام بدراسة تتعرف على خصائص العائلات المحتاجة التي تنطبق عليها شروط "الحالات الاجتماعية"، وتتعرف على مصادر دخلها

وكيفية قيامها بتمويل حاجاتها الأساسية، وأن تكون مساهمة وزارة الشؤون الاجتماعية بالقدر الكافي لإخراج العائلات من دائرة الفقر، أي أن تكون مساهمة الوزارة تساوي الفرق بين خط الفقر الوطني وقيمة ما هو متاح للعائلات.

- الإسراع في طرح نظام الضمان الاجتماعي، والتأمين ضد البطالة على المجلس التشريعي.
- توسيع برامج التأهيل وبخاصة الاقتصادي منها، وتطويره بحيث يحسن خصائص وإمكانات المحتاجين (إناثا وذكورا) وبالتالي، تحسين فرص حصولهم على عمل في السوق المنظم وتطوير ملكيتهم لرأس المال الذي يسمح لهم بتأسيس أعمالهم في القطاع غير المنظم. ونقترح هنا، برنامج القروض الصغيرة الدوارة.
- نقترح إجراء دراسات تفصيلية لجدوى إنشاء "الصندوق الاجتماعي للتنمية الفلسطينية".
- تطوير مؤسسات التدريب المهني التي تشرف عليها الوزارة بانتظار دمجها مع تلك التي تديرها وزارة التربية والتعليم وفق اقتراح الاستراتيجية الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني. ونقترح في هذا الخصوص التركيز على تدريب النساء بإكسابهن المهارات الخاصة وتطوير قدراتهن على إدارة المشاريع الصغيرة، وبخاصة اللواتي سيعملن في القطاع غير المنظم، والتركيز على إكساب المهارات المختلفة واستخدام الكمبيوتر في الأعمال المختلفة سواء أكانت تقليدية أم غيرها للنساء اللواتي سيعملن في السوق المنظم.

✧ وزارة الصحة

- التركيز على تطوير خدمات الرعاية الصحية الأولية ورعاية الطفولة والأمومة في المناطق الريفية⁵⁴، ويشمل ذلك تطوير العيادات العامة والاختصاصية والتجهيزات التي تغني عن التحويل إلى المستشفيات.

⁵⁴ اقتصر الاقتراح هنا على المناطق الريفية دون المخيمات لكون الخدمات الصحية والتعليمية (الأساسية) في المخيمات هي من مسؤولية وكالة الغوث الدولية.

- مراجعة تقييمية لنظام التأمين الصحي، بحيث يعتمد نظام الرسوم المختلفة، وليس الرسم الموحد للجميع من جهة، وتطوير الخدمات التي يوفرها من جهة أخرى. بذلك يمكن توسيع المشاركة في برنامج التأمين الصحي الحكومي⁵⁵، وعندها يمكن تحميل الفقراء والفئات المعرضة للفقر رسوما رمزية. في هذه الحالة، يمكن لنظام التأمين الصحي الحكومي أن يصبح تكافليا كما ينبغي. وبالطبع، فإن ذلك يستدعي تطوير المرافق والخدمات الصحية الحكومية لتضاهي تلك التي يوفرها القطاعان الخاص والأهلي.

✧ وزارة التربية والتعليم

- التركيز على تطوير البنية التحتية التعليمية في المناطق الريفية⁵³، وذلك بتوفير المدارس الأساسية ومرافقها المناسبة في كل قرية فلسطينية، وتوفير المدارس الثانوية في مواقع مناسبة وقريبة من القرى الصغيرة.
- تصميم برنامج خاص لتشجيع الإناث بالالتحاق بالمراحل المتأخرة من التعليم، وأن يستهدف تخفيض معدلات تسربهن (إلى النصف مثلا خلال خمس سنوات) من المراحل الإعدادية والثانوية.
- إعادة النظر في تمويل التعليم الفلسطيني، بحيث يتحمل الأغنياء حصة أكبر من تكاليف التعليم. فنظام الرسوم الموحدة غير عادل، كما أن الرسوم منخفضة جدا بالنسبة للشرائح الغنية. ويتطلب ذلك بذل جهود حثيثة لتطوير الخدمات التعليمية لتضاهي تلك التي يوفرها القطاعان الخاص والأهلي. وتجدر الإشارة إلى أن دعم التعليم في القطاعين الخاص والأهلي يمكن أن يكون وسيلة لتطوير المنافسة التي تخدم تطوير الخدمات التعليمية بشكل عام، ووسيلة لتخفيض تكاليف التعليم الحكومي.

⁵⁵ يعاني نظام التأمين الصحي الحكومي حاليا من ظاهرة تراجع المنتسبين إليه من خارج القطاع العام الذي يلزم بالتأمين الحكومي (مأس، 2000-أ).

✧ وزارة المالية

- تطوير قانون ضريبة الدخل الفلسطيني وضريبة القيمة المضافة وضريبة الأملاك بما ينسجم مع هدف "تحقيق العدالة الاجتماعية" الذي يتبناه أي نظام ضريبي، وبما ينسجم مع المقترحات التي طرحت تحت عنوان "البيئة القانونية" في الجزء 6-2-3.
- تطوير آلية إعداد الموازنة العامة بحيث تشرك أكبر قدر ممكن من الشعب في نقاشها وصياغة أهدافها.
- نقترح اعتماد مؤسسة بحثية مستقلة للتعاون مع الوزارة في عملية الإعداد، ومن ثم في النقاش مع المجلس التشريعي والجماهير.
- نشر البيانات التفصيلية عن النفقات والإيرادات العامة الفلسطينية المخططة والفعليّة بصورة منتظمة وتفصيلية تمكن من تحليل الموازنة العامة والإنفاق العام الجاري والتطويري والنظام الضريبي الفلسطيني.
- تطوير قدرات المجالس المحلية في إعداد الموازنات ونقاشها.

✧ وزارة الزراعة

- تخصيص برنامج خاص لدعم المزارع الصغير والقطاع الزراعي غير المنظم، وذلك عن طريق توفير آلية لتمكين هؤلاء المزارعين من التمويل الميسر ودعم العملية التسويقية والإرشاد الزراعي لهم، وبخاصة ما يتعلق بالتنويع الإنتاجي، وتطوير برنامج العمل مقابل الغذاء لينتقل إلى تمويل النشاطات المختلفة بدلا من إدارتها، فيصبح هدفه تعزيز إمكانيات المزارع الفقير بدلا من تشغيله وإطعامه.
- اعتماد برنامج للتعليم والتدريب الفني للمزارعين الصغار فيما يتعلق باستخدام المبيدات والتقنيات الزراعية الحديثة.
- وضع خطة خاصة بتوفير الأمن الغذائي للمجتمع الفلسطيني، من خلال توفير آلية دعم تمويلي وفني للمزارعين بشكل عام، على أن يكون الدعم مرتبطا بكمية الإنتاج من المحاصيل التي تعزز الأمن الغذائي.

✧ وزارة الحكم المحلي

- وضع برنامج تدريبي للعاملين في مجالس الحكم في المناطق الريفية والمخيمات، بحيث يكون الفقر ومكافحته محور هذا البرنامج.
- تشكيل هيئات من المجتمع المحلي للمشاركة في تخطيط ومراقبة وتدقيق موازنات المجالس المحلية وموازنات البرامج الحكومية المخصصة للفقراء والفئات المعرضة للفقر، وتوفير الدعم الفني اللازم لهذه الهيئات.

✧ وزارة الإسكان

- تطوير برامج إسكان خاصة بالفقراء الذين لا يلبون شروط البرامج الحالية، وبخاصة فيما يتعلق بالدفعات المقدمة.

✧ وزارة الأوقاف

- تقييم عملية إدارة الأوقاف الإسلامية، وبخاصة الأراضي، بحيث يتم ترشيد استخدامها لمصلحة الفقراء بالتنسيق مع الوزارات الأخرى بصورة فاعلة.
- تشجيع تشكيل لجان الزكاة المحلية التي يديرها المجتمع المحلي، وعدم التدخل في نظام عملها مع الاحتفاظ بالمراقبة المالية فقط.

✧ وزارة العمل

- "صندوق التشغيل الفلسطيني"، بحيث يصبح قانوننا ضمن قانون الضمان الاجتماعي والتأمين ضد البطالة.

✧ وزارة التخطيط

- العمل على تطوير العملية التخطيطية في الوزارة والوزارات الأخرى، بل المؤسسات غير الحكومية المعنية بالفقر والفئات الخاصة، بحيث تتبنى منهاجاً تكون مكافحة الفقر فيه محورية.

✧ الوزارات الأخرى

- أن تركز وزارة الثقافة على المناطق الريفية والمخيمات في توفير المكتبات العامة والنشاطات التراثية والمسرحية والمسابقات الثقافية.
- أن تركز وزارة البيئة على المناطق الريفية والمخيمات غير القادرة على تطوير مواردها، أو توفير الخدمات المختلفة (شبكات المياه، والمجاري، ومعالجة النفايات الصلبة، وغيرها).
- أن تعمل وزارة الاقتصاد والتجارة على الحصول على المعاملة الخاصة للاقتصاد الفلسطيني في الاتفاقيات التجارية التي تعقدها مع الدول الأخرى.
- أن تقوم وزارة الصناعة بتوفير مصادر تمويل ميسر للصناعات الصغيرة جدا (Micro Projects) ولمشاريع القطاع غير المنظم، وذلك من خلال القروض الدوارة.
- أن تمنح وزارة الشباب الحرية للمؤسسات الشبابية للتنوع في نشاطاتها، وعدم عرقلة جهودها في توفير التمويل لهذه النشاطات، بما في ذلك النشاطات الإنتاجية، وأن يقتصر دورها على المراقبة المالية.
- أن يوفر بقدار برنامجا دائما للتشغيل الطارئ، بحيث يضيق نطاقه ويتسع حسب معدلات البطالة والظروف الراهنة. ونقترح أن يمول هذا المشروع من العاملين أنفسهم، بحيث يساهمون بمبالغ شهرية صغيرة مقابل ضمانة فرص عمل لهم في حالة تعرضهم للبطالة لأي سبب كان. ونقترح أن يتم التنسيق المتميز في هذا المجال مع برنامج "صندوق التشغيل الفلسطيني" الذي تقترحه وزارة العمل و"الصندوق الاجتماعي" الذي يقترحه هذا البحث.

المراجع

- جامعة بير زيت. (1997)، ملف التنمية البشرية الفلسطيني، برنامج دراسات التنمية، رام الله.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2000)، الفقر في الأراضي الفلسطينية (كانون الثاني - كانون الأول، 1998). رام الله.
- حشوة، مازن. (1998)، التعليم والتدريب في فلسطين، وزارة العمل الفلسطينية، رام الله.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. (1999)، الوزارات والمؤسسات الفلسطينية، برامج ومخطط عمل، 1999-2000، الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
- _____، وزارة الإسكان. (1998)، وزارة الإسكان: واقع وإنجازات، وزارة الإسكان، رام الله.
- _____، وزارة التخطيط والتعاون الدولي. (1997)، خطة التنمية الفلسطينية، 1998-2000، وزارة التخطيط، رام الله.
- _____، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة حول موازنة العام 2000، الإدارة العامة للتنمية البشرية، وزارة التخطيط، رام الله.
- _____، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2001، خطة الاغاثة والطوارئ، رام الله.
- _____، وزارة الزراعة. (1999)، السياسات الزراعية الفلسطينية، مسودة ثانية، وزارة الزراعة، رام الله.
- _____، وزارة الشؤون الاجتماعية. (1996)، واقع وإنجازات، الإدارة العامة للدراسات والمعلومات، وزارة الشؤون الاجتماعية، غزة.
- _____، وزارة الشؤون الاجتماعية. (1999)، مركز مكافحة الفقر، الهيكلية الإدارية والتنظيمية والاجراءات الإدارية والمالية، (غير منشور) وزارة الشؤون الاجتماعية، رام الله.
- _____، وزارة الشؤون الاجتماعية، إنجازات وخطط الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة 1996-1997، 1997، 1998، وزارة الشؤون الاجتماعية، غزة.
- _____، وزارة الشؤون الاجتماعية، مديرية نابلس. (1995)، التقرير السنوي لنشاطات مديرية الشؤون الاجتماعية، نابلس.

- _____، وزارة الصحة. (1998)، وزارة الصحة: الخطة الوطنية الصحية، 1999-2003، وزارة الصحة، غزة.
- _____، وزارة الصناعة. (1998)، برنامج تنمية القطاع الصناعي 1999-2001، وزارة الصناعة، رام الله.
- _____، وزارة العمل. (1996)، التعليم والتدريب المهني في فلسطين، الاستراتيجية الوطنية، وزارة العمل، رام الله.
- _____، وزارة العمل. (1998)، المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين: البيان الختامي والتوصيات، وزارة العمل، رام الله.
- _____، وزارة العمل. (1999)، استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني في فلسطين: خطة التنفيذ، وزارة العمل، رام الله.
- _____، وزارة العمل، أبو شكر، عبد الفتاح. (2000)، استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2000-2004، برنامج التشغيل الفلسطيني، ومكتب العمل الدولي، رام الله.
- عبد الرازق، عمر ومحمود طعمة. (1998)، دراسة حول: مشروع قانون ضريبة الدخل، وحدة البحوث البرلمانية، رام الله.
- الفريق الوطني لمكافحة الفقر. (1998)، فلسطين - تقرير الفقر - 1998، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رام الله.
- اللجنة الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفقر. (1998)، لمحة عن برامج الدعم الاجتماعي للأسر الفقيرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، رام الله.
- ماس. (1997)، المراقب الاقتصادي عدد 1-1997، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.
- _____، (1999)، ملاحظات حول الموازنة العامة-2000، مقدم إلى لجنة الموازنة والمالية في المجلس التشريعي الفلسطيني (غير منشور)، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.
- _____، (1999-أ)، المراقب الاقتصادي عدد 5- حزيران 1999، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.
- _____، (2000)، المراقب الاجتماعي، عدد 3 - شباط 2000، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.

- _____، (2000-أ)، المراقب الاقتصادي، عدد 6- نيسان 2000، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، (2000-ب)، المراقب الاقتصادي، عدد 7- كانون الثاني 2000، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، (2001)، المراقب الاجتماعي، عدد 4، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله (تحت الطبع).
- _____، البطمة، سامية وادوارد سير. (1996)، برامج إيجاد فرص العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، حامد، أسامة وسامية البطمة وفوزي ارشيد. (1998)، التمويل غير الرسمي ومؤسسات الإقراض في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، حامد، أسامة وسامية البطمة. (1997)، صناديق التقاعد والتأمين الصحي في أماكن العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، شعبان، رضوان وسامية البطمة. (1995)، أبعاد الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، شعبان، رضوان. (1997)، مستويات المعيشة في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، هلال، جميل ومجدي المالكي وياسر شلبي وحسن لداودة. (1998)، نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، هلال، جميل ومجدي المالكي. (1997)، مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، هلال، جميل ومجدي المالكي. (1997-أ)، نظام التكافل غير الرسمي (غير المأسس) في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، هلال، جميل ومجدي المالكي. (1997-ب)، نظام التكافل غير الرسمي (غير المأسس) في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله.
- _____، هلال، جميل ومجدي المالكي. (1998)، قانون ضريبة الدخل الفلسطيني، رام الله.

_____، (1999)، الموازنة العامة – 2000، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله.
منظمة التحرير الفلسطينية، البرنامج العام لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني (1994-2000)،
دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط، منظمة التحرير الفلسطينية، تونس.

- Anker, Richard, 1995, Labour Market Policies, Vulnerable Groups and Poverty, in Figueiredo, Jose B. and Zafar Shaheed, editors, 1995, New Approaches to Poverty Analysis and Policy – II, Reducing Poverty Through Labour Market Policies. International Institute for Labour Studies, ILO, Geneva.
- Baker, Judy L., 2000, Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners, World Bank, Washington D.C.
- Bigio, Anthony G., 1998, Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions, Economic Development Institute of the World Bank, the World Bank, Washington D. C.
- Cagatay, Nilufer and others, 2000, Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies, SEPED Conference Paper Series # 4, UNDP <http://www.undp.org/seped/publications/conf-pub.htm>.
- Cox, Aidan and John Healey, 1998, Promises to the Poor: The Record of European Development Agencies, Overseas Development Institute (ODI) Poverty Briefing 1: November. <http://www.odi.org.uk/briefing/pov1.htm>.
- El-Solh, Camilia Fawzi, 1996, Poverty Eradication and Gender Sensitive Poverty Actions in the West Bank and Gaza Strip, UNDP/PAPP Mission Report.
- Figueiredo, Jose B. and Zafar Shaheed, 1995, Reducing Poverty Through Labour Market Policies, in Figueiredo, Jose B. and Zafar Shaheed, editors, 1995, New Approaches to Poverty Analysis and Policy – II, Reducing Poverty Through Labour Market Policies. International Institute for Labour Studies, ILO, Geneva.
<http://www.sdn.org.gy/ghdr/section7.html>, Section 7: Poverty Eradication in Practice.
- Lok-Dessallien, Renata, 2000, Review of Poverty Concepts and Indicators, <http://www.undp.org/poverty/publications/pov-red/review-of-poverty-concepts.pdf>

- Navajas, Sergio and others, 2000, Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia, World Development, Vol. 28, No. 2, pp. 333-346.
- Palestinian National Authority (PNA), Ministry of Agriculture, 2000, Quick Action Proposal – Food for Work, Ministry of Agriculture, Ramallah.
- _____, Ministry of Environment, 1999, Palestinian Environmental Strategy, Ramallah.
- _____, Ministry of Health, 1998, National Strategic Health Plan, 1999-2003, Ministry of Health, Ramallah.
- _____, Ministry of Planning and International Cooperation, A Pathway Toward A Palestinian Vision for 2005 and Beyond, A Progress Report on the Palestinian Strategic Development Plan, presented to the Ad Hoc Liaison Committee (AHLC) meeting, June 7-8, 2000, Lisbon, Portugal.
- _____, Ministry of Planning and International Cooperation, 1998, Palestinian National Development Plan, 1999-2003, Ministry of Planning, Ramallah.
- Parker, Cristian G. and others, Impact Assessment in Poverty Eradication Programs. The Case of the Fondode Inversion Social de Chile [Social Investment Fund if Chile] (FOSIS), IDRC-CIID, _____ Canada.
<http://www.idrc.ca/lacro/foro/seminario/parker-pb.htm>
- PECDAR, 1994, Palestinian Emergency Development Program, the West Bank and Gaza Strip: A Brief Economic Overview, PECDAR, Jerusalem.
- Remenyi, Joe, 1993, Where Credit is Due: Income Generating Programmes for the Poor in Developing Countries, Intermediate Technology Publications, London.
- Singh, Naresh and Jonathan Gilman, 2000, Employment and National Resources Management: A Livelihood Approach to Poverty Reduction, SEPED Conference Paper # 5, UNDP
<http://www.undp.org/seped/publications/conf-pub.htm>
- UN, 1999, Poverty Eradication, Capacity-Building, Resources and Funding, and the Executive Boards of the United Nations Funds and Programmes, Report of the Secretary General,
<http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-55.htm>
- UNDP, 1995, Poverty Eradication: A Policy Framework for Country Strategies, New York.

- UNDP/PAPP, European Commission and Palestinian Ministry of Local Government, 2000, Work Programme 1, Local Rural Development Programme.
- UNSCO, 2001, the Impact on the Palestinian Economy of Confrontations, Mobility Restrictions and Border Closures, 1 October 2000 – 31 January 2001, UN Office, Gaza.
- World Bank, 1994, Emergency Assistance to the Occupied Territories, Volume 1: Investment Program, Washington, D.C.
- _____, 2000, World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, Washington, D. C.
- _____, 2001, Poverty in the West Bank and Gaza, Washington, D. C.

ملحق (1)

المقابلات الشخصية

الرقم	الوزارة	المسمى الوظيفي
1	وزارة العمل	مدير عام المعلومات والتخطيط
2		الإدارة العامة للتشغيل
3		مدير عام الصحة والسلامة
4		المدير الوطني للتشغيل
5	وزارة الصناعة	مدير دائرة الصناعات التقليدية
6		نائب المدير العام للدراسات والتخطيط
7		مدير عام التنمية الصناعية
8		مدير عام المصادر الطبيعية
9	وزارة الإسكان	مسؤول العلاقات العامة والإعلام
10		مدير التنمية السكنية
11		مدير دائرة التخطيط والتطوير الحضري
12	وزارة الثقافة	مدير التخطيط
13	وزارة الرياضة والشباب	مدير عام الوزارة
14	وزارة التربية والتعليم	مدير عام العلاقات الدولية والعامة
15		مدير عام مساعد الإدارة العامة للنشاطات التربوية وشؤون الطلبة
16		منسقة الخطة الخمسية في الوزارة
17	وزارة الأوقاف	مدير عام مديريات الأوقاف
18		مدير عام وزارة الأوقاف
19	وزارة الحكم المحلي	مدير عام التنمية الريفية
20		مدير دائرة المشاريع
21	وزارة الصحة	مدير عام التعزيز والتتقيف الصحي
22		مدير التخطيط في الوزارة
23	وزارة الاقتصاد والتجارة	مدير مكتب الوزير
24		مدير هيئة تشجيع الاستثمار

المسمى الوظيفي	الوزارة	الرقم
المستشار الاقتصادي	وزارة المالية	25
مدير عام الغابات والمراعي	وزارة الزراعة	26
وكيل الوزارة		27
مدير عام مديرية إعلام المرأة والطفل	وزارة الإعلام	28
مدير عام الأسرة والطفولة	وزارة الشؤون الاجتماعية	29
مدير مكتب الوزير		30
مدير الادارة العامة لبناء المؤسسات والتنمية البشرية	وزارة التخطيط	31
المدير الإداري والمالي	بكدار	32
مدير دائرة المشاريع		33

ملحق (2): خصائص الفقر في الأراضي الفلسطينية

جدول (1): توزيع الفقر في الأراضي الفلسطينية
(% من عدد السكان)

الفقر المدقع %			الفقر %			مكان السكن
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
9.4	10.7	9.2	16.3	17.8	18.0	باقي الضفة الغربية
2.3	0.3	2.0	3.1	2.7	2.9	القدس
21.6	25.8	28.9	33.0	38.1	41.9	قطاع غزة
9.9	10.4	9.2	18.3	18.1	18.4	شمال الضفة الغربية
4.6	3.6	3.9	6.9	8.4	9.3	وسط الضفة الغربية
12.2	17.5	14.4	20.4	24.4	23.5	جنوب الضفة الغربية
18.7			25.9			مدينة غزة
13.9	20.5	21.4	27.6	30.8	33.7	شمال قطاع غزة
25.0	27.3	37.5	37.9	39.5	50.5	وسط قطاع غزة
28.1	34.6	37.8	41.4	50.8	52.2	جنوب قطاع غزة
5.1	7.4	6.3	10.4	11.5	11.3	مدينة - ضفة غربية
9.9	10.6	9.5	16.5	18.2	19.0	قرية - ضفة غربية
13.0	6.5	10.1	19.2	13.8	18.3	مخيم - ضفة غربية
21.0	23.5	23.6	28.6	34.2	35.0	مدينة - قطاع غزة
18.0	27.2	35.9	34.5	40.7	49.1	قرية - قطاع غزة
23.9	27.8	32.3	37.7	41.7	47.3	مخيم - قطاع غزة

المصدر: (الجهاز المركزي للإحصاء، 2000) و (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).

جدول (2): توزيع الفقر حسب جنس رب الأسرة وعمره/ها
(% من عدد السكان)

الفقر المدقع %			الفقر %			البند
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
12.1	13.6	14.1	19.8	21.8	23.4	رب الأسرة- ذكر
16.8	22.0	16.4	25.6	29.9	25.7	رب الأسرة- أنثى
17.0	14.3	17.1	20.7	26.1	25.9	العمر حتى 24 سنة
9.1	12.8	13.7	17.5	21.1	22.4	25 - 34 سنة
12.0	11.2	10.8	18.8	18.3	18.5	35 - 44 سنة
12.9	14.7	14.4	21.1	22.0	25.1	45 - 54 سنة
15.1	17.0	16.5	22.2	24.2	26.1	55 - 64 سنة
16.1	20.1	19.1	25.2	31.8	31.2	65 سنة فأعلى

المصدر: (الجهاز المركزي للإحصاء، 2000) و (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).

جدول (3): توزيع الفقر حسب المستوى التعليمي لرب الأسرة
(% من عدد السكان)

الفقر المدقع %			الفقر %			المستوى التعليمي لرب الأسرة
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
17.2	22.1	21.9	27.8	31.7	34.4	أقل من ابتدائي
13.0	13.2	13.2	20.5	22.8	22.3	ابتدائي
12.9	12.5	11.5	20.1	20.2	20.7	إعدادي
10.0	10.5	10.2	16.2	18.4	16.9	ثانوي
4.6	5.5	5.8	7.4	11.9	14.4	دبلوم متوسط
2.6	5.2	5.4	7.3	7.6	7.8	بكالوريوس فأكثر

المصدر: (الجهاز المركزي للإحصاء، 2000) و (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).

جدول (4): توزيع الفقر حسب مشاركة رب الأسرة في القوى العاملة
والحالة العملية له/ها (% من عدد السكان)

الفقر المدقع %			الفقر %			البند
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
11.0	12.6	13.0	18.6	20.4	22.1	داخل القوى العاملة
19.4	22.4	21.0	27.7	32.8	31.8	خارج القوى العاملة
-	2.7	3.3	3.9	5.5	7.6	صاحب عمل
11.1	12.3	13.5	18.2	20.9	23.3	يعمل لحسابه/عضو أسرة غير مدفوع الأجر
10.0	11.0	12.9	17.5	18.1	22.0	مستخدم بأجر
20.9	25.3	22.4	30.3	36.4	33.5	أخرى

المصدر: (الجهاز المركزي للإحصاء، 2000) و (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).

جدول (5) توزيع الفقر حسب عدد المكتسبين (% من عدد السكان)

الفقر المدقع %			الفقر %			عدد المكتسبين
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
ضفة غربية						
20.1	20.8	14.7	25.4	29.2	29.6	0
7.0	6.3	7.7	11.9	12.3	14.7	1
9.3	7.7	6.3	16.1	12.8	13.3	2
5.4	12.4	6.8	18.3	20.9	17.6	3
2.5	11.1	8.3	8.2	19.7	15.1	+4
قطاع غزة						
38.1	32.0	36.3	48.1	47.3	47.0	0
16.1	25.4	25.4	28.0	36.4	38.8	1
20.4	20.7	30.8	30.2	35.5	42.7	2
30.9	23.0	26.0	41.1	31.1	43.8	3
27.9	24.0	37.5	44.6	36.0	56.3	+4

المصدر: (الجهاز المركزي للإحصاء، 2000) و (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).

جدول (6): توزيع الفقر حسب استخدام الأرض ومصدر الدخل
الرئيسي لرب الأسرة (% من عدد السكان)

الفقر المدقع %			الفقر %			البند
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
8.9	11.4	11.7	16.2	18.8	23.2	يستخدم الأرض
13.7	15.2	15.1	21.6	23.8	23.7	لا يستخدم الأرض
13.5	11.7	7.3	24.7	20.2	39.4	الزراعة
11.5	12.1	10.9	16.6	19.1	17.7	مشاريع أخرى للأسرة
9.2	10.5	<u>11.9</u>	18.0	19.2	21.4	أجور - قطاع عام
13.4	17.9	<u>19.5</u>	21.9	27.3	<u>29.1</u>	أجور - قطاع خاص
9.3	8.1		15.9	15.5		أجور - إسرائيل
36.4	43.7	29.3	52.2	56.0	42.7	تحويلات - داخلية
2.9	12.8		4.4	<u>19.9</u>		تحويلات - خارجية
9.2	17.4	13.2	19.7	28.5	23.5	مصادر أخرى

المصدر: (الجهاز المركزي للإحصاء، 2000) و (الفريق الوطني لمكافحة الفقر، 1998).