معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

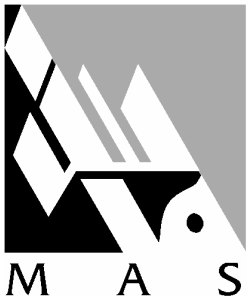
استراتيجيات التأقلم التي طبقها موظفو القطاع الحكومي في الضفة الغربية خلال فترة أزمة الرواتب 2012

2013

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

Coping Strategies Implemented by Government Employees in the West Bank in Response to Delayed Salaries 2012

2013



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

استراتيجيات التأقلم التي طبقها موظفو القطاع الحكومي في الضفة الغربية خلال فترة أزمة الرواتب 2012

2013

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

غسان الخطيب (القائم بأعمال رئيس مجلس الأمناء)، لؤي شبانة (أمين السر)، سمير حليلة (أمين الصندوق)، محمد مصطفى، جواد الناجي، جهاد الوزير، صبري صيدم، نافذ الحسيني، ماجدة سالم، لانا ابو حجلة، نبيل قسيس (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2013 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps/

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

استراتيجيات التأقلم التي طبقها موظفو القطاع الحكومي في الضفة الغربية خلال فترة أزمة الرواتب 2012

2013

استراتيجيات التأقلم التي طبقها موظفو القطاع الحكومي في الضفة الغربية خلال فترة أزمة الرواتب 2012

فريق باحثين من المعهد

المراجعة والتقييم: حسن لدادوة

التنسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل مؤسسة فريدريش إيبرت (FES)

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)
القدس ورام الله
2013
حقوق الطبع والنشر محفوظة© (ماس)

ISBN 978-9950-374-41-6

تقديـــــم

من الواضح ان ايجاد نهاية للأزمة المالية المتصاعدة في حدتها، التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية، لن يكون ممكنا طالما استمرت اسرائيل في مواصلة احتلالها وممارساتها العدائية المحبطة للتنمية في الأراضي الفلسطينية. فقد باتت إمكانية تسديد السلطة لرواتب موظفيها بانتظام تعتمد على التزام اسرائيل بتحويل الجمارك والضرائب الفلسطينية التي تجبيها بالنيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تشكل ثلثي إيراداتها، وسد العجز الكبير في موازنتها من الجهات والدول المانحة. وكلا هذين المصدرين عرضة لمؤثرات لا يمكن التنبؤ بها. من هنا اصبح البحث والتفكير في ايجاد السياسات والآليات والوسائل التي تساعد موظفي الحكومة على التأقلم مع حالات عدم الانتظام في استلام رواتبهم أو استلام أجزاء منها فقط مسألة ذات أهمية كبيرة. فمعظم موظفي الحكومة وأسرهم يعتمدون على الراتب الشهري، ومستوى رواتبهم لا يسمح لهم بمراكمة مدخرات تعينهم في حالات انقطاع الراتب. لذا فهم مضطرون للجوء للإقتراض من الأقارب والأصدقاء والجيران، او للشراء بالدفع المؤجل، أو يتخلفون عن دفع فواتير الكهرباء والمياه وأقساط القروض المصرفية (للمقترضين من بينهم والذين يشكلون نسبة كبيرة جداً). ومن الواضح أن جميع هذه الإجراءات قد تكون قابلة للاستدامة في حالات تأخير دفع الرواتب، او دفعها على دفعات. ولكنها لن تكون مستدامة في حالات انقطاع الراتب، أو حالات دفع فقط جزء من الراتب لعدة أشهر. ففي هذه الحالة سيكون الموظفون بحاجة الى آليات تؤمن لهم ولأسرهم احتياجاتهم الأساسية.

وتحاول هذه الدراسة البحث عن تلك الآليات التي تساعد الموظفين وأسرهم لتخطي الأزمات المحتملة، بما يحافظ على كرامتهم، ومعنوياتهم، وولائهم لمؤسساتهم، التي تشكل متطلبات اساسية لقيامهم بواجباتهم وتنفيذ المهمات وتقديم الخدمات الحيوية لمجتمعهم، بما يحافظ على مكانة وهيبة السلطة الوطنية، وثقة المواطنين بها، كمتطلب

اساسي لتحقيق سيادة القانون، ومنع الانزلاق إلى الفوضى وتفكك النسيج المجتمعي، الذي يضعف من صمود المواطنين، ويشل مقاومتهم الفعالة للإحتلال.

ولتحقيق هذا الهدف، سعت الدراسة للتعرف على الاجراءات والتدابير التي اتبعتها أسر الموظفين خلال العامين 2011 و2012 من مسوحات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كما قام فريق البحث باجراء مسح لعينة عشوائية من الموظفين الحكومين ممن يتلقون اربعة آلاف شيكل فأقل للتعرف على استراتيجيات التأقلم التي نفذوها خلال فترات تأخر رواتبهم. وكان الغرض من ذلك هو الاستفادة من التجربة السابقة لتعميم المعرفة بها، ولفحص مدى قدرة تلك الإجراءات والتدابير على مواجهة الأزمة، وتحديد ما يصلح منها ضمن الاستراتيجيات التي يمكن اتباعها في المستقبل.

مع انجاز هذه الدراسة نود ان نشكر فريق البحث، وديوان الموظفين العام، والوزارات التي قدمت المعلومات التي سهلت مهمة فريق البحث للوصول الى افراد العينـــة. كمـــا نشكر مراجعي الدراسة ومناقشيها في ورشة العمل العامة التي عقدت في ماس لمناقشة نتائج الدراسة. كذلك نتقدم بجزيل الشكر لمؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية على دعمها لإعداد هذه الدراسة.

د. نبيل قسيس
المديـــر العـــام

المحتويـــــــات

1- مقدمة **1**

1-1 أهمية الدراسة 4

1-2 أهداف الدراسة: 4

1-3 منهجية الدراسة 5

1-4 محتوى الدراسة 6

2- الإطار المفاهيمي ومراجعة الأدبيات السابقة **7**

2-1 الفقر مقابل التعرضية 7

2-2 تعريف استراتيجيات التأقلم 9

2-3 مراجعة الأدبيات 11

2-3-1 أنماط استراتيجيات التأقلم 12

2-3-2 مستويات استراتيجيات التأقلم 14

2-4 الأدبيات المحلية 16

3- عن القطاع الحكومي الفلسطيني وأزمة الرواتب **23**

3-1 القطاع الحكومي الفلسطيني (قطاعي الخدمة العامة المدني والعسكري) 23

3-1-1 قطاع الخدمة المدنية 23

3-2 تطوّر التوظيف في القطاع الحكومي منذ عام 1997 حتى عام 2011 25

3-3 أزمة رواتب موظفي القطاع الحكومي الفلسطيني 26

4- استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسرة التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الضفة الغربية **29**

4-1 الاستراتيجيات الفردية والجمعية داخل نطاق الأسرة (المستويين الأول والثاني) 30

4-1-1 استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية 31

4-1-2 استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسر في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية 33
4-2 دور التكافل الاجتماعي في التأقلم: إحدى استراتيجيات التأقلم (المستوى الثالث) 35
4-3 دور المؤسسة الرسمية الحكومية وغير الحكومية (المستوى الرابع) 35
4-4 القناة الرسمية: سلطة النقد الفلسطينية 36
4-5 أثر أزمة الرواتب على الصمود المادي 37

5- استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل في الضفة الغربية 39
5-1 الاستراتيجيات الفردية والجمعية داخل نطاق الأسرة (المستويين الأول والثاني) 40
5-1-1 استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية 40
5-1-2 استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسر ذات الدخل الذي لا يتعدى 4,000 شيكل في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية 43
5-2 التكافل الاجتماعي: إحدى استراتيجيات التأقلم (المستوى الثالث) 45
5-3 أولويات الإنفاق لدى الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل 45
5-4 أثر أزمة الرواتب على الصمود المادي 48

6- النتائج والتوصيات 51

المراجـــــع 55

قائمة الجداول

جدول 1: سلم الرواتب للفئات الوظيفية في قطاع الخدمة المدنية في السلطة الوطنية الفلسطينية 24

جدول 2: توزيع موظفي قطاع الخدمة المدنية حسب الجنس والمنطقة لعام 2012 25

جدول 3: تواريخ انقطاع صرف رواتب موظفي القطاع الحكومي وتواريخ إعادة تسديدها (2006–2013) 27

جدول 4: استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012 33

جدول 5: استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسرة خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012 34

جدول 6: توزيع الأسر في الضفة الغربية لمدد صمودها المادي في المستقبل حسب توقعاتها في عامي 2011 و2012 38

جدول 7: استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012 42

جدول 8: استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012 43

جدول 9: أولويات الإنفاق لدى الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل في الضفة الغربية خلال أزمة الرواتب 47

جدول 10: المدة الزمنية التي تستطيع فيها الأسرة الصمود مادياً في المستقبل وذلك للأسر في الضفة الغربية لعامي 2011 و2012 49

الملخص التنفيذي

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد الاستراتيجيات والتدابير الناجعة التي اتبعتها أسر العاملين في القطاع الحكومي الفلسطيني التي عانت من تأخر استلام رواتبها كليا أو جزئيا، والخروج بتوصيات من شأنها مساعدة اسر العاملين على التـــأقلم مع ظاهرة تأخر أو انقطاع دفع الرواتب. فقد بات من الواضح أن الأزمة المالية التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية، ستظل تؤرق حياة عشرات الآلاف من الاسر الفلسطينية، ومصدر إزعاج وإحباط لكافة العاملين الحكوميين وجميع المعتمدين في دخلهم على السلطة الوطنية الفلسطينية. وتأتي هذه الدراسة للبحث عن استراتيجيات التأقلم التي اتبعتها أسر العاملين الحكوميين في مواجهة هذه الأزمة، بغرض الكشف عن تجارب التكيف الناجحة، لتعميمها والتعلم منها، والسعي للبحث عن استراتيجيات تأقلم أخرى قابلة للتطبيق أيضا. وقد استندت الدراسة الى ثلاثة مسوح هي: مسح استراتيجيات التأقلم لدى اسر موظفي الخدمة المدنية االذي اجراه المعهد خلال النصف الثاني من عام 2013. ومسحا الظروف الإقتصادية والإجتماعية والأمن الغذائي لعامي 2011 و2012 التي أجراها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA) وبرنامج الأغذية العالمي (WFP).

وفي سبيل تحقيق أهدافها، ركزت الدراسة على تحديد استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها، إلى جانب استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل. ولا يخفى أن تلك الأخيرة كانت الأكثر عرضة لمواجهة ظروف صعبة في توفير إحتياجاتها الأساسية، كما انها شكلت 28% من إجمالي الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها.

جرى إعداد هذه الدراسة خلال الفترة الممتدة من تموز حتى تشرين الأول في العام 2013. وقد اعتبرت أسرة الموظف الحكومي الوحدة الأساسية للتحليل في البحث.

في إطارها المفاهيمي، استخدمت الدراسة مفهوم استراتيجيات التأقلم لتشير إلى مجموعة التدابير والإجراءات التي تلجأ لها الأسر لمواجهة ظروف صعبة ترافق أزمات اقتصادية أو كوارث طبيعية. وتعتمد ماهيّة ووتيرة استراتيجيات التأقلم على قرارات الأسرة وتقديرها للظروف التي تمر بها. وينبع سلوك الأسر وتوجهها للتأقلم مع الظروف التي تمرّ بها، من حيث إدراكها لتلك الظروف وأثرها المحتمل على مستواها المعيشي. بذلك، يرتبط مفهوم استراتيجيات التأقلم بمفهوم التعرضية (vulnerability) الذي تم رصد تطوره في الإطار المفاهيمي للدراسة. وميّزت الدراسة بين مفهومي الفقر والتعرض، وأشارت إلى ارتباط اللاحق بمفهوم استراتيجيات التأقلم.

وقد اتبعت الدراسة التصنيف الذي وضعته (Moser, 1997) بتقسيمها استراتيجيات التأقلم إلى مستويات أربعة. يتمثل المستوى الأول بالاستراتيجيات الفردية individual strategies داخل الأسرة، في حين يكمن المستوى الثاني في الاستراتيجيات المتبعة بين أفراد الأسرة الواحدة intra-household strategies. أما المستوى الثالث فهو ذو علاقة بالاستراتيجيات المتبعة بين مجموعة من الأسرinter-household strategies، ويتسع المستوى الرابع ليشمل المجتمع كله community level.

رصدت الدراسة استراتيجيات التأقلم في مستوياتها الأربعة وبحثت أثر عدم انتظام دفع رواتب الموظفين الحكوميين على وتيرة استراتيجيات التأقلم من خلال إجراء مقارنة بين نتائج مسح الظروف الاقتصادية – الاجتماعية والأمن الغذائي للعامين 2011 و2012. وقد افترضت الدراسة عام 2011 عاماً مستقراً نسبيا، كونه لم يشهد تقريباً صدمات اقتصادية تطال بشكل مباشر شريحة الموظفين الحكوميين. في حين عانى الموظفون الحكوميون من تأخر صرف رواتبهم خلال النصف الثاني من عام 2012.

وخلصت الدراسة إلى أن الأسرة التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الضفة الغربية تعي البدائل والخيارات المتاحة أمامها لمواجهة الظروف المرافقة للأزمات.

وبناء على تقدير الأسرة لظروفها ومواردها، فإنها تقرر طبيعة التدابير التي ستتخذها لمقاومة تبعات الأزمة التي تمر بها. ويلاحظ أن وتيرة استراتيجيات التأقلم على مختلف مستوياتها اشتدت في أوساط الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد، ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل. ولجأت الأسرة التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الضفة الغربية إلى مجموعة من استراتيجيات التأقلم كان أهمها تأجيل دفع فواتير المياه والكهرباء وأقساط الديون، وشراء الطعام بالدفع المؤجل.

كان اللجوء الى شراء الطعام بالدفع المؤجل أحد أهم استراتيجيات التأقلم التي لجأت لها الأسرة التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي بشكل عام. حيث بلغت نسبة الأسر التي قامت بشراء الطعام بالدفع المؤجل 45.3% من مجمل الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الشهور الستة الأخيرة من عام 2012. وشهدت الأسر التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة العمومية ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل وتيرة أعلى في شراء الطعام بالدفع المؤجل. فقامت أسرة من كل أسرتين بشراء الطعام بالدفع المؤجل خلال الشهور الستة الأخيرة من عام 2012. ولجأت الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع العام أيضاً إلى شراء أصناف أغذية أقل وأرخص ثمناً إضافة إلى قيامها بجمع النباتات البرية للأكل. بشكل عام، يلاحظ أن الأسر لم تقم بتقليل استهلاكها من الطعام بدليل إحجامها عن تقليل أعداد وكميات الوجبات لأفرادها. وقد يعزى ذلك إلى ميل الأسر إلى شراء الأغذية المالئة رخيصة الثمن كالخبز وابتعادها عن شراء الأغذية غالية الثمن كاللحوم.

وأجلت الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي عن دفع فواتير الكهرباء والمياه والاتصالات كاستراتيجية تأقلم لجأت لها بهدف الإحتفاظ بما لديها من نقود للإحتياجات الغذائية. وتبنت ثلث الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي هذه الاستراتيجية خلال أزمة الرواتب في النصف الثاني من عام 2012. ولجأت نسبة مشابهة من الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل إلى تبني تلك الاستراتيجية أيضا. وقامت الأسرة بإجراءات أخرى من شأنها التخفيف من آثار الأزمة كان أهمها استخدام توفيراتها لتأمين بعض احتياجاتها الأساسية إلى جانب الاقتراض من المصارف ومؤسسات الإقراض.

وقد لجأت الأسرة التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي إلى شبكات التكافل الإجتماعي غير الرسمية كواحدة من استراتيجيات التأقلم التي يمكن أن توفر لها أحد أشكال الدعم أثناء أزمة الرواتب. وأشارت الدراسة إلى ازدياد في وتيرة استخدام علاقات التكافل الاجتماعي للأسرة في الضفة الغربية لعام 2012 مقارنة بالعام 2011. ويلاحظ أيضاً غلبة علاقات التكافل الاجتماعي القائمة على أساس قرابي على تلك القائمة على أساس غير قرابي. حيث أشارت النتائج إلى أن 44% من الأسر المعتمدة بشكل كامل على الدخل من القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، قد تلقّت مساعدات من أفراد العائلة الموسرين. في حين بلغت نسبة الأسر التي حصلت على مساعدات من الجيران والأصدقاء 22.3%.

لوحظ غياب شبه كامل لدور المؤسسة الرسمية الحكومية وغير الحكومية في تقديم العون للأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الضفة الغربية. فالموظفون الحكوميون هم من غير المؤهلين للحصول على مساعدات من المؤسسات الرسمية. واقتصر دور المؤسسة الرسمية الحكومية على اجراءات سلطة النقد الفلسطينية التي أصدرت تعاميم للمصارف لتقوم بخصم أقساط قروض موظفي القطاع الحكومي بما يتناسب والمبالغ المحولة لهم من رواتبهم. كما طالبت سلطة النقد المصارف باستيفاء عمولة تحويل الراتب مرة واحدة فقط، بغض النظر عن عدد دفعات ورود الراتب الشهري، وعدم استقطاع عمولات مقابل الشيكات المعادة المسحوبة على حسابات موظفي القطاع الحكومي في حالات تؤخر الراتب.

كما تقصّت الدراسة أولويات الإنفاق لدى الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل خلال النصف الثاني من عام 2012. وقد تبين أن الإنفاق على الطعام، بصفته حاجة ملحة، احتل قمة قائمة أولويات الإنفاق لتلك الأسر. تبعه فاتورة الكهرباء وفاتورة المياه في المرتبتين الثانية والثالثة على التوالي. في حين احتلت المصاريف الصحية المرتبة الرابعة، تلتها المواصلات في المرتبة الخامسة. وتتسم مجالات الصرف تلك بأنها ملحة ولا تستطيع الأسرة العيش بدونها.

يلاحظ أن الأسر بوجه عام، عند بحثها عن الأدوات والاستراتيجيات الملائمة لغرض تجاوز ازمة الرواتب في النصف الثاني لعام 2012، لم تلجأ الى تدابير بعيدة المدى من شأنها زيادة مصادر دخلها، كإقامة مشروع صغير أو البحث عن وظيفة بدوام مسائي. لكننا نرى أن الأسر تلجأ لشراء طعامها بالدفع المؤجل تارة، وتؤجل دفع فواتير الكهرباء والمياه تارة أخرى. بذلك، تتجه غالبية الأسر إلى إيجاد حلول فورية تريحها على المدى القريب، أو لفترة تمتد الى حين استلام الراتب.

ومن المحتمل أن تكون الاستراتيجيات والتدابير التي طبقتها الأسر في الضفة الغربية خلال أزمة الرواتب قد أعانتها على التخفيف من وطأة الظروف المرافقة للأزمة. إلا أنها لم تضمن لها المحافظة على مستواها المعيشي السابق، على الأقل خلال فترة عدم انتظام الرواتب. فقد أضعفت الأزمة من صمود الأسرة المادي، حتى أصبحت أسرة واحدة من كل ثلاثة أسر يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي، بالكاد تستطيع الصمود بدون مساعدة خارجية لشهر أو شهرين.

وقد خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات كان أهمها تشجيع الأسر على إقامة مشاريعها الخاصة الصغيرة في الأوقات العادية، وعدم إنتظار تفاقم الأزمة. وتشجيع مؤسسات الإقراض الصغير والبنوك على توفير التمويل لمثل هذه المشاريع. وأوصت الدراسة أيضاً بفتح المجال أمام من يرغب من موظفي القطاع الحكومي للعمل في وظيفة أخرى خارج الحكومة، على ان يعدل الراتب الحكومي تبعا لذلك، بصورة مؤقتة او دائمة، تتيح للموظفين فرصة تأمين مصادر دخل أخرى أكثر استقرارا، بشرط أن يكون ذلك في وظائف أو مجالات لا تشتمل على تضارب في المصالح، وعلى أن يتم ذلك بالتنسيق مع المسؤولين في الجهة الحكومية التي يعملون فيها. كما أوصت الدراسة بضرورة رفع توصية إلى سلطة النقد الفلسطينية لتشجيع القروض الصغيرة للمشاريع الإنتاجية العائدة لأسر الموظفين، وتقنين القروض الإستهلاكية لهم، والتي قد تضعهم في ظروف حرجة لدى تأخر الرواتب أو دفعها بصورة جزئية.

وشملت التوصيات أيضاً إقامة جمعيات تعاونية استهلاكية للموظفين الحكوميين لبيع الأغذية والمواد الأساسية الأخرى بأسعار الجملة، وتكون قادرة على تقديم مبيعاتها

بالدفع المؤجل، وبضمانة الراتب، لمساعدة الأسر على التأقلم في حال تفاقم الأزمة. وتهدف هذه التوصية بالذات تجنب اضطرار الموظفين الحكوميين البحث عن متاجر توافق على بيعهم بالدفع المؤجل، الأمر الذي يمس كرامتهم، وقد تستغل حاجتهم للشراء بالدفع المؤجل الى تسعير مشترياتهم بشكل مرتفع، مما يضعف من قدرة مرتباتهم الشرائية.

وأوصت الدراسة بفحص إمكانية إبرام اتفاقيات تعاون بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومزودي خدمات الكهرباء والمياه . بحيث تستمر الشركات والمؤسسات المزودة للخدمة في توفير الخدمة لأسرة الموظف التي لم تسدد فواتيرها المتزامنة مع التأخر لكل او جزء من الراتب، على أن يتم سداد ما تراكم على الموظف فور استلام الراتب.

1- مقدمة

خضع المجتمع والإقتصاد في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ حزيران عام 1967 إلى السياسات والإجراءات الإسرائيلية الساعية لتهميش الوجود الفلسطيني فيها. وشهدت ثمانينيات القرن الماضي اندلاع الانتفاضة الأولى التي استمرت أحداثها إلى حين انطلاق مفاوضات السلام في مدريد في تشرين الثاني 1991، والتي أثمرت لاحقاً في توقيع اتفاقية إعلان المبادئ الفلسطينية الإسرائيلية المعروفة باتفاقية أوسلو في أيلول عام 1993 في واشنطن. وتبع هذه الاتفاقية العديد من الاتفاقيات التي تمخضت عن إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، أهمها الاتفاقية الانتقالية، بما فيها برتوكول باريس لإعادة تنظيم العلاقات الاقتصادية بين الطرفين.

واكب هذه الفترة نهوض غير مسبوق في النشاط الاقتصادي في مناطق السلطة الفلسطينية بسبب استثمارات القطاع الخاص الفلسطيني من داخل الوطن وخارجه، وبسبب انطلاق أعمال إعادة بناء البنى التحتية المتآكلة بفعل دعم الدول والمنظمات المانحة. ولكن النهوض الاقتصادي لم يستمر طويلاً في الأراضي الفلسطينية. فقد بدأت الحكومة الإسرائيلية في تشديد سياسة الإغلاق عشية توقيع اتفاق إعلان المبادئ، التي منعت الفلسطينيين من دخول إسرائيل، ومن دخول القدس الشرقية، والتنقل للأفراد والسلع بين الضفة وغزة إلا بتصاريح خاصة من أجهزتها الأمنية. كما شهد صيف العام 1997 زيادة الأعمال العدائية الإسرائيلية إثر اندلاع الإحتجاجات الفلسطينية على الحفريات الإسرائيلية تحت محيط المسجد الأقصى. وجرى التحول الكبير في المناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي بعد الاحتجاجات على زيارة القيادي اليميني المتطرف اريئيل شارون الاستفزازية لباحة المسجد الأقصى في أيلول عام 2000، والتي تلقفتها القوى الأمنية الإسرائيلية واستخدمتها كذريعة للانقضاض على كل المكتسبات السياسية والاقتصادية التي حققها الفلسطينيون خلال عقد التسعينات. حيث اعادت إسرائيل احتلالها لكافة المدن الفلسطينية، ودمرت البنى التحتية والمرافق العامة، وألحقت خسائر فادحة في الممتلكات الخاصة أيضاً. وجرى طرد الفلسطينيين العاملين

في إسرائيل وإفقادهم لمصدر دخلهم. كما أدت إجراءات الاحتلال إلى تقطيع أوصال المدن الفلسطينية إلى خسارة سكان الريف الذين يعملون في المدن الرئيسة وظائفهم. وكانت نتائج ذلك كارثية على المواطنين واقتصادهم، كما على موازنة السلطة الفلسطينية. فقد انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 30% عن مستواه في عام 1999، وتبع ذلك هبوط بنسة أكبر على دخل الفرد. كما انخفضت إيرادات السلطة الوطنية إلى النصف تقريباً، بسبب تراجع الإقتصاد. وفي نفس الوقت ارتفعت التزاماتها بمعدلات متسارعة لمواجهة الأعباء التي نجمت عن إجراءات الاحتلال، وخصوصا لتمويل برامج التشغيل المؤقت للآلاف، ولتغطية تكاليف الرعاية الصحية المجانية لنحو 160 ألف عامل ممن طردتهم الحكومة الإسرائيلية من اعمالهم في عام 2002. هذا بالإضافة الى زيادة أعداد الاسر التي تحتاج الى المساعدة، وخصوصا اسر الشهداء والجرحى، ولمن أصبحوا يعانون من الفقر المدقع.

شهد عام 2006 إجراء انتخابات تشريعية عامة أدت الى تشكيل حكومة جديدة من أعضاء ومؤيدي حركة حماس، التي واجهت مقاطعة شبه شاملة من الجهات والدول المانحة. كما قررت حكومة إسرائيل وقف تحويل الجزء الأكبر من إيرادات الضرائب الفلسطينية التي تجمعها أجهزة وزارة المالية الإسرائيلية.. وأدت تلك المتغيرات الى أضعاف قدرة الحكومة الفلسطينية على دفع التزاماتها لموظفيها وللموردين لها بالسلع والخدمات من شركات القطاع الخاص. وأدى استيلاء حركة حماس بالقوة على قطاع غزة في حزيران 2007 إلى نشوء الانقسام الداخلي وفصل قطاع غزة عن الضفة الغربية، الذي أضاف أعباءً جديدة على السلطة الوطنية الفلسطينية، بسبب توقف معظم إيرادات الموازنة من قطاع غزة، التي كانت تشكل نحو 28% من إجمالي الإيرادات الفلسطينية، واستمرار تحمل السلطة الفلسطينية لفاتورة الرواتب لموظفيها في قطاع غزة. هذا إلى جانب دفع معظم نفقات قطاعي التعليم والصحة والرعاية الإجتماعية، التي شكّلت بالمجمل نحو 46% من الموازنة العامة حسب مصادر وزارة المالية الفلسطينية.

أدت هذه الأحداث الى تزايد العجز في موازنة السلطة الفلسطينية الجارية بشكل مضطرد، حيث بلغت نحو 1.8 مليار دولار عام 2008. وتمكنت السلطة من توفير دعم كافٍ لسد هذا العجز خلال السنوات 2007– 2010، ونجحت في استئناف التنمية وتنشيط القطاع الخاص وتحسين حالة سيادة القانون وجباية الضرائب، الامر الذي ادى الى زيادة ايراداتها بشكل ملموس، وتطبيق برنامج اصلاحي لضبط النفقات، تجلى في تخفيض فاتورة صافي الإقراض لموزعي خدمات الكهرباء والمياه (net lending)، وتحديد التوظيف في القطاع الحكومي، مما مكنها من ترشيد نفقاتها بشكل ملموس أيضا. ولكن السلطة الوطنية بدأت تواجه نقصاً متسارعاً في الدعم الخارجي مع بداية عام 2011، واستمر الدعم في الانخفاض في عامي 2012 و2013. اضطرت السلطة الوطنية الفلسطينية لمواجهة الأزمة إلى الاقتراض من البنوك التجارية العاملة في فلسطين إلى الحد الأقصى المسموح، وتأخير رديات الضرائب وتأجيل دفع ثمن المشتريات من مزورديها من القطاع الخاص. كما توقفت عن تحويل مقتطعات التقاعد إلى صندوق هيئة التقاعد الفلسطينية الخاص بالمتقاعدين الحكوميين. وتفاقمت الأزمة لدى لجوء حكومة إسرائيل إلى حجز إيرادات السلطة من الضرائب في خريف عام 2012، إثر توجه السلطة الفلسطينية بطلب لعضوية الأمم المتحدة، واقتطاع مبالغ كبيرة منها لتسديد ديون السلطة لشركات الكهرباء والمياه وللمستشفيات الإسرائيلية، مما أضعف قدرة السلطة على الوفاء بالتزاماتها، بما في ذلك رواتب موظفيها، الذين يعمل معظمهم برواتب بالكاد تكفي لتأمين الاحتياجات الأساسية لهم ولأسرهم.

وعلى الرغم من الإجراءات التي قامت بها حكومة إسرائيل في الأعوام الأخيرة لتخفيف بعض القيود الإسرائيلية التي كانت قد فرضتها على تجارة فلسطين الداخلية والخارجية، وعلى تنقل المواطنين في الضفة الغربية، إلا أن تسارع السياسات العدائية الإسرائيلية، وخصوصا تصعيد الاستيطان في الضفة الغربية، وفي مدينة القدس بالذات، ومواصلة بناء جدار الفصل العنصري، ومواصلة الحصار والإعتداءات على قطاع غزة، واستمرار استيلائها على واستغلالها للموارد الطبيعية والإقتصادية في المنطقة المسماة ج، وإقصاء القدسعن الإقتصاد الفلسطيني، أدت الى تزايد إحباط المناخ الإستثماري، وتراجع معدلات نمو الإقتصاد إلى مستويات متدنية في عام 2012.

في هذا السياق، يمكننا إدراك حجم الضرر الذي خلفته الأزمة المالية التي عصفت بالسلطة الفلسطينية عام 2012، والتي طالت، وبشكل مباشر، شريحة واسعة من الفلسطينيين ممثلة بموظفي القطاع الحكومي. فقد حرمت الأزمة المالية ما يزيد عن 150 ألف موظف لدى الحكومة الفلسطينية من الحصول على رواتبهم بشكل منتظم وفي مواعيدها. مما جعل الإقدام على هذه الدراسة حول استراتيجيات التأقلم لدى موظفي الحكومة الفلسطينية ذا أهمية عملية.

1-1 أهمية الدراسة

في ظل توقعات استمرار الأزمة المالية التي تعيشها السلطة الفلسطينية وتراكم متأخرات القطاع الخاص والديون العامة (IMF, 2013)، وبالتالي عدم قدرة الحكومة على دفع رواتب الموظفين بانتظام، بات من المهم دراسة الاستراتيجيات والإجراءات التي اتخذها موظفو القطاع الحكومي خلال فترات تأخير الرواتب، والتعرف على أولويات الإنفاق ومتطلبات الحياة الكريمة التي تمكّن فئات موظفي القطاع الحكومي من التأقلم مع حالات تأخر تحويل الرواتب كليا أو جزئيا. إن دراسة هذه التجربة يقدم معلومات موثوقة تساعد في إدارة الأزمة والتحوط من مخاطرها على المتضررين المباشرين منها وأسرهم، وعلى استمرار الخدمات الحكومية، وعلى المجتمع الفلسطيني بشكل عام.

فالشريحة موضوع الدراسة تشكل ربع العمالة الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية. يعيل موظفو القطاع الحكومي ما يقارب المليون نسمة، أي ما يعادل ربع الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة. لذا، فإن عدم انتظام تحويل رواتب الموظفين الحكوميين يهدد بانخفاض المستوى المعيشي لمليون فلسطيني لن يكون بمقدورهم تأمين الحاجات الأساسية وأهمها الغذاء والمياه والكهرباء والخدمات الصحية والتعليم.

1-2 أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى التعرف على جملة التدابير والإجراءات التي اتخذتها أسر موظفي القطاع الحكومي في الضفة الغربية بشكل عام، والموظفون من ذوي الدرجات

الوظيفية الدنيا بشكل خاص، للتأقلم أو تجاوز أزمة عدم انتظام أو انقطاع الرواتب. فهي ستتناول بالتحليل الإجراءات التي اتبعتها أسر الموظفين الحكوميين في القطاع المدني على صعيد اعادة ترتيب أولويات الإنفاق، وترشيد النفقات وتحديد المصادر الخارجية التي لجأت اليها لتأمين احتياجاتها الأساسية. كما تسعى الدراسة الى تقديم توصيات من شأنها مساعدة أسر الموظفين في تجاوز الأزمات المتوقعة، ومساعدة الجهات المعنية الأخرى على اتخاذ الإحتياطات والتدابير التي من شأنها مساعدة تلك الأسر على تجاوز الازمات المتوقعة.

1-3 منهجية الدراسة

تم الاعتماد على البيانات الأولية والثانوية في إعداد الدراسة.

- تعتبر أسرة الموظف الحكومي الوحدة الأساسية للتحليل في الدراسة، وجرى جمع البيانات الأولية من خلال تعبئة استمارات بواسطة الهاتف ومن خلال المقابلة المباشرة من العينة عشوائية التي تم سحبها من سجلات الموظفين عموميين في ديوان الموظفين العام. وبلغ عدد أفراد العينة الذين قدموا معلومات عن أسرهم 302 موظف، ممن يبلغ دخلهم من القطاع الحكومي 4,000 شيكل فأقل. وقد تمت تعبئة هذا الاستبيان خلال الفترة الممتدة بين منتصف أيلول حتى منتصف تشرين الأول 2013. وغطت أسئلة استبيان استراتيجيات الــتأقلم خلال لشهور الستة الأخيرة من عام 2012.
- استعانت الدراسة بقاعدة بيانات مسح الظروف الاقتصادية – الاجتماعية والأمن الغذائي في الأراضي الفلسطينية لعامي 2011 و2012. وينفذ هذا المسح كل من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والأمم المتحدة من خلال منظمة الأغذية والزراعة (FAO) وبرنامج الأغذية العالمي (WFP) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA).
- استفادت الدراسة من البيانات المتوفرة في التقارير والنشرات الصادرة عن المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، خاصة تلك الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وديوان الموظفين العام والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

- ✧ كما تم مراجعة الدراسات والأبحاث السابقة ذات العلاقة والتي تناولت موضوع استراتجيات التأقلم.

1-4 محتوى الدراسة

يتناول الفصل الأول أهمية الدراسة وأهدافها ووصف المنهجية المتبعة في إعدادها. في حين يحدد الفصل الثاني الإطار المفاهيمي والنظري من خلال استعراض تطور مفهومي الفقر والتعرضية أو الانكشاف (vulnerability) وبيان الفرق بينهما، ثم يتناول تعريفات استراتيجيات التأقلم إلى جانب مراجعة الأدبيات العالمية والمحلية. ويقدم الفصل الثالث لمحة عن القطاع الحكومي الفلسطيني المدني، ثم يعرض تطور التوظيف في القطاع الحكومي الفلسطيني بين عامي 1997 و2011 والفترات الزمنية التي تأخر فيها صرف جزء من الرواتب ومواعيد تحويل الأجزاء الأخرى. أما الفصل الرابع فهو مخصص لتقصّي الاستراتيجيات والتدابير التي تبنتها أسر موظفي القطاع الحكومي الفلسطيني في الضفة الغربية. كما يتناول إجراءات وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية للتخفيف من حدة الأزمة على موظفيها. ويبحث الفصل الخامس استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسر التي يشكل العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، وتأثير الأزمة على أولويات الإنفاق من وجهة نظر تلك الأسر. يضم الفصل السادس والأخير أبرز النتائج وأهم التوصيات التي خلصت إليها الدراسة.

2- الإطار المفاهيمي ومراجعة الأدبيات السابقة

يعرض هذا الفصل الإطار المفاهيمي للدراسة ويجري مقارنة بين مفهومي الفقر والتعرضية، ثم يقدم مجموعة من تعريفات استراتيجيات التأقلم. يبحث الفصل الثاني كذلك مراجعة الأدبيات المحلية والدولية التي تناولت مفهوم استراتيجيات التأقلم.

2-1 الفقر مقابل التعرضية

يساهم استيعاب مفهومي الفقر والتعرضية والتمييز بينهما في تحديد الفئات ذات الفقر المزمن والفئات المعرضة للفقر بسبب ظروف مؤقتة وحالة طوارئ مرتبطة بأحداث طبيعية أو سياسية أو اقتصادية.

لا يوجد اتفاق دولي على مفهوم الفقر (poverty) نظراً لارتباطه بعوامل ثقافية واجتماعية واقتصادية وسياسية متداخلة تصعّب من وضع الفقر في قالب موحد. بشكل عام، مر مفهوم الفقر بسلسلة من التطورات بدءاً من تركيز الاهتمام على مستوى الدخل من خلال حصة الفرد من الناتج القومي الإجمالي. ثم تطور مفهومه ليشمل، إلى جانب محدودية الدخل، نقص فرص الحصول على خدمات الغذاء والصحة والتعليم والمسكن. وتواصل المفهوم في الاتساع ليضم بعداً جديداً يتمثل في الحرمان من الخيارات التي تتيح للفرد أن يعيش حياة صحية آمنة ويتمتع بالحرية والكرامة واحترام الآخرين.

في حين يقترن مفهوم التعرضية أو الانكشاف (vulnerability) الذي ظهر خلال الثمانينيات من القرن الماضي، بدراسة موسمية الصدمات السياسية والطبيعية والاقتصادية التي تدفع المجتمع الواقع تحت ضغطها إلى تبني استراتيجيات التأقلم مع هذه الصدمات للتخفيف من حدة آثارها، فقد تحدثت دراسة المجتمع الفلسطيني في مواجهة الاحتلال (المالكي وآخرون، 2004) عن مفهوم التعرضية وعرَفته على أنه: "مفهوم أكثر ديناميكية من الفقر، حيث يسمح برصد وملامسة الأبعاد المتعددة الجوانب للتغير في المكانة الاجتماعية- الاقتصادية للأفراد، الأسر أو التجمعات السكانية ككل".

وجاء في نفس الدراسة، "تصبح الأسر أشد فقراً بضياع الممتلكات لتلبية الحاجات الصغيرة أو الكبيرة في حالات النقص الموسمي أو الأزمة العامة، حيث تفرض على الفقراء أن يرهنوا أصولاً أو يبيعوها فيصبح الفقراء أشد فقراً بصورة دائمة".

والمهم في مفهوم التعرضية كما جاء في الدراسة (المالكي وآخرون، 2004) سابقة الذكر، أنه يدخل إلى تحليل الفقر أبعاداً أخرى، تشمل العناصر التالية: الانعكاسات السلبية التي تفرضها التغيرات في البيئة المحيطة على مستوى معيشة الأفراد أو الأسر أو المجتمعات المحلية، وليس بالضرورة الفقراء. فكل المواطنين معرضون لمثل هذه التغيرات. قد تكون عوامل أيكولوجية، اقتصادية أوسياسية سبب في ظهور هذه التغيرات، التي تلاحظ بشكل مفاجئ أو عبر تحولات طويلة المدى. وتؤدي هذه التغيرات إلى زيادة الأخطار المحيطة وعدم الاستقرار. كما يسمح مفهوم التعرضية برصد آليات مواجهة المواطنين للتغيرات، وتحديد مدى قدرتهم على الحد من تأثيراتها السلبية من خلال حشد الأصول المتوفرة أو الممكن توفرها، للاستفادة منها بالشكل الأمثل. تتنوع الأصول المتوفرة لدى المجتمعات أو الأسر أو الأفراد، ومن أهمها العمل، والأصول الإنتاجية، ورأس المال البشري (الصحة، التعليم، المهارات)، ورأس المال الاجتماعي (شبكة علاقات الأسرة الاجتماعية وقدرتها على حشد المساعدات من داخلها أو من خلال علاقات القرابة والجيران والمؤسسات ... الخ).

إن المفهوم العام للتعرضية يشير إلى التعرض للضغط ولحالات طارئة مع الصعوبة في التأقلم مع هذه الصعوبات. وقد أشار (Chambersd, 1989) إلى هذا المفهوم ببعديه الداخلي والخارجي. حيث يرتبط البعد الداخلي بالعجز أو فقدان القدرة على الدفاع (defenseless)، بمعنى شح الوسائل المتاحة للتأقلم مع هذه الظروف دون تحمل خسارة فادحة. ويتخذ البعد الداخلي عدة أشكال كالمرض وشح الموارد المالية والتعرض للإهانة والأذى النفسي. أما البعد الخارجي فهو ذو علاقة بالمخاطر والصدمات والضغط الذي يتعرض له الفرد. في حين لم تكتفِ (Moser, 1998) بتحليل أخطار التعرضية وإنما درست حساسية المجتمع تجاه هذه الأخطار والكيفية التي يستجيب بها للمخاطر، والصدمات، ووسائل التعامل معها، والتخفيف من حدة آثارها السلبية. أشارت Moser إلى أن الأصول والممتلكات تمثل خط الدفاع الأول للأسرة خلال الأزمات،

حيث يمكن بيعها أو التصرف بها لسد حاجات الأسرة. فكلما ازداد ما يملكه الفرد من أصول، زادت قدرته على مواجهة المخاطر فيصبح أقل تعرضية من غيره ممن يملكون أصول أقل أو لا يملكون أصولا على الإطلاق.

يتضح إذن الفرق الجوهري بين مفهومي الفقر والتعرضية، فالفقر مفهوم ساكن يختلف عن مفهوم التعرضية، الذي يتصف بالتفاعلية ويعترف بإدراك الفقراء لواقعهم ووعيهم للخيارات المطروحة أمامهم، والتي من شأنها التخفيف من حدة آثار ظروفهم. فاختيار الفقراء للإجراءات التي تساعدهم على تفادي قسوة الظروف الواقعة عليهم هي ما يطلق عليه استراتيجيات التأقلم coping strategies.

يلجأ الأفراد والأسر إلى تبني استراتيجيات وتدابير احتياطية عند توقع حدوث أزمات، أو يلجؤون لتبني استراتيجيات تأقلم بعد وقوعها بهدف التكيف مع واقعهم الصعب، وتخفيف وطأة الحرمان والظروف القاسية المرافقة لهذه الأزمات. وتتنوع الأزمات بين أزمات طبيعية ناجمة عن كوارث طبيعية كالزلازل والجفاف، وأزمات سياسية وحروب، وأزمات اقتصادية قد تنجم عن تردي الأوضاع المالية في الدولة تضطرها إلى تبني سياسات تقشفية تحرم مواطنيها الفقراء والأشد عوزاً من برامج المساعدات الخاصة بتحسين أوضاعهم. ولكن الحالة التي تعيشها الأراضي الفلسطينية تعتبر أكثر إجحافاً كونها لا تمس الفئات الأكثر فقراً، وإنما شريحة واسعة من موظفي القطاع الحكومي الذين واجهوا تأخيراً في صرف رواتبهم في الآونة الأخيرة مرات عديدة. لذا يمكن تصنيف هذه الفئة بالمعرضين للفقر، كونهم ليسوا من الفقراء وإنما هم ممن يملكون وظيفة ثابتة لدى السلطة الفلسطينية تدر عليهم دخلاً منتظماً.

2-2 تعريف استراتيجيات التأقلم

تستخدم الدراسة مصطلح استراتيجيات التأقلم coping strategies، فهي تتعرّف على استراتيجيات التأقلم التي يتبناها موظفو القطاع العام في الأراضي الفلسطينية خلال فترة تذبذب في صرف رواتبهم. وقد تم اختيار هذا الاصطلاح لتمييزه عن استراتيجيات

التكيف adaptive strategies التي تنطوي على التغييرات التي تنفذها الأسرة للتعامل مع الأزمات المختلفة والتي من شأنها أن تؤثر على نمط حياتها على المدى الطويل. في حين يعد اصطلاح استراتيجيات النجاة survival strategies مضللاً لأنه ينطوي على افتراض أن هذه الاستراتيجيات ستنأى بالفقراء والأسر التي تتبع هذه الاستراتيجيات بعيداً عن الفقر.

تشير أدبيات البحث إلى استراتيجيات التأقلم (coping strategies) واستراتيجيات التكيف (adaptive strategies) (Davies، 1993). وقد عرفت دايفيس استراتيجيات التأقلم بالآليات البديلة التي من شأنها مواجهة ظروف نقص الغذاء. أما استراتيجيات التكيف فهي التغيرات الدائمة التي تتبناها الأسر في حال وقوع الأزمات الاقتصادية التي تؤثر على نمط حياتها. تتناول هذه الدراسة النوع الأول وهو استراتيجيات التأقلم (coping strategies) التي يتبناها موظفو القطاع الحكومي الفلسطيني للتكيف مع تأخر الرواتب في النصف الثاني من عام 2012.

عرّف (Devereux, 2001) استراتيجيات التأقلم بأنها استجابة الأسرة للأحداث السلبية والصدمات، في حين اتخذت دراسة أخرى (Snel and Staring, 2001) المفهوم الأوسع لاستراتيجيات التأقلم التي تضم الإجراءات الإستراتيجية التي يتخذها الأفراد والأسر من ذوي المستوى الاجتماعي–الاقتصادي المتدني بهدف التقليل من نفقاتهم وتوفير المال لتأمين حاجاتهم الأساسية من الغذاء والملبس والمسكن. ضمنياً، يعني هذا التعريف أن استراتيجيات التأقلم تتطلب اتخاذ قرار الاختيار من مجموعة بدائل للإجراءات الممكن اتخاذها، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة نجاح هذه الاستراتيجيات في تحقيق الأهداف المرجوة منها. بل من الممكن أن ينتج عنها آثار سلبية تؤثر على الأسرة على المدى الطويل (Maxwell, 1995). وتنطوي التعريفات المختلفة على سعي الأسر لتخفيض نفقاتها الحيوية وأهمها الغذاء.

يتبنى الأفراد والأسر ما يسمى باستراتيجيات التأقلم في الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية التي تؤثر على الاقتصاد بشكل سلبي، ومن الطبيعي أن يكون الأفراد من ذوي

الدخل المتدني الأكثر تأثراً بهذه الأزمات والكوارث. ولأن الدول المتقدمة توفر خدمات الضمان الاجتماعي (شبكة أمان رسمية) لمواطنيها، فإن تأثر ذوي الدخل المتدني فيها بهذه الأزمات يكون أخف وطأة مقارنة بأصحاب الدخل المتدني في الدول النامية التي توفر شبكة أمان ضعيفة وغير شاملة إن وجدت.

2-3 مراجعة الأدبيات

ركزت غالبية الأدبيات ذات الصلة على سكان الحي المديني من ذوي الدخل المتدني باعتبارهم أكثر عرضة للحرمان من الموارد الأساسية وخصوصاً الغذاء بسبب بعدهم عن المناطق الريفية التي تتوفر فيها المحاصيل التي يمكن أن تؤمن لهم قوت يومهم. وقد اعتمدت الدراسات في جمع المعلومات عن الاستراتيجيات المتبعة على مقابلات نمطية (systematic) مع الأسر ومن ثم مناقشة هذه الاستراتيجيات وتحديد أكثرها ملاءمة لكل فئة من الأسر في العينة من خلال مجموعات بؤرية. حيث طُلب من أرباب الأسر في المجموعات البؤرية ترتيبها حسب الأولوية، وقد تركزت الاستراتيجيات على إجراءات لها علاقة باستهلاك الغذاء باعتباره الحاجة الأمس لهذه الأسر.

وقد تراوحت الأمثلة على استراتيجيات التأقلم المتبعة بين شراء غذاء بأسعار أقل وتقليل حصة الفرد الواحد من الغذاء واستدانة المال لشراء الغذاء، وقيام الأم بزيادة حصة أولادها من الغذاء على حساب حصتها، وصولاً إلى استراتيجيات أكثر صرامة كالتخلي عن بعض الوجبات كالفطور أو العشاء أو إمضاء يوم كامل بلا طعام. ومن الممكن أن تمتد هذه الاستراتيجيات لتشمل تشغيل الأطفال في الأسرة لتأمين دخل إضافي. وقد تؤثر بعض هذه الاستراتيجيات على نمط حياة هذه الأسر على المدى الطويل، فالاستدانة من أجل شراء الغذاء قد يراكم عليها الديون التي لن تقوم بتسديدها بسهولة. وتعتبر جميع الاستراتيجيات التي ذكرت من الاستراتيجيات قصيرة المدى حتى لو كان لها تأثيرات على المدى الطويل. أما الاستراتيجيات بعيدة المدى فتشمل عودة الأسرة إلى الريف لتجنب التعرض لأزمات نقص الغذاء المتكررة.

تبرز علاقات تبادل المنفعة أو التكافل الاجتماعي كإحدى تجليات العلاقات الاجتماعية الاقتصادية التي يبنيها الأفراد فيما بينهم داخل المجتمع بهدف تبادل المنافع فيما بينهم. وتتنوع أشكال هذه المنافع بين مساعدات مالية ومساعدات عينية أو خدماتية أو هدايا يتم تبادلها بين الأفراد أو الأسر. ويمكن النظر إلى علاقات التكافل الاجتماعي كنوع من استراتيجيات التأقلم التي تسعى الأسر والأفراد من خلالها إلى مواجهة أوضاع صعبة يعيشونها.

إن توفر برامج الضمان الاجتماعي وبرامج المساعدات الاجتماعية توفر للفئات الفقيرة شبكة أمان تخفف من حدة تأثير الفقر والعوز، فلا يضطرون للبحث عن وسائل وإجراءات للتعامل مع ظروف الحرمان المحيطة بهم. إلا أن ذلك لم يمنع الفقراء في هذه الدول من تبني استراتيجيات تأقلم تراوحت، إلى جانب المساعدات الحكومة التي يتلقونها، بين اللجوء إلى الأقارب لزيادة الموارد المالية والانضمام لسوق العمل الرسمي أو غير الرسمي، دون إبلاغ الجهات الحكومية التي يتلقون منها المساعدات المالية (Kobben and Godschalk, 1985). وتبرز هذه الأمثلة كاستثناءات للقاعدة التي تفترض فاعلية المساعدات الاجتماعية الحكومية أو برامج الضمان الاجتماعي في توفير الحياة الكريمة للفقراء بحيث لا تضطرهم إلى اللجوء إلى مصادر أخرى.

2-3-1 أنماط استراتيجيات التأقلم

وقد حصر (Roberts, 1991) استراتيجيات التأقلم في أربعة أنماط، الأول منها ويتركز في تخفيف المصاريف التي تتكبدها الأسرة والتي يمكن تنفيذها من خلال ترشيد الاستهلاك للمواد الأساسية كالمأكل والملبس، وخفض المصاريف الكمالية مثل الصحف اليومية والعطلات الصيفية ووسائل الترفيه. ويمكن الحفاظ على نفس مستوى الاستهلاك من خلال شراء وحدات أقل ثمناً ويطلق على هذه الحيلة "شراء السعر" (price buying) والتي توفر قدراً من الأموال للأسرة، ولكنها تكلف قسطاً وافراً من الجهد والوقت في البحث عن المحال التجارية التي توفر خصومات دائمة، إلى جانب البحث عن الوحدات والمنتجات الأرخص ثمناً. وتعتبر هذه الاستراتيجيات ناجعة قبل استنفاذ

التخفيضات في ميزانية الأسرة. أما إذا تخلت الأسرة عن كل ما يمكن التخلي عنه من المصاريف فإن هذه الإستراتيجية لن تكون ذات فائدة للأسرة. ويضم هذا الشكل من استراتيجيات التأقلم استثناء الأفراد غير المنتجين من الاستهلاك داخل إطار الأسرة، والتي تتراوح بين إعطائهم حصصاً أقل من الغذاء على سبيل المثال، إلى إرسالهم للعيش عند الأقارب. ويعتبر هذا الإجراء الأخير نوع من التغيير المتعمد في تركيبة الأسرة التي تضطرها إلى إرسال أحد أفرادها غير المنتجين، وربما من القاصرين، للعيش في بيت أحد الأقارب كالجد والجدة.

يرتبط النمط الثاني من استراتيجيات التأقلم بالاستخدام الأمثل للمصادر الداخلية للأسرة. ومن أشهر الأمثلة على هذا النوع من الاستراتيجيات قيام الأسرة بزراعة بعض المحاصيل الزراعية، وخياطة ملابس أفراد الأسرة، وقيام الأب بإصلاح الأعطال بنفسه، أو حتى قيام أفراد الأسرة بالتعاون لبناء بيتهم أو إضافة ملحقات له. وتشير الأدبيات أيضاً لهذه الإجراءات باعتبارها إجراءات كفاف، تتبعها الأسر في الدول النامية لاستغلال مواردها الخاصة غير المالية. في حين تتمثل الموارد غير المالية الخارجية المتاحة للأسرة هي العلاقات التبادلية مع الأقارب بالذات. حيث تميل الأسر ذات المستوى الاقتصادي والاجتماعي المتردي، إلى تكوين علاقات مع شبكات اجتماعية أصغر مقارنة بالأسر التي تعيش في مستويات أفضل، والإحجام عن تكوين علاقات الصداقة خارج إطار الأقارب. وتستفيد الأسرة الفقيرة من هذه العلاقات التبادلية من خلال طلب المساعدة المالية من الأقارب. ولكن هذه العلاقات لها سلبياتها. فهي تزيد من اعتماد متلقي المساعدة على من يقدمها، بالإضافة إلى زيادة الضغوطات على متلقي المساعدة، كالتصرف وفق شروط ومتطلبات من يقدم المساعدة.

يتمثل النمط الثالث من الاستراتيجيات باللجوء للسوق، بدءاً من بيع الممتلكات والمحاصيل التي زرعتها الأسرة إلى الانخراط في سوق العمل الرسمي وغير الرسمي. وقد يبدو من الغريب اعتبار الانضمام إلى سوق العمل الرسمي من استراتيجيات التأقلم، إلا أن استلام عمل رسمي كمكمل لعمل آخر براتب ضئيل من الطبيعي أن يعد

إستراتيجية يتبعها أحد أفراد الأسرة، معيلها على الأغلب، في سبيل سد الاحتياجات الأساسية لأسرته.

وأخيراً، النمط الرابع والذي تلجأ فيه الأسر لطلب الدعم من أطراف رسمية كالدولة والمؤسسات غير الحكومية او من الأقارب والأصدقاء والجيران. وتسود هذه الاستراتيجية في الدول التي تقدم الضمان الاجتماعي (Social Security & Protection) بحيث تضمن الحد الأدنى للمستوى المعيشي لمواطنيها. فلا يضطر رب الأسرة الفقيرة في هذه الدول إلى تبني استراتيجيات بهدف التأقلم مع ظروفه عندما توفر له الحكومة نظاماً يتيح له ولأفراد أسرته الحد الأدنى من الحاجات الأساسية.

2-3-2 مستويات استراتيجيات التأقلم

انتهجت دراسة أخرى (Moser, 1997) اتجاهات العلاقات الاجتماعية في دراسة استراتيجيات التأقلم. حيث ترتبط مستويات تطبيق استراتيجيات التأقلم باتجاه هذه التدابير والاستراتيجيات، انطلاقاً من الفرد ونهاية بالمجتمع بأكمله. وصنفت دراسة (Moser, 1997) مستويات استراتيجيات التأقلم التي اتبعها الفقراء في الإكوادور إلى أربعة مستويات. وتبنى الأكوادريون استراتيجيات التأقلم على مختلف مستوياتها لمواجهة الفقر والتغيرات الاقتصادية التي شملت خطة تقشف تضمنت رفع نسب الضرائب، ومضاعفة أسعار الوقود، وخفض النفقات العامة، ورفع أسعار الكهرباء. نفذت هذه الخطة في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي بعد أن استمر الاقتصاد الإكوادوري بالهبوط منذ السبعينيات. وكان من الطبيعي أن الفقراء والمعرضين للفقر هم الأشد تأثراً بهذه السياسات الاقتصادية.

وقد حددت هذه الدراسة استراتيجيات التأقلم بأربعة مستويات أولها الاستراتيجيات الفردية individual strategies والتي ترتبط بردود الفعل الفردية عند الطوارئ كانخفاض الدخل. وأشارت الدراسة إلى أن أهم الاستراتيجيات الفردية هي توجه الزوجات إلى المساهمة في زيادة دخل الأسرة، سواء من خلال العمل داخل البيت أو

خارجه. وأشارت الدراسة إلى أن الوزن النسبي لمساهمة الزوجة من دخل الأسرة الكلي يزداد أهمية لدى الأسر الأكثر فقراً. بالإضافة إلى مشاركة الأطفال في زيادة دخل الأسرة من خلال المساعدة في المشاريع التي أسستها بعض الأسر داخل بيوتها. وعلى صعيد الاستراتيجيات بعيدة المدى، توجهت الأسر إلى الاستثمار في التعليم كونه وسيلة فعالة في محاربة الفقر. وأشارت الدراسة إلى أن نسبة الأمية قد انخفضت إلى 3.5% عام 1992 مقارنة بنسبة 9% عام 1978.

أما المستوى الثاني فيكمن في الاستراتيجيات المتبعة بين أفراد الأسرة الواحدة intra-household strategies. وأهم هذه الاستراتيجيات تغيير البنية الهيكلية للأسرة بهدف تعزيز شبكات الدعم الأسري غير الرسمية. ووضحت الدراسة أن انخفاض نسبة الأسر النووية من 67% عام 1978 إلى نسبة 62% عام 1992 والتي تحولت إلى أسر ممتدة، ارتبط بشكل أساسي باستراتيجية اتبعتها تلك الأسر لحماية نفسها من الوقوع في مصيدة الفقر. ويضم هذا المستوى من الاستراتيجيات إعادة توزيع الأدوار والوقت داخل الأسرة، حيث تضطر الفتيات ممن يذهبن إلى المدرسة لتكريس وقت أطول للقيام بالأعمال المنزلية التي تركتها الأم لبناتها لتتفرغ للعمل لزيادة دخل الأسرة. وكشفت الدراسة عن توجه الأسر إلى استغلال المنزل بشتى الطرق أهمها البدء في تصنيع منتجات بيتية، أو تقديم خدمات بسيطة من داخل المنزل، أو حتى تأجير بعض مرافقه. وتشمل استراتيجيات التأقلم في هذا المستوى تخفيض نفقات الأسرة التي تشمل الحد من الاستهلاك للمواد الغذائية الأساسية كالحليب واللحوم، إلى جانب تغيير الحمية الغذائية من خلال تغيير أنواع الغذاء المستهلك، وأخيراً الابتعاد عن شراء المواد غير الأساسية.

أما المستوى الثالث فهو ذو علاقة بالاستراتيجيات المتبعة بين مجموعة من الأسر inter-household strategies. وهي كما يدل اسمها ترتبط بالإجراءات والدعم المتبادل بين مجموعة من الأسر تربطها في الغالب صلة قرابة. وأهم الأمثلة حسب دراسة حالة الأكوادور هي مشاركة في الأصول (assets) بين مجموعة من الأسر، فتجد أسرة في حي معين تملك منزل له مرافق عديدة أو باحة خلفية تستضيف أسر أبنائها وبناتها التي تفتقر لملجأ يؤويها وتعرف هذه الظاهر بالتعشيش nesting. وتعيش الأسر على ملكية

الأب بشكل مستقل، فكل أسرة تدير شؤونها بنفسها وتحضر طعامها وتكتسب دخلها بمجهودها. وتميل الأسر إلى طلب الديون من بعضها في محيط الحي أو العمل أو حتى من الأسر التي تربطها بها صلة قرابة. وفي دراسة حالة الإكوادور، تبين أن 45% من الأسر في العينة اقترضوا مالاً عام 1992، لجأ ثلثهم لجيرانهم لاقتراض المال، في حين طلب ربعهم الاقتراض من الأقارب، وتوجت البقية للاقتراض من زملاء العمل أو أربابه. وأخذت شبكات الأمان الشعبية بين الأسر من الجيران والأقارب شكلاً آخر بقيام مجموعة من النساء باستقبال أطفال الأسر الأخرى والعناية بهم، للسماح للأمهات للتوجه لسوق العمل الرسمي وغير الرسمي.

ويتسع المستوى الأخير ليشمل المجتمع كله community level، وأهم الاستراتيجيات المتبعة على هذا المستوى هو ارتفاع المشاركة، والاعتماد على شبكات الأمان الرسمية الحكومية وغير الحكومية. وفي حالة الأكوادور، عندما قامت الحكومة الإكوادورية بسحب برنامج كان يغطي 90% من أطفال منطقة سينس دوس في الإكوادور من حاجات أساسية تشمل الغذاء والرعاية لصحية، تضرر الأطفال والعائلات على حد سواء. وفقدت نصف الأمهات ممن اعتدن إرسال أبنائهن لهذا البرنامج وظائفهن.

2-4 الأدبيات المحلية

لم يتم بحث استراتيجيات التأقلم بشكل كافٍ على الصعيد الفلسطيني على الرغم من أهمية هذا الموضوع في ظل ممارسات الاحتلال العدائية المثقلة بالصدمات والأزمات على الحياة اليومية للفلسطينيين. وقد تناولت بعض الدراسات ظاهرة التكافل الاجتماعي قبل أوسلو، واقتصرت على دراسة علاقات التكافل الاجتماعي في الريف الفلسطيني (تماري، 1981، المالكي وشلبي، 1993). غطت هذه الدراسات موضوع استراتيجيات التأقلم جزئياً، حيث يرتبط التكافل الاجتماعي في المستوى الثالث فقط (الاستراتيجيات المتبعة بين مجموعة الأسر inter-household strategies) من مستويات استراتيجيات التأقلم الأربع سالفة الذكر. وأشارت هذه الدراسات إلى دور العلاقات الاجتماعية التكافلية في إعادة إنتاج الأسرة والحمولة، وتعزيز صمود المجتمع تحت الاحتلال. وقد

خلصت كلا الدراستان إلى العلاقة الوثيقة بين وتيرة العلاقات الاجتماعية التكافلية في الريف الفلسطيني وتصعيد إسرائيل إجراءاتها القمعية السياسية والاقتصادية ضد الفلسطينيين.

في حين تناولت دراسة (هلال والمالكي، 1997) علاقات التكافل الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني ككل. حيث اعتمدت على مسح أسري لعينة عشوائية مكونة من 1,450 أسرة من الضفة الغربية وقطاع غزة، بالإضافة إلى تحليل عدد كبير من الحالات الدراسية. إذا تغاضينا عن الموظِف للعمالة الفلسطينية، فإن هدف هذه الدراسة يوازي هدف دراستنا الحالية من حيث تناولها استراتيجيات التأقلم، وتركيزها على القنوات غير الرسمية، في حالة انعدام الأمان الوظيفي للعاملين الفلسطينيين. فقد جرى مسح الدراسة عام 1996 بعد فترة إغلاق دامت ستة شهور لسوق العمل الإسرائيلي أمام العمال الفلسطينيين. لقد شكل إغلاق سوق العمل الإسرائيلي أمام العمالة الفلسطينية آنذاك تهديداً قوياً للأمان الوظيفي، الضعيف بطبيعة الحال، للعاملين الفلسطينيين داخل إسرائيل والمستوطنات الذين شكلوا 16.2% من إجمالي العاملين الفلسطينيين عام 1995. بواقع 20.2% في الضفة الغربية و3.3% في قطاع غزة لعام 1995. وسعت دراسة هلال والمالكي لرصد الاستراتيجيات والتدابير التي اتبعها الفلسطينيون لمواجهة الظروف التي أحاطت بهم في تلك الفترة.

في الضفة الغربية بلغت نسبة العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات 20.2% عام 1995، في حين بلغت نسبة العاملين في القطاع الحكومي في الضفة الغربية 15.8% عام 2012. ويمكن التفكير بحادثتي إغلاق السوق الإسرائيلية أمام العمالة الفلسطينية عام 1996 وأزمة الرواتب عام 2012 بمثابة الصدمة التي أثرت على الأمان الوظيفي في كلا المرحلتين. لذا يمكن الاستفادة من نتائج دراسة هلال والمالكي لكونها تُشرك المبحوثين في تحديد معالم الأزمة الناجمة عن إغلاق سوق العمل الإسرائيلي، والكشف عن الاستراتيجيات والتدابير التي تبنوها في مواجهة الظروف الصعبة التي ألمت بهم.

وبينما أشارت الدراسة إلى أن علاقات التكافل الاجتماعي تعكس علاقات اجتماعية دائمة، مرتبطة بنسق قيم ومعايير متجذرة في المجتمع الفلسطيني، إلا أنها لم تتكر إمكانية النظر إلى علاقات التكافل غير الرسمية، كتعبير عن مسعى للتكيف أو التأثير في واقع صعب آنذاك. وبحثت الدراسة بشكل تفصيلي العلاقات التكافلية وأشكالها ومجالاتها في الضفة الغربية وقطاع غزة.

تطرقت دراسة هلال والمالكي سريعاً في فصلها الثالث إلى مستويات مختلفة من استراتيجيات التأقلم تحت عنوان "الاستثمار في تحسين فرص التكيف" ووضعتها في خمس نقاط رئيسية. وعرفت الدراسة ما أسمته بـــ"الاستثمار في تحسين فرص التكيف" بأنها ترتيبات أو استراتيجيات تتبناها الأسرة لتقليص مخاطر الأوضاع المحيطة بها من جانب، وتحسين فرص الحياة من جانب آخر إن أمكن. وفيما يلي استعراض لهذه الاستراتيجيات الخمسة.

الاستراتيجية الأولى كانت تنويع مصادر الدخل. أكدت الدراسة على أن الأسرة الفلسطينية تلجأ إلى تنويع مصادر الدخل لها للتخفيف من حدة تأثير الظروف المحيطة بها. وكان أبرز المساهمين في مصروفات الأسرة هم الزوج ثم الابن الأول ثم الابن الثاني ثم الزوجة. بينما ساهمت المعونات المقدمة من مؤسسات اجتماعية وخيرية في مصروفات 4% من الأسر التي بحثتها الدراسة.

الإستراتيجية الثانية التي اعتمدتها الأسر الفلسطينية كانت تقليص مصاريفها في أوقات الطوارئ وفق أولويات محددة. فاحتل الغذاء المرتبة الأولى كمجال صرف رئيسي. وجاء اللباس في المرتبة الثانية ثم التعليم العالي، ثم المشاركة في المناسبات الاجتماعية. أشارت الدراسة إلى أن تبوء التعليم مرتبة متقدمة دليل على الأهمية الاستثنائية التي توليها القيم الاجتماعية السائدة للتعليم العالي. وفي احتلال المشاركة في المناسبات الاجتماعية المرتبة الرابعة أيضاً ما ينم عن أهمية المشاركة في حياة المجتمع المحلي. ولكن الدراسة لم تشر إلى قائمة أولويات في الوضع الطبيعي، لتحديد نسبة التغييرات الناجمة عن النقص او عدم الانتظام في دفع الرواتب.

الاستراتيجية الثالثة كانت لجوء الأسر الفلسطينية إلى المشاركة في ترتيبات اقتراض تكافلي، الذي كان سائداً حينها ربما بسبب عدم توسع خدمات المصارف في الضفة الغربية وقطاع غزة آنذاك. ويختلف القرض التكافلي عن القرض من مصادر منظمة كالمصارف لكونه بدون فائدة حيث يحصل الشخص على مبلغ من المال من أحد أقاربه أو معارفه ويعده بتسديد هذا المبلغ عند تحسن الأحوال. وقد أفادت الدراسة أن أغلب القروض التكافلية التي حصلت عليها الأسر المبحوثة كانت من قريب من الدرجة الأولى، في حين حصل البعض على قروض من أصدقاء وأشخاص من نفس القرية أو المدينة.

الاستراتيجية الرابعة كانت مشاركة الأسر الفلسطينية في جمعيات التوفير التي غالباً ما كانت صغيرة الحجم وقائمة على علاقات مباشرة وغير رسمية. ويشكل جمعية التوفير مجموعة من العاملين في مؤسسة واحدة، حيث يدفع كل مشترك مبلغاً شهرياً مقطوعاً، ويتلقى أحد المشتركين المبالغ التي يتم جمعها في الصندوق شهرياً.

تمثلت الاستراتيجية الخامسة والأخيرة التي تناولتها دراسة هلال والمالكي في المشاركة في صندوق الحمولة. وعرفت الدراسة صندوق الحمولة بالظاهرة التي انتشرت في تلك الفترة لسد حاجات ومتطلبات المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة. وأفادت الدراسة أن نشاطات صندوق الحمولة التي أفصحت عنها 13.8% من الأسر المبحوثة هي أقرب ما يكون لنظام ضمان اجتماعي بدائي تشترك فيه مجموعة محدودة من الأسر على أساس قرابي.

بالمجمل، توزعت الاستراتيجيات الخمس سالفة الذكر بين مستويات استراتيجيات التأقلم الثلاث الأولى بصفتها غير رسمية. وبينت الدراسة أن عدم توفر أنظمة رعاية وطنية ساهم في تعايش أنظمة التكافل الرسمية وغير الرسمية. ومن أبرز الاستنتاجات التي خرجت بها الدراسة أن أنظمة الدعم غير الرسمي القرابية وغير القرابية تقوم بدور إغاثي مهم، وتحديداً في مجال تخفيف بعض الآثار السلبية لانخفاض مستويات المعيشة.

إلا أن الدراسة رأت أن هناك فجوة كبيرة بين احتياجات فئة واسعة من الفلسطينيين من جهة، وبين الدعم الذي تقدمه شبكات التكافل غير الرسمي من جهة أخرى.

في عام 2002، تم إنجاز مشروع شامل من وزارة التخطيط والتعاون الدولي بعنوان "مشروع تقدير الفقر بالمشاركة" في كافة المحافظات الفلسطينية. وقد ركز هذا المشروع على تضمين وجهات نظر الفقراء في عملية تحليل الفقر وصياغة السياسات والاستراتيجيات العامة للحكومة بهدف تخفيفه. بذلك، يكون هذا المشروع قد تناول جانب إدراك الفقراء أنفسهم لفقرهم، وسعيهم للعمل على مواجهة ظروفهم الصعبة والتخفيف من حدتها. بمعنى آخر، يدخل هدف المشروع في مجال استعراض مفهوم الفقر من وجهة نظر الفقراء ودراسة استراتيجيات التأقلم التي تبنوها للخروج من حالة الفقر أو التخفيف منها.

تبين أن من أهم نتائج المشروع في محافظة الخليل كان ميل الأسر في العينة إلى العزلة والانحسار الاجتماعي وقصر العلاقات على الأقارب من الدرجة الأولى والجيران الذين يعيشون نفس ظروف الفقر، لتجنب الإحراج بسبب عدم مقدرة هذه الأسر على تقديم الهدايا. وعلى صعيد التدابير التي اتخذتها الأسر الفقيرة لمواجهة ظروفها الصعبة، أجلت أغلب الأسر الفقيرة دفع فواتير الماء والكهرباء المتراكمة عليها، وتعايشت مع الانقطاع المتكرر لخدمات الماء والكهرباء. كما لجأت الأسر الفقيرة إلى تنويع مصادر الدخل من خلال بحث الزوجة عن فرص عمل لتأمين دخل إضافي للأسرة، بالإضافة إلى لجوئها إلى بيع مصاغها الذهبي للتخفيف من حدة الظروف الصعبة التي تعيشها الأسرة. ووجد أن الأسر الفقيرة غالباً ما تلجأ إلى الاستدانة من الجيران والأقارب والمحلات التجارية من أجل توفير الحاجات الأساسية.

في حين تركزت مساعي الفقراء في محافظة رام الله والبيرة على تخفيف مصاريف الغذاء واختصار مصاريف الملابس. بالإضافة إلى تقليل مصروف الأبناء اليومي وما ترتب عليه من ذهابهم إلى مدارسهم مشياً على الأقدام. كما لجأت الأسر الفقيرة أيضاً إلى الاستدانة من الأقارب والجيران والأصدقاء وتقسيط فواتير الماء والكهرباء. يضاف

إلى ما سبق جملة تدابير تشمل تقليص المشاركة في المناسبات الاجتماعية وبيع الممتلكات كالمصاغ الذهبي والمشاركة في جمعيات التوفير بالأخص من قبل النساء، وزراعة الأرض حول المنزل.

مما سبق، اتفقت الدراسات التي بحثت موضوع استراتيجيات التأقلم على إبراز جانب إدراك الفقراء أو المعرضين للفقر للظروف القاسية المحيطة بهم حيث تحولوا إلى أطراف فاعلة يحاولون البقاء على قيد الحياة في أسوأ الأحوال وتحسين ظروف معيشتهم في أحسن الأحوال. ويمكن التفريق بين مجتمعين تناولتهم الدراسات في تقصيها مختلف مستويات استراتيجيات التأقلم، هما الفقراء والمعرضين للفقر. حيث أن الفقراء، بحكم الظروف الاجتماعية والاقتصادية المحيطة بهم وافتقارهم للأصول أو الموارد يحرمهم من التمتع بمستوى معيشي ملائم، هم يبحثون بشكل دائم عن سبل وتدابير واستراتيجيات تمكنهم من تحمل الظروف القاسية التي تحيط بهم، هذا إن لم يحاولوا الخروج من هذه الظروف. أما المعرضين للفقر، فهم من يشملهم خطر للوقوع في الفقر أو الانزلاق نحو الفقر المدقع. ووفقاً للبنك الدولي، فإن خطر وقوع أزمات أو صدمات اقتصادية أو طبيعية أو سياسية قد يدفع بشريحة واسعة، ممن لا يملكون أصولاً، إلى الفقر. فانخفاض المستوى المعيشي لهذه الشريحة مرهون باستمرار الأزمة القائمة. ومن الطبيعي أن يسترد المعرضون للفقر المستوى المعيشي الذي اعتادوه بزوال الأزمة، مع احتمال تورط بعضهم في ديون قد تبقيهم رهن حياة الفقر.

3- عن القطاع الحكومي الفلسطيني وأزمة الرواتب

يقدم الفصل الثالث خلفية عن القطاع الحكومي الفلسطيني، وعن تطور التوظيف في هذا القطاع منذ عام 1997 حتى عام 2011. ثم يشير الفصل إلى أزمة الرواتب الأخيرة التي استمرت طيلة النصف الثاني من العام 2012.

3-1 القطاع الحكومي الفلسطيني (قطاعي الخدمة العامة المدني والعسكري)

يشكلن موظفو الخدمة المدنية حوالي 58% من إجمالي عدد موظفي القطاع الحكومي في الضفة الغربية[1]. ونشير هنا إلى أن موظفي القطاعين المدني والعسكري قد واجهوا ذات الظروف من حيث فترات التأخير في تحويل رواتبهم، ولكن دراستنا هذه تنحصر في دراسة استراتيجيات التأقلم في قطاع الخدمة المدنية.

3-1-1 قطاع الخدمة المدنية

صدر القرار الرئاسي بإنشاء ديوان الموظفين العام في السلطة الوطنية الفلسطينية في تشرين الأول من عام 1994. وفي عام 1998 صدر قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 ونصت المادة 6 منه على إنشاء دائرة مستقلة تسمى ديوان الموظفين العام، يعنى بشؤون الخدمة المدنية ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء.

وفي عام 2003 صدر القانون الأساسي والمعدل، ونصت المادة 87 منه على أن "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات

[1] ذكرت الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن 2011-2013 أن عدد القوى البشرية في الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية بلغ 27,529 موظف. في أسوأ الأحوال، نفترض تجميد التوظيف الأمني وبقاء القوى البشرية في قطاع الأمن في الضفة الغربية بنفس الحجم عام 2012، على الرغم من انخفاض إجمالي أعداد الموظفين في قطاع الأمن كما هو موضح في الجدول 3. في عام 2012، بلغ عدد الموظفين المدنيين في القطاع الحكومي في الضفة الغربية 59,384 موظف. أي أن نسبة الموظفين المدنيين إلى إجمالي موظفي القطاع العام في الضفة الغربية هي 68%.

الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين بها" (المقتفي). وينظم عمل الخدمة المدنية مجموعة من القوانين والقرارات أهمها قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005.

ومن أهم أهداف الديوان العمل على تطوير الجهاز الإداري في فلسطين والإشراف على تطبيق القانون والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة. بالإضافة إلى المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم. وقد قسم الديوان الفئات الوظيفية إلى سبع فئات موضحة في الجدول 1.

جدول 1: سلم الرواتب للفئات الوظيفية في قطاع الخدمة المدنية في السلطة الوطنية الفلسطينية

الفئة	طبيعة العمل	الراتب الأساسي (بداية المربوط) بعملة الشيكل
الفئة الخاصة	وزراء	13,200
الفئة العليا	مدراء عامين ووكلاء وزارة	4,020-3,220
الفئة الأولى	مدراء أو مستشارين قانونيين وإداريين	2,970-2,470
الفئة الثانية	الوظائف التخصصية	2,220-1,700
الفئة الثالثة	الوظائف الكتابية والفنية	2,090-1,490
الفئة الرابعة	الوظائف الحرفية	1,700-1,330
الفئة الخامسة	الوظائف الخدماتية	1,570-1,250

المصدر: الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام
http://www.gpc.pna.ps/diwan/showAttachment.gpc?id=58

بلغ عدد موظفي القطاع الحكومي من المدنيين 88,394 موظفاً في نهاية العام 2012 وفقاً لديوان الموظفين العام (التقرير السنوي 2012 قيد النشر). توزع موظفو الخدمة المدنية بنسبة 67% في الضفة الغربية و33% في قطاع غزة (أنظر الجدول 2).

جدول 2: توزيع موظفي قطاع الخدمة المدنية حسب الجنس والمنطقة لعام 2012

المنطقة	أنثى	ذكر	المجموع	النسبة
الضفة الغربية	27,355	32,029	59,384	67%
قطاع غزة	8,734	20,276	29,010	33%
المجموع	36,089	52,305	88,394	100%

المصدر: ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي 2012 قيد النشر

2-3 تطوّر التوظيف في القطاع الحكومي منذ عام 1997 حتى عام 2011

بدأ القطاع الحكومي الفلسطيني في استيعاب القوى العاملة منذ إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1994. حيث رافق تأسيس مؤسسات السلطة الفلسطينية، بشقيها المدنية والأمنية، توظيف كوادر لتدير الشؤون الصحية والتعليمية والأمنية. في عام 1997، كان إجمالي عدد موظفي السلطة الفلسطينية 83 ألف موظف، واستمر القطاع الحكومي باستيعاب موظفين جدد كل عام تحت ضغط ارتفاع معدلات البطالة، وخصوصاً بعد أن طردت حكومة إسرائيل معظم العاملين لدى الشركات والمؤسسات الإسرائيلية في عام 2002، مما أدى إلى مضاعفة عدد موظفي السلطة الوطنية الذي وصل عام 2011 نحو 156 ألف موظف ماس (قباجة، 2012).

أدت زيادة أعداد الموظفين لدى السلطة الفلسطينية خلال هذه الفترة، وتطبيق كادر جديد مستند إلى قانون الخدمة المدنية إلى ارتفاع كبير في فاتورة الرواتب والأجور لموظفي القطاعين المدني والأمني، التي بلغت في عام 2011 أربعة أضعاف فاتورة الرواتب والأجور عام 1997. وبالأرقام ارتفعت فاتورة رواتب السلطة الفلسطينية من 470 مليون دولار عام 1997 الى أكثر من 1,700 مليون دولار عام 2011. أي أن نمو فاتورة الرواتب فاق نسبة الزيادة في أعداد الموظفين لدى السلطة الفلسطينية بشكل كبير، مما زاد حجم الأعباء المالية الملقاة على كاهل السلطة الفلسطينية.

تشكل قيمة فاتورة الرواتب حصة الأسد في موازنة السلطة الفلسطينية، حيث بلغت نسبة فاتورة الرواتب 54% من إجمالي النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية عام 2011. لذا، من الطبيعي أن تؤثر أي أزمة مالية تتعرض لها السلطة الفلسطينية على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه رواتب موظفيها في موعدها.

3-3 أزمة رواتب موظفي القطاع الحكومي الفلسطيني

إن قدرة السلطة الفلسطينية على الوفاء بالتزاماتها المالية وتغطية نفقاتها العامة أصبح مرهونا إلى حد كبير بقرارات الجهات المانحة تجاه تمويل العجز في موازنة السلطة الوطنية. هذا بالإضافة إلى أن ثلثي إيرادات السلطة من الضرائب والجمارك والرسوم يجبى من قبل وزارة المالية الإسرائيلية، التي دأبت على استخدام جبايتها لتلك الإيرادات كأداة ابتزاز للسلطة. حيث عملت على وقف أو تأخير تحويل هذه الايرادات للسلطة الفلسطينية بشكل منتظم وعبر جلسات المقاصة المتفق على عقدها كل أسبوعين وفق برتوكول العلاقات الإقتصادية، المعروف باتفاق باريس. إذ تعتمد السلطة الفلسطينية على إيراداتها عبر المقاصة التي تحولها إسرائيل وعلى المساعدات الخارجية التي تمثل مجتمعة نحو 80% من إيرادات الموازنة الجارية (ماس، 2013). أما الإيرادات التي تجمعها وزارة المالية الفلسطينية من ضرائب الدخل والضرائب غير مباشرة، فهي لا تزيد عن 20% من الإيرادات. لذا فإن أي قرار إسرائيلي أو من الجهات المانحة بوقف تحويل الأموال للسلطة الفلسطينية، سيؤثر بشكل مباشر على الوضع المالي للسلطة الفلسطينية وعلى قدرتها على الوفاء بالتزاماتها.

مرت السلطة الفلسطينية بأخطر أزمة مالية في مطلع عام 2006 بعد مقاطعة المانحين لحكومة حماس، وتوجيه مساعداتهم عبر قنوات أخرى، مما أجبرها على تأخير دفع الرواتب لفترة طويلة، ودفع جزء منها لا يتعدى نصف الراتب لفترات طويلة. وتوصف هذه المرحلة بالأصعب للسلطة الفلسطينية لعدم قدرتها على تغطية رواتب الموظفين بسبب توقف إسرائيل عن تحويل إيرادات المقاصة بالإضافة إلى توقف الدول المانحة عن تقديم المساعدات المالية للحكومة الفلسطينية التي شكلتها حماس (قباجة، 2012).

أثقلت هذه الأزمة كاهل الآلاف من موظفي السلطة الفلسطينية خلال فترة عدم انتظام تحويل الرواتب، حيث لجؤوا إلى تكثيف إجراءات التأقلم لتساعدهم على تخطي الأزمة. ومن أهم هذه الإجراءات التي اتبعها الموظفون الحكوميون آنذاك تخفيض النفقات، والتوقف عن دفع الفواتير، والشراء بالدفع المؤجل واستهلاك مدخرات الأسرة (Consolidated Appeals Process of UN, 2006).

ووفق استفتاء أجراه المعهد العالي للدراسات الإنمائية (IUED, 2006)، تضاعفت نسبة موظفي القطاع الحكومي الذين توقفوا عن دفع فواتيرهم بين عامي 2005 و2006. كما خفض 69% منهم مصروفاتهم لعام 2006 مقارنة بنسبة 52% لعام 2005. في حين لجأ 51% من موظفي السلطة الفلسطينية إلى استخدام مدخراتهم السابقة لعام 2006 مقارنة بنسبة 38% عام 2005.

ثم ما لبثت أن عادت الأزمة المالية السلطة الفلسطينية في منتصف عام 2012 وإن اختلفت الأسباب[2]. حيث توقفت الجهات المانحة وإسرائيل عن تحويل الأموال للسلطة الفلسطينية. واستمرت الأزمة حتى مطلع العام 2013. أنظر الجدول 3.

جدول 3: تواريخ انقطاع صرف رواتب موظفي القطاع الحكومي وتواريخ إعادة تسديدها (2006-2013)

الفترة	الالتزام/عدم الالتزام بتسديد الراتب
كانون الثاني 2006- أيار 2007	صرف راتب شهر كانون الثاني 2006 فقط في موعده. وكان يتم بشكل متقطع صرف مبالغ تتراوح بين 1,000-1,500 شيكل خلال هذه الفترة.
حزيران 2007- أيار 2011	تم الالتزام بصرف الراتب في موعده وتسديد مستحقات الفترة السابقة والانتهاء من تسديد كافة المستحقات مع نهاية العام 2008
حزيران 2011	تم صرف 50% من الراتب والجزء المتبقي تم صرفه بتاريخ 25 آب
تموز 2011 – أيار 2012	تم الالتزام بصرف الراتب في موعده

[2] ألمت أزمة مالية أخرى بالسلطة الفلسطينية في منتصف عام 2012، هذه المرة بسبب توجه السلطة الفلسطينية للأمم المتحدة للمطالبة بصفة دولة مراقب غير عضو. وقد قابلت الدول المانحة وإسرائيل ذلك بوقف تحويل الأموال لخزينة السلطة الفلسطينية، مما تسبب في عجز السلطة الفلسطينية عن تغطية نفقاتها بما فيها الرواتب حتى شهر شباط من عام 2013.

الفترة	الالتزام/عدم الالتزام بتسديد الراتب
حزيران 2012	تم صرف 60% من الراتب (بتاريخ 12 تموز) وبحد أدنى 2,000 شيكل، وبتاريخ 22 تموز تم صرف بقية الراتب
تموز 2012	تم صرف 70% من الراتب (بتاريخ 11 آب) وبحد أدنى 4,000 شيكل، وبتاريخ 27 آب تم صرف بقية الراتب
آب 2012	تم صرف 50% من الراتب بتاريخ 9 أيلول وبحد أدنى 2,000 شيكل، وبتاريخ 16 أيلول تم صرف بقية الراتب (الرواتب فوق 4,000 شيكل استقطع منها 10% وتم تسديدها بتاريخ 2 تشرين أول).
أيلول 2012	تم صرف 50% من الراتب بتاريخ 18 تشرين أول بحد أدنى 2,000 شيكل وحد أعلى 4,000 شيكل. وبتاريخ 22 تشرين أول تم صرف بقية الراتب
تشرين أول 2012	تم صرف جزء من الراتب بتاريخ 11 تشرين ثاني بحد أدنى 1,000 شيكل وحد أعلى 2,000. وبتاريخ 22 تشرين ثاني تم صرف بقية الراتب
تشرين ثاني 2012	تم صرف جزء من الراتب بتاريخ 23 كانون أول بحد أدنى 1,500 شيكل وحد أعلى 4,000 شيكل. وبتاريخ 30 كانون الثاني 2013 تم صرف بقية الراتب
كانون أول 2012	تم صرف جزء من الراتب بتاريخ 20 كانون الثاني 2013 بحد أدنى 1,500 شيكل وحد أقصى 4,000 شيكل. وبتاريخ 4 شباط 2013 تم صرف بقية الراتب.
كانون الثاني 2013	تم صرف جزء من الراتب بتاريخ 20 شباط 2013 بحد أدنى 2,000 شيكل وحد أقصى 5,000 شيكل. وبتاريخ 27 شباط 2013 تم صرف بقية الراتب.
شباط 2013	تم صرف راتب راتب شهر شباط بشكل كامل بتاريخ 18 آذار 2013.
آذار 2013	تم الالتزام بصرف الراتب في موعده.

المصدر: معلومات غير منشورة مستقاة مباشرة من وزارة المالية. انظر الجدول المفصّل لتوقف الرواتب على الصفحة الالكترونية للمعهد: www.mas.ps

4- استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسرة التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الضفة الغربية

يتناول هذا الفصل تحليلاً شاملاً للبيانات المستقاة من مسح الظروف الاجتماعية- الاقتصادية والأمن الغذائي لعامي 2011 و2012. وهو مسح ينفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، يضمّنه مؤشرات تطال نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، وهو يوفر قاعدة بيانات شاملة حول هذا المؤشر. بلغ حجم عينة مسح مراقبة الظروف الاجتماعية والاقتصادية 8,359 أسرة منها 4,953 في الضفة الغربية و3,406 أسرة في قطاع غزة.

تتكون استمارة هذا المسح من عشر أقسام تغطي مجالات اجتماعية واقتصادية مختلفة. إلا أننا نكتفي في دراستنا باستغلال البيانات من قسم إستراتيجية التأقلم. يشمل قسم إستراتيجية التأقلم بيانات عن المدة الزمنية التي تستطيع فيها الأسرة الصمود مادياً في المستقبل، وعن الإجراءات (الغذائية وغير الغذائية) التي قامت بها الأسرة من أجل مواجهة الظروف المصاحبة لأزمة الرواتب. وقد أفرد المسح في قسم إستراتيجية التأقلم بيانات حول الأسرة التي تعتاش، بشكل جزئي أو كلي، على وظيفة القطاع الحكومي.

بلغ عدد الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي في الضفة الغربية 81,468 أسرة متوسط عدد أفرادها 5.69 أفراد وفق المسح لعام 2012. بطبيعة الحال، يشمل ذلك الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها وتلك التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد. وبلغ متوسط دخل الأسرة الشهري من القطاع الحكومي 2,809 شيكل مقارنة بـــ 4,087 شيكل متوسط دخل الأسرة الشهري الإجمالي (من القطاع الحكومي وقطاعات أخرى). أي أن وجود مصادر دخل أخرى إلى جانب الوظيفة الحكومية لدى الأسر يرفع متوسط دخلها بنسبة 45.5%. إلا أن هذه الزيادة غير موزعة بالتساوي بين أسر الموظفين الحكوميين.

اعتمدنا في دراستنا هذه تصنيف استراتيجيات التأقلم وفق المستويات الأربعة الموضحة في الفصل الثاني (Moser, 1997) من الدراسة. يتمثل المستوى الأول بالاستراتيجيات الفردية individual strategies داخل الأسرة، في حين يكمن المستوى الثاني في الاستراتيجيات المتبعة بين أفراد الأسرة الواحدة intra-household strategies. أما المستوى الثالث فهو ذو علاقة بالاستراتيجيات المتبعة بين مجموعة من الأسر inter-household strategies، ويتسع المستوى الرابع ليشمل المجتمع كله community level.

تباعاً، تقع كل من الإجراءات والتدابير الغذائية وغير الغذائية التي تتبناها الأسرة في نطاق المستويين الأول والثاني لأنها تضم التدابير الفردية والجمعية داخل نطاق الأسرة الواحدة. في حين ينضوي التكافل الاجتماعي تحت المستوى الثالث من استراتيجيات التأقلم لارتباطه بالعلاقة التكافلية بين مجموعة من الأسر يجمعها رابط معين. أما دور المؤسسة الرسمية (الحكومية وغير الحكومية) فيقع تحت مظلة المستوى الرابع. وأخيراً، يأتي الصمود لقياس قدرة الأسرة التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة في القطاع الحكومي على الصمود مادياً في المستقبل. ونعني بمؤشر الصمود فعالية الاستراتيجيات التي تبنتها الأسرة لتتخطى أزمة الرواتب التي أثقلت كاهلها لستة شهور متتالية خلال عام 2012.

4-1 الاستراتيجيات الفردية والجمعية داخل نطاق الأسرة (المستويين الأول والثاني)

وتضم هذه الإجراءات الغذائية وغير الغذائية التي تبنتها الأسرة التي تعتاش بشكل كامل على وظيفة القطاع الحكومي، والتي تشمل استراتيجيات يقوم بها أعضاء الأسرة الواحدة بشكل فردي أو جماعي بهدف التخفيف من أزمة الرواتب في النصف الثاني من عام 2012.

4-1-1 استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية

أشار تقرير الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي (PCBS, FAO, 2011 WFP, and UNRWA) إلى تحسن ملموس في معدلات الأمن الغذائي في الأراضي الفلسطينية لعام 2011. وعزا التقرير هذا التحسن إلى أربعة عوامل أحدها استقرار صرف رواتب موظفي القطاع الحكومي لعام 2011. وفي الضفة الغربية، أكد التقرير أن اللاجئين داخل المخيمات هم الشريحة التي لم يطلها تحسن ملحوظ في مستويات الأمن الغذائي بسبب نقص فرص التوظيف بشكل أساسي. في حين شهد النصف الثاني من عام 2012 انعدام استقرار صرف رواتب الموظفين الحكوميين، مما أثر بالضرورة على حالة الأمن الغذائي في أواسط الموظفين الحكوميين. إذ بين التقرير المذكور أن المجموعتين الأكثر عرضة لعوامل خارجية، تؤثر سلباً على أمنهم الغذائي في الأراضي الفلسطينية، هما موظفو السلطة الفلسطينية واللاجئون.

تنبع أهمية الغذاء من كونه يتصدر قائمة المصروفات للأسر الفقيرة، حيث يربط الفقر بعلاقة طردية مع الإنفاق على الغذاء. ووفق تقرير الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي 2012، تخصص الأسر الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة نصف دخلها تقريباً للإنفاق على الغذاء، مما يجعلها أكثر تأثراً بزيادة أسعار الغذاء وتذبذب الدخل.

في الضفة الغربية، بلغ إنفاق الأسرة على الغذاء 49% عام 2011، وانخفض بشكل طفيف عام 2012 إلى 47% من دخل الأسرة، بالرغم من تراجع معدلات النمو الإقتصادي لنفس الفترة. وربما يعكس هذا الانخفاض توجه الأسر، من ضمنها الأسر التي تعتمد على الوظيفة الحكومية، إلى شراء غذاء أقل، أو أقل ثمناً، مقارنة بالعام 2011.

يوضح الجدول 5 التدابير الغذائية التي قامت بها الأسر خلال النصف الثاني من عامي 2011 و2012 في الضفة الغربية. حيث انخفضت نسبة أسر الموظفين الحكوميين التي

تلجأ إلى شراء المواد الغذائية المخزنة كالبقوليات ومنتجات الألبان عام 2012. وبلغت نسبة الأسر التي تأكل المواد الغذائية المخزنة 27.9% عام 2012 مقارنة بنسبة 31.4% لعام 2011. ومن الممكن تفسير الانخفاض في هذه النسبة نسبة الأسر التي اعتمدت على أكل المواد المخزنة كاستراتيجية تأقلم بسبب النقص في الموارد المالية الكافية لشراء وتخزين المواد الغذائية ذات الأسعار المرتفعة نسبياً.

كما نلاحظ تضاعف نسبة الأسر التي تجمع نباتات برية للأكل بين عامي 2011 و2012. فقد بلغت نسبة تلك الأسر 14.7% في عام 2012 مقارنة بنسبة 6.4% عام 2011. ويبدو أن نسبة 14.7% هي نسبة ضئيلة، لكنها تعني أن واحد من كل عشرة أسر في عام 2012 أصبحت تجمع النباتات البرية للغذاء، فهي تسعى بذلك لخفض مصاريفها على الغذاء.

وكان هناك زيادة طفيفة في نسبة الأسر التي تشتري أغذية أقل جودة، وتلك التي تقوم بشراء أصناف غذاء أقل وأرخص في 2012 مقارنة بالعام 2011. إلا أن التحول الواضح عام 2012 يمكن لمسه في زيادة نسبة الأسر التي تشتري الطعام بالدين (الدفع المؤجل). حيث قامت ثلث الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي بشراء الطعام على الدين عام 2011، في حين أصبح 45% من الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي يقومون بشراء الطعام على الدين عام 2012. وتجدر الإشارة هنا إلى أن ثلث الأسر التي اشترت الطعام على الدين عام 2011، تعني أن أسرة من كل ثلاثة أسر، من المعتمدين بشكل كامل على الوظيفة الحكومية لا يكفيها دخلها كاملاً لشراء الطعام على أساس تسديد ثمنه مباشرة. وإنما تقوم بشراء الطعام، ربما في الثلث الأخير من الشهر بالدفع الآجل، وتسدد ما تراكم عليها من ديون لتجار الأغذية في بداية الشهر التالي عند استلام الراتب. وتعكس هذه النسبة الظروف المادية الصعبة التي تعيشها الأسرة المعتمدة بشكل كامل على الوظيفة الحكومية، حتى خلال الفترات الطبيعية التي يتم فيها صرف الرواتب بشكل منتظم.

في حين لم يطرأ تغييرات تذكر على نسبة الأسر التي قامت بتدابير أخرى مثل تقليل عدد الوجبات اليومية وتقليل كمية الوجبة الغذائية للكبار لحساب الصغار وتقليل كمية الوجبات لكل أفراد الأسرة. ويلاحظ أيضاً أن نسبة الأسر التي لجأت إلى هذه التدابير ضئيلة مما يعكس إحجام الأسر عن تقليص عدد أو حجم وجبات الطعام. كما بلغت نسبة الأسر التي لجأت لطلب وتلقي الغذاء من الأصدقاء والأقارب 1% عام 2012. أما تلك التي اضطرت إلى إرسال النساء أو الأطفال للعمل من أجل الحصول على الغذاء فقد بلغت نسبتها 0.4% لنفس العام، وهذه نسبة ضئيلة تكاد لا تذكر. أنظر الجدول 4.

جدول 4: استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012

الأمر الذي قامت به الأسر	النسبة (%)2011 الوظيفة الحكومية أحد مصادر دخلها	النسبة (%) 2012 الوظيفة الحكومية أحد مصادر دخلها
أكل المواد الغذائية المخزنة (البقوليات، منتجات الألبان،...)	31.4	27.9
جمع نباتات برية للأكل (الخبيزة، الزعتر،...)	6.4	14.7
شراء الغذاء الأقل جودة في السوق (برارة السوق)	11.9	15.4
شراء أصناف أغذية أقل عدداً أو رخصاً	23.5	27.7
تقليل كمية الوجبة الغذائية للكبار لصالح الصغار	5.2	3.7
تقليل عدد الوجبات اليومية	4.8	4.6
شراء الطعام بالدفع المؤجل	34.3	45.3
تقليل كمية الوجبة الغذائية لكل أفراد الأسرة	3.8	3.9
طلب وتلقي الغذاء من الأصدقاء والأقارب	1.8	1.2
إرسال النساء أو الأطفال للعمل من أجل الحصول على الغذاء	0.2	0.2

المصدر: بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

4-1-2 استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسر في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية

ويدخل أيضاً في نطاق استراتيجيات التأقلم في المستويين الأول والثاني، الإجراءات غير المتعلقة بالغذاء التي تتخذها الأسرة، والتي من شأنها تخفيف مصاريفها وزيادة

مصادر دخلها. وتتراوح التدابير غير المتعلقة بالغذاء بين تلك الأمور التي تقوم بها الأسرة لتقنين مصاريفها، مثل التوقف عن دفع فواتير الكهرباء والمياه وما شابه، وتخفيض نفقاتها على التعليم والصحة. من جهة أخرى، هناك التدابير التي تعين الأسرة على تحسين دخلها كبيع أحد ممتلكاتها واستخدام توفيرات الأسرة.

يتضح من الجدول 5 أن عدم تأجيل الفواتير المستحقة (فواتير المياه والكهرباء،...) واستخدام توفيرات الأسرة تتصدران مجموعة الإجراءات التي تتخذها الأسرة للتخفيف من أعباء ظروفها الاقتصادية الصعبة. إلا أن نسبة الأسر التي أقرت أنها استخدمت توفيرات الأسرة لم تتغير تقريباً بين عامي 2011 و2012. كما ارتفعت نسبة الأسر التي أجلت دفع الفواتير (المياه، الكهرباء، الاتصالات..) بين العامين المذكورين. فقد بلغت نسبة الأسر التي توقفت عن دفع الفواتير 28% من إجمالي الأسر في عام 2011، وارتفعت هذه النسبة في عام 2012 حتى بلغت 32.7% من إجمالي الأسر.

جدول 5: استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسرة خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012

الأمر الذي قامت به الأسرة	النسبة (%) 2011 الوظيفة الحكومية أحد مصادر دخلها	النسبة (%) 2012 الوظيفة الحكومية أحد مصادر دخلها
عدم دفع الفواتير (مياه، كهرباء، الخ)	28.0	32.7
بيع أحد الممتلكات (المجوهرات الخاصة، اثاث،...)	7.3	7.7
استخدام توفيرات الأسرة	17.3	17.3
إعادة تنظيم أفراد الأسرة لتوفير المال	9.8	3.0
تخفيض نفقات الأسرة على التعليم/الصحة	3.8	6.1
تغيير مكان الاقامة لمدينة/ قرية أخرى	1.2	1.3

المصدر: بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

لم يطرأ تغيير على نسبة الأسر التي قامت ببيع أحد ممتلكاتها خلال الشهور الستة الأخيرة من عام 2012. وقد تكون الأسرة استنفذت ممتلكاتها في أزمات سابقة وظروف أخرى لها علاقة بظروفها المعيشية الخاصة. وارتفعت نسبة الأسر التي

خفضت نفقاتها على التعليم والصحة من 3.8% لعام 2011 إلى 6.1% عام 2012 ويرجح أن يكون الانخفاض نتيجة شمول جميع الموظفين الحكوميين بالتأمين الصحي المجاني في مرافق وزارة الصحة الفلسطينية، وتغطية تكاليف التحويلات الخارجية لدى عدم توفر العلاج فيها. ولم ترى الأسر أن تغيير مكان الإقامة سياسة مناسبة ، فبلغت نسبة الأسر التي غيرت مكان إقامتها بهدف الاقتصاد والتوفير 1.2% لعام 2012. في حين تراجعت نسبة الأسر التي أقرت أنها قامت بإعادة تنظيم أفراد الأسرة لتوفير المال (كإرسال أحد الأبناء إلى بيت أحد الأقارب ليعيش بينهم)، مما قد يشير إلى أنها استنفذت كل الوسائل الممكنة لتوفير المال.

4-2 دور التكافل الاجتماعي في التأقلم: إحدى استراتيجيات التأقلم (المستوى الثالث)

ينضوي تحت المستوى الثالث من استراتيجيات التأقلم علاقات التكافل الاجتماعي. وهي منظومة من العلاقات الاجتماعية الاقتصادية التي تربط مجموعة من الأسر بصلة قرابة أو صداقة أو جيرة. وقد يترتب على هذه العلاقات لجوء الأسر ميسورة الحال إلى تقديم مساعدات نقدية وعينية وخدماتية للأسر التي تمر في ظروف صعبة. ويشير تقرير الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي 2012 إلى بروز دور علاقات التكافل الاجتماعي في الضفة الغربية كمصدر مساعدات، بينما تغيب شبكة التكافل الاجتماعي في قطاع غزة. وعزا التقرير هذا الفرق إلى التفاوت الأوسع في توزيع الدخل في الضفة الغربية، وانخفاض وتيرة وحدة الصدمات الخارجية في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة. وقد بين المسح المذكور أن نسبة حصول الأسر على المساعدة من الأقارب والأصدقاء والجيران بلغت 33.2% عام 2011. ارتفعت الى 43% في عام 2012 بالمقارنة مع 33.2% في عام 2011 ويدل ذلك على الأهمية الكبيرة للمساعدات من الأقارب والجيران والأصدقاء كمصدر دعم لمواجهة الأزمات.

4-3 دور المؤسسة الرسمية الحكومية وغير الحكومية (المستوى الرابع)

هناك ثلاث مؤسسات رسمية تقدم المساعدات بأنواعها الخدمية والنقدية والعينية لمن يحتاجها، الا ان اي منها لا يستهدف الموظفين الحكوميين. إذ توجه وزارة الشؤون

الاجتماعية مساعداتها بشكل أساسي إلى الأسر الأكثر احتياجاً للمساعدة، وهي الأسر التي فقدت إجمالي دخلها أو جزء كبير منه بسب غياب المعيل الرئيسي لها مثل حالات الطلاق والترمل، وكذلك في حالة وجود مرض عضوي أو نفسي أو إعاقة دائمة للمعيل، أوبسبب الشيخوخة أيضا. في حين تقدم وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) مساعداتها للأفراد والأسر من اللاجئين الذين يقعون ضمن تصنيفها في حالات العسر الخاصة. وهذه الحالات تحدث لدى انقطاع الدخل بسب وفاة معيل الأسرة أو التقدم في السن. وفي الحديث عن لجان الزكاة في الضفة والقطاع، فإنها تقدم مساعداتها للاسر لدى غياب المعيل الرئيسي بسب الوفاة (للأيتام) أو الطلاق أو الهجرة أوالاعتقال، هذا بالإضافة إلى أصحاب الدخل المتدني جدا، والأسر التي يعجز فيها المعيل عن العمل. وتلك المعايير لا تنطبق على موظفي القطاع الحكومي الذين يعملون بوظيفة دائمة ويتلقون رواتب من السلطة الفلسطينية.

4-4 القناة الرسمية: سلطة النقد الفلسطينية

تجدر الإشارة إلى أن سلطة النقد الفلسطينية أصدرت عدة تعاميم من منذ تموز من عام 2012، طالبت فيها المصارف العاملة في الأراضي الفلسطينية بخصم ما لا يزيد عن 50% من قيمة القسط المستحق على الموظفين الذين تم تحويل جزء من رواتبهم، مع توفير إمكانية تأجيل القسط المستحق على الموظفين المحولة رواتبهم بالكامل، وذلك باتفاق الطرفين. على ألا يترتب على ذلك غرامات أو عمولات تأخير لعدم السداد. كما طالبت سلطة النقد المصارف بعدم فرض فوائد أو غرامات تأخير، في حال تأجيل الجزء المتبقي من القسط للموظفين المسدد جزء من رواتبهم، وطالبت المصارف باستيفاء عمولة تحويل الراتب مرة واحدة فقط، بغض النظر عن عدد دفعات ورود الراتب لهذا الشهر، وعدم استقطاع عمولات مقابل الشيكات المعادة المسحوبة على حسابات موظفي القطاع الحكومي، على ألا يتجاوز مجموع قيمة الشيكات المعادة للموظف خلال تلك الفترة قيمة راتبه الشهري. بذلك يتجنب الموظفون الحكوميون تراكم عمولات تحويل الراتب عدة مرات وعمولات الشيكات المعادة، مما جنبهم دفع نفقات إضافية. بهذا، ساهمت سلطة النقد الفلسطينية في تخفيف العبء الناجم عن عدم انتظام

الراتب من خلال تلك الإجراءات الاستثنائية لموظفي السلطة الفلسطينية بشكل عام والمقترضين منهم بشكل خاص.

4-5 أثر أزمة الرواتب على الصمود المادي

يستخدم مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي مفهوم الصمود ببعده الاقتصادي، حيث يقيس الفترة التي تستطيع فيها الأسرة الصمود مادياً في المستقبل. وضمت العينة التي شملها المسح شريحة من موظفي الخدمة المدنية والأمنية في السلطة الفلسطينية. يقسّم هذا المؤشر فترات الصمود إلى أكثر من سنة (القدرة على الصمود بغض النظر عن المدة)، الصمود لفترة 10-12 شهر، الصمود لعدة شهور (3-9 شهور)، الصمود لشهر إلى شهرين، ثم الصمود لأقل من شهر (تعاني الأسرة وضعاً خطيراً ولا تعرف كيف تعتاش). مع الإشارة إلى أن قصر فترة الصمود يعكس بالضرورة ظروفاً أصعب تعيشها الأسرة. وللكشف عن أثر تذبذب الرواتب على موظفي القطاع الحكومي، نستعرض التفاوت في المقدرة على الصمود بين عامي 2011 و2012.

ولكن قبل إجراء المقارنة بين نتائج هذا المؤشر لعامي 2011 و2012، لا بد من استطلاع نتائج هذا المؤشر للأسرة التي تعتاش بشكل كامل على وظيفة في القطاع الحكومي في الوضع الطبيعي. ونقصد بالوضع الطبيعي هنا الانتظام في تحويل رواتب الموظفين دونما تأجيل أو تجزئة. وينطبق ذلك تقريباً على عام 2011 الذي شهد انتظام في دفع الرواتب طيلة العام، باستثناء حالة واحدة عندما تم صرف نصف راتب شهر حزيران في موعده ثم صرف النصف الآخر في شهر آب من نفس العام. ويوضح العمود الأول في الجدول 6 مقدرة الأسرة، التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها، على الصمود مادياً خلال العام 2011، حيث أقر نصف هذه الأسر على قدرتها على الصمود بغض النظر عن المدة. في حين اعتبرت أسرة واحدة تقريباً من كل مائة أسرة أن وضعها المادي خطير، ولا تعرف كيف تتدبر أمورها المعيشية. توزعت باقي الأسر بين من تستطيع الصمود لسنة أو عدة شهور ومن تستطيع بالكاد العيش.

جدول 6: توزيع الأسر في الضفة الغربية لمدد صمودها المادي في المستقبل حسب توقعاتها في عامي 2011 و2012

المدة الزمنية	النسبة (%) 2011 الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها	النسبة (%) 2012 الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها
تستطيع الصمود بغض النظر عن المدة (أكثر من سنة)	51.7	29.3
10–12 شهر	12.2	8.4
لعدة شهور (3–9 شهور)	13.2	19.8
بالكاد تستطيع العيش (1 أو 2 شهور)	19.5	35.6
تعاني من وضع مادي خطير ولا تعرف كيف تعتاش	3.4	6.8
المجموع	100	100

المصدر: بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

ويتضح حدوث تغير في توقعات الأسر المعتمدة بشكل كامل على وظيفة القطاع الحكومي في الضفة الغربية لفترة صمودها بين عامي 2011 و2012 (أنظر الجدول 6). بشكل عام، انخفضت نسبة الأسر التي تعتقد انها تستطيع الصمود أكثر من سنة إلى 29.3% من جميع أسر المسح عام 2012، مقارنة بنسبة 51.7% من جميع أسر المسح عام 2011. كذلك انخفضت نسبة الأسر التي تعتقد انها تستطيع الصمود من عشرة شهور إلى سنة. وارتفعت نسبة الأسر التي تعتقد انها تستطيع الصمود لعدة شهور، وتلك التي تعاني من وضع مادي خطير، ولا تعرف كيف تعتاش. لكن الارتفاع الذي طرأ عى نسبة الأسر التي بالكاد تستطيع العيش في عام 2012 كان الأكثر وضوحاً، حيث بلغت نسبة الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي والتي بالكاد استطاعت العيش لشهر او شهرين 35.6% مقارنة بنسبة 19.5% عام 2011. وتبين تلك التوقعات مدى تأثير تأخير صرف رواتب موظفي القطاع الحكومي في الضفة الغربية الذين يعتاشون بشكل كامل على وظيفة القطاع الحكومي لعام 2012 على قدرتهم على الصمود.

5- استراتيجيات التأقلم التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل في الضفة الغربية

يتناول هذا الفصل جملة الاستراتيجيات والإجراءات التي اتخذتها الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها 4,000 شيكل فأقل، خلال أزمة الرواتب في النصف الثاني من عام 2012. واستند تحليلنا في هذا الفصل على بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي لعامي 2011 و2012 المذكور اعلاه، بالإضافة إلى نتائج المسح الذي نفذه فريق البحث في معهد ماس، الذي شمل مقابلات مع 302 من موظفي الشرائح الدنيا في القطاع الحكومي في الضفة الغربية، ممن يتقاضون دخلا شهريا لا يزيد عن 4,000 شيكل.

يتبين من مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي لعام 2012، أن نسبة الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد 34% من إجمالي الأسر التي يعمل واحدا أو أكثر من أفرادها في القطاع الحكومي. بمعنى آخر، هناك أسرة واحدة تعتاش على الوظيفة الحكومية كمصدر وحيد لدخلها من بين كل ثلاثة أسر يعمل واحدا أو أكثر من أفرادها في القطاع الحكومي. في حين بلغت نسبة الأسر التي تتقاضى دخلاً شهرياً من القطاع الحكومي 4,000 شيكل فأقل 87% من إجمالي الأسر التي يعمل واحد أو أكثر من أفرادها في القطاع الحكومي. في حين بلغت نسبة الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل 28% من إجمالي الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي. وهؤلاء هم الأكثر تضرراً نظراً لفقدانهم مصدر دخلهم الوحيد لدى توقف أو تأخر دفع الحكومة لرواتبهم، وبالتالي فهم مضطرون للبحث عن أدوات وتدابير تساعدهم على اجتياز الأزمة. وقد بلغ عدد هذه الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، 23,184 أسرة. وتشير بيانات المسح أن متوسط دخل تلك الأسر بلغ 2,473 شيكل، بينما بلغ متوسط دخل الأسر التي يعتبر

العمل في القطاع الحكومي أحد مصادر دخلها (2,809 شيكل)، ويلحظ وجود تفاوت محدود بين المجموعتين يصل الى 13.6%، الأمر الذي يشير الى هامشية مصادر الدخل الأخرى.

تم تصنيف استراتيجيات التأقلم لتلك الأسر وفق المستويات الثلاثة الأولى فقط. بحيث تقع كل من الإجراءات والتدابير الغذائية وغير الغذائية التي تتبناها الأسرة في نطاق المستويين الأول والثاني، ويضم المستوى الثالث المساعدات غير الرسمية التي تتلقاها الأسرة بموجب علاقاتها القرابية وغير القرابية. كما يتناول البند الخامس أولويات الإنفاق من وجهة نظر تلك الأسر. وأخيراً، يأتي الصمود لقياس قدرة الأسرة التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة في القطاع الحكومي على الصمود مادياً في المستقبل.

5-1 الاستراتيجيات الفردية والجمعية داخل نطاق الأسرة (المستويين الأول والثاني)

وتضم هذه الإجراءات الغذائية وغير الغذائية التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد، ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل. وهي الإجراءات التي اتخذها أفراد الأسرة الواحدة بشكل فردي أو جماعي في سبيل التخفيف من وطأة الظروف المرافقة لأزمة الرواتب في النصف الثاني من عام 2012.

5-1-1 استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية

تشمل هذه الاستراتجيات مجموعة الإجراءات التي يمكن أن تقوم بها الأسرة لتقليص نفقاتها على الغذاء. وتتراوح تلك الإجراءات بين شراء أغذية أقل وأرخص ثمناً، وجمع النباتات البرية الصالحة للأكل، إلى تقليل كمية وعدد الوجبات الغذائية بهدف التوفير. نلاحظ من الجدول 7 أن شراء الطعام بالدفع المؤجل كان أكثر التدابير شيوعاً بين الأسر التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة الحكومية ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل. فقد بلغت نسبة الأسر التي لجأت لشراء الطعام بالدفع المؤجل 53.6% عام

2012 بالمقارنة مع 38.6% عام 2011. ويفسر الارتفاع الذي طرأ على هذه النسبة باضطرار أكثر من نصف هذه الشريحة من الأسر لتلبية متطلباتها الغذائية بشراء الطعام بالدفع المؤجل خلال فترات تأخر أو انقطاع الرواتب. في حين انخفضت نسبة الأسر التي لجأت لأكل المواد الغذائية المخزنة كالبقوليات ومنتجات الألبان من 38% عام 2011 إلى 25.3% في عام 2012. ويوحي الانخفاض الملموس في هذه النسبة بإحجام الأسرة عن شراء المواد الغذائية المخزنة كاستراتيجية تأقلم. وربما لم يعد بإمكان تلك الشريحة من الأسر شراء منتجات غذائية لغرض التخزين، فهي بالكاد تستطيع شراء المواد الغذائية للإستهلاك اليومي.

ويتضح من الجدول 7 أيضاً لجوء 27.9% من الأسر التي تعتبر الوظيفة الحكومية مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، الى شراء أصناف أغذية أقل عدداً أو أقل ثمناً عام 2012. ولكن نسبة 26.9% من الأسر لجأت لهذه السياسة عام 2011. أي أن هناك فارق نقطة مئوية واحدة بين النسبتين. ومن الممكن أن الأسر التي تعتبر الوظيفة الحكومية مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، قد اتخذت من شراء أصناف أغذية أقل عدداً أو أقل ثمناً نهجاً مستمراً في سبيل التكيف مع مستوى دخلها. وينطبق ذلك على شراء الغذاء الأقل جودة في السوق، حيث بلغت نسبة الأسر التي قامت بشراء الأغذية الأقل جودة 14.9% عام 2011 مقارنة بنسبة 15.5% عام 2012.

وارتفعت نسبة الأسر ضمن شريحة الأسر المبحوثة في هذا الفصل، التي قامت بجمع النباتات البرية للأكل بهدف التوفير، من 5.5% عام 2011 مقارنة بنسبة 12.3% عام 2012. ولم تطرأ تغييرات تذكر على نسبة الأسر التي قامت بتدابير أخرى كتقليل كمية الوجبات لكبار السن لحساب الصغار، وتقليل كميات وعدد الوجبات الغذائية لكل أفراد الأسرة. كما يلاحظ تدني نسب الأسر التي لجأت لتلك التدابير الأمر الذي قد يشير الى استنفاذ تلك التدابير، وبات من الصعب عليها المضي في تقليص عدد أو حجم وجبات الطعام. في حين لم تتغير نسبة الأسر التي قامت بطلب وتلقي الغذاء من الأقارب والأصدقاء والتي بلغت 1.3% فقط.

تعكس التدابير والإجراءات المتعلقة بالغذاء والتي اتخذتها الأسرالتي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة الحكومية ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، مساعي الأسرة للحفاظ على مستوى استهلاكها من الغذاء بغض النظر عن ظروفها. حيث عملت الأسر على شراء الطعام بالدفع المؤجل وشراء أصناف غذائية أقل ثمناً وجودة، ولكنها تتجنب تقليل عدد الوجبات الغذائية أو كمياتها. ويتوافق ذلك مع النظرية القائلة أن استهلاك الأسرة من الغذاء يزيد مع انخفاض دخلها. ومن المتوقع أن تلك الأسر قد زادت استهلاكها من المواد الغذائية المالئة الرخيصة (inferior goods) كالخبز والأرز وخفضت استهلاكها من المواد الغذائية ذات النوعية والأثمان العالية كاللحوم والفواكه.

جدول 7: استراتيجيات التأقلم (الغذائية) التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012

الفعل الذي قامت به الأسرة	النسبة (%) 2011 الوظيفة الحكومية المصدر الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل	النسبة (%) 2012 الوظيفة الحكومية المصدر الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل
أكل المواد الغذائية المخزنة (البقوليات، منتجات الألبان،...)	38.0	25.3
جمع نباتات برية للأكل (الخبيزة، الزعتر،...)	5.5	12.3
شراء الغذاء الأقل جودة في السوق (برارة السوق)	14.9	15.5
شراء أصناف أغذية أقل عدداً أو أرخص	26.9	27.9
تقليل كمية الوجبة الغذائية للكبار لصالح الصغار	4.5	3.4
تقليل عدد الوجبات اليومية	2.5	4.8
شراء الطعام بالدفع المؤجل	38.6	53.6
تقليل كمية الوجبة الغذائية لكل أفراد الأسرة	2.1	4.2
طلب وتلقي الغذاء من الأصدقاء والأقارب	1.3	1.3

المصدر: بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

5-1-2 استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسر ذات الدخل الذي لا يتعدى 4,000 شيكل في النصف الثاني من عام 2012 في الضفة الغربية

تتراوح التدابير غير الغذائية بين ما يمكن أن تقوم به الأسرة للاقتصاد في مصاريفها (مثل تخفيض نفقاتها على التعليم والصحة، والتوقف عن دفع فواتير الكهرباء والمياه)، وبين التدابير التي تقوم بها الأسرة لزيادة مصادر دخلها كبيع أحد ممتلكاتها.

جدول 8: استراتيجيات التأقلم (غير الغذائية) التي تبنتها الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل خلال الشهور الستة الأخيرة من عامي 2011 و2012

الفعل الذي قامت به الأسرة	النسبة (%) 2011 الوظيفة الحكومية المصدر الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل	النسبة (%) 2012 الوظيفة الحكومية المصدر الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل
تأجيل دفع الفواتير (مياه، كهرباء، الخ)	25.9	34.4
بيع أحد الممتلكات (المجوهرات الخاصة، اثاث،...)	8.5	7.9
استخدام توفيرات الأسرة	14.2	14.2
إعادة تنظيم أفراد الأسرة لتوفير المال	8.9	3.0
تخفيض نفقات الأسرة على التعليم/الصحة	1.8	6.6
تغيير مكان الاقامة لمدينة/ قرية أخرى	0.8	1.2

المصدر: بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

يتضح من الجدول 8 أن عدم دفع الفواتير كانت من أهم الاستراتيجيات التي لجأت لها الأسر في ظل انخفاض الدخل المرافق لأزمة الرواتب. فقد بلغت نسبة الأسر التي أجلت دفع فواتيرها 25.9% من الأسر التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة الحكومية ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل عام 2011. وطرأ ارتفاع ملحوظ عام 2012 على نسبة الأسر التي توقفت عن دفع فواتيرها حتى بلغت 34.4%. في حين لم تتغير نسبة الأسر التي أقرت أنها استخدمت توفيراتها بين عامي 2011 و2012. وربما يعود ذلك

إلى أن الأسرة التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة الحكومية قد لا تمتلك توفيرات كافية لمواجهة أزمات كأزمة تأخير صرف الرواتب.

طرأ انخفاض طفيف على نسبة الأسر التي قامت ببيع أحد ممتلكاتها خلال الشهور الستة الأخيرة من عام 2012. وقد تكون الأسرة استنفذت ممتلكاتها في أزمات وظروف أخرى لها علاقة بظروفها المعيشية الخاصة. في حين ارتفعت نسبة الأسر التي خفضت نفقاتها على التعليم والصحة من 1.8% لعام 2011 إلى 6.6% عام 2012. ومن البديهي ألا تشكّل المصاريف الصحية والتعليمية (وخصوصاً للمرحلة الإلزامية) عبئاً كبيرا بسبب توفر الخدمات الصحية والتعليمية الحكومية (للمرحلة الإلزامية) برسوم رمزية. ومن المرجح أن تشمل التخفيضات على نفقات التعليم والصحة تأجيل فصل دراسي لطالب جامعي أو الإحجام عن زيارة العيادات الخاصة في حالة المرض. واتجه 1.2% فقط من الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، إلى تغيير مكان إقامتها بهدف التوفير في عام 2012. كما لجأ 3% فقط من الأسر إلى إعادة تنظيم أفراد الأسرة لتوفير المال. ويبدو أن الأسر لم ترى أن تغيير مكان إقامتها أو إعادة تنظيم أفرادها سياسة ناجعة تعينها على الاقتصاد في نفقاتها.

وفي رصد مساعي الأسرة لزيادة مصادر دخلها، تطرّق المسح الذي نفّذه فريق البحث في معهد ماس لمجموعة من الاستراتيجيات التي لم يشملها مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي. حيث أقرّ 7.3% من الأسر المعتمدة بشكل كامل على الدخل من القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل أنهم لجؤوا لأخذ إجازة للعمل في وظائف أخرى. في حين أقام 9.8% من تلك الأسر مشروعاً صغيراً مدراً للدخل كتربية خلايا النحل. وتعكس تلك النسب المنخفضة نسبياً عدم اهتمام او عدم جدوى البحث عن مصادر رزق إضافية.

ولم تتوان الأسر عن طرق أبواب المصارف ومؤسسات الإقراض، فقد بلغت نسبة الأسر التي حصلت على قرض من المصارف أو مؤسسات الإقراض 23.3% من

الأسر المعتمدة بشكل كامل على الدخل من القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل. وهذه نسبة مرتفعة نسبياً تعكس الظروف القاسية التي أحاطت بالأسرة خلال أزمة الرواتب حتى اضطرت إلى زيادة أعبائها بالاقتراض. إذ يترتب على الأسرة التي حصلت على قرض من المصرف أن تقوم بإعادة تسديد قيمة القرض إضافة إلى الفائدة المستحقة عليه في المستقبل. وبلغت نسبة الأسر، من ذات الشريحة، التي أجلت تسديد ديونها 38.3%. في حين اضطر 5.2% من تلك الأسر إلى الطلب من الزوجة أو أحد الأبناء البحث عن عمل لتأمين مصدر دخل إضافي.

5-2 التكافل الاجتماعي: إحدى استراتيجيات التأقلم (المستوى الثالث)

المتوقع أن تكون شبكات التكافل الاجتماعي غير الرسمية قد لعبت دوراً مهماً أثناء أزمة الرواتب في النصف الثاني من عام 2012. وتشير نتائج مسح استراتيجيات التأقلم الذي نفذه معهد ماس إلى أن 44% من الأسر المعتمدة بشكل كامل على الدخل من القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، قد تلقّت مساعدات من أفراد العائلة الموسرين. في حين بلغت نسبة الأسر التي حصلت على مساعدات من الجيران والأصدقاء 22.3%. وهذه نسب مرتفعة وتعكس الدور الإغاثي الذي يمكن أن تلعبه شبكات التكافل الاجتماعي غير الرسمية في حالات العوز الطارئ في المجتمع الفلسطيني. وتوافق تلك النتائج مع ما خلصت له دراسة (هلال والمالكي، 1997) والتي غلّبت دور أنظمة الدعم غير الرسمي القرابي على تلك القائمة على أساس غير قرابي في مجال التخفيف من بعض الآثار السلبية لانخفاض مستوى المعيشة.

5-3 أولويات الإنفاق لدى الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل

تلجأ الأسر إلى تخفيض مصروفاتها عندما ينخفض دخلها، وتقوم بذلك وفق أولويات معينة تراها الأفضل في ظل الظروف التي تعيشها. وقد تضمن مسح استراتيجيات التأقلم الذي أجراه معهد ماس أسئلة محددة حول التغير في أولويات الإنفاق للأسرة

المعتمدة بشكل كامل على الوظيفة في القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل خلال النصف الثاني من عام 2012.

يوضح الجدول 9 مجالات الإنفاق الإحدى عشر مرتبة من الأكثر أهمية إلى الأقل أهمية وفقاً للأسر المعتمدة بشكل كامل على الوظيفة الحكومية ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل (أنظر العمود الأخير في الجدول). بطبيعة الحال، احتل الطعام المرتبة الأولى بصفته حاجة ملحّة تسعى الأسر لتأمينه بأي وسيلة. فقد وضع 93.8% من تلك الأسر الطعام على رأس أولوياتها كمجال صرف مهم. وتتطابق تلك النتيجة مع ما جاء في قائمة أولويات مجالات الصرف في دراسة (هلال والمالكي، 1997). فقد أوردت نتائج دراسة الهلال والمالكي احتلال الغذاء المرتبة الأولى كمجال صرف رئيسي بحسب 93% من المبحوثين.

جاءت فاتورة الكهرباء في المرتبة الثانية، تلتها مباشرة فاتورة المياه. ولا تتانسب هذه النتيجة مع ميل الأسرة لتأجيل دفع الفواتير كإحدى أهم استراتيجيات التأقلم المتبعة كما أشرنا سابقاً. في حين احتلت النفقات الصحية المرتبة الرابعة على قائمة أولويات الإنفاق لدى الأسر المعتمدة بشكل كامل على الوظيفة الحكومية ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل. وأسر الموظفين الحكوميين هم من المشمولين بنظام التأمين الصحي الحكومي الذي يوفر لهم امكانية الحصول على خدمات صحية برسوم رمزية.

واحتلت المواصلات المرتبة الخامسة، حيث اعتبر 66.7% من الأسر أن المواصلات مهمة مقارنة بنسبة 25% ممن اعتبروها مهمة إلى حد ما. ويرجح قيام من اعتبروا المواصلات مهمة إلى حد ما أو غير مهمة بالاستغناء عن هذا المصروف والتوجه إلى أماكن عملهم سيراً على الأقدام. ثم جاء سداد الديون والقروض في المرتبة السادسة بواقع 71.1% من الأسر التي اعتبرت سداد ديونها أو قروضها السابقة أمراً مهماً.

ثم جاء التعليم (بمراحله الإلزامية وما بعد الإلزامية) في المرتبة السابعة. حيث اعتبر 64.9% من الأسر أن الإنفاق على التعليم مهم مقارنة بنسبة 19.9% ممن اعتبروا أن المصاريف التعليمية مهمة إلى حد ما. ويعزى انخفاض ترتيب الإنفاق على التعليم في مرتبة متأخرة إلى الرسوم الرمزية التي يدفعها الطالب في المدرسة الحكومية والتي

تستوفى لمرة واحدة في العام الدراسي. في حين احتل الإنفاق على الاتصالات (الهاتف الثابت والخلوي) المرتبة الثامنة في انفاق الأسر، بواقع 44.3% من الأسر التي اعتبرت الإنفاق على الاتصالات أمراً مهماً إلى حد ما. ولم تولي الأسر اهتماماً كبيرا في الإنفاق على لشراء ملابس جديدة الذي جاء في المرتبة التاسعة. وأما الإدخار، فكما هو متوقع، جاء في مرتبة متأخرة، بسبب أن الأسرة تفقد قدرتها على الادخار خلال الأزمات المالية، فهي بالكاد تستطيع تأمين حاجاتها الأساسية. وأخيراً، احتل إيجار المسكن المرتبة الأخيرة على قائمة الأولويات في مجالات الصرف الرئيسية المذكورة. وربما يعود ذلك إلى تدني نسبة الأسر التي تسكن في منازل مستأجرة ممن شملها مسح استراتيجيات التأقلم. حيث بلغت نسبتها 10% من إجمالي الأسر التي يعمل أحد أفرادها في القطاع الحكومي. ومن الممكن أن تكون بعض الأسر التي تسكن منازل مستأجرة قد قامت بتأجيل دفع الإيجار خلال أزمة الرواتب، وتسامح مالكي المنازل مع المستأجرين والسماح لهم بتأجيل دفع الإيجار لعلمهم بأنهم سيقومون بدفع ما استحق عليهم عند انتهاء الأزمة.

جدول 9: أولويات الإنفاق لدى الأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل في الضفة الغربية خلال أزمة الرواتب

	مجال الإنفاق	مهم	مهم إلى حد ما	غير مهم	المتوسط (1-3)	الترتيب حسب الأكثر أهمية
		%				
1	الطعام	93.8	4.7	1.6	1.08	1
2	مواصلات	66.7	25.0	8.3	1.42	5
3	اتصالات	38.0	44.3	17.7	1.80	8
4	كهرباء	85.9	10.4	3.6	1.18	2
5	ماء	82.1	10.0	7.9	1.26	3
6	إيجار مسكن	25.3	8.8	65.9	2.41	11
7	ملبس	34.7	47.9	17.4	1.83	9
8	تعليم	64.9	19.9	15.2	1.50	7
9	صحة	72.4	18.8	8.9	1.36	4
10	ادخار	36.6	23.1	40.3	2.04	10
11	سداد ديون أو قروض سابقة	71.1	9.6	19.3	1.49	6

4-5 أثر أزمة الرواتب على الصمود المادي

تناول الفصل السابق مؤشر الصمود المادي الذي يستخدمه مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي، والذي يقيس الفترة التي تستطيع فيها الأسرة الصمود مادياً في المستقبل.

ويوضح الجدول 10 التباين في فترة الصمود للأسرة التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل بين عامي 2011 و2012. إذ انخفضت نسبة الأسر التي تستطيع الصمود لأكثر من سنة من 47.5% في عام 2011 إلى 23.4% عام 2012. كذلك، تراجعت نسبة الأسر التي تستطيع الصمود من 10-12 شهر من 11.8% عام 2011 إلى 7.5% عام 2012. ويعزى هذا الانخفاض الملموس إلى كون الأسر التي تعتمد بشكل كامل على الوظيفة في القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، هي الأكثر تضرراً بسبب فقدان مصدر دخلها الوحيد. في حين طرأ ارتفاع طفيف على نسبة الأسر التي تستطيع الصمود لعدة شهور (3-9 شهور) بين العامين (أنظر الجدول 10).

أضعفت أزمة الرواتب التي شهدها النصف الثاني من عام 2012 قدرة الأسرة على الصمود المادي في المستقبل. مما يعني أن تلك الأسر شهدت تراجعاً ملموساً في مستواها المعيشي وأصبحت تعاني الأمرّين من أجل تأمين حاجاتها الأساسية. وتبرز آثار الأزمة في زيادة نسبة الأسر التي بالكاد تستطيع العيش، حيث بلغت نسبتها 42.1% عام 2012 مقارنة بنسبة 26.6% عام 2011. وأصبح هناك أسرة واحدة من كل عشرة أسر تعتمد بشكل كامل على الوظيفة في القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، تعاني من ظروف صعبة ولا تعرف كيف تعتاش في عام 2012.

جدول 10: المدة الزمنية التي تستطيع فيها الأسرة الصمود مادياً في المستقبل وذلك للأسر في الضفة الغربية لعامي 2011 و2012

المدة الزمنية	النسبة (%) 2011 الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل	النسبة (%) 2012 الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر دخلها الوحيد ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل
تستطيع الصمود بغض النظر عن المدة (أكثر من سنة)	47.5	23.4
10–12 شهر	11.8	7.5
لعدة شهور (3–9 شهور)	12.6	16.7
بالكاد تستطيع العيش (1 أو 2 شهور)	26.6	42.1
تعاني من وضع مادي خطير ولا تعرف كيف تعتاش	1.5	10.4
المجموع	100	100

المصدر: بيانات مسح الظروف الاجتماعية – الاقتصادية والأمن الغذائي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

6- النتائج والتوصيات

النتائج

من الواضح أن الأزمة المالية، وما يرافقها من حالة عدم انتظام دفع الرواتب، ما زال واقعا يقض مضاجع الموظفين وأسرهم، والمسؤولين في السلطة الوطنية الفلسطينية على حد سواء. كما من الواضح أن الازمة المالية التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية وصلت الى مستوى يفوق قدراتها الذاتية على ايجاد حلول فعالة لها، وهي ستكون بحاجة الى الجهات المانحة لمساعدتها في تجاوزها، الأمر الذي لا يلوح في الأفق لغاية الآن. بعبارة أخرى اننا سنكون امام وضع ستكون السلطة مضطرة للتعايش مع استمرار الأزمة على المدى القريب والمتوسط، مما يستدعي، وبالإستفادة من تجربة السنوات السابقة، الخروج بخطة طوارئ تحمي الأسر الأكثر تضرراً من خطر الانزلاق نحو الفقر المدقع. ونعني هنا الأسر التي يعتبر العمل في القطاع الحكومي مصدر الدخل الوحيد لها، وتلك التي يعيلها موظف حكومي من ذوي الدرجات الإدارية الدنيا.

على الرغم من الدعم المباشر الذي يمكن أن تقدمه شبكات التكافل الاجتماعي غير الرسمية للأسر التي تضررت من أزمة الرواتب في النصف الثاني من العام 2012، إضافة إلى إجراءات تخفيف عبء الأزمة على الموظفين التي ساهمت بها سلطة النقد الفلسطينية، وخصوصا المقترضين منهم من المصارف. إلا أن استدامة هذين المصدرين غير ممكنة. فقدرات الأسر الميسورة على العطاء تتأثر بالأزمة المالية، مما يعني أن دعمها للغير سيتناقص مع امتداد الأزمة، في الوقت الذي يؤدي امتداد الأزمة زمنيا الى زيادة عدد من هم بحاجة الى الأقارب والأصدقاء والجيران. كما ان البنوك قد تتأقلم مع تأخر سداد ديونها من المقترضين، ولكنها تتأثر بشدة في حال عدم التسديد من عشرات الألوف من المقترضين ولفترة طويلة.

يظل تأمين الاحتياجات الأساسية وعلى رأسها الغذاء من أكبر هموم الأسرة. فقد خلقت أزمة الرواتب فجوة كبيرة بين الاحتياجات الأساسية للأسر وما يمكن أن تؤمنه خلال فترة الأزمة. وبطبيعة الحال، وجدت الأسر نفسها متخلفة عن دفع التزاماتها المالية كالفواتير والديون لتوفير الاحتياجات الغذائية لأفرادها. علاوة على ذلك، تزايد لجوء الأسر إلى شراء الطعام بالدفع المؤجل لتأمين احتياجاتها الغذائية طيلة الشهر. على الرغم من أن أزمة الرواتب كانت محدودة، فقد أثرت تلك الأزمة بشكل سلبي على الأمن الغذائي لشريحة أسر الموظفين الحكوميين، وألحقتهم بصفوف الأسر الأكثر عرضة لفقدان أمنهم الغذائي.

تبنت الأسر جملة من التدابير والاستراتيجيات بهدف التأقلم مع الظروف الصعبة التي رافقت أزمة الرواتب. وتراوحت تلك الاستراتيجيات بين تأجيل دفع فواتير الكهرباء، والمياه، والاتصالات، والشراء بالدفع المؤجل، وتأجيل سداد الديون والقروض. كما لوحظ اشتداد وتيرة تلك الاستراتيجيات لدى الأسر المعتمدة بشكل كامل على الوظيفة في القطاع الحكومي ودخلها الشهري 4,000 شيكل فأقل، بصفتها الأكثر تضرراً. وقد تترك هذه الاستراتيجيات آثاراً سلبية على المدى البعيد كأن تجد الأسرة نفسها مثقلة بالديون التي يصعب عليها الإيفاء بها.

قد تكون استراتيجيات التأقلم التي اتبعتها الأسرة قد خففت قليلاً من وطأة الظروف التي رافقت عدم انتظام دفع الرواتب في المنتصف الثاني من عام 2012، إلا أنها لم تؤمن اجتيازاً آمناً من الأزمة. فقد رأينا كيف أثرت أزمة الرواتب على الصمود المادي للأسرة، عندما ساءت الظروف المعيشية لآلاف الأسر التي كانت قادرة على الصمود لأكثر من سنة قبل الأزمة. فأضعفت صمود تلك الأسر، وباتت قادرة على الصمود فقط لبضعة شهور أو تعيش ظروف صعبة ولا تعرف كيف تعتاش. وتستوجب التوقعات لاستمرار الأزمة، ضرورة البحث عن استراتيجيات تأقلم مناسبة للمدى المتوسط والبعيد.

التوصيات

- تشجيع الأسر على إقامة مشاريعها الصغيرة الخاصة، تمكنها من تنويع مصادر دخلها، ويساعدها على التأقلم مع الأزمات وحمايتها من الانزلاق نحو الفقر المدقع في أوقات الأزمة. وهذا يتطلب التفكير بإجراءات لتسهيل الوصول الى مصادر التمويل المناسبة.
- قيام سلطة النقد الفلسطينية بوضع قيود على القروض الإستهلاكية لأسر الموظفين، وتشجيعها على تقديم القروض الموجهة لتمويل مشاريعهم الصغيرة المدرة للدخل.
- يمكن إبرام اتفاقية تعاون بين السلطة الفلسطينية ومزودي خدمات الكهرباء والمياه. بحيث تستمر الشركات والمؤسسات المزودة للخدمة في توفير الخدمة لأسرة الموظفين الذين تخلفوا عن تسديد فواتيرها السابقة، مع تحديد حجم استهلاك لائق لتلك الخدمات لمنع التبذير، وضمان وضع ضوابط تضمن دفع أو تقسيط ما تراكم على الموظف بعد دفع الرواتب.
- إقامة جمعيات تعاونية استهلاكية للموظفين الحكوميين لتوفير سلة الغذاء باسعار الجملة، وتكون قادرة على تقديم الأغذية بالدفع المؤجل وبضمانة الراتب.
- فتح المجال امام موظفي القطاع الحكومي للتحول الى موظف بساعات عمل مقلصة، بصورة مؤقتة او دائمة للعمل بوظيفة جزئية خارج الحكومة أو خارج اوقات الدوام الرسمي، تمكنه من تحقيق دخل إضافي أكثر استقرارا، بشرط ان يكون ذلك في مجالات لا تنتهك قاعدة عدم تضارب المصالح، وعلى ان يكون ذلك منسقا مع المسؤولين في الجهة الحكومية الموظفة.

المراجـــــع

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (2009). **قاعدة بيانات مسح القوى العاملة.**

ـــــــــــــ (2012). **قاعدة بيانات الظروف الاقتصادية والاجتماعية.** 2011-2012.

ديوان الموظفين العام. (2012). **التقرير السنوي لعام 2012.** قيد النشر.

قباجة، أحمد. (2012). **الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.** معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). رام الله، فلسطين.

المالكي، مجدي وشلبي، خميس. (1993). **التحولات الاجتماعية الاقتصادية في ثلاث قرى فلسطينية.** مركز العمل التنموي.

المالكي، مجدي وشلبي، ياسر ولدادوة، حسن. (2004). **المجتمع الفلسطيني في مواجهة الاحتلال: سوسيولوجيا التكيف المقاوم خلال انتفاضة الأقصى.** رام الله، فلسطين.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). (2013). **جلسة طاولة مستديرة (2): موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية 2012: الخطة مقابل التنفيذ.** رام الله، فلسطين.

هلال، جميل والمالكي، مجدي. (1997). **نظام التكافل الاجتماعي غير الرسمي (غير الممأسس) في الضفة الغربية وقطاع غزة.** رام الله، فلسطين.

هلال، جميل والمالكي، مجدي. (1997). **مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة.** رام الله، فلسطين.

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. (2002). **مشروع تقدير الفقر بالمشاركة: تقرير محافظة جنين.** رام الله، فلسطين.

ـــــــــــــ (2002). **مشروع تقدير الفقر بالمشاركة: تقرير محافظة الخليل.** رام الله، فلسطين.

ـــــــــــــ (2002). **مشروع تقدير الفقر بالمشاركة: تقرير محافظة رام الله والبيرة.** رام الله، فلسطين.

القوانين:

القانون الأساسي والمعدل 2003.

قانون الخدمة المدنية رقم (4) 1998.

قانون الخدمة المدنية رقم (4) 2005.

Chambers, R. (1989): **Vulnerability, Coping and Policy**. IDS Bulletin (20,2), pp.1-7

Davies, S. (1993). **Are Coping Strategies A Cop Out?** IDS Bulletin 24 (4): 60-7

Devereux, S. (2001). **Livelihood Insecurity and Social Protection: Re-emerging Issue in Rural Development.** Development Policy Review. Vol. 19(4): 517-519.

FAO, UNRWA, WFP and PCBS. (2010). **Socio-Economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, Occupied Palestinian Territory**. West Bank and Gaza Office.

FAO, UNRWA, WFP and PCBS. (2011). **Socio-Economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, Occupied Palestinian Territory**. West Bank and Gaza Office.

FAO, UNRWA, WFP and PCBS. (2012). **Socio-Economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, Occupied Palestinian Territory**. West Bank and Gaza Office.

Graduate Institute of Development Studies. (2006). **Palestinian Public Perceptions**. Report IX. Geneva, Switzerland.

International Monitory Fund. (2013). **Recent Experience and Prospects of The Economy of The West Bank and Gaza**. Brussels, Belgium.

Maxwell, Daniel. (1999). **Measuring food Insecurity: The Frequency and Severity of Coping Strategies**. FCND Discussion Paper No. 8.

Miftah. (2011). **The Palestinian Authority on The Brink**.

Moser, C. (1997). **Household Responses to Poverty and Vulnerability: Confronting Crisis in CisneDos, Ecuador**. Vol. 1. Washington DC. World Bank.

Moser, C. (1998). **The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies**. World Development Vol. 26, No. 1, pp1-19.

Roberts, B. (1991). **Household Coping Strategies and Urban Poverty in Comparative Perspective, in Urban Life in Transition**. London, UK.

Snel, E and Staring, R. (2011)**. Poverty, migration and coping strategies: an introduction**. European journal of anthropology, Volume 38 p. 7- 22

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2006). **Consolidated Appeal Process For The Occupied Palestinian Territory**. New York, Unites States of America.

World Bank. (2012). **Towards Economic Sustainability of A Future Palestinian State: Promoting Private Sector – Led Growth**. West Bank and Gaza Office.