البنك الدولي

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

الفلسطينيون
الأكثر فقراً في ظل الأزمة الاقتصادية

تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤

The World Bank

Palestinian Central Bureau of Statistics

DEEP PALESTINIAN POVERTY IN THE MIDST OF ECONOMIC CRISIS

October 2004

الفلسطينيون
الأكثر فقراً في ظل الأزمة الاقتصادية

تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٤

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
ص.ب. ١٦٤٧، رام الله – فلسطين

البنك الدولي – مكتب الضفة الغربية وقطاع غزة
ص.ب ٥٤٨٤٢، القدس

جميع الحقوق محفوظة الى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ومكتب البنك الدولي © ٢٠٠٤

تشكل هذه الدراسة ثمرة التعاون بين الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والبنك الدولي. وقد تم إجراء هذا البحث تحت إشراف السادة حسن أبو لبده (رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني)، لؤي شبانة (مساعد رئيس الجهاز للشؤون الإحصائية) مصطفى نابلي (مدير في البنك الدولي)، ونيجل روبرتس (مدير الضفة الغربية وغزة في البنك الدولي). كما ساهم في مراجعة البحث كل من مانوليان أتينك (مديرة قطاع في البنك الدولي)، بييريلاّ باسي (كبيرة خبراء إقتصاديين في البنك الدولي). كما استفاد هذا التقرير من ملاحظات عدة طرحت من قبل زملاء في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والبنك الدولي. وقد قام بإعداد التقرير كل من جواد الصالح (مدير في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني)، سوزان رزاز (كبيرة خبراء إقتصاديين في البنك الدولي) وسباستيان دوسو (كبير خبراء إقتصاديين في البنك الدولي) الذي ترأس فريق العمل.

الفلسطينيون الأكثر فقراً في ظل الأزمة الاقتصادية

الملخص التنفيذي

شهد الاقتصاد الفلسطيني نتيجة للتغيرات المتلاحقة التي مر بها المجتمع الفلسطيني منذ بداية الانتفاضة الفلسطينية (انتفاضة الأقصى) في أواخر شهر أيلول ٢٠٠٠، وما نجم من إجراءات متمثلة في إغلاق الحدود والمعابر وفرض الحصار الشامل على الأراضي الفلسطينية ومنع التنقل بين المحافظات، أزمة حادة أدت إلى تراجع جوهري في مستويات المعيشة.

يهدف هذا التقرير إلى تقديم عرض مفصل حول الفئة الأكثر فقرا من بين الفقراء، حيث يأتي التركيز على هذه الفئة بسبب قلة الموارد المتاحة للحد من ظاهرة الفقر، بالإضافة إلى عدم القدرة على تلبية احتياجات كل أولئك الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني. من ناحية اخرى، تم الأخذ بعين الاعتبار اهتمام الكثير من الجهات المانحة، حيث أن الوضع الحالي يفرض على المانحين وصانعي القرارات والسياسات على حد سواء الاهتمام بإيصال الموارد المتاحة إلى الفئات الأكثر اعتمادا على المساعدات الطارئة في بقائهم. ويأتي هذا الاهتمام من منطلقين: الأول، أن هذه الفئة قد تكون استهلكت ما لها من مدخرات وبالتالي أصبحت عرضة لسوء التغذية ودوامة الفقر إذا ما واجهت أزمة اقتصادية جديدة، والسبب الثاني هو عدم إمكانية استفادة هذه الفئة بشكل مباشر من الانتعاش الاقتصادي حيث غالباً ما تفتقر هذه الفئة إلى المهارات أو القدرات اللازمة التي تمكنها من العمل.

تستند إحصاءات الفقر المبنية في هذا التقرير على مقياس مادي للفقر تم اشتقاقه بالاعتماد على الحد الأدنى من الاحتياجات من السعرات الحرارية الذي حددته منظمة الأغذية العالمية (FAO) ومنظمة الصحة العالمية (WHO)، حيث بلغ خط الفقر الشهري للفرد ٢٠٥ شيكل إسرائيلي. وبناء على هذا المقياس بلغت نسبة الفئة الأكثر فقراً في الأراضي الفلسطينية ١٦٪ من السكان.

من هم الفقراء؟

يرتبط الفقر بشكل وثيق بعدة عوامل، ووفقاً لما تشير إليه الأبحاث والدراسات، تتسم الأسر الفقيرة بكبر حجمها وتدني المستوى التعليمي لأفرادها. وتشير الإحصاءات الرسمية إلى أن ظاهرة الفقر منتشرة بشكل خاص في قطاع غزة. وقد لوحظ كذلك ارتباط الفقر بالبطالة والعمل المؤقت وغير المنتظم (في مقابل الوظائف الثابتة والمنتظمة). وما يجدر ذكره هو أن أسر اللاجئين وتلك التي ترأسها نساء ليست بالضرورة عرضة للفقر أكثر من غيرها.

هل أثرت الأزمة على الفقراء بنسب متفاوتة؟

لا يبدو أن الفئات الأكثر فقرا قد عانت من الأزمة بشكل غير متناسب مقارنة مع غيرها من السكان. فرغم تدهور حال الأكثر فقرا والانحسار المتزايد للسيولة النقدية المتوفرة لديهم، إلا أنهم استفادوا أكثر من غيرهم من المساعدات الطارئة.

ويلاحظ أنه خلال الأشهر الأولى من الأزمة، تمكنت الغالبية العظمى من الفقراء من تقليص نفقاتها وتكيفت مع الوضع الجديد وباتت تعتمد بشكل كبير على ما تملك من مدخرات، وبيع ما تملكه من مجوهرات للتعويض جزئيا عن تراجع الدخل. وحسب الإحصاءات المتوفرة في نهاية العام ٢٠٠٣، فإن الفقراء استنفذوا ما يملكون من مدخرات و لم يعودوا قادرين على الإعتماد عليها، على عكس بقية فئات السكان من غير الفقراء الذين استمروا باستخدام ما يملكون من مدخرات.

ولكن رغم نفاذ المدخرات وزيادة التدهور المعيشي وتأثيرهما على الفقراء أكثر من غيرهم، نجحت المساعدات الطارئة بشكل ملموس في منع استفحال سوء التغذية وغيرها من الأزمات الإنسانية بين الأكثر فقرا، وعليه فإن استبعاد قيمة المساعدة الطارئة الممنوحة، يؤدي إلى ارتفاع نسبة الفقر بين السكان إلى ٢٢٪. أي أن المساعدات الطارئة قد ساهمت في تخفيض نسبة الفقر بمقدار الثلث. كما تجدر الاشارة إلى أن ٦٨٪ من الفقراء والفئات الأكثر عرضة للفقر قد استفادت من المساعدات الطارئة مقابل ٢٣٪ من غير "المحتاجين"، وأن ٥٥٪ من قيمة المساعدات الإجمالية الموزعة يستفيد منها الفقراء والمحتاجون.

ما هو حجم المساعدات الطارئة التي تستفيد منها الفئات غير المحتاجة؟

ما مدى الاهتمام الذي يجب أن نوليه لموضوع المساعدات الطارئة التي تسفيد منها الفئات غير المحتاجة؟ فرغم أن البعض من غير المحتاجين المستفيدين من المساعدات يتمتعون بمستويات استهلاك أعلى من خط الفقر، إلا أن مستويات استهلاك الغالبية تبقى متدنية للغاية. ولأن حال معظم تلك الفئات المستفيدة شبيه بحال المحتاجين، فلا يوجد سبب يدفع إلى القلق من حصولهم على نسبة من المساعدات. كما أن رصد السمات البارزة لغير المحتاجون المستفيدين من تلك المساعدات لم يكشف عن أي وسيلة سهلة لاستثنائهم من الفئات المستفيدة.

ما مدى خطورة التغطية غير الشاملة للمساعدات الطارئة؟

على الرغم من أن ٦٨٪ من المحتاجين يتلقون مساعدات طارئة، إلا أن المحتاجين المقيمين في المناطق الريفية وغزة يتلقون نسبة مساعدات أقل من تلك التي يتلقاها أولئك المقيمين في مناطق أخرى. كما تبين أن العاطلين عن العمل والأقل تعليما يتلقون مساعدات أقل من العاملين والأكثر تعليما. والجدير بالذكر، أن اللاجئين والأفراد

المحتاجين في الأسر التي ترأسها نساء يستفيدون من المساعدات أكثر من غيرهم، (تعتمد الهيئات المانحة حالة اللجوء وجنس رب الأسرة كمقياسين للحاجة)، بيد أن هذين المقياسين غير ملائمين، إذ قد لا تكون تلك الأسر بالضرورة ضمن الفئات الأشد فقراً.

كيف من الممكن تقليص الفقر؟

قد يبدو من البديهي أن انهاء وحل الأزمة سوف يحد من هذه الظاهرة. لكن ونظرا لتفاقم الوضع الاقتصادي في ظل الأزمة، فإن رفع الإغلاقات وعودة مستويات البطالة إلى ما كانت عليه قبل الانتفاضة، سيساهم في الحد من ظاهرة الفقر بشكل ضئيل[1]. إن السياسات الهيكلية التي تهدف إلى الحد من معدلات الإعالة وتحسين إنتاجية العاملين قد يكون لها أثر أكبر بكثير على معدلات الفقر.

على المدى القصير، من المتوقع أن يبقى قسم كبير من السكان الفلسطينيين في حالة فقر، وتقلص قدرتهم على الصمود في وجه صدمات جديدة. علاوة على أن المساعدات المباشرة ستظل عنصرا حيويا من عناصر الدخل الرئيسية للفقراء.

كما أن الحد من سوء توزيع المساعدات قد يكون صعبا وآثاره محدودة، (آخذين بعين الاعتبار أن غالبية غير المحتاجين المستفيدين من المساعدات يتمتعون بمستويات استهلاك متدنية)، وعليه فإن الزيادة في حجم المساعدات قد تؤدي إلى حل فعال لمكافحة الفقر، بالأخص إذا ترافق ذلك مع الحد من التحيز المنهجي المتبع والتسرب في عملية توزيع المساعدات. ويتطلب هذا بشكل خاص تصميم وتنفيذ برامج جديدة تستهدف الفقراء في غزة والمناطق الريفية إضافة إلى غير الناشطين والعاطلين عن العمل والأقل تعليما.

[1] بشكل أكثر تحديدا، سيحد رفع الإغلاقات والعودة إلى مستويات البطالة التي كانت قائمة قبل الانتفاضة بشكل قليل جدا من الفقر المدقع (دون مستوى الكفاف)، وهو ما يركز عليه هذا التقرير. لكن، وبجميع الأحوال، سوف يؤثر رفع الإغلاقات وعودة البطالة إلى مستوياتها قبل الانتفاضة بشكل أكبر على معدلات الفقر التي يتم تعريفها طبقا لخط الفقر الرسمي.

الفلسطينيون الأكثر فقراً في ظل الأزمة الاقتصادية

المقدمة*

١. شهد الاقتصاد الفلسطيني أزمة حادة أدت إلى تراجع جوهري في مستويات المعيشة.

في ضوء التغيرات المتلاحقة منذ بداية الانتفاضة الفلسطينية (انتفاضة الأقصى) في أواخر شهر أيلول ٢٠٠٠، وما نجم من إجراءات متمثلة في إغلاق الحدود والمعابر وفرض الحصار الشامل، شهد الاقتصاد الفلسطيني أزمة ساحقة مسببة تراجعا حادا في مستويات المعيشة. من المتوقع أن تكون مستويات الدخل والاستهلاك للفرد قد تراجعت بمقدار الثلث تقريبا[١] بين ١٩٩٩ و٢٠٠٣. كما ارتفعت معدلات البطالة بشكل كبير، إذ ارتفعت من ١٠٪ في فترة ما قبل اندلاع الانتفاضة إلى حوالي ٢٦٪ عام ٢٠٠٣. كما ارتفع معدل الإعالة الاقتصادية، (عدد الأفراد الذين يعيلهم كل مشتغل) ٥,٠ إلى ٦,٢ خلال الفترة ذاتها.

٢. يهدف هذا التقرير إلى تقديم عرض مفصل حول الفئة الأكثر فقرا وحول أهمية المساعدات الطارئة[٢].

يأتي التركيز على هذه الفئة الأكثر فقراً نتيجة لنقص الموارد المتاحة للحد من الفقر، علاوة على عدم القدرة على تلبية احتياجات كل أولئك الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني. من ناحية أخرى، تم الأخذ بعين الاعتبار اهتمام الكثير من الجهات المانحة، حيث أن الوضع الحالي يفرض على المانحين وصانعي السياسات على حد سواء الاهتمام بإيصال الموارد المتاحة إلى الفئات الأكثر احتياجاً للمساعدات الطارئة. ياتي هذا الاهتمام من منطلقين: الأول، أن هذه الفئة قد تكون استهلكت ما لها من مدخرات وبالتالي أصبحت عرضة لسوء التغذية ودوامة الفقر إذا ما واجهت أزمة اقتصادية جديدة، والسبب الثاني هو عدم إمكانية استفادة هذه الفئة بشكل مباشر من الانتعاش الاقتصادي حيث غالباً ما تفتقر هذه الفئة إلى المهارات أو القدرات اللازمة التي تمكنها من العمل. تستند إحصاءات الفقر المبنية في هذا التقرير على مقياس مادي للفقر، تم اشتقاقه بالاعتماد على الحد الأدنى من الاحتياجات من السعرات الحرارية الذي حددته منظمة الأغذية العالمية (FAO) ومنظمة الصحة العالمية (WHO).

---

* تم إعداد هذا التقرير من قبل موظفي البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، على أمل أن يساهم في الجدل حول الفقر من خلال تغذية القاعدة المعرفية لتقرير السلطة الفلسطينية والبنك الدولي بعنوان إثنان وأربعون شهرا – الانتفاضة والإغلاق والأزمة الاقتصادية الفلسطينية: تقييم

[١] المصدر: تقديرات البنك الدولي. (لم يتم الاعتماد على الحسابات الوطنية الرسمية عن الفترة ١٩٩٩ – ٢٠٠٣، لعدم توفرها عند إعداد التقديرات)

[٢] تعرف المساعدات الطارئة على أنها تلك التي يتم تقديمها لمعالجة الأزمة الحالية. يطرح المسح الوطني للفقر أسئلة عن المساعدة الطارئة ولكن ليس عن أشكال المساعدات الأخرى. ولكن من الناحية العملية، تستصعب الأسر التمييز بين المساعدات الطارئة وغيرها من المساعدات. للأسف فإن البيانات المتوفرة لا تسمح بالنظر إلى المساعدات كمجموعة مكتملة ولا بحصر المساعدات الطارئة. لمزيد من المعلومات حول تجاوب المانحين مع الأزمة الحالية بما فيها مناقشة مختلف أنواع المساعدات، يرجى مراجعة دراسة البنك الدولي (٢٠٠٤).

٣. باللإضافة إلى ذلك، ولأسباب عملية، لقد اخترنا التركيز على دور المساعدات الطارئة. فلسنا قادرين على القيام بتقييم دقيق للإجراءات البعيدة المدى للحد من الفقر (مثل النمو الملائم للفقراء، التعليم، وتمويل المشاريع الصغيرة) بسبب النقص في المعلومات اللازمة. وحالما يتوفر مسح النفقات والاستهلاك الجديد في ربيع ٢٠٠٥، يصبح من الممكن إعداد تقييم لحال الفقر ووضع تعريف دقيق للمتغيرات التي طرأت منذ اندلاع الانتفاضة. وفي الوقت الحالي، فإن تفاقم مشاكل الفقر من جهة، وإلحاح الجهات المانحة وصانعي السياسات على وضع تحليل يساعد في حسم القرارات بشأن توزيع المساعدات الطارئة من جهة أخرى، يجعل من الضرورة بذل أقصى الممكن في ظل المعلومات المتوفرة. كذلك فإنه من غير المحتمل حصول نمو ملائم للفقراء في الفترة الممتدة من الحاضر إلى حين يصبح من الممكن وضع تقييم شامل لحالة الفقر.

٤. تم عرض النتائج باستخدام البيانات المتوفرة من المسح الوطني للفقر الذي نفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مؤخرا. تم تنفيذ المسح المذكور على المستوى الوطني خلال شهر كانون الأول ٢٠٠٣، لعينة بلغ حجمها حوالي ٣،١٠٠ أسرة، علاوة على سلسلة بيانات مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية على الواقع الاقتصادي للأسر الفلسطينية والذي ينفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني منذ بداية الانتفاضة لرصد التغيرات التي تحصل على الواقع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع الفلسطيني. ويعرض المسح الوطني للفقر أكثر الصور دقة عن الفقر من جهتي الإنفاق والاستهلاك منذ بداية الانتفاضة.

هذا وقد بلغ خط الكفاف (Subsistence Poverty Line) ٢٠٥ شيكل إسرائيلي شهريا للفرد، كما ان ١٦٪ من الفلسطينيين يعيشون تحت خط الفقر، أي دون مستوى الكفاف.

٥. هناك العديد من الدراسات حول ظاهرة الفقر في الأراضي الفلسطينية سواء من قبل جهات رسمية أو دولية، ولقد ركزت غالبيتها على التقييم الكمي لظاهرة الفقر، ومن أهمها: دراسة الفريق الوطني بالتعاون مع الصندوق البريطاني للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول آراء الفقراء الفلسطينيين حول وضعهم، أسبابه وطرق الخروج منه (تقرير الفقر بالمشاركة والذي يعتمد على وسائل قياس نوعية)[٣]، دراسة جامعة جنيف لحساب وكالة التنمية السويسرية وعدة هيئات تابعة للأمم المتحدة، والتي تقوم بالبحث في الظروف المعيشية للأسر الفلسطينية ومدى ملاءمة المساعدات الإنسانية المتوفرة (باستخدام أسلوب مسح كمي)[٤]، بالإضافة إلى التقييم الذي أصدره البنك الدولي، بعنوان "أساليب التكيف خلال الصراع"، والذي يدرس دور السلطة الفلسطينية في تقديم الخدمات الاجتماعية للرد على الظروف المعيشية المتدهورة. كما تعرض السلسلة التي نشرها

[٣] يرجى مراجعة الموقع الإلكتروني التالي: www.ppap.org

[٤] يرجى مراجعة: دراسة بوكو (٢٠٠٣)

البنك الدولي للتقديرات الاقتصادية نظرة عامة عن الإغلاقات واتساعها وتأثيرها الاقتصادي والاجتماعي[٥]، ودراسة البنك الدولي حول الأثر الاجتماعي الاقتصادي لتدخلات المانحين وللصدمات الخارجية، بالإضافة إلى دراسة البنك الدولي حول تقديم الخدمات والتي تتعرض بالتفصيل للخدمات التي تمنحها المنظمات الأهلية الفلسطينية (بما في ذلك نوعية الخدمات والمشاركة المجتمعية وعملية تحديد الفئات المستهدفة والعلاقة بين المنظمات الأهلية وغيرها من المنظمات). هذا بالإضافة إلى التقارير الإحصائية الرسمية التي يصدرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول هذه الظاهرة والعوامل المؤثرة بها، مثل تقرير الفقر في الأراضي الفلسطينية للسنوات ١٩٩٦ ولغاية ٢٠٠٣، وتقارير أثر الإجراءات الإسرائيلية على الواقع الاقتصادي والاجتماعي للأسر الفلسطينية منذ بداية الانتفاضة والتي تنفذ على شكل ربعي بهدف رصد التغيرات التي تحصل على الواقع الاقتصادي والاجتماعي للأسر الفلسطينية، وأساليب تكيف الأسر والإجراءات التي تتخذها لمواجهة هذه الحالة، والمساعدات التي تتلقاها حسب نوعها ومصدرها وقيمتها، وغير ذلك من المؤشرات[٦].

[٥] يرجى مراجعة: دراسة البنك الدولي (٢٠٠٣)

[٦] للحصول على معلومات تفصيلية، يرجى مراجعة الصفحة الالكترونية الخاصة بالجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: www.pcbs.org

بعد ثلاث سنوات من الأزمة الاقتصادية، ما هو مدى إنتشار ظاهرة الفقر؟

٦. هنالك العديد من التقديرات لنسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الرسمي[٧].

قدر البنك الدولي معدلات الفقر في الأراضي الفلسطينية بين ٣٨ و٥١٪ عام ٢٠٠٣، مستخدماً البيانات الاقتصادية الكلية[٨]. قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بإصدار العديد من التقارير الإحصائية لتحديد واقع الفقر في الأراضي الفلسطينية، معتمدا على مجموعة من المسوح، أهمها سلسلة دورات مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية على الواقع الاقتصادي والاجتماعي للأسر الفلسطينية بين ٢٠٠١ و٢٠٠٣، والتي أظهرت أن نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر تراوحت بين ٦١٪ و٧٢٪[٩]، كما أن سلسلة دورات مسح القوى العاملة لعام ٢٠٠٣ أظهرت أن نسبة العاملين الذين يتقاضون دخلاً شهرياً يقل عن خط الفقر تتراوح بين ٥٩٪ و٦١٪[١٠]. كما أظهرت نتائج دورات لمسح ظروف المعيشية وميزانية الأسرة قامت جامعة جنيف بتنفيذه أن نسبة الفلسطينيين الفقراء بلغت ٥٨٪ في تموز ٢٠٠٣.[١١]، [١٢]

٧. قدر المسح الوطني للفقر معدل الفقر الرسمي (نسبة الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر الرسمي) بـ ٤٠,٣ ٪ في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣. من ناحية أخرى، أظهرت نتائج المسح الوطني للفقر (الذي نفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني خلال شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣)، أن نسبة الفقر (نسبة الأفراد الذين يعيشون تحت خط الفقر الرسمي) قد بلغت ٤٠,٣٪ خلال شهر كانون أول ٢٠٠٣. هذا ومن المتوقع أن

---

[٧] تم تحديد خط الفقر الرسمي عام ١٩٩٧ من خلال اللجنة الوطنية لمكافحة الفقر. يرجى مراجعة "السلطة الوطنية الفلسطينية" (١٩٩٨).

[٨] أورد البنك الدولي في معلومات أولية معدلات للفقر بلغ ٥٩% عام ٢٠٠٢ في نشرته: ٢٧ شهرا – الانتفاضة والإغلاقات والأزمة الاقتصادية الفلسطينية. أما البيانات الحديثة فقد بينت أن التراجع الإجمالي في الاستهلاك الفعلي للفرد بين ١٩٩٨ و٢٠٠٢ كان أقل مما كان قد قدر بالأساس – مما يعني ان معدل الفقر عام ٢٠٠٢ ربما كان أقل من ٥٩%. مقارنة بالعام ٢٠٠٢، تميزت سنة ٢٠٠٣ بانتعاش في الاقتصاد، استفاد منها بشكل خاص العاطلون عن العمل، حيث زاد عدد الوظائف المتاحة في الضفة الغربية وغزة بنسبة تزيد على ٢٠% (المصدر: مسوحات القوى العاملة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بعدة أعداد). ومع إفتراض أن توزيع الاستهلاك ظل على النمط الذي كان عليه عام ١٩٩٨ وأن نسبة تراجع الاستهلاك الفعلي للفرد بين عام ١٩٩٨ و٢٠٠٣ بلغت ٣٠% ، قدرنا نسبة الفقر بين ٤٨% و٥١%. أما إذا إفترضنا أن التراجع في الاستهلاك كان بنسبة ٢٠% على سبيل المثال، فإن نسبة الفقر تتراوح بين ٣٨ و٤١%.

[٩] المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أثر الإجراءات الإسرائيلية على الظروف الاقتصادية للأسر الفلسطينية، عدة جولات. خلال الربع الرابع عام ٢٠٠٣، كانت نسبة الأسر التي أوردت أن دخلها يقل عن مستوى الفقر قد بلغت نسبة ٧١,٩%.

[١٠] المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسوح القوى العاملة، بعدة أعداد.

[١١] يرجى مراجعة دراسة بوكو (٢٠٠٣)

[١٢] بالإضافة لتقديرات الفقر، تم إجراء دراسات أخرى تقدر كمية مفاهيم أخرى، في حين أنها غير متشابهة، إلا أنها ذات علاقة واضحة بمفهوم الفقر. مثلا، باستخدام المجموعات المحورية ومصادر المعلومات الرئيسية، أوجدت تقديرات منظمة الأغذية العالمية أن ٤٠% من السكان كانوا يفتقرون للأمن الغذائي ابتداء من آذار ٢٠٠٣، ولم تكن هناك اختلافات كبيرة بين الضفة الغربية وغزة. يدل مفهوم الأمن الغذائي على "إمكانية الوصول المادية والاجتماعية لطعام كاف وآمن ومغذ." يرجى مراجعة: منظمة الأغذية العالمية وبرنامج الغذاء العالمي (٢٠٠٣).

يكون معدل الفقر قد سجل نسبة أعلى خلال هذه الفترة (قدر بـ ٤٧٪)، إذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار أن أشهر الشتاء – شهر كانون الأول على وجه الخصوص – تسجل ارتفاعاً في النفقات مقارنة بباقي أشهر السنة[١٣].

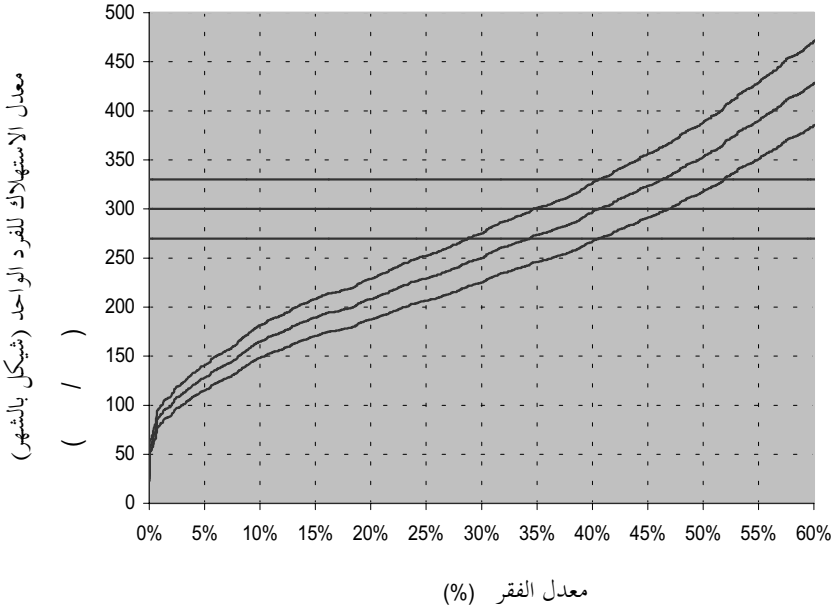
٨. اختلاف منهجيات وطرق حساب خط الفقر، تؤدي إلى اختلاف في تقديرات نسب الفقر.

يبين الرسم البياني أدناه خط فقر افتراضي (قريب من مستوى الخط الوطني) والنسبة (التراكمية) للسكان حسب مستويات الإنفاق المختلفة بالاعتماد على بيانات المسح الوطني للفقر[١٤]. كما يظهر، الرسم البياني، خطوط فقر ومستويات إنفاق تزيد وتنخفض بنسبة ١٠٪ عن الخطوط الأساسية (نظرا لاختلاف مصادر المعلومات، والفترات الزمنية التي أعدت بها التقارير وتعريف الفقر المعتمد من قبل الجهات المختلفة، فمن المحتمل تسجيل فرق بنسبة ١٠٪). يوضح الرسم البياني، ضمن هذا النطاق الضيق، أن أدنى خط للفقر وأعلى تقدير للاستهلاك يعطيان نسبة فقر مقدارها ٢٨٪، في حين أن استخدام أعلى خط للفقر وأقل تقديرات للاستهلاك يؤدي إلى نسبة فقر مقدارها ٥٢٪.

[١٣] تشير تقديرات فريق عمل البنك الدولي في المسوحات الفلسطينية للمصاريف والاستهلاك، والبيانات عن السنوات ١٩٩٦ – ١٩٩٨ إلى أن الإنفاق خلال شهر كانون الأول/ ديسمبر هو أعلى بنسبة ٩,٣% من معدل الإنفاق في السنة كاملة (مع مراعاة فترة شهر رمضان). إن تخفيض نفقات الأسرة بنسبة ٩,٣% في شهر كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ يضع معدلاً فقر بنسبة ٤٦,٦%. مع هذا فإن هذا المعدل الأخير لا يمكن مقارنته بشكل دقيق مع معدلات الفقر ما قبل الانتفاضة والتي تم استنباطها من البيانات الإحصائية للنفقات والاستهلاك (وبشكل خاص مع معدل الفقر عام ١٩٩٨ الذي وصل إلى ٢٣,٢%). كما ناقشنا في الملحق الأول، فإن الفرق بين المسح الفلسطيني للنفقات والاستهلاك والمسح الوطني للفقر لا يفضي إلى أي إمكانية مقارنة. في الحقيقة، لم تكن إستمارة المسح الوطني للفقر مفصلة بشكل كاف، ويمكن بالتالي أن تكون قد تمت إساءة تقدير الاستهلاك الفعلي للأسر على مستويات منخفضة، مقارنة بمسوح النفقات والاستهلاك. ويبقى حجم الخلل في التقدير غير واضح.

[١٤] أجريت تقديرات متشابهة على أنماط التوزيع باستخدام بيانات المسح الفلسطيني للإنفاق والاستهلاك لعام ١٩٩٨ وقد أدت إلى استنتاجات مشابهة جدا.

تتأثر معدلات الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة بأدنى التغيرات على تقديرات الاستهلاك ومنهجية خط الفقر



المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٩. محدودية الموارد تفرض على المانحين وصانعي السياسات الاهتمام بتوفير المساعدات للفئات الأكثر فقرا.

بالنظر إلى محدودية الموارد والإمكانيات المتاحة، من غير الممكن توفير الموارد الكافية لتلبية احتياجات كافة الفقراء، حتى إذا ما تم تقديم الموارد المتاحة بغاية الدقة إلى الأسر الفقيرة (التحديد الدقيق للمجموعات المستهدفة). باستبعاد التكاليف الإدارية، هناك حاجة إلى توفير ما يقارب ٤٠٠ مليون دولار أمريكي سنويا لرفع مستوى معيشة كافة الفئات الفقيرة إلى مستوى خط الفقر. وإذا ما تم أخذ التكاليف الإدارية وأخطاء تحديد المجموعات المستهدفة بعين الإعتبار، فإن هذا المبلغ سيتضاعف بسهولة. وهذا يفوق بكثير الموارد التي تكرسها حاليا السلطة الفلسطينية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية للحد من الفقر في الأراضي الفلسطينية، (على سبيل المثال، في عام ٢٠٠٢، خصص المانحون ٢٠٠ مليون دولار لبرامج بهدف خلق فرص عمل وتأمين المساعدات الغذائية والنقدية[١٥]).

[١٥] المصدر: البنك الدولي (٢٠٠٣)

١٠. ركز هذا التقرير على الفئة الأكثر فقراً (الفقر دون مستوى الكفاف) ووسائل الحد من هذه الظاهرة على المدى القصير. تم وضع تعريف ضيق للفقر حتى يمكن من تحديد الأفراد الذين يقل معدل استهلاكهم عن الحد الأدنى للكفاف. ويمكن رصد تطور الوسائل المتعلقة بأساسيات البقاء للسكان ومخاطر حصول أزمات إنسانية من خلال استخدام هذا التعريف. فبالرغم من أهمية السياسات الهيكلية والاقتصادية والسكانية، للحد من الفقر على المدى المتوسط، إلا أنه تم التركيز على الخطوات التي يمكن اتخاذها على المدى القصير للحد من تدهور الأوضاع الحالية.

١١. تم تحديد خط الفقر (دون مستوى الكفاف) على أساس الحد الأدنى من الاحتياجات من السعرات الحرارية اللازمة والذي وضعته منظمة الأغذية العالمية/ منظمة الصحة العالمية، إضافة إلى النفقات الأساسية الأخرى، كالملبس والمسكن. إنطلاقا من نتائج دراسة شعبان والبطمة (١٩٩٥[١٦])، تم تقدير التكلفة اللازمة لشراء المواد الغذائية التي تحتوي على الحد الأدنى من السعرات الحرارية، بـ ٣٤٩ دولار أمريكي للشخص الواحد سنويا، أي ما يعادل ١٢٨ شيكل إسرائيلي للشخص شهريا خلال شهر كانون أول ٢٠٠٣. أما تكلفة الإنفاق الضرورية لتغطية الاحتياجات غير الغذائية قدرت بـ ٧٧ شيكل إسرائيلي. تم إحتساب مقدار كلفة الاحتياجات غير الغذائية إنطلاقا من مقاربة نمط إستهلاك الأسر التي تقارب موازنتها ١٢٨ شيكل شهريا للشخص الواحد، وعليه بلغ خط الكفاف ٢٠٥ شيكل شهريا للشخص الواحد[١٧].

خطوط الفقر وتعريفاته

يتم استخدام منهجيات مختلفة لتقدير الفقر في الأراضي الفلسطينية ترتبط بخطوط فقر مختلفة. لقد أوضح الفريق الوطني لمكافحة الفقر أن إعتماد خط للفقر، سواء كان نسبيا أو مطلقا، هو في نهاية الأمر "خطا افتراضيا" حيث أنه "قرار سياسي من الناحية الجوهرية" (فلسطين. تقرير الفقر ١٩٩٨. الفريق الوطني لمكافحة الفقر). وبالنسبة للسياسات الاجتماعية، فإن التغيرات التي تطرأ على نسب الفقر لمختلف المجموعات السكانية عبر الزمن أهم من نسب الفقر بحد ذاتها. أما المعايير الأساسية لتحديد خط الفقر فتشمل الإنسجام الداخلي وموافقة الأكثرية وسهولة القياس. لقد تم تحديد خط الفقر الرسمي عام ١٩٩٧، من خلال إستنباطه من المفهوم "النسبي" للفقر، ومن ثم تم استخدامه كمقياس "مطلق" للفقر. هذا وقد بلغ خط الفقر الفلسطيني الرسمي ١،٨٠٠ شيكل (حوالي ٤١٠ دولار أمريكي) شهريا للأسرة المكونة من شخصين بالغين وأربعة أطفال، خلال شهر كانون أول ٢٠٠٣.

(المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أثر الإجراءات الإسرائيلية على الظروف الاقتصادية للأسر الفلسطينية، الدورة السابعة).

[١٦] شعبان والبطمة (١٩٩٥)

[١٧] يرجى مراجعة الملحق رقم ٢ للاطلاع على تحليل مفصل عن خط الفقر دون مستوى الكفاف.

وعلى سبيل المقارنة، فإن خط الفقر الإسرائيلي الرسمي لنفس الأسرة حدد بـ ٥،٩٢٦ شيكل (نحو ١،٣٥٠ دولار) عام ٢٠٠٢. (المصدر: البنك المركزي الإسرائيلي).

على عكس الخط الرسمي الفلسطيني للفقر، فإن الخط الرسمي الإسرائيلي للفقر نسبي جداً ويتفاوت بتطور الدخل في البلد، إذ يتم تحديده سنويا بنسبة ٥٠٪ من الدخل الوسيط الصافي للشخص البالغ.

خط الكفاف (Subsistence Poverty Line): خلال الأزمات تصبح موارد الشعب أكثر ندرة، ويصبح من الضروري النظر في الفقر المدقع، إذ يشكل مؤشرا واضحا لمخاطر حدوث أزمة إنسانية. في هذا السياق، تم تقدير تكلفة استهلاك الحد الأدنى من السعرات الحرارية بـ ١٢٨ شيكل إسرائيلي شهريا للشخص الواحد خلال شهر كانون أول ٢٠٠٣، وقدرت تكلفة الانفاق على المواد غير الغذائية بـ ٧٧ شيكل. هذا المبلغ يعكس مدى استعداد الشخص للتخلي عن احتياجات غذائية أساسية لتلبية احتياجات ضرورية أخرى (كالمسكن والملبس على سبيل المثال). من خلال إضافة تكلفة الحد الأدنى من السعرات الحرارية لتكلفة الاحتياجات غير الغذائية يكون خط الكفاف ٢٠٥ شيكل شهريا للفرد، (حوالي ٢٨٠ دولار أمريكي شهريا للأسرة المكونة من ستة أفراد). من الجدير ذكره، أنه لم يتم الأخذ بعين الاعتبار حجم وتركيبة الأسرة عند احتساب خط الكفاف، وذلك لعدم توفر البيانات اللازمة لتقدير تكلفة شراء الحد الأدنى من السعرات الحرارية لكل فئة عمرية، وتم الاعتماد على تقدير تكلفة شراء الاحتياجات الأساسية من السعرات الحرارية على الخصائص السكانية لعام ١٩٩٥، والتي لم تتغير بشكل ملحوظ منذ ذلك الوقت.

تم تقدير خط الكفاف على المستوى الوطني، وهذا قد يسبب زيادة في نسب الفقر أكثر من المتوقع، وقد يعود ذلك إلى اختلاف المستوى العام للأسعار بين المناطق (خاصة اختلاف مستوى الأسعار بين الضفة الغربية وقطاع غزة).

الفئات المحتاجة: تم تعريف "المحتاج needy" على أنه الشخص الذي يقل مستوى إستهلاكه عن خط الفقر دون مستوى الكفاف (٢٠٥ شيكل شهريا)، قبل حصوله على المساعدات الطارئة[١٨].

وفي هذا السياق، هناك ضرورة للمقارنة بين الأفراد على اساس مستوياتهم الاستهلاكية في حال عدم حصولهم على المساعدات. وللقيام بهذا العمل يتم احتساب استهلاك الفرد قبل حصوله على المساعدة.

[١٨] تم الافتراض ضمنا أن المحتاج يستهلك كافة المساعدات الطارئة التي يتلقاها.

١٢. وبناءً على ذلك التعريف، قمنا بعملية حسابية لمعدل الفقر دون مستوى الكفاف لِـ ١٦٪ من السكان الفلسطينيين، او لنحو ٦٠٧،٠٠٠ شخصاً، في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.[١٩] بعبارة أخرى، ١٦٪ من السكان لا يستطيعون تحمل النفقات الأساسية للكفاف على الرغم من الحجم الكبير للمساعدات الخارجية. إن نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر تصل إلى ١٢٪ بحيث أن متوسط حجم الأسر الفقيرة أكبر من حجم الأسر غير الفقيرة. فبالمعدل، إن كل فرد فقير يحتاج إلى نحو ٥١ شيكل (نحو ١١ دولار أمريكي) شهريا حتى يتمكن من البقاء على قيد الحياة.

مؤشرات الفقر في الأراضي الفلسطينية، كانون أول ٢٠٠٣

مؤشرات الفقر	الأفراد	الأسر
نسبة الفقر	١٦,٢	١٢,٧
فجوة الفقر	٤,١	٣,٢
عدد الفقراء	٦٠٧	٧٢
مقدار الفجوة الشهرية بالشيكل	٥١	٤٦٢

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

١٣. سيتم التركيز في الأقسام التالية على الفقر دون مستوى الكفاف (أي دون خط الكفاف). سوف نقوم باستخدام كلمة "فقر" للدلالة على "مستوى الفقر دون حد الكفاف"، إلا إذا ما تمت الإشارة إلى عكس ذلك. ونذكر بأن التعريف المستخدم للفقر يوازي نسبة استهلاك شهري للفرد الواحد دون الـ٢٠٥ شيكل.

[١٩] عند نهاية عام ٢٠٠٣، قدر عدد السكان في الضفة والقطاع بـ ٣,٧٣٨ مليون نسمة حسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. (المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التقديرات المعدلة للإحصاء السكاني، ٢٣ أيار/ مايو ٢٠٠٤، www.pcbs.org)

الفلسطينيون الأكثر فقراً في ظل الأزمة الاقتصادية

(٢٠٠٣)

ما هي العوامل التي تجعل فئة معينة أكثر فقرا من غيرها؟

١٤. في ما يتعلق بالأنماط المتبعة لوضع السياسات، من المفيد التمييز بين السمات المرحلية والدائمة المرتبطة بالفقر. إن تعريف العناصر الدائمة (أو على الأقل البعيدة المدى) المرتبطة بالفقر (مثل الوضع السكاني/الديمغرافي، التعليم، الموقع، وضع اللاجئين) يساهم في توضيح الأسباب الهيكلية للفقر وعواقبه (كانخفاض مستويات التعليم) وهي غالبا ما تفيد في تحديد الفئات المستهدفة على وجه الخصوص.[٢٠] أما السمات المرحلية للفقر، وبخاصة تلك المرتبطة بوضعية العمل، فهي مهمة لأنها تساعد في فهم الأثر المحتمل للسياسات الاقتصادية الشمولية (الماكرو) والقطاعية الهادفة إلى الحد من الفقر على المدى القصير. سوف نبحث في الفقرات التالية في معدل الفقر لدى الأفراد، معتمدين على السمات الأسرية المختلفة. وتجدر الإشارة إلى أننا لن نستطيع الإثبات بأن السببية تمتد من السمات إلى الفقر. ففي بعض الحالات قد تسير سببية الفقر في كلا الاتجاهين، أي من الفقر إلى السمات الآنف ذكرها، وحجم الأسرة مثال على ذلك.

١٥. كما هو متوقع، فإن التركيبة الهيكلية للأسرة وحجمها يزيدان من عرضة الغرق في دوامة الفقر. تزداد معدلات الفقر بين الأفراد الذين ينتمون إلى أسر كبيرة الحجم (سواء تلك التي تحتوي على أعداد كبيرة من الأطفال والمسنين، مقارنة بتلك التي تتكون من أفراد في سن العمل[٢١]، ويعود ذلك لعدم مقدرة الأطفال والمسنين على كسب قوتهم مقارنة بالذين هم في سن العمل من ناحية، أو تلك الأسر كبيرة الحجم مقارنة بالأسر الأصغر حجماً). والجدير بالذكر، أن الأفراد الذين ينتمون إلى أسر ترأسها نساء هي أقل عرضة للفقر (٧٪) مقارنة باولئك الذين ينتمون إلى أسر التي يرأسها رجال (١٧٪). أما معدل الفقر بين الأفراد الذين ينتمون إلى أسر اللاجئين[٢٢] فهو أعلى بنسبة قليلة مقارنة بأسر غير اللاجئين (١٧٪ مقابل ١٥٪).

---

[٢٠] عندما يتم منح المساعدة على أساس السمات الدائمة يصبح لدى الأسر حافز لتعرف نفسها ضمن هذه السمات (مثال ذلك فإن وجود تأمين للبطالة يخلق حافزا لترك الوظائف المقبولة بشكل هامشي ويحبط العزم عن البحث عن وظائف أخرى). السمات التي تعتبرها الأسر دائمة مفيدة لأن تحديد المجموعات المستهدفة على أساس هذه السمات لا يخلق آثار تتشكل في خلق حوافز غير مرغوب فيها.

[٢١] يعتبر الفرد الذي لا يقل عمره عن ١٦ سنة ولا يزيد عن ٦٤ سنة في سن العمل. ومن المثير للاهتمام أن معدلات الفقر منخفضة بين الأفراد الذين يعيشون في أسر لا تضم أفراداً في سن العمل. فهذه الأسر تتكون عادة من أفراد كبار في السن قادرين على العيش بطريقة مستقلة. في هذه الحالة من الواضح أنه ليست سمة العائلة هي التي تحدد وضع الفقر ولكن وضع الفقر (الثروة النسبية لبعض كبار السن) هو الذي يحدد سمات الأسرة (قدرتهم على البقاء ضمن أسرهم بدلا من الحاجة للتوجه نحو الأقرباء).

[٢٢] تعتبر الأسرة في وضعية اللاجئين عندما تضم على الأقل فردا واحدا لاجئا (سواء كان مسجلا أو غير مسجل).

١٦. يعتبر المستوى التعليمي لأفراد الأسرة العاملين عنصر هام في حماية الأفراد من الفقر. إن ربع الأفراد الذين ينتمون إلى أسر مكونة من أعضاء بالغين (في سن العمل) و لم يكملوا دراستهم الابتدائية، يصنفون كفقراء، مقابل ٤ ٪ من الذين ينتمون إلى أسر أنهى أفرادها البالغون (في سن العمل) تعليمهم الثانوي. ومن المعروف أن العاملين ذوي مستويات علمية أعلى يتقاضون أجورا أعلى، مما يوضح جزءاً كبيراً من هذه الظاهرة.

١٧. تختلف معدلات الفقر بشكل كبير من منطقة إلى أخرى. تزيد نسبة الفئات الأكثر عرضة للفقر بين الأفراد الذين يقيمون في قطاع غزة (٢٣٪) مقارنة بالأفراد المقيمين في الضفة الغربية[٢٣]، وتنخفض هذه النسبة في وسط الضفة الغربية (٦ ٪). وربما يعود ذلك إلى تدني أجور العمل في قطاع غزة مقارنة بالضفة الغربية، نتيجة لانخفاض مستوى الاستثمار وضعف البنية التحتية في قطاع غزة. كما أنه من المحتمل أن يكون هناك مبالغة في تقدير معدلات الفقر في قطاع غزة بسبب انخفاض مستويات الأسعار في قطاع غزة مقارنة بالضفة الغربية[٢٤].

إن الأفراد الذين يعيشون في مخيمات اللاجئين[٢٥] أكثر فقرا من الأفراد الذين يعيشون في المناطق الحضرية أو الريفية. والجدير بالذكر أن العيش في مخيمات اللاجئين لا يؤدي بشكل مباشر للتعرض للفقر، وخاصة أن الأسر المقيمة في مخيمات اللاجئين غالبا ما تتصف بكبر حجم الأسرة وارتفاع معدلات الإعالة فيها، ومن المحتمل أن تكون تلك الفئة من اللاجئين من سكان قطاع غزة. فهذه العوامل مجتمعة تزيد من احتمالية الفقر. فهذا ما يؤكد الاستنتاجات السابقة المشتقة من مسح الإنفاق والاستهلاك[٢٦].

١٨. توفير فرص عمل لأفراد الأسرة تقلص من احتمالية التعرض للفقر. إن الأفراد الذين ينتمون إلى أسر تتصف بارتفاع معدلات الاعالة، وانخفاض عدد العاملين، هم أكثر عرضة للفقر من غيرهم. وهذا الأثر حاد جداً، حيث أن هناك أكثر من خمسة معالين لكل عامل واحد، مما يؤدي إلى معدل فقر أكبر بأربعة اضعاف من الحالات التي تنخفض فيها معدلات الإعالة (١٧٪ مقارنة بـِ ٤ ٪).

---

[٢٣] بلغ معدل الفقر في الضفة الغربية إجمالا نسبة ١٢%.

[٢٤] حسب النقاش المبين أعلاه، فإن الفقر في معدلات الفقر بين غزة والضفة الغربية قد يكون مبالغ فيه في هذه التقديرات. وبهدف التبسيط، فإننا نستخدم خط فقر وطني موحد. ولكن نظراً لان المستوى التراكمي للأسعار في غزة أعلى من الضفة الغربية، فإن خط الفقر الوطني قد يؤدي إلى تقدير غير دقيق للاستهلاك (والمبالغة في تقدير معدل الفقر) في غزة، مقارنة مع الضفة الغربية. ويمكن إجراء تقديرات أكثر دقة للتوزيع الجغرافي للفقر باستخدام مؤشر الأسعار غير التراكمي حيث تكون هناك خطوط فقر غير متراكمة.

[٢٥] من الملاحظ أن ليس جميع اللاجئين هم من المقيمين في المخيمات المخصصة لهم. فمنذ حزيران/ يونيو ٢٠٠٣، كان ما مجموعه ١,٥٦ مليون فلسطيني مسجلين رسميا كلاجئين لدى وكالة (الأنروا) في الضفة الغربية وقطاع غزة، من بينهم ٠,٦٦ مليون يعيشون في المخيمات (المصدر: www.unrwa.org)

[٢٦] يرجى مراجعة دراسة أستراب ودوسو (٢٠٠١)

١٩. إن الأفراد الذين ينتمون إلى أسر تتضمن أعضاء عاطلين عن العمل هم أكثر عرضة للفقر بمقدار الضعف (٢٩٪) مقارنة بغيرهم من الأسر (١١٪). إن الأفراد العاطلين عن العمل يعتبرون معالين أكثر من العاملين، ووقع الأفراد العاطلين عن العمل على الأسرة شبيه بالوقع التي تتركه الفئات الأخرى المحتاجة للإعالة.

العوامل المؤثرة في احتمالية التعرض للفقر (Likelihood of being Poor)

المتغيرات	غير فقير	فقير	المجموع
حجم الأسرة			
سبعة أفراد أو أقل	٩٣	٧	١٠٠
ثمانية أفراد أو أكثر	٧٦	٢٤	١٠٠
نسبة الأطفال والكبار إلى الأفراد في سن العمل			
الأفراد في سن العمل أكثر من الأفراد في غير سن العمل	٨٨	١٢	١٠٠
الأفراد في غير سن العمل أكثر من الأفراد في سن العمل	٨٠	٢٠	١٠٠
الأفراد في غير سن العمل	٩٦	٤	١٠٠
جنس رب الأسرة			
رجل واحد على الأقل في سن العمل داخل الأسرة	٨٣	١٧	١٠٠
لا يوجد رجال في سن العمل	٩٣	٧	١٠٠
حالة اللجوء			
لاجئ	٨٣	١٧	١٠٠
غير لاجئ	٨٥	١٥	١٠٠
المستوى التعليمي لدى البالغين في سن العمل			
دون المستوى الابتدائي	٧٥	٢٥	١٠٠
ابتدائي إلى ما دون المستوى الثانوي	٨٢	١٨	١٠٠
مستوى ثانوي فأعلى	٩٦	٤	١٠٠
مكان الإقامة (نوع التجمع السكاني)			
حضر	٨٤	١٦	١٠٠
ريف	٨٥	١٥	١٠٠
مخيمات	٨١	١٩	١٠٠

المتغيرات	غير فقير	فقير	المجموع
مكان الاقامة (المنطقة)			
شمال الضفة الغربية	٨٤	١٦	١٠٠
وسط الضفة الغربية	٩٤	٦	١٠٠
جنوب الضفة الغربية	٨٥	١٥	١٠٠
قطاع غزة	٧٧	٢٣	١٠٠
معدل الاعالة الاقتصادية			
أقل من خمسة معالين لكل شخص عامل	٩٦	٤	١٠٠
خمسة أشخاص فأكثر معالين لكل شخص عامل	٨٣	١٧	١٠٠
البطالة			
عدم وجود متعطلين عن العمل	٨٩	١١	١٠٠
وجود فرد واحد على الأقل متعطل عن العمل	٧١	٢٩	١٠٠

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٢٠. بهدف الوصول إلى مفاهيم أوضح حول الفئات العاملة التي كانت بشكل خاص أكثر عرضة للبطالة، من المجدي أن نقوم بعملية مقارنة لخصائص الفئات غير العاملة بخصائص الفئات العاملة. هنالك ضرورة لإجراء عملية مقارنة بين خصائص العاطلين عن العمل وخصائص العاملين، بهدف الوصول إلى مفهوم أوضح حول العاملين الذين كانوا أكثر عرضة للبطالة. حوالي ٤٠٪ من العاطلين عن العمل، سبق لهم أن عملوا في قطاعات العمل الإسرائيلية (في إسرائيل أو في المستوطنات الإسرائيلية). وقد أدت الإغلاقات المفروضة والحصار المتكرر وإلغاء تصاريح العمل إلى إضعاف تلك الفئة، مما أدى إلى فقدان وظائفها.

يلاحظ تدني المستوى التعليمي لدى العاطلين عن العمل مقارنة بالعاملين في الفترة الحالية، حيث أن ٢٦٪ من العاطلين عن العمل قد أنهوا المرحلة الثانوية، مقارنة بـِ ٤١٪ من العاملين. هذا وتجدر الاشارة أن طبيعة الأعمال التي كان يقوم بها العاطلين عن العمل، كانت وظائف مؤقتة وغير ثابتة (٦٨٪). بالمقابل، فإن معظم العاملين في الفترة الحالية يتمتعون بوظائف ثابتة، حيث أن ٣١٪ منهم فقط يُستخدمون في وظائف مؤقتة غير ثابتة.

خصائص العاطلين عن العمل مقارنة بالعاملين

المتغيرات	عامل	متعطل عن العمل
المستوى التعليمي		
دون المستوى الابتدائي	١٢	١٧
ابتدائي إلى ما دون المستوى الثانوي	٤٧	٥٧
مستوى ثانوي فأعلى	٤١	٢٦
المجموع	١٠٠	١٠٠
طبيعة العمل (للأفراد العاملين أو المتعطلين الذين سبق لهم العمل)		
عمل منتظم	٦٦	٢٩
عمل موسمي	٣	٣
عمل متقطع	٣١	٦٨
المجموع	١٠٠	١٠٠
مكان العمل (للأفراد العاملين أو المتعطلين الذين سبق لهم العمل)		
الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة)	٨٩	٥٩
داخل إسرائيل أو في المستوطنات	١٠	٣٩
المجموع[٢٧]	٩٩	٩٨
مكان الاقامة		
الضفة الغربية	٦٣	٦٨
قطاع غزة	٣٧	٣٢
المجموع	١٠٠	١٠٠

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

[٢٧] هناك عدد صغير من الوظائف حددت على أنها "في الخارج"

٢١. رغم أن البطالة تعتبر عاملا أساسيا لاحتمالية التعرض للفقر، إلا أن نسبة من الفقراء يعملون في الفترة الحالية. إن محاولة خلق فرص عمل لن تقلص حالة الفقر بين ما يصنفون بالفقراء العاملين، إذ من الأهم بالنسبة لتلك الفئة، اعتماد سياسات رامية إلى زيادة الانتاجية وبالتالي زيادة الدخل.

من الواضح أن الفقراء العاملين يُستخدمون في وظائف غير ثابتة، ويتقاضون أجوراً متدنية حيث تبين أن نصف الفقراء العاملين (٤٨٪) يعملون في وظائف غير ثابتة، مقارنة بـِ ٣٠٪ من غيرهم من العاملين. كما يلاحظ انخفاض المستوى التعليمي لدى الفقراء العاملين، حيث أظهرت النتائج أن ٢٠٪ منهم لم يكملوا المرحلة الابتدائية مقارنة بِـ ٩٪ من العاملين غير الفقراء[٢٨]. كما أن نسبة عالية من الفقراء العاملين تقيم وتعمل في قطاع غزة (٥٥٪)، مقارنة بـ ٣٥٪ من العاملين غير الفقراء، مما يعكس مستوى أدنى من الإنتاجية سببه قلة الاستثمارات في قطاع غزة.

خصائص وشروط العمل التي يخضع لها الفقراء العاملون مقارنة بغيرهم من العاملين[٢٩]

المتغيرات	غير فقير	فقير
موسمية العمل		
عمل منتظم	٦٨	٥٠
عمل موسمي	٣	٢
عمل متقطع	٣٠	٤٨
المجموع	١٠١	١٠٠
عدد ساعات العمل		
أقل من ١٥ ساعة أسبوعياً	٣٠	٣٥
١٥ ساعة فأكثر	٧١	٦٥
المجموع	١٠١	١٠٠
الحالة العملية		
صاحب عمل	٨	٣
يعمل لحسابه	١٤	١٥
عضو أسرة غير مدفوع الأجر	٤	٧

[٢٨] يرجى مراجعة روبرت – بالمر (٢٠٠١) الذي يبين أثر كبير للتعليم على الأجور في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يعانون من تراجع في الأجور.

[٢٩] لا تبلغ بعض الأرقام المجموعة نسبة كاملة ١٠٠% بسبب الأخطاء الناتجة عن العمليات التقريبية للعدد الصحيح.

المتغيرات	غير فقير	فقير
مستخدم بأجر	٧٤	٧٦
المجموع	١٠٠	١٠١
المستوى التعليمي		
دون المستوى الابتدائي	٩	٢٠
ابتدائي إلى ما دون المستوى الثانوي	٤٧	٥٩
مستوى ثانوي فأعلى	٤٤	٢١
المجموع	١٠٠	١٠٠
مكان الاقامة		
الضفة الغربية	٦٥	٤٥
قطاع غزة	٣٥	٥٥
المجموع	١٠٠	١٠٠
مكان العمل		
الضفة الغربية	٨٩	٨٩
قطاع غزة	١٠	١١
المجموع	٩٩	١٠٠

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٢٢. بهدف القيام بعملية عزل لأثر الفقر على الخصائص المختلفة الواردة أعلاه، تم إجراء تقديرات قياسية اقتصادية على العينة التي استخدمت في المسح الوطني للفقر. رغم أن لا يؤدي هذا التمرين إلى أي استنتاج ثابت حول طبيعة العلاقة السببية بين مختلف المتغيرات التي تم اختبارها، إلا أنه يسمح بمعاينة الخصائص التي تعتبر ذات علاقة إحصائية بحالة الفقر. كما يسمح بتحديد وقع كل من الخصائص على الفقر وبالتالي تفادي الازدواجية في العمليات الحسابية.

يبين الجدول التالي الأثر الهامشي لمختلف السمات على النسبة المحتملة للفقر في ما يخص أسرة فلسطينية نمطية (ضمن المعدل).

الأثر الهامشي لمختلف خصائص الأسر على الفقر

عدد الأفراد المعالين	٣.١٪
عدد البالغين في سن العمل	٦,٣٪
عدد السنوات الدراسية للبالغين في سن العمل	-٠,٣٪
عدد الذكور البالغين*	٠,٠٪
السكن في مخيم اللاجئين	٠,٠٪
السكن في المناطق الريفية	٣,٩٪
السكن في غزة	٢١,٥٪
السكن في شمال الضفة الغربية	١٢,٦٪
السكن في جنوب الضفة الغربية	٥,٤٪
عدد البالغين العاملين	-٢,٣٪
عدد البالغين العاملين في مناطق السلطة الفلسطينية	-٢,٣٪
عدد البالغين العاملين في إسرائيل أو المستوطنات الإسرائيلية	-٣,٣٪
عدد الوظائف الدائمة (الثابتة)	-١,٧٪
عمل الأسرة كمصدر أساسي للدخل	-٢,٩٪

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

* عدل الأثر الهامشي للخصائص غير الهامة إلى الصفر. يرجى مراجعة الملحق الثالث لمزيد من التفاصيل.

٢٣. ترتبط بعض الخصائص الدائمة والمرحلية للأسر بشكل وثيق بالفقر. تظهر النتائج أن زيادة عدد المعالين في الأسرة بفرد واحد يزيد من احتمالية تعرض الفرد للفقر بنسبة ٣,١٪. كما أن حجم الأسرة مرتبط بشكل وثيق بزيادة نسبة الفقر[٣٠]. فالأثر الذي يتركه أفراد في سن العمل (+٦,٣٪) على الأسرة هو أكبر من ذلك الذي يتركه الأطفال والمسنون (+٣,١٪). كما أن كل سنة دراسية إضافية بالنسبة لشخص بالغ في سن العمل في الأسرة تخفض من نسبة احتمالية التعرض للفقر بمعدل ٠,٣٪. وعلى العكس، فإن عدد الذكور في الأسرة ممن هم في سن العمل لا يساهم بشكل ملحوظ في خفض نسبة احتمالية التعرض للفقر[٣١]، فعدد البالغين العاملين في

[٣٠] تؤكد هذه النتيجة استنتاجات سابقة (بناء على المسح الفلسطيني للإنفاق والاستهلاك ١٩٩٦ – ١٩٩٨) حول الأثر الفعلي لحجم الأسرة على الفقر (البنك الدولي،٢٠٠١ب). كما أن هذه النتيجة ذات علاقة بتعريف بديل للفقر آخذا بالحسبان وفورات الحجم وتركيب الأسرة (أطفال مقابل بالغين). وإننا نجري تحليلا حساسا نعرف فيه الفقر المادي بشكل مختلف معللين بعدد من يكافئ البالغين لدى كل أسرة بدلا من عدد كلي غير مميز لكافة الأفراد (باستخدام المعادلة الخاصة بخط الفقر الرسمي، انظر الملحق الثاني). خط الفقر هذا حول مقدار عدد البالغين يتم احتسابه لكل أسرة بالمتوسط (حسب عينة المسح الوطني للفقر)، تتكون من ٣,٢٧ بالغين و٣,٣٤ أطفال. وقد حدد على أساس: {٢٠٥*(٣,٢٧+٣,٣٤)/(٣,٣٤+٠,٤٦*٣,٢٧)}^٠,٨٩ = ٣٣٥ شيكل إسرائيلي. وقد طبقنا نفس المحددات اللوغاريتمية مع هذا التعريف البديل للفقر ووجدنا أن كلا من عدد الأطفال وعدد البالغين في سن العمل يرتبطان بشكل وثيق بالفقر.

[٣١] إن الأثر الهامشي للفقر للسمات غير المهمة حدد بصفر.

الأسرة من أهم عوامل تخفيض احتمالية التعرض للفقر. وبغض النظر عما إذا كان هؤلاء العاملون مستخدمون في القطاع العام أو القطاع الخاص أو في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية، وبغض النظر إذا كانت لديهم وظائف دائمة، فإن احتمال التعرض للفقر ينخفض نسبياً. أما من يمتلك عملاً تجارياً خاصاً فيعتبر أيضا عاملا هاما من عوامل الحد من الفقر.

إن الإقامة في قطاع غزة بالمقارنة مع الإقامة في وسط الضفة الغربية يزيد من احتمالية التعرض للفقر بنسبة ٢١,٥٪، مع افتراض ثبات بقية العوامل الأخرى. كما أن الإقامة في شمال أو جنوب الضفة الغربية ترفع احتمالية التعرض للفقر بنسبة تتراوح بين ١٣٪ و٥٪ على التوالي. أما الإقامة في الريف مقابل الحضر – هي أيضا من العوامل المرتبطة بالفقر بشكل كبير. ومن الجدير بالذكر، ليس هناك دليل واضح على أن الإقامة في مخيمات اللاجئين له تأثير قوي على حالة الفقر، مع ثبات أثر بقية العوامل الأخرى.

هل أثرت الأزمة الاقتصادية على كافة الأسر بالطريقة نفسها؟

٢٤. الفئات التي عانت من تراجع في مستوى معيشتها منذ بدء الأزمة. تم تحليل التغيرات التي طرأت على الوضع الاقتصادي فيما يخص فئات معينة بالمقارنة مع غيرها لتحديد التغيرات التي طرأت في سمات الأفراد التي تشكل الطبقة الأفقر في المجتمع. لقد تم دراسة التغيرات على توزيع نسب الاستهلاك، مع التركيز على أفقر ١٦٪ من السكان الذين صنفوا تحت خط الفقر في كانون أول ٢٠٠٣[٣٢]. ومن ثم تم تحديد التغيرات التي طرأت على خصائص هؤلاء الأفراد الذين يشكلون الطبقة الأفقر من المجتمع، وذلك لسببين: الأول، للتمكن من تحديد أنواع الأفراد الذين لم يكونوا بين الطبقات الأفقر قبل الأزمة وقد انخفض مستواهم المعيشي إلى مستوى الأفقر (أفقر ١٦٪ من السكان) منذ بدء الأزمة. والسبب الثاني، لفهم التغيرات في استراتيجيات التكيف المستخدمة لدى هذه الفئات الأكثر فقرا لضمان مستويات استهلاك ممكنة.

٢٥. تزايدت نسبة سوء توزيع الاستهلاك منذ بدء الأزمة. تم تحليل التغيرات التي طرأت في معدل الاستهلاك، والتغيرات في توزيع نسب الاستهلاك بين الأفراد[٣٣]، بالإضافة إلى التراجع في معدل الاستهلاك، لمعرفة مدى التغير الحاصل في سوء توزيع الاستهلاك. الجدول أدناه يوضح التغير الحاصل في نسب الاستهلاك بين الأفراد الأكثر

[٣٢] من الملاحظ أن مع وجود مشاكل المقارنة، (انظر الملحق الأول)، فإن الاحتمال الأكبر أن يكون متوسط الاستهلاك لدى الـ ١٦% الأفقر من السكان قد كان أعلى عام ١٩٩٨ مما كان عليه عام ٢٠٠٣.

[٣٣] يرجى مراجعة: رافاليون (١٩٩٢).

فقراً، (حيث أن البيانات التي يوفرها المسح الوطني للفقر، كانون أول ٢٠٠٣ بالمقارنة مع مسح إنفاق واستهلاك الأسرة ١٩٩٨ قد يحد من التقدير في نسبة استهلاك الأسر الأكثر ثراء، كما يمكن أن يحد من التقدير في مدى سوء توزيع الاستهلاك حسب الفئات). ويلاحظ أن العشر الأول (بحسب تصنيفهم على مستوى استهلاك الفرد) من الفئات الأكثر فقرا في عام ١٩٩٨، بلغت نسبة استهلاكهم ٣٪ من إجمالي الاستهلاك الشهري، بينما في عام ٢٠٠٣ فقد بلغت ٢٪ من إجمالي الاستهلاك. وتبقى الأنماط متشابهة للفئات الأخرى كأفقر ٢٠٪، وأفقر ٣٠٪، .. الخ، وذلك إذا ما اقتصر التحليل على تحديد الاستهلاك الغذائي.

إجمالي أنماط توزيع استهلاك الفرد بين ١٩٩٨ – ٢٠٠٣

أفقر	٥٪	١٠٪	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٠٪	٥٠٪	٩٠٪
١٩٩٨	١٪	٣٪	٦٪	٨٪	١٤٪	٢٩٪	٤٨٪	٧٥٪
٢٠٠٣	١٪	٢٪	٤٪	٥٪	٩٪	١٩٪	٣٥٪	٦٣٪

أنماط الاستهلاك الغذائي للفرد بين ١٩٩٨ – ٢٠٠٣

أفقر	٥٪	١٠٪	١٥٪	٢٠٪	٢٥٪	٣٠٪	٥٠٪	٩٠٪
١٩٩٨	١٪	٣٪	٥٪	٨٪	١٤٪	٢٨٪	٤٧٪	٧٦٪
٢٠٠٣	١٪	٢٪	٣٪	٥٪	٩٪	١٩٪	٣٤٪	٦٢٪

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٢٦. تعكس التغيرات في أنماط الاستهلاك، التغيرات في التوزيع بين المجموعات الأكثر ثراء وباقي السكان. سجلت نسبة استهلاك أغنى ١٠٪ من السكان ٥٪ من إجمالي االاستهلاك في عام ١٩٩٨، مقابل ٣٧٪ عام ٢٠٠٣ . إن تفاقم سوء توزيع الاستهلاك يعود إلى تدهور الظروف المعيشية بالنسبة للغالبية العظمى من طبقات المجتمع مقارنة بالطبقة الأكثر ثراء. ويبدو أن تلك الطبقة الأكثر ثراءً تأثرت بالأزمة بنسب أقل، إذ قد تتوفر لديها مصادر للدخل خارجة عن نطاق الصراع. أما فئة الأفقر ١٠٪ من السكان فقد استهلكت في العام ٢٠٠٣ حصصاً أقل من النسبة الإجمالية للاستهلاك مقارنة بالعام ١٩٩٨.

٢٧. المساعدات المقدمة للفقراء، لم يتم تقديمها بشكل متسق. لقد أظهرت نتائج التحليل أن الفقراء قد استنفذوا مدخراتهم بقدر أكبر من غيرهم من بقية فئات المجتمع، مما أدى إلى تدهور أحوالهم المعيشية على نمط

أسوأ وغير متسق، إلا أنهم استفادوا أكثر من غيرهم من المساعدات الطارئة الرسمية وغير الرسمية. من ناحية أخرى، بالنظر إلى آلية توزيع المساعدات بين هذه الفئة، نلاحظ أنه تم توزيع هذه المساعدات بشكل غير متسق (متساو). وإذا ما أخذنا تلك العوامل مجتمعة، فإن الأثر السلبي لاستنفاذ وتوزيع (المدخرات) والأثر الإيجابي لتوزيع (المساعدات الطارئة) قد ساهما بتعديل بعضهما بطريقة متوازية.

٢٨. خلال سنوات الأزمة، استنفذ الفقراء ما يملكون من مدخرات. في الأشهر الأولى من الأزمة، لجأت الغالبية العظمى من الفقراء (٩٤٪) إلى تقليص من نفقاتها، كما لجأت لاستخدام ما هو متوفر لديها من مدخرات أو القيام ببيع مجوهراتها كاستراتيجيات للتعويض الجزئي عن التراجع في الدخل[٣٤]. فأكثر من ثلثي الفقراء استخدموا ما يمكلون من مدخرات ونحو الثلث قاموا ببيبع كافة ما يملكونه من حلي ومجوهرات خلال العام ٢٠٠١. في العام ٢٠٠٣، لم تعد هناك إمكانية لاتباع مثل هذه الاستراتيجيات. لقد اظهرت النتائج أن ٤٦٪ من الفقراء استمروا في تقليص نفقاتهم بشكل متزايد، و١٣٪ منهم قاموا باستخدام ما يملكون من مدخرات (مقابل ٧٠٪ عام ٢٠٠١)، و١٧٪ منهم لجأوا لبيع ما يملكون من مجوهرات (مقابل ٢٩٪ عام ٢٠٠١). قد يعكس التراجع في استخدام مثل هذه الاستراتيجيات تحسنا في الوضع الاقتصادي، وبالتالي انخفاض الحاجة لهذه الاستراتيجيات. ولكن لا يبدو هذا الأمر محتملا، ذلك لأن معدل الدخل استمر بالهبوط ومعدلات الفقر استمرت بالارتفاع عن المستوى الذي كانت عليه قبل نشوب الأزمة. وبعبارة أخرى، يبدو أن الفقراء قد قلصوا من نفقاتهم قدر الإمكان، وأنهم قد استنفذوا كافة مدخراتهم إلى حد كبير.

٢٩. في حين لم يعد الفقراء يعتمدون على مدخراتهم، استمر غير الفقراء بالسحب منها. عند مقارنة الاستراتيجيات المستخدمة من قبل الأكثر فقرا مع بقية فئات المجتمع في عام ٢٠٠٣، يلاحظ أن نسبة أعلى من غير الفقراء (٢٤٪) استمروا بالاعتماد على مدخراتهم مقارنة بالفقراء (١٣٪) . علاوة على ذلك، قيام الأكثر فقرا من غيرهم باللجوء إلى الاقتراض (٦٠٪ من الفقراء مقارنة بِـ ٣٩٪ من غير الفقراء) والاعتماد بشكل أكبر على الأصدقاء والأقارب (٣٤٪ مقارنة بِـ ١٩٪ من غير الفقراء).

[٣٤] لقد استخرجنا بيانات العام ٢٠٠١ من مسح الأثر على المستوى الوطني الذي نفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. نقارن في هذا الجدول بين أفقر ١٦% من السكان حسب مسح الأثر وأفقر ١٦% من السكان حسب المسح الوطني للفقر.

تطور استراتيجيات التكيف لدى الفقراء: عام ٢٠٠٣ مقارنة بـ عام ٢٠٠١

		الأصدقاء والأقارب	الاقتراض من أفراد	استخدام المدخرات	بيع المجوهرات	تخفيض الإنفاق	العمل في الزراعة
٢٠٠١	نعم	غير متوفر	٥٢٪	٧٠٪	٢٩٪	٩٤٪	١٤٪
	لا	غير متوفر	٤٨٪	٢٧٪	٧٠٪	٧٪	٨٠٪
	غير متوفر	غير متوفر	٠٪	١٪	١٪	٠٪	٦٪
٢٠٠٣	نعم	٣٤٪	٦٠٪	١٧٪	١٧٪	٤٦٪	١٣٪
	لا	٦٦٪	٤٠٪	٧٠٪	٧٠٪	٥٤٪	٤٩٪
	غير متوفر	٠٪	٠٪	١٤٪	١٤٪	٠٪	٣٨٪

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

ملاحظة: تم مقارنة استراتيجيات التكيف لدى أفقر ١٦٪ من السكان عام ٢٠٠١ مع تلك التي لجأ إليها أفقر ١٦٪ من السكان عام ٢٠٠٣.

استراتيجيات التكيف عام ٢٠٠٣: مقارنة بين الفقراء وغير الفقراء

		الأصدقاء والأقارب	الاقتراض من أفراد	استخدام المدخرات	بيع المجوهرات	تخفيض الإنفاق	العمل في الزراعة
فقراء	نعم	٣٤٪	٦٠٪	١٣٪	١٧٪	٤٦٪	١٣٪
	لا	٦٦٪	٤٠٪	٦٨٪	٧٠٪	٥٤٪	٤٩٪
	غير متوفر	٠٪	٠٪	١٩٪	١٤٪	٠٪	٣٨٪
غير فقراء	نعم	١٩٪	٣٩٪	٢٤٪	١٢٪	٣٢٪	١٠٪
	لا	٧٩٪	٦٠٪	٦٢٪	٨١٪	٦٧٪	٥٩٪
	غير متوفر	٢٪	١٥	١٤٪	٧٪	٠٪	٣١٪

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٣٠. توزيع المساعدات الطارئة بشكل فعال، قد يحسن نسبيا من وضع الأكثر فقرا[٣٥]. لقد أظهرت النتائج أن الانخفاض في نسبة المدخرات المتوفرة أثر سلبي على نسب الاستهلاك لدى الفقراء. وعلى عكس ذلك، فإن الأنماط المتبعة لتحديد المجموعات المستهدفة ضمن برامج المساعدات الطارئة قلصت من التزايد في النسب غير المتوازنة. فقد استهدفت معظم المساعدات الطارئة الفئات الفقيرة، أو على الأقل الفئات التي كانت على وشك الانحدار إلى حالة الفقر في حال لم تحصل على مثل تلك المساعدات. وفيما يلي بحث مفصل لعملية تحديد المجموعات التي تستهدفها المساعدات الطارئة.

[٣٥] يشمل المسح الوطني للفقر معلومات حول أنواع وكميات المساعدة الطارئة التي تلقتها الأسر. في سياق هذا المسح، تم تعريف المساعدة الطارئة على أنها مساعدة تهدف بشكل خاص إلى تخفيف آثار الأزمة الحالية (مساعدة منتظمة من ناحية أخرى تدلل على نوع المساعدات التي كانت تصرف قبل الانتفاضة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث لحالات الفقر الشديد؛ انظر البنك الدولي (٢٠٠٢) لمناقشة شبكات الأمان الاجتماعي المنتظمة). انظر أيضا البنك الدولي (٢٠٠١ ب) لمناقشة الاستهلاك بالتحديد ومساعدة لموازنة السلطة الفلسطينية وبرامج خلق الوظائف. لم يتم إشمال تعويضات الشهداء لأنها تعطى للعائلات كمبلغ مقطوع لمرة واحدة. يمكن اعتبار المساعدة في الموازنة من الناحية المنطقة كجزء من المساعدة الطارئة خاصة بسبب أن جزء كبير من الموازنة يذهب لتغطية رواتب الموظفين. (انظر البنك الدولي (٢٠٠٣)، لمناقشة أثر الفقر على دعم الموازنة). ولكن لن دعم الموازنة له أهداف أخرى بالإضافة للمساعدة الطارئة، فلم يتم إدراجه. كذلك، حيث إن المستفيدون من برامج خلق الوظائف (بما في ذلك المحافظة على وظائف موظفي الخدمة المدنية من خلال دعم الموازنة) هم عادة غير مدركون أن وظائفهم تشكل جزءا من برنامج المساعدة وبرنامج خلق الوظائف وهي بالتالي لا تدخل في حساباتنا.

مدى ملاءمة المساعدة الطارئة
هل المساعدات الطارئة كافية؟ هل هناك مجال لتحسين أنماط توزيع المساعدات؟

٣١. يتوخى مقدمو المساعدات الطارئة أهدافاً متعددة، لكن تبقى تلك الأهداف مبهمة من جهة التحديد، وذلك يعود إلى النقص في المعلومات الدقيقة المعتمدة للقيام بوضع الأهداف الملائمة. فبهدف دراسة حصحصة المساعدات الطارئة بشكل عام، والقيام بمقارنة حول أنواع المساعدات التي يجري توزيعها، سوف يتم التركيز على التمييز الحاصل بين الفقراء وغير الفقراء، معتمدين على التعريف الذي وضعناه لتحديد الفقر دون خط الكفاف. وفي هذه الفقرة، سنلقي الضوء على المساعدات الطارئة على أنها تستهدف جميع الفئات الفقيرة، على أن لا يعتبر هذا النمط من التحليل كتقييم للأساليب المتبعة من قبل هيئات الإغاثة وبرامجها الموضوعة، فالأهداف قد تختلف جزئياً من برنامج إلى آخر.

٣٢. احتمالية ارتفاع معدلات الفقر بشكل تصاعدي إن لم تتوفر المساعدات الطارئة. بلغت نسبة الأكثر فقراً بين السكان ١٦٪، ويتضمن استهلاك هذه الفئة ذلك المقدار من المساعدات الطارئة التي يتم الحصول عليها. إذا ما تم استثناء قيمة المساعدات الطارئة من معدل الاستهلاك، نجد أن نسبة الفقر ترتفع إلى ٢٢٪. (بهدف التفريق بين المفهومين، سوف نعرف تلك المجموعة الأخيرة بـ" المحتاجين". بصيغة أخرى، لقد ساهمت المساعدات الطارئة بتخفيض نسبة الفقر بمقدار الثلث تقريبا (حيث انخفضت نسبة الفقر من ٢٢٪ إلى ١٦٪[٣٦]). لقد ساهمت المساعدات الطارئة بتخطي الاحتياجات التراكمية في شهر كانون الأول من العام ٢٠٠٣ بنسبة ٤٠٪ (المسافة بين خط الفقر قبل الإستفادة من المساعدات الطارئة). وبمعنى آخر، إذا تم تحديد الفئات المستهدفة بأسلوب كامل الدقة، فلن يسجل معدل الاستهلاك نسبة دون مستوى الكفاف. أما في الواقع فالأخطاء واردة ومن غير الممكن توفير المساعدات على أكمل وجه.

٣٣. تقوم المساعدات الطارئة بتغطية احتياجات تراكمية، ولكن من الممكن أن يتم توزيعها بشكل أفضل. تخطت المساعدات الطارئة الاحتياجات التراكمية في شهر كانون الأول من العام ٢٠٠٣ بنسبة ٤٠٪ (المسافة بين خط الفقر قبل الإفادة من المساعدات الطارئة). وبمعنى آخر، إذا تم تحديد الفئات المستهدفة بأسلوب كامل الدقة،

[٣٦] التأكيد على ان المساعدات الطارئة ساهمت في تخفيض معدل الفقر من ٢٢% إلى ١٦% يفترض أن العوامل أخرى، بما بها الدخل من الأجور، تظل بدون تغيير في غياب المساعدات الطارئة. بشكل خاص، فإننا نفترض أن تلقي المساعدات الطارئة لا يثني الفقراء عن العمل. ونؤمن بأن هذا وصف قريب من الواقع حيث أن (١) في ظل معدلات البطالة الحالية المرتفعة، يبدو أن الطلب في سوق العمل يعتبر المقيد المحدد للعمالة؛ و(٢) عند معدلات الاستهلاك اللازمة للكفاف، فإن عرض العمل من المحتمل أن يكون شديد التجاوب مع الدخل المتأتي من الأجور.

فلن يسجل معدل الاستهلاك نسبة دون مستوى الكفاف. أما في الواقع فالأخطاء واردة ومن غير الممكن توفير المساعدات على أكمل وجه.

٣٤. تتطلب عملية تحديد الفئات المستهدفة تجنب نوعين من الأخطاء المحتملة. أول خطأ هو التضمين (leakage)، والذي يحسب من خلال قسمة عدد الأفراد غير المحتاجين الذين يتلقون المساعدات الطارئة على العدد الإجمالي للأفراد الذين يستفيدون منها[٣٧]. أما الخطأ الثاني فهو نقص التغطية (under-coverage) للفئات المحتاجة، والذي يحسب من خلال نسبة الأفراد المحتاجين الذين لا يتلقون المساعدات الطارئة[٣٨]. كما يبين الجدول أدناه، فإن نسب التضمين قد بلغت ٥٥٪، (أي أن ٥٥٪ من الأفراد الذين يتلقون المساعدات الطارئة هم من الفئات غير المحتاجة). أما نسبة نقص التغطية فقد بلغت ٣٢٪، أي (أن ٣٢٪ من الفئات المحتاجة لا تتلقى مساعدات). كما أن ٤٤٪ من القيمة الإجمالية للمساعدات الطارئة يستفيد منها غير المحتاجين. بصيغة أخرى، إن الحجم الإجمالي للمساعدات التي يستفيد منها المحتاجون يغطي ٧٣٪ من الموارد اللازمة لرفع مستواهم المعيشي إلى خط الفقر أي إلى مستوى الكفاف. ففي هذه الحالة، تكون نسبة الاحتياجات التي لم يتم تغطيتها ٢٧٪.

المؤشرات النوعية لتحديد المجموعات المستهدفة

	غير محتاج	محتاج	المجموع
لا يتلقون مساعدات طارئة	٨٩	١٠	١٠٠
يتلقون مساعدات طارئة	٥٥	٤٥	١٠٠
نسبة قيمة المساعدة الطارئة	٤٤	٥٦	١٠٠
	غير محتاج	**محتاج**	
لا يتلقون مساعدات طارئة	٧٧	٣٢	
يتلقون مساعدات طارئة	٢٣	٦٨	
المجموع	١٠٠	١٠٠	

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

[٣٧] للدلالة على مفهوم التصرف، نستخدم أحيانا عبارة "خطأ في الضم".

[٣٨] يشار إلى عدم كفاية التغطية أحيانا بعبارة "خطأ الاستثناء".

٣٥. يعتبر النمط المتبع في عملية تحديد الفئات المستهدفة في الأراضي الفلسطينية إيجابي إذا ما تم مقارنته ببرامج المساعدات الطارئة المخصصة لبلاد أخرى. يبين الجدول التالي المقارنات التي تم إجراؤها في ما يخص عملية تحديد الفئات المستهدفة في نطاق البرامج الموضوعة في بلاد مختلفة. ونستلخص أن المساعدات الطارئة في الأراضي الفلسطينية أفضل من معدل الدول الواردة في الجدول أدناه. ولكن تجدر الإشارة إلى أن الأساليب والمفاهيم المستخدمة في عملية تحديد الفئات المستهدفة تختلف من بلد إلى آخر، فهي ليست قابلة للمقارنة بشكل تام[٣٩].

المؤشرات النوعية لتحديد الفئات المستهدفة كما اعتمدت في بلاد أخرى

عدم شمولية التغطية (نسبة عدد الفقراء الذين لا يستفيدون من البرنامج)	
رومانيا	٢٥
برنامج المساعدات الطارئة في الضفة الغربية وغزة	٣٢
بولندا	٣٦
كيرخستان	٤٩
المجر	٥٥

قيمة التضمين (نسبة المساعدة التي يتلقاها غير الفقراء)

مساعدة الأسر الصربية	٢٢
سريلانكا (الوسائل التي أجري عليها الاختبار هي أدمغة الأغذية)	٣١
المساعدة النقدية في تشيلي	٣٥
المكسيك	٤١
مشروع الحد الأدنى من الدخل في رومانيا	٤٣
المساعدة الطارئة في الضفة الغربية وغزة	٤٤
تحديد المجموعات المستهدفة للمساعدة الاجتماعية في كازاخستان	٤٤
المنافع الشهرية الموحدة في كيرخستان	٤٦
الفقر لدى الأسر في أرمينيا	٤٩
المساعدة الاجتماعية في كولومبيا	٦٣

[٣٩] لقد أخذت الأرقام من البنك الدولي (٢٠٠٤ب) وهي تشير إلى خمس السكان الأفقر. الأرقام المستخرجة من سوباراو (١٩٩٧) ترتكز على خطوط الفقر الوطنية النسبية.

بولندة	٧٤
بنغلادش (توجيه المساعدة الغذائية جغرافيا)	٧٤
المساعدة الاجتماعية الروسية	٧٨
بلغاريا	٨١

٣٦. غالبية الفئات غير المحتاجة التي تستفيد من المساعدات الطارئة هي على مقربة من خط الفقر. بالرغم من أن نسب التضمين (٥٥٪) تعتبر عالية نوعاً ما، تجدر الإشارة إلى أن ذلك يعود إلى التعريف المستخدم للفقر في هذا التقرير. فحوالي ثلث الفئات غير المحتاجة من الذين يتلقون المساعدات الطارئة يستهلكون شهرياً (دون المساعدات الطارئة) ما يقل عن ٣٠٠ شيكل للشخص الواحد– ما يوازي تقريباً مستوى خط الفقر الرسمي (الوطني). إذا ما اعتبرنا أن نسبة المستفيدون من المساعدات الطارئة هم دون مستوى خط الفقر الرسمي (بدلا من خط الكفاف)، تنخفض نسبة التضمين إلى ٣٣٪[٤٠].

سمات الأفراد غير المحتاجين الذين يتلقون مساعدات طارئة؟

الاستهلاك الشهري للفرد قبل تلقي المساعدات الطارئة	لا يتلقى مساعدة طارئة	يتلقى مساعدة طارئة
أقل من ٢٠٥ شيكل	١٠	٤٥
٢٠٥ – ٢٩٩ شيكل	١٩	٢٢
٣٠٠ – ٣٩٩ شيكل	١٥	١٢
٤٠٠ – ٤٩٩ شيكل	١٣	٧
٥٠٠ شيكل أو أكثر	٤٣	١٤
المجموع	١٠٠	١٠٠

٣٧. البيانات المتوفرة لا تقدم اقتراحات كافية بالنسبة للوسائل التي يمكن استخدامها للحد من المعدل الإجمالي للتضمين. لا تؤثر سمات وخصائص الأسرة التي يتم معاينتها على إمكانية حصولها على المساعدات الطارئة. فالعناصر التي تم اختبارها من خلال المقاييس الاقتصادية استخدمت لشرح، أولاً: حجم المساعدات

[٤٠] الرجاء ملاحظة أن خط الفقر المحدد بـ ٣٠٠ شيكل للشخص الواحد ينطبق بشكل تام مع خط الفقر الرسمي فقط إذا كان الأفراد المعنيين يعيشون في أسرة تتكون من شخصين بالغين وأربعة أطفال (انظر الصندوق الخاص بخطوط الفقر وتعريفات الفقر). لهذا السبب، فإن معدل التسرب البالغ ٣٣ % الذي حصلنا عليه هنا يمكن أن يختلف قليلا مما يمكن الحصول عليه لو قمنا بالحساب مستخدمين خط الفقر الرسمي وآخذين بالحسبان وفورات الحجم وحقيقة أن الأطفال يستهلكون أقل من البالغين.

الطارئة التي يستفيد منها غير المحتاجين، وثانياً: إمكانية الحصول على المساعدات كفئات غير محتاجة. فالعنصر الأهم هو "الحاجة"، إذ كلما قلت الحاجة (أي ارتفعت المسافة ما فوق خط الفقر وما قبل المساعدات الطارئة)، كلما انخفضت نسبة المساعدات الطارئة وانخفض بالتالي احتمال الحصول على تلك المساعدات، مما يؤكد على أن معظم المساعدات التي يحصل عليها غير المحتاجين يستفيد منها شبه المحتاجين "من هم أقرب إلى خط الفقر". هنالك ضرورة لمعالجة نسبة التضمين في توزيع المساعدات وتقليصها على مستوى برامج المساعدات الموضوعة حيث من الممكن الوصول إلى معلومات إضافية عبر الهيئات المحلية التي تتوفر فيها المعلومات المطلوبة لتحديد احتياجات الأسر، أو من خلال آليات تحديد ذاتية للمجموعات المستهدفة.

٣٨. هناك إمكانية لإدخال تحسين على التغطية المخصصة للمحتاجين. ٣٢٪ من الأفراد المحتاجين لا يتلقون مساعدات طارئة. من أجل تحسين عملية تحديد الفئات المستهدفة، هناك ضرورة للتركيز على نسبة المحتاجين الذين تم استثناؤهم. يبين الجدول التالي تقريرا حول نسبة الأفراد الذين لا يتلقون مساعدات طارئة بناء على سمات الأفراد المحتاجين.

التغطية المخصصة بناء على سمات المحتاجين

	لا يتلقون مساعدات	يتلقون مساعدات	المجموع
شمال الضفة الغربية	٣٨	٦٢	١٠٠
وسط الضفة الغربية	٥٤	٤٦	١٠٠
جنوب الضفة الغربية	٣٨	٦٢	١٠٠
قطاع غزة	٢٥	٧٥	١٠٠
حضر	٣٢	٦٨	١٠٠
ريف	٤٦	٥٥	١٠١
مخيم	١٧	٨٣	١٠٠
أسر ترأسها نساء[٤١]	١٤	٨٦	١٠٠
أسر يرأسها ذكور	٣٣	٦٧	١٠٠
لاجئ[٤٢]	٢٥	٧٥	١٠٠

[٤١] نعتبر أن الأسرة ترأسها امرأة في حال عدم وجود رجل بالغ فيها.

[٤٢] تعتبر الأسرة لاجئة إذا كانت تضم على الأقل شخصاً واحداً لاجئاً سواء مسجلاً كان أم غير مسجل.

غير لاجئ	٤٢	٥٨	١٠٠
أفراد غير عاملين	٢٠	٨٠	١٠٠
على الأقل فرد واحد يعمل	٤٢	٥٨	١٠٠

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٣٩. نصف المحتاجين من المناطق الريفية لا يتلقون أي شكل من أشكال المساعدات الطارئة. إن تهميش الأفراد المحتاجين في المناطق الريفية تعتبر ظاهرة شائعة في الكثير من الدول النامية. السبب الرئيسي لهذا التهميش يعود إلى لتكلفة الإدارية العالية، حيث ترتفع كلفة توزيع السلع والخدمات في المناطق الريفية بنسبة أكبر من المدن والمخيمات. ضمن المناطق الفلسطينية، حيث يفرض حصار على حركة الأفراد والسلع، يتم تهميش المحتاجين المقيمين في المناطق الريفية لعدم قدرتهم على الوصول إلى المراكز الأكثر ازدحاماً (المدن، حيث مراكز توزيع المساعدات).

٤٠. نصف المحتاجين في وسط الضفة الغربية يستثنون من المساعدات الطارئة، مقارنة بالربع فقط من المحتاجين في قطاع غزة. يختفي التمييز الظاهر ضد سكان وسط الضفة الغربية (إلى حد أدنى ضمن سكان الضفة الغربية ككل) عندما يتم الأخذ بعين الاعتبار سمات أخرى. إن استثناء المحتاجين في الضفة الغربية يعود بشكل كبير إلى كون الغالبية منهم مقيمين في المناطق الريفية.

٤١. المحتاجون الذين ينتمون إلى أسر يرأسها رجال أو إلى أسر تتضمن أعضاء عاملين، تنخفض إمكانية حصولهم على المساعدات الطارئة. ١٤٪ من المحتاجين الذين ينتمون لأسر ترأسها نساء لا يتلقون المساعدات، مقارنة بثلث من الذين ينتمون لأسر يترأسها رجال[٤٣]. هذا قد يعكس سبب استخدام بعض الهيئات غياب رجال في سن العمل كمعيار للفقر. وقد لا يكون هذا المعيار كافيا، حيث أن الأفراد في الأسر التي ترأسها نساء قد يكونوا أقل فقراً من أولئك الذين ينتمون إلى أسر يرأسها رجال[٤٤]. كما أن احتمال الحصول على المساعدات الطارئة يعتبر أقوى بالنسبة للاجئين المحتاجين مقارنة بالمحتاجين غير اللاجئين، إذ يتم استثناء ربع اللاجئين المحتاجين مقارنة بـ ٤٢٪ من غير اللاجئين المحتاجين (وضعية اللجوء تستخدم كدليل على الفقر). المحتاجون الذين يعيشون

[٤٣] نعتبر أن رب الأسرة امرأة عندما لا يكون هناك رجل بالغ موجود في الأسرة.

[٤٤] كما بينا سابقا، فإن ٣% من الأسر التي ترأسها نساء فقيرة مقارنة ب ١٣% من الأسر التي يرأسها رجال. ولكن قد تكون هذه الأرقام مضللة لأنها تعكس مستويات استهلاك تشمل المساعدة التي يتم تلقيها. وقد يكون أمرا وجيها أكثر أن نقارن مستويات الاستهلاك بدون احتساب المساعدات – المحتاجين. رغم أن الفروق بين الأسر التي ترأسها نساء وتلك التي يكون ربها رجل أصغر عندما ننظر إلى الحاجة أكثر من الفقر، إلا أننا ما زلنا نلاحظ بأن الأسر التي ترأسها نساء تكون معدلات الاحتياج فيها أقل (١٤%) مقارنة بالأسر التي يرأسها رجال (٢٠%).

في أسر لا يوجد فيها أفراد عاملون هم أكثر أهلية للحصول على المساعدات الطارئة من الأفراد في الأسر المحتاجة الأخرى. من بين الأفراد المحتاجين في الأسر التي لا تتضمن أفراداً عاملين، ٢٠٪ منهم فقط لا يتلقون مساعدات طارئة مقارنة بـِ ٤٢٪ من الأسر التي تتضمن شخص عامل واحد كحد أدنى. وتجدر الإشارة إلى أن الأسر التي تتضمن أكبر عدد من البالغين العاملين يستفيدون من المساعدات الطارئة أكثر من غيرهم، كما يبين الجدول الوارد أعلاه.[٤٥]

٤٢. لقد تم في الفقرات السابقة دراسة صفات الأسر التي تتلقى مساعدات طارئة مقارنة مع تلك الأسر التي لا تتلقى المساعدات. لكن التعامل مع هذه السمات كل على حدا لا يمكن أن يعزل تأثير كل منها على إمكانية تلقي مساعدات طارئة، فتبقى تلك المعلومات ضرورية لتحسين آليات تحديد المجموعات المستهدفة. وحتى تكون هناك إمكانية من دراسة العلاقة بين سمات الأسر وحجم المساعدات التي تتلقاها، فلا بد من بناء نموذج اقتصادي يساهم في تحديد العوامل المحددة للحصول على المساعدات الطارئة.

العوامل المحددة للمساعدات الطارئة التي تتلقاها الأسر المحتاجة

المساعدات الطارئة التي يتم تلقيها (بالشيكل)	٧٠٩,٦
الإقامة في شمال الضفة الغربية (١: مكان الاقامة شمال الضفة الغربية، ٠: غير ذلك)*	٠,٠
الإقامة في جنوب الضفة الغربية (١: مكان الاقامة جنوب الضفة الغربية، ٠: غير ذلك)*	٠,٠
الإقامة في قطاع غزة غزة (١: مكان الاقامة في قطاع غزة، ٠: غير ذلك)	-٢١٤,٦
احتياجات الأسرة (بالشيكل)	١,١
عدد أفراد الأسرة	-٩٢,٢
الإقامة في المناطق الريفية (١: مكان الاقامة في الريف، ٠: غير ذلك)	-١٧٠,٦
الإقامة في مخيم للاجئين (١ : مكان الاقامة في المخيم، ٠: غير ذلك)*	٠,٠
عدد البالغين غير الناشطين	-٩٣,٢
عدد البالغين العاطلين عن العمل	-٢١٨,٥
سنوات الدراسة التي أتمها البالغون ممن هم في سن العمل	١٣,٧

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

[٤٥] توجد ثلاث طرق تفسير ممكنة لعدم التجانس الظاهر هنا. اولا، في حين انه حقيقة تكون احتياجات المحتاجين العاملين اقل من المساعدات الطارئة مقارنة بالمحتاجين غير العاملين، إلا انه لم يتم استثناؤهم بناء على وضع العمل بحد ذاته ولكن بسبب كون الكثير من المحتاجين العاملين يقطنون في غزة. أي أنه مكان عملهم وليس كونهم يعملون يقلل من احتمال تلقيهم للمساعدة. ثانيا، في حين أن التحليل في الفقرة ٤١ ينظر إلى إذا ما تم تلقي مساعدة طارئة أم لا، فإن التحليل في الفقرة ٤٢ يأخذ بالاعتبار حجم المساعدة الطارئة التي تم تلقيها. ثالثا، رغم أن التحليل في الفقرة ٤١ يرتكز على عدد الأفراد المحتاجين، فإن التحليل في الفقرة ٤٢ يركز على عدد الأسر المحتاجة. هناك ضرورة لعمل تحقيق إضافي لفهم أي من هذه الاحتمالات يفسر اختلاف الاستنتاجات المتضمنة في الفقرتين ٤١ و٤٢.

يلقي الجدول أعلاه الضوء على أن الأسر المحتاجة، إذا ما تم تجاهل أثر العوامل الأخرى، تتلقى ١١٠٪ من احتياجاتها بالإضافة إلى ٧١٠ شيكل. ولكن هناك بعض العوامل التي تخفض هذا المبلغ، كعدد أفراد الأسرة، عدد الأفراد غير الناشطين أو العاطلين عن العمل، أو الإقامة في المناطق الريفية أو في غزة. ومن ناحية أخرى، فإن عدد السنوات الدراسية التي أتمها البالغون ممن هم في سن العمل يعتبر عامل إيجابي تزيد من احتمالية الحصول على المساعدات الطارئة[٤٦]، (إن الأسر الكبيرة التي تعيش في قطاع غزة أو في المناطق الريفية تتلقى مساعدات طارئة بنسبة أقل). إن الأسر المحتاجة التي يتمتع أفرادها بمستوى تعليمي جيد، تستفيد أكثر من برامج المساعدات الطارئة من الأسر التي تضم أفراداً ذوي مستوى تعليمي منخفض. ومن المؤكد أن التعديل المتوازن في نمط توزيع المساعدات الطارئة تجاه المجموعات المهمشة سوف يساهم في الزيادة من الفعالية المنهجية المتبعة في عملية تحديد المجموعات المستهدفة في ما يخص الفئات المحتاجة.

٤٣. يمكن رصد نطاق شامل من الآليات النوعية لتحديد الفئات المستهدفة. إن شريحة كبيرة من المحتاجين يستفيدون فقط من المساعدات النقدية والغذائية. كما هو الحال في الكثير من البلاد الأخرى، إن المساعدات الطبية تغطي فئة ضئيلة من المحتاجين[٤٧]. بحسب المعايير الدولية، تتوفر المساعدات النقدية في الأراضي الفلسطينية بشكل معقول/متكافئ، (تظهر التجارب الدولية أن المساعدات النقدية عادة ما تصل إلى ٥٪– ٢٥٪ من السكان حيث أن ٣٥٪–٥٥٪ من الإعانات تذهب إلى أفقر ٢٠٪ من السكان. في ما يخص الأراضي الفلسطينية، فقد وصلت المساعدات النقدية إلى ١٩٪ من السكان ومنها ٥٥٪– ٦٠٪ ذهبت إلى أفقر ١٦٪ من السكان[٤٨]).

[٤٦] مثلا، أسرة غزية تسكن في المدينة وتتكون من ثلاثة أطفال وشخص مقعد وشخص عاطل عن العمل وشخص يعمل، ويكون التحصيل التعليمي الشامل فيها ٣٠ سنة تعليمية (١٠ سنوات لكل واحد من البالغين) ويكون استهلاكها (قبل المساعدات) ٨٣٥ شيكل سوف تتلقى عادة مساعدة طارئة شهرية قيمتها ٤٧٦ شيكل: ٧٠٩,٦— ٤٧٥,٦=٣٠*١٣,٧+١*٢١٨,٥–١*٩٣,٢–٠*١٧٠,٦–٦*٩٢,٢–(٨٣٥–٦*٢٠٥)+١+١*٢١٤,٦

[٤٧] انظر البنك الدولي، كتاب معلومات حول استراتيجية الحد من الفقر. متوفر على شبكة الإنترنت على عنوان: http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm

[٤٨] خمسة وخمسون % من الذين يتلقون المساعدة النقدية من المحتاجين. (يبين الجدول أدناه أن ٤٥ % من المستفيدين من المساعدات النقدية هم من غير المحتاجين مما يعني أن ال ٥٥ % محتاجون.) تسعة وخمسون % من قيمة المساعدة النقدية تذهب إلى أفراد محتاجين. (الجدول أدناه يبين أن ٤١ % من قيمة المساعدة النقدية تتوجه إلى غير المحتاجين مما يعني أن ٥٩ % من هذه المساعدة تصل إلى أفراد محتاجين.)

المجموعات المستهدفة حسب أشكال المساعدات الطارئة

	التسرب	التسرب بالقيمة	عدم شمولية التغطية	عدم شمولية التغطية بالقيمة[٤٩]
الغذاء	٥٨	٥٦	٦٦	٨٧
الرعاية الطبية	٦١	٣٥	٩٨	٩٨
الملابس	٣٨	٣٧	٩٥	٩٩
المساعدة النقدية	٤٥	٤١	٥٤	٤٦
التأمين الصحي	٣٧	٤٤	٨٨	٩٨
غير ذلك	٣٥	٣٣	٩٩	١٠٠
المجموع	٥٥	٤٥	٣٢	٢٧

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

٤٤. زيادة حجم المساعدات الطارئة يزيد من شمولية التغطية. إذا ما تم التوزيع الحالي لإجمالي المساعدات الطارئة إلى الفئات الفقيرة المستهدفة على أكمل وجه، يصبح بإمكان الفئات المذكورة الوصول إلى مستوى استهلاك يضمن حد الكفاف، أو إلى مستوى القضاء على الفقر ما دون حد الكفاف. لكن يستحيل ذلك في الواقع، إذ حسب ما ورد في الأجزاء السابقة من هذا التقرير، فإن قسم من الفقراء المحتاجين لا يتلقون المساعدات الطارئة، مقابل جزء آخر من غير المحتاجين يحصلون فعلياً على تلك المساعدات. حتى إذا تم تقليص خطأ عدم الشمول (أي الفقراء الذين لا يحصلون على المساعدات) وخطأ التضمين (أي توجيه المساعدات الطارئة إلى غير الفقراء)، فسوف تبقى درجات من الشوائب واردة في آليات تحديد الفئات المستهدفة. لهذا السبب تستبدل البرامج التي تتضمن آليات تحديد ملائمة وذات كلفة إدارية ضخمة بالبرامج الأقل ملاءمة وذات كلفة إدارية محدودة[٥٠]. في سياق الأزمة الحالية في الأراضي الفلسطينية، سيكون الحد من التضمين صعباً وغير مجدٍ (حيث أن معظم فئات التضمين التي تحصل على المساعدات يمكن تصنيفهم ضمن فئة شبه الفقراء). إن وضع مقياس كمي للمساعدة هو حل أكثر فعالية لمكافحة الفقر، وذلك إذا ما ساهم في زيادة شمولية التغطية وفي الحد من التحيز في تحديد فئة المحتاجين. وهذا يستدعي بشكل خاص تنفيذ برامج جديدة تستهدف سكان قطاع غزة والمناطق الريفية علاوة على البالغين غير الناشطين اقتصاديا والعاطلين عن العمل.

[٤٩] لفهم أهمية عدم كفاية التغطية بالقيمة، يرجى أخذ ما يلي بالاعتبار: إجمالي المساعدة التي يتلقاها المحتاجون تغطي ٧٣ % من الموارد اللازمة رفع مستواهم المعيشي الى خط الكفاف. تكون عدم كفاية التغطية بالقيمة في هذه الحالة هي ال ٢٧ % المتبقية.

[٥٠] بعض آليات تحديد المجموعات المستهدفة تكلف أقل من غيرها. تتخطى المناقشة حول مدى الاستفادة من كلفة مختلف أنواع المساعدة نطاق هذا التقرير. يمكن للمطلع المهتم بالموضوع أن يرجع إلى غروش (١٩٩٤)، أو سوباراو وآخرون، (١٩٩٧)، حول التجارب الدولية أو الدراسات القائمة حول تقديم الخدمات في إطار المنظمات الأهلية لمناقشة التجربة في الضفة الغربية وغزة.

إلى أي حد قد يساهم الانتعاش الاقتصادي في تقليص مستوى الفقر؟

٤٥. نظرا لتفاقم الوضع الاقتصادي للسكان الفلسطينيين بفعل الأزمة السياسية، فهناك أمل بأن حل هذه الأزمة سيحد من الفقر. تفاقمت الأوضاع الاقتصادية بفعل تصعيد الأزمة السياسية، فمن المرجو أن يؤدي حل الأزمة إلى تقليص الفقر. حيث يساهم رفع الحصار والإغلاقات الداخلية والخارجية في تقليص مستوى الفقر[٥١]، باعتبار أن الإغلاق من أهم الأسباب الرئيسية للصعوبات الاقتصادية الحالية. يبحث هذا الجزء من التقرير في مدى مساهمة الاستقرار السياسي في تقليص معدلات الفقر على المدى القصير، بهدف إطلاع صناعي القرارات والسياسات على الاحتياجات المحددة لكل من البرامج الموضوعة (على الأخص المساعدات الطارئة في مقابل البرامج التنموية) ضمن مخططات مختلفة.

خصائص الأسرة

	فقير	غير فقير	المجموع
عدد العاملين في الأسرة الواحدة (٪)	٨,٦	١٥,٨	١٤,٦
المشاركون في القوى العاملة من الأسرة الواحدة (٪)	١٧,١	٢١,٧	٢٠,٩
العاطلون عن العمل في الأسرة الواحدة (٪)	٨,٥	٥,٩	٦,٣
العاطلون عن العمل في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية في الأسرة الواحدة (٪)	٢,٩	١,٦	١,٨

المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

ملاحظة: إن الأرقام الخاصة بالبطالة مقتبسة من المسح الوطني للفقر، فقد لا تكون قابلة للمقارنة بشكل مباشر مع تلك الواردة في إحصاءات القوى العاملة.

٤٦. من الممكن التمييز بين الفئات الفقيرة من خلال قدرتهم على الاستفادة من الانتعاش الاقتصادي أو عدم ذلك. إن بعض السمات المؤقتة "المرحلية" للأسرة (البطالة على وجه الخصوص)، تزيد من احتمالية التعرض للفقر. أما الخصائص الأخرى، كمكان إقامة الأسرة وتركيبتها والمستوى التعليمي لأفرادها، (تصنف كخصائص دائمة)، فلا تأثير لها على احتمالية التعرض للفقر على المدى القصير. تعتمد احتمالية تلقي المساعدات من قبل الفئات الفقيرة على مدى إمكانية تغيير العوامل المرحلية المؤثرة، وبالأخص الوضع المهني. فعلى سبيل المثال، قد لا يؤثر الانتعاش الاقتصادي تأثيراً مباشراً على الأسر التي لا تتضمن أفراداً عاملين. بشكل عام، فإن الفئات الفقيرة

[٥١] يشير الإغلاق الداخلي والخارجي على التوالي إلى فرض الحواجز ونقاط التفتيش وتصاريح السفر التي تحد من حركة الناس والبضائع داخل الضفة الغربية أو قطاع غزة وبين الضفة الغربية وإسرائيل وغزة. إن بناء حاجز العزل ضمن الضفة الغربية وفرض منع التجول (الذي يجبر الناس على البقاء في المنازل) يمكن اعتباره كأشكال خارجية من الإغلاق الداخلي.

سوف تتأثر من أي انتعاش في الأوضاع الاقتصادية أكثر من الفئات غير الفقيرة، حيث أن نسبة البطالة للفئة الأولى تفوق نسبة تلك الأخيرة بمعدل الضعف تقريباً (أنظر الجدول ادناه). من ناحية أخرى، ضعف المشاركة ضمن الأسر الفقيرة يشكل عائقاً دائماً على الجهود المبذولة لمكافحة الفقر. يبين الجدول التالي بعض السمات حسبما وردت في شهر كانون الأول من عام ٢٠٠٣.

٤٧. تم بلورة ثلاث فرضيات للانتعاش الاقتصادي على المدى القصير المتأتية من رفع الإغلاقات[٥٢]. الفرضية الأولى، تعتمد على فرضية انتعاش اقتصادي متواضع يعود إلى رفع الإغلاقات الداخلية (مع استمرار النفاذ المحدود لسوق العمل الإسرائيلي). أما الفرضية الثانية فهي أكثر تفاؤلا إذ تركز على إمكانية وصول أكبر لسوق العمل الإسرائيلي. مع افتراض أن جميع العناصر الأخرى ثابتة، وبخاصة العناصر التي تتعلق بالبطالة، باعتبار زيادة القوى العاملة تتحقق من خلال إعادة توظيف من هم خارج نطاق سوق العمل في الوقت الحالي، وبالتالي نأخذ بالاعتبار التفاوت في قدرة الأسر على الإستفادة من الانتعاش الاقتصادي.

٤٨. يساهم رفع الإغلاقات الداخلية من تخفيض معدلات الفقر بنسبة تقارب ١٪. لقد ازداد عدد العاطلين عن العمل في الأراضي الفلسطينية بمقدار ١٣٣،٠٠٠ شخصاً في عام ٢٠٠٣، مقارنة بالأشهر الـ١٢ التي سبقت الانتفاضة (تشرين الأول ١٩٩٩ – أيلول ٢٠٠٠)[٥٣]. مع الافتراض، بناء على النموذج الأول، أنه تم استيعاب نصف هؤلاء العاطلين عن العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأن عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية (إضافة إلى موارد الدخل الأخرى بما فيها المساعدات) بقي على المستوى الذي كان عليه في العام ٢٠٠٣. فإن معدل البطالة سوف ينخفض بنسبة ١٧٪ (مقارنة بـ ٢٦٪ في العام ٢٠٠٣)، مما يساهم بتخفيض نسبة الفقر بمقدار ١٪، (أي ان ٣٥،٠٠٠ شخصاً سيخرجوا من دوامة الفقر).

٤٩. العودة السريعة إلى ما قبل الانتفاضة قد يخفض معدل الفقر بنسبة ٣٪. يفترض النموذج الثاني أن معدلات البطالة ستنخفض لتعود إلى ما كانت عليه قبل الانتفاضة (١٠٪ مقارنة بـِ ٢٦٪ عام ٢٠٠٣). كما تفترض ارتفاع مستويات المشاركة في القوى العاملة إلى ما كانت عليه قبل الانتفاضة (٤٢٪ مقارنة بـِ ٤٠٪ عام ٢٠٠٣)، وأن عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية سوف يصل إلى ما كان عليه قبل

[٥٢] تستخدم متغيرا للتراجع أللوغاريتمي لمحددات الفقر المبينة في النص الأساسي بهدف الوصول إلى تلك التصورات. ونقوم باستبدال عدد العمال العاطلين عن العمل الذين كانوا في السابق يعملون في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية إلى عدد العاملين في الأسر حتى نفهم بشكل أفضل الأثر المحتمل على مستوى الأسر لإعادة فتح سوق العمل الإسرائيلي. ولكن على المستوى الصغير جدا، فإن هذا التقدير يساوي بالتحديد التقدير المبين في النص الأساسي.

[٥٣] منذ اندلاع الانتفاضة، تم فقدان ٤،٠٠٠ وظيفة. وقد تم خلق ٤٣،٠٠٠ وظيفة في الضفة الغربية وغزة ولكن فقدت ٨٣،٠٠٠ وظيفة في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية. في الوقت ذاته زاد حجم القوة العاملة بمقدار ٩٣،٠٠٠ شخص. وانخفض معدل المشاركة من ٤٢ % إلى ٤٠ % وترك نحو ٢٠،٠٠٠ شخص القوة العاملة. المصدر: تقديرات فريق عمل البنك الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بناء على مسوح القوة العاملة التي أصدرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

الانتفاضة (١٤٠،٠٠٠ مقابل ٥٧،٠٠٠ عام ٢٠٠٣). فإن معدل الفقر سوف ينخفض بنسبة ٣٪، (نحو ١٢٠،٠٠٠ شخصاً سيخرجوا من دوامة الفقر).

نتائج المحاكاة للنماذج الميكرو–اقتصادية

السيناريوهات	المرجع	١	٢	٣
معدل الفقر (٪)	١٦,٢	١٥,٣	١٣,١	١٢,٥
عدد الفقراء بالآلاف	٦٠٧	٥٧٢	٤٩٠	٤٦٥
معدل البطالة (٪) أ/	٢٥,٦	١٤,٢	٩,٩	٩,٩

٥٠. القضاء على البطالة يؤدي إلى تحسين وضع الفقراء على المدى القصير (النموذج الثالث). يفترض *النموذج الثالث* أن جميع الفقراء قد يحظون بفرص عمل، وبالتالي انتعاش قوي في الاقتصاد ترافقه سياسات عالية الفعالية. بالرغم من تلك الافتراضات، سوف يبقى معدل الفقر أعلى من ١٠٪ (حوالي ١٢,٥٪). يمكن إيعاز ذلك إلى انخفاض معدلات المشاركة بين الفقراء وإلى حقيقة أن نسبة عالية من الفقراء صنفوا كعاملين في الفترة الحالية. بينما تظهر النتائج أنه إذا تم خفض معدل حجم الأسر الفقيرة (٨,٨ فرد) إلى حجم الأسر غير الفقيرة (٦,٣ فرد) فذلك يساهم بتخفيض معدلات الفقر بنسبة ٧٪. كما أن رفع المستوى التعليمي للبالغين الفقراء (٨,٢ سنوات دراسية) إلى المستوى التعليمي لغير الفقراء (٩,٥ سنوات دراسية) يساهم في تخفيض معدل الفقر بنسبة ٢٪.

٥١. الفرضيات توضح الأثر المحدود لخلق الوظائف على تخفيض معدلات الفقر على المدى القصير. قد تميل النماذج المقترحة إلى التشاؤمية إذ أنها لا تفترض أي تغيير على الأجور، وفي الواقع فإن الزيادة الكبيرة في الأجور الفعلية لن تزيد فقط من الأثر الهامشي للعمل على وضع الفقر ولكنها ستزيد أيضاً من معدل المشاركة في سوق العمل[٥٤]. ففي حين أن رفع الإغلاقات من شأنه أن يزيد عدد الوظائف، إلا أنه من غير المحتمل أن يؤدي ذلك إلى زيادة في معدلات الأجور. حيث أنه بين عامي ٢٠٠٠ (بداية الانتفاضة) و٢٠٠٢ بقيت الأجور الفعلية في الضفة الغربية وقطاع غزة على حالها، في حين أن معظم التعديلات على سوق العمل كانت على شكل تخفيض في عدد الوظائف. مقابل ذلك، فقد شهدت سنة ٢٠٠٣ نهوضاً كبيراً في عدد الوظائف في الضفة الغربية وقطاع غزة +٢١٪، (*الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مسح القوى العاملة*)، في حين تراجعت الأجور الفعلية

[٥٤] انظر Astrup and Dessus (2002)، حيث تم تقدير بطريقة القياس الاقتصادي أثر الأجور الفعلية على المشاركة في القوى العاملة ويجد علاقة إيجابية وكبيرة بشكل ثابت بينهما .

بنسبة ٣٪. وقد وضعت تفسيرات عدة لتوضيح السبب الذي حال دون تأدية الأجور دورها كأداة لملاءمة العرض والطلب في سوق العمل[٥٥]. بالرغم من ذلك، إن العودة إلى ظروف سوق العمل ما قبل الانتفاضة من غير المحتمل أن تسبب زيادة كبيرة في الأجور الفعلية إلا إذا ترافقت مع مكاسب كبيرة في الإنتاجية. كما أن، الحد من الإغلاقات لن يؤدي إلى مستويات الإنتاجية التي كانت عليها قبل الانتفاضة بسبب التدمير الحاصل في البنية التحتية وفقدان الأسواق الخارجية وفصل الشبكات الاقتصادية خلال الأزمة.

٥٢. خلق فرص عمل بأجور مرتفعة للفقراء "الممكن تشغيلهم" ترتبط بأجندة تنمية اقتصادية فلسطينية. في آخر تقييم أعده البنك الدولي (٢٠٠١) عن الفقر، طرح المفهوم التالي: "أن إمكانية خلق وظائف ذات أجور مرتفعة وإنتاجية عالية للفقراء، تكمن في تنمية قطاع خاص متوجه نحو التصدير. قد تفيد زيادة الصادرات على وجه الخصوص الفقراء الذين يعملون بشكل كبير في وظائف متدنية الأجور في القطاعات التي تنتج بضائعاً يمكن الاتجار بها سواء في الزراعة والصناعة... فبالنسبة لاقتصاد صغير بحجم الاقتصاد الفلسطيني، تعتمد التنمية على المدى البعيد، على خلق روابط مع الأسواق الخارجية. ما لم يتم توسيع أسواقه الخارجية، فإن الاقتصاد الفلسطيني سيواجه صعوبة في اجتذاب استثمارات جديدة وزيادة إنتاجية العامل. بسبب القيود التي يفرضها النمو البطيء في الطلب المحلي، فإن الزيادة السريعة للعرض في القوى العاملة ستؤدي إلى تخفيض الأجور الفعلية وزيادة البطالة وبالتالي زيادة معدلات الفقر." قد تكون هذه الاعتبارات صالحة في هذه الفترة أكثر من أي وقت مضى، حيث إن فرص العمل (الضئيلة) للعمال الفلسطينيين في السوق الإسرائيلي لم يعد بإمكانها التعويض عن القدرة الفلسطينية المحدودة للتجارة العالمية (بما في ذلك إسرائيل). في حين أن فرص التجارة لا يمكنها أن تضمن زيادة في الإنتاجية، فلا بد أنها شرط ضروري لتطوير الاقتصاد الفلسطيني وقد تؤدي كذلك دورا مساعدا في الاستثمار (العام والخاص) والمنافسة وتوزيع الموارد. لكن يبقى هناك عائقان يحدان من الفرص التجارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. العائق الأول هو الكلفة الباهظة للمعاملات، ويعود ذلك إلى الإغلاقات الداخلية والقيود المفروضة على الحدود والإجراءات الأمنية التي تفرضها إسرائيل. والعائق الثاني يكمن في الإمكانية المحدودة التي تتمتع بها

[٥٥] مع بدء الانتفاضة، العلاقة التي تكون عادة سلبية بين الأجور الحقيقة والبطالة (والتي كانت كبيرة خلال الفترة ١٩٩٥ – ٢٠٠٠) انتهت: زادت الأجور الحقيقية بشكل مترادف مع البطالة. ويرجع هذا بشكل أساسي إلى زيادة الانقسام في أسواق العمل حيث إن الإغلاقات ومنع التجول حد من قدرتها على التجاوب مع العرض والطلب (البنك الدولي ٢٠٠٣). لم يتمكن العمال من الوصول إلى أماكن عملهم وظلوا في حالة بطالة حيث إن القيود على الحركة منعتهم من البحث عن عمل في مكان آخر في حين كانت تواجه الشركات نقص في العمالة وبالتالي لم يكون لديها ما يشجعها على تخفيض رواتب عمالها. على العكس، عندما يتم تخفيف الإغلاق ومنع التجول عام ٢٠٠٣ أصبحت حركة العمال أسهل، وكان الحد الجزئي من عملية تقسيم أسواق العمل قد ضغط باتجاه انخفاض الأجور المحلية. الأثر الدامج قد يوضح أيضا لماذ لم تؤدِ الأجور الحقيقية إلى تراجع كبير في معدلات البطالة عام ٢٠٠١-٢ (ولم تزيد عام ٢٠٠٣): الوظائف ذات الأجور المنخفضة (التي بدون حماية وعرضة للانكشاف) تراجعت مقارنة بإجمال العمالة في ٢٠٠١-٢٠٠٢ (وزادت عام ٢٠٠٣)، وبالتالي مارست ضغطا باتجاه الأعلى على معدل مستويات الأجور.

الضفة الغربية وقطاع غزة للحصول على بضائع رخيصة من الأسواق العالمية نتيجة لنظام الاتحاد الجمركي المفروض حاليا مع إسرائيل (مما يعتبر مؤذيا مقارنة بالأسعار العالمية للواردات من باقي أنحاء العالم)[٥٦].

٥٣. على المدى الطويل، فإن السياسات المتعلقة بالتعليم ونسبة المواليد تعتبر من العوامل الحيوية التي تساهم في تقليص الفقر. إن التحصيل العلمي وعدد المعالين في كل أسرة هما العنصران الأكثر ارتباطاً وأهمية للحد من الفقر. وفي هذا السياق، فإن توفير التعليم للجميع يبقى العنصر الأساسي لأي برنامج يهدف إلى الحد من الفقر لشدة تأثيره على الإنتاجية وعلى تخفيض معدلات الإنجاب. إن رفع مستويات التعليم بحد ذاتها، على أية حال، قد لا يكون كافياً للحد من معدلات الإنجاب[٥٧]، وهناك ضرورة لبذل جهود إضافية للحد من معدلات النمو السكاني بهدف التقليص الدائم للفقر.

٥٤. الفقر سيظل سائداً في الأراضي الفلسطينية على المدى المنظور، وستبقى الحاجة للمساعدات المباشرة. إن المساعدات الطارئة قد ساهمت بشكل جيد (حسب المقاييس الدولية) في الأزمة الحالية (حتى إذا كان مجال التغطية بحاجة للتوسيع)، ومن شأن الانتعاش الاقتصادي أن يقلص الحاجة لمثل هذه المساعدات. لكن جزءا كبيرا من الفقراء، (حوالي ١٠٪) سيستفيد من الانتعاش على المدى القصير حيث أن فقرهم مزمن. كذلك فإن أجندة/ برنامج/ سياسة الحد من الفقر ستبقى ملحة. ويجدر التركيز المستمر على تحسين وزيادة كفاءة المؤسستين الرئيستين العاملتين على الحد من الفقر وهما وزارة الشؤون الاجتماعية والأنروا، وذلك من خلال برامج المساعدات المخصصة للحالات المستعصية، والتي ما زالت لا تتلقى ما يكفيها من تمويل (البنك الدولي، ٢٠٠٢أ).

[٥٦] في حين أن مثل هذا النظام قد يشكل أفضل حل في البداية في بيئة تتسم بالسلام، حيث يكون الاندماج الاقتصادي هو المحرك الرئيسي للتوافق في الإنتاجية بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل (البنك الدولي ٢٠٠٢ب)، إلا أنه لا يمكن الدفاع عنه في ظل البيئة السياسية الحالية التي لا يمكن التنبؤ بتطوراتها (مجموعة إكس، ٢٠٠٤).

[٥٧] إن التقدم الكبير في مجال التعليم الذي تم تحقيقه خلال العقود الأربعة الماضية في الضفة الغربية وقطاع غزة لم يؤد إلى تراجع كبير في معدلات الإنجاب.

كيف من الممكن تـوسيع حلقة معلوماتـنا عن الفقر؟

٥٥. التحديد الدقيق لخط الفقر المطلق سيدخل تحسينات ملموسة من حيث نوعية المقارنة الزمنية عند إجراء تقديرات الفقر. من الممكن إدخال التحسينات على التقديرات المستقبلية للفقر في الضفة الغربية وقطاع غـزة مـن خلال تأسيس خط فقر يكون مبنيا على (أ) النظام الغذائي الفلسطيني؛ (٢) الأخـذ بالاعتبـار التفـاوت في النظـام الغذائي للبالغين والأطفال؛ (٣) معدل الأسعار في كل من الضفـة الغربيـة وقطـاع غـزة كـل علـى حـدا، وذلـك لتفاوت الأسعار بينهما نتيجة الحصار المفروض على حركة البضائع وبالتالي فهما يشكلان سوقين مختلفين تتفاوت بينهما الأسعار بشكل كبير.

٥٦. الإحصاءات المنتظمة للإنفاق والاستهلاك من العناصر البالغة الأهمية لتصميم سياسات ترمـي إلى الحـد من الفقر. إن استمرارية تنفيذ مسح إنفاق واستهلاك الأسرة توفـر معلومـات مفيـدة حـول التغـيرات علـى واقـع ومحددات الفقر، مما يمكن صانعي السياسات والهيئات المانحة من التعامل مع مثل تلك التغيرات. هذا بالإضافة إلى تنفيذ مسوح على غرار المسح الوطني للفقر، يمكن تنفيذها بين دورات مسح إنفـاق واسـتهلاك، مـن أجـل إتاحـة المجال للمقارنة. يتطلب ذلك تصميم استمارات تتضمن بعض النقاط المتداخلـة في مـا يتعلـق بالنفقـات والبيانـات الخاصة بها.

الملحق الأول

ضرورة استخدام المقارنات الحالية مع معدلات ما قبل الأزمة بمنتهى الحذر

التقديرات الحالية للفقر تقارب المعدلات في فترة ما قبل الأزمة، كما وردت في مسح انفاق واستهلاك الأسرة ١٩٩٨. يضم مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الذي نفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام ١٩٩٨ معلومات مفصلة عن ٧٥٠ نوعا من السلع والخدمات التي تستهلكها الأسر، وهو يعتبر أفضل مصدر للبيانات حول معدلات الفقر المتوفرة لما قبل الأزمة. وقد بلغ معدل الفقر ٢٣٪ للعام ١٩٩٨[٥٨]. نظرا لأن المؤشرات الاقتصادية استمرت في التحسن ما بين ١٩٩٨ وأيلول ٢٠٠٠، فمن المحتمل أن معدل الفقر قد سجل نسبة أقل من ٢٣٪ عشية الأزمة.

تقديرات الفقر الحالية لا يمكن مقارنتها مع معدلات ما قبل الأزمة التي تم استخلاصها من مسح الإنفاق والاستهلاك. تقديرات الفقر مثل تلك التي نفذها البنك الدولي[٥٩]، يشوبها الغموض بسبب اعتمادها على فرضيتين مبسطتين. أولا، نظراً لقلة المعلومات حول التوزيع الحالي للاستهلاك فإن التقديرات تفترض أن هذا التوزيع قد بقي على حاله منذ العام ١٩٩٨ وأن معدل الاستهلاك فقط يؤثر على معدلات الفقر[٦٠]، وثانيا، ترتكز التقديرات على تقدير الاستهلاك الخاص وهذا عادة ما يتم على أساس صيغة معينة، وهي بالتالي عرضة للخطأ.

غالبية تقديرات الفقر المبنية على المسوح الحالية لا يمكن مقارنتها بمسح الإنفاق والاستهلاك ١٩٩٨، وذلك لأسباب منهجية. تم الحصول على عدة تقديرات للفقر من خلال تنفيذ مسوح عديدة منذ شهر تشرين الأول ٢٠٠٣. ولأسباب مختلفة، لم تكن تقديرات الفقر هذه قابلة للمقارنة مع تلك التي تم الحصول عليها من مسح الإنفاق والاستهلاك. السبب الأول يعود لاختلاف المنهجية، حيث لم تكن الاستمارات الإحصائية مفصلة (كطرح سؤال واحد فقط عن الدخل الإجمالي مقابل ٧٥٠ سؤالاً يطرح في مسح الإنفاق والاستهلاك)، وعليه فإن الأسر عادة ما تعطي تقديرات أقل فيما يخص معدلات الاستهلاك[٦١]. وقد يزيد ذلك بالنسبة للأسر الأكثر غنا إذ أن أنماط استهلاكها معقدة (وخصوصاً في ما يتعلق بالتفاوت الكبير للاستهلاك غير الغذائي). نتيجة

[٥٨] يرجى مراجعة البنك الدولي (٢٠٠١ ب)

[٥٩] لقد أورد البنك الدولي تقديرات كلية للفقر في تقديرين للوضع في الانتفاضة (انظر البنك الدولي (٢٠٠٤أ) والبنك الدولي ٢٠٠٣). وجد التقدير الأول أن معدل الفقر كان على التوالي ٢١، و٣٣ و٤٦ % في الأعوام ١٩٩٩، و٢٠٠٠ و٢٠٠١. التقدير الثاني للفقر أورد معدلات فقر وصلت على التوالي إلى ٢٠ و٣١ و٤٦ و٥٩ % من السكان في الأعوام ١٩٩٩، و٢٠٠٠، و٢٠٠١، و٢٠٠٢.

[٦٠] بين العامين ١٩٩٦ و١٩٩٨، ساهمت التغيرات في أنماط التوزيع في الحد من معدل الفقر بنسبة ١,٧ %.

[٦١] انظر على سبيل المثال البنك الدولي (٢٠٠١ج)

لذلك، فإن تقديرات الفقر التي ترتكز على استمارات أقل تفصيلاً، عادة ما تكون أعلى من تلك التقديرات التي ترتكز على الاستمارات الأكثر تفصيلاً. والسبب الثاني هو أن مسح الإنفاق والاستهلاك يحتوي على بيانات تتعلق بنسب الاستهلاك في حين أن معظم المسوح التي تمت مؤخرا تستخدم بيانات عن الدخل. رغم أن استهلاك الأسر على المدى البعيد يرتبط بشكل وثيق بدخلها، إلا أنه غالباً ما تختلف معدلات الاستهلاك عن نسب الدخل[٦٢]. اما السبب الثالث والأخير يعزى للتفاوت في فترة الاسناد الزمني للمسوح، مما يزيد من صعوبة عملية المقارنة. تعكس بيانات مسح الإنفاق والاستهلاك، التي تم جمعها على مدى سنة كاملة، أنماط الاستهلاك الموسمية، بعكس المسوح الأخرى. بناء على تلك الأسباب، فإن معدلات الفقر المبنية على السموح الحالية من غير الممكن مقارنتها بشكل دقيق مع معدلات الفقر التي بنيت على مسوح تم تنفيذها في فترة ما قبل الأزمة (خاصة مسح إنفاق واستهلاك الأسرة).

إن المسح الوطني للفقر المستخدم في هذا التقرير قابل للمقارنة مع مسح الإنفاق والاستهلاك ١٩٩٨ بشكل أكبر من غيره من المسوح. يمكن اعتبار أن الأسئلة الـ ٣٦ التي تم طرحها عن موضوع الاستهلاك في استمارة المسح الوطني للفقر أدق من طرح سؤال واحد عن هذا الموضوع، إلا أنها تفتقر إلى الكثير من التفاصيل. نتيجة لذلك، فإن معدلات الفقر التي يتم استخلاصها من المسح الوطني للفقر قد تكون أعلى من تلك التي تستنتج من خلال مسح شبيه بمسح الإنفاق والاستهلاك، حتى إن لم يطرأ تغييراً مطلقاً على إنفاق الأسر الفعلي. كذلك، ولحقيقة أن المسح الوطني للفقر قد تم تنفيذه في شهر واحد – كانون أول ٢٠٠٣ – مقارنة بتغطية مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الذي تم تنفيذه على مدار سنة كاملة، فإن قيود أخرى تفرض على عملية المقارنة. لكن في هذه الحالة من المحتمل أن معدل الفقر الذي يتم استنتاجه بشكل مباشر من خلال المسح الوطني للفقر يبالغ في تقدير الاستهلاك السنوي للأسر، إذا ما تم افتراض العناصر الموسمية. في الفترة بين ١٩٩٦ و١٩٩٨ هناك ارتفاع في معدل استهلاك الفرد عن متوسط استهلاكه في السنة الحالية بنسبة ١٠٪.

[٦٢] كذلك، فإن العلاقة بين الدخل والاستهلاك تتغير بتغير الظروف الاقتصادية. عادة ما يكون الاستهلاك أقل من الدخل خلال الأوقات الجيدة عندما يكون بإمكان الأسر أن تدخر جزءا من دخلاها. في الأوقات الصعبة تميل الأسر إلى السحب من مدخراتها حتى تتمكن من المحافظة على مستويات دخل تتعدى دخلها الحالي.

الملحق الثاني

تعريف خط الكفاف "Subsistence Poverty Line"

خط الفقر الرسمي

يشمل خط الفقر الرسمي عناصر غير تلك التي تتعلق بالغذاء. الخط الرسمي للفقر (المشار إليه في هذا التقرير) هو الخط الذي حددته السلطة الفلسطينية، والذي يسمح باستهلاك سلة من السلع بما فيها المأكل والملبس والمسكن والأدوات المنزلية والأسرة والرعاية الصحية والرعاية الشخصية والمواصلات والتعليم.

تم تحديد خط الفقر بطريقة يتم من خلالها تفادي الأمور المتعلقة بمستوى استهلاك الأطفال. يمكن عندها تعديل خط الفقر لكل أسرة على حدا بحسب اختلاف حجمها والفئات العمرية التي تتضمنها (عدد الأطفال في مقابل عدد البالغين). يفترض أن نسب الاستهلاك لدى الأطفال أقل من تلك التي تخص البالغين، وفي حين أن الأسر الأكبر حجماً تستهلك أكثر من الأسر الأصغر حجماً، إلا أن الإنفاق في الأولى ليس رقما يمكن مضاعفته حسب العدد مقارنة بالإنفاق لدى الثانية، إذ أن هناك عناصر معينة تعتبر مشتركة (مثل السكن. فعلى سبيل المثال تكلفة السكن لعائلة تضم ستة أفراد أكبر من تكلفة السكن لعائلة تضم ثلاثة أفراد ولكنه أحيانا أقل من نصف ما تنفقه العائلة ذات الثلاثة أفراد). المعادلة المستخدمة لتعديل خط الفقر الرسمي لمختلف الأسر هي كما يلي:

$$E=(A+0.46*C)^{0.89}$$

حيث أن:

(E) هو مستوى الإنفاق المرتبط بخط الفقر لذلك النوع من الأسر.

(A): عدد البالغين في الأسرة، و(C) : هو عدد الأطفال.

خط الكفاف "Subsistence Poverty Line":

تم اقتباس خط الكفاف من الدراستين التي أعدهما: شعبان والبطمة (١٩٩٥) وشعبان (١٩٩٧). يرتكز هذا الخط على تكلفة تلبية الاحتياجات الغذائية (بحسب ما حددته منظمة الأغذية الدولية ومنظمة الصحة العالمية) بالإضافة لمضاعف يسمح باستهلاك بعض الأغراض الأساسية الأخرى. حيث تم الاعتماد على سلة الغذاء لتلبية الاحتياجات الغذائية والتي استخدمت لدراسة للفقر والتغذية في الأردن. تم استخدام هذه السلة نظرا لتشابه العادات الاستهلاكية بين الفلسطينيين والأردنيين فيمكن لسلة الغذاء هذه أن تؤدي الغرض كأساس معقول لخط الفقر الفلسطيني. تم احتساب تكلفة شراء السلة الغذائية باستخدام أسعار البيع بالمفرق التي كانت سائدة في منطقة

بيت لحم في حزيران ١٩٩٥. أما تكلفة تلبية المتطلبات الغذائية للشخص فقد تم تقديرها بـ ٢٥١ دولار سنويا أو ١٢٨ شيكل شهريا في كانون أول ٢٠٠٣.

الحد الأدنى للمصروف على المواد غير الغذائية تم الحصول عليه من خلال تقدير حصة الاستهلاك غير الغذائي لأولئك الذين يستهلكون ١٢٨ شيكل شهريا. تم تقدير المبلغ بـ ٧٧ شيكل، باستخدام عدة طرق مختلفة: (١) متوسط الاستهلاك على المواد غير الغذائية لأولئك الذين يستهلكون نحو ١٢٨ شيكل، (٢) استخدام علاقتين اقتصاديتين قياسيتين بين استهلاك الغذاء والاستهلاك الكلي. توصلنا من خلال الطريقتين إلى قيمة قريبة من ٧٧ شيكل.

بالنظر إلى الاستهلاك الغذائي لكل فرد بين أولئك الذين يبلغ استهلاكم الكلي ١٢٨ شيكل بالإضافة إلى نسبة مقدارها ±١٥٪ (١٠٨ شيكل و١٤٧,٢ شيكل). بلغ متوسط الإنفاق على المواد غير الغذائية ٧٧ شيكل، وهذا ما تم اعتباره بمثابة الحد الأدنى من الاستهلاك على المواد غير الغذائية، وبإضافته للحد الأدنى من الاستهلاك الغذائي (أي ١٢٨ شيكل)، نحصل على خط الكفاف والبالغ ٢٠٥ شيكل لكل شخص شهريا.

النتيجة نفسها تم التوصل إليها من خلال بناء نموذج اقتصادي يربط بين قيمة الاستهلاك على الغذاء والاستهلاك الكلي. تم بناء نموذج اقتصادي، باستخدام معادلة تباين "regression" تربط بين لوغاريتم استهلاك الفرد على المواد الغذائية ولوغاريتم الاستهلاك الشهري للفرد.

LFC : logarithm of food consumption per capita.
LCC: logarithm of consumption per capita.

Dependent variable: LFC
Number of observations: 3103

Mean of dependent variable	= 5.24173
Std. dev. of dependent var.	= .901916
Sum of squared residuals	= 573.596
Variance of residuals	= .184971
Std. error of regression	= .430083
R-squared	= .772683
Adjusted R-squared	= .772609
Durbin-Watson statistic	= 1.65012
Sum of weights	= 3103.00
F-statistic (zero slopes)	= 10540.7
Schwarz Bayes. Info. Crit.	= -1.68302
Log of likelihood function	= -1892.83

	Estimated Coefficient	Standard Error	T-statistic
C	-1.05017	.061768	-17.0017
LCC	1.02003	.993520E-02	102.668

Source: World Bank and PCBS Staff calculations based on NPS

بناء على نتائج التحليل، إن الفرد الذي متوسط استهلاكه الشـهري ١٢٨ شـيكل، يخصـص منـها ٤٩,٤ شـيكل للانفاق على المواد الغذائية *[(49.4 = exp(-1.05+1.02*ln(128))]*، والباقي (٧٨,٦ شيكل) يتم صرفـه علـى المواد غير الغذائية وهذه القيمة قريبة من النتيجة التي تم التوصل إليها من خلال النموذج الأول (٧٧ شيكل).

هذا كما تم استخدام نموذج اقتصادي أخر مبني على حصة الاستهلاك الغذائي (*SH*) مـن الاسـتهلاك الكلـي مقسمة على الحد الأدنى من المواد الغذائية اللازمـة (*LREL*) (البنـك الـدولي ١٩٩٩). حيـث تم احتسـاب الحد الأدنى من الاستهلاك على المواد غير الغذائية من خلال العلاقة التالية: Zf (2-c)

حيث أن،

Zf: الحد الأدنى للاتفاق على المواد الغذائية (١٢٨ شيكل)،

c: الحد الثابت للتقدير: (constant: intercept of the estimation)

Dependent variable: SH
Number of observations: 3103

Mean of dependent variable	= .428535
Std. dev. of dependent var.	= .156299
Sum of squared residuals	= 75.0249
Variance of residuals	= .024194
Std. error of regression	= .155543
R-squared	= .995814E-02
Adjusted R-squared	= .963888E-02
Durbin-Watson statistic	= 1.60635
Sum of weights	= 3103.00
F-statistic (zero slopes)	= 31.1908
Schwarz Bayes. Info. Crit.	= -3.71712
Log of likelihood function	= 1263.09

	Estimated Coefficient	Standard Error	T-statistic
C	.402120	.549252E-02	73.2123
LREL	.020067	.359315E-02	5.58487

Source: World Bank and PCBS Staff calculations based on NPS

بناء على هذا النموذج، قد بلغ مقدار خط الفقر ٢٠٥ شيكل [205 = (2-0.40212)*128]، وعليه يبلغ مقـدار الحد الأدنى للاستهلاك على المواد غير الغذائية ٧٧ شيكل، مما يؤكد على النتائج التي تم التوصل إليها سابقاً.

بناء على نتائج النماذج/ الطرق السابقة، تم تحديد خط الكفاف للفرد الواحد "subsistence povety line" بـِ ٢٠٥ شيكل شهريا. تمكن هذا الشخص من استهلاك الحد الأدنى مـن السـعرات الحراريـة إضافـة إلى تغطيـة نفقات مواد غير غذائية مثل المسكن والملبس.