



الإنفاق الحكومي على القطاع الاجتماعي من منظور العدالة الاجتماعية



الإنفاق الحكومي على القطاع الاجتماعي من منظور العدالة الاجتماعية

إعداد:
د. بكر اشتية

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"
رام الله - فلسطين

2018

الإيفاق الحكومي على القطاع الاجتماعي من منظور العدالة الاجتماعية

مشروع "التمويل من أجل التنمية" 2018

الطبعة الأولى. تشرين الثاني 2018

منشورات مفتاح 2018

حقوق الطبع والنشر محفوظة لمؤسسة مفتاح:



بدعم من مؤسسة أوكسفام، 2018

إعداد: د. بكر اشتية

طاقم مفتاح:

مديرة برنامج حوار السياسات والحكم الرشيد
منسق مشروع "التمويل من أجل التنمية"

لميس الشعيبي - الخنتولي
حسن محاريق

ترجمة الملخص التنفيذي: أرسين أغازريان

محتوى هذه الدراسة لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.
الكاتب يتحمل كامل المسؤولية عن كل المعلومات والآراء الواردة في الدراسة.

المحتويات

كلمة مفتاح	4
ملخص تنفيذي	6
تقديم	14
من العدالة الاجتماعية إلى الشمول الاجتماعي	16
هيكل الإنفاق العام الفلسطيني	22
النفقات العامة من وجهة نظر الشمول الاجتماعي	26
التوصيات	56
المصادر والمراجع	66

كلمة مفتاح

كلمة مفتاح

تأتي أهمية هذه الدراسة كونها تتناول موضوعاً يحتل مكانة متميزة بين العوامل المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لصالح المنفعة العامة. لذلك، فإن دراسة التوجهات الحكومية، وهيكل الإنفاق العام، تساعد في بلورة سياسات أكثر شمولاً، انطلاقاً من أن الإنفاق الحكومي يمثل أهم متغير حكومي بالنسبة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في ظل غياب أو ضعف الأدوات الأخرى التي توفرها طبيعة السوق الحر. نتيجة للواقع الذي يعيشه الفلسطينيون كدولة تحت احتلال مباشر، يتحكم في كل المصادر الضامنة لتحقيق تنمية مستدامة.

وتسلط الدراسة الضوء على الإنفاق العام على القطاع الاجتماعي بنوعيه: التحويلات الاجتماعية العينية كتلك المبالغ التي تخصص لإنتاج سلع وخدمات، بهدف حماية الحقوق المدنية والاجتماعية لجميع الفئات المجتمعية، كالخدمات الصحية، والتعليمية، أو التحويلات النقدية التي تخصص لصالح حماية الفئات الاجتماعية المهمشة، في إطار بلورة التدابير اللازمة لخفض معدلات اللامساواة بين الفئات المجتمعية، وخلق بيئة اجتماعية واقتصادية تسمح بالوصول المتكافئ للخدمات والفرص، والعمل على ضمان استمرارية تدليل العقبان التي تقف حائلاً أمام مشاركة المواطنين في إدارة شأنهم العام.

وينبع اهتمام المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح" بهذا الموضوع، انطلاقاً من التوجه الاستراتيجي المبني على المساهمة في التأثير على مستوى التشريعات والسياسات العامة، بما يضمن حمايتها للحقوق المدنية والاجتماعية لجميع الفئات المجتمعية، والتزامها بإعمال مبادئ الحكم الصالح في إدارة السياسات المالية العامة، وذلك في إطار مشروع "التمويل من أجل التنمية"، الذي تنفذه مفتاح بالشراكة مع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، ومعهد الأبحاث التطبيقية- القدس "أريج"، وبدعم من مؤسسة أوكسفام، حيث إن نتائج هذه الدراسة توضح مسارات سياسات الإنفاق العام، بما فيها من فجوات تمويلية ضمن القطاع الاجتماعي والاقتصادي. وتطرح "مفتاح"، من خلال هذه الدراسة، عدداً من التوصيات التي من شأنها أن تشكل قاعدة صلبة لتدخلات الجهات ذات العلاقة؛ سواء أكانت مراكز المسؤولية في الجهات الرسمية أم مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة.

وأخيراً، نتقدم في مؤسسة "مفتاح" بجزيل الشكر إلى جميع من ساهم في إنجاز هذا العمل، وإلى أعضاء الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة، الذين عملوا على إغناء توصيات هذه الدراسة، وإلى كل من تعاون معنا من مراكز المسؤولية والجهات ذات العلاقة، لما لها من دور في توفير البيانات المطلوبة، كما نتوجه بالشكر إلى المؤسسات الشريكة ومؤسسة أوكسفام.

ابتسام الحصري
المدير التنفيذي

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - "مفتاح"

ملخص تنفيذي

نحو استراتيجية إنفاق حكومي منسجمة مع معايير الشمول الاجتماعي

ملخص تنفيذي

مقدمة:

تأخذ الموازنة العامة أهميتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من كونها الأداة الأكثر جدلاً وتأثيراً على الخطط التنموية. فمن خلالها تُرسم سياسات الدولة المالية بشقيها الإيرادات والنفقات. ومن برامجها نستشف مدى جدية الحكومة في تحسين نوعية الحياة المقدمة للمواطنين.

ونظراً لغياب الجهة الممثلة للمواطن في عملية الرقابة على المال العام، والمتمثلة بالمجلس التشريعي الفلسطيني، يأتي دور مؤسسات المجتمع المدني بصفتها المجتمعية المرتكزة على قاعدة التشاركية. لا المزاحمة لسياسات الحكومة ووزارة المالية في آليات ومراحل وخطوات إعداد الموازنات العامة، والرقابة على حساباتها الختامية.

وبناءً عليه، جاءت هذه الورقة لتسلط الضوء على أهمية تعريف وقياس ومراقبة معايير الشمول الاجتماعي في فلسطين. كامتداد لمفهوم العدالة الاجتماعية، والوقوف على دور الإنفاق الحكومي في إنفاذ تلك المعايير ضمن الموارد المالية المتاحة. إضافة إلى الوقوف على فجوات الإنفاق العام لمراكز المسؤولية في الحكومة الفلسطينية، وتناولها من حيث أبعادها التنموية الخاصة بقضايا الفقر، والتشغيل، والتعليم، والصحة، والنوع الاجتماعي، والعدالة بين الأجيال. بما لا يتعارض مع كل من محدودية الموارد المالية من جهة، والواقع الاقتصادي الذي تفرضه علينا دولة الاحتلال من جهة أخرى. مع التركيز على مراكز المسؤولية ذات الاتصال المباشر بمعايير الشمول الاجتماعي. وهي وزارات المالية، والتنمية الاجتماعية، والصحة، والتربية والتعليم العالي.

ومن أجل ذلك، قام الباحث باستخدام أرقام تقارير الحسابات الفعلية الشهرية للميزانيات المتعاقبة للسنوات العشر الماضية، مع اعتماد بيانات قانون الموازنة العامة للعام 2018.

تحليل هيكل الإنفاق العام:

خلصت هذه الورقة إلى العديد من النتائج على مستوى هيكل الإنفاق العام وعلاقته بإنفاذ معايير الشمول الاجتماعي. فقد اتسعت الهوة بين الإنفاق الجاري والإنفاق التطويري التنموي خلال السنوات العشر الماضية، حيث شكل الإنفاق الجاري (86.6%) من هيكل الإنفاق العام في السنوات الخمس الأخيرة. مقارنة مع (84%) للسنوات (2008 - 2012). الأمر الذي يعطي مؤشراً على استمرار المنحى الإغاثي الاستهلاكي للسياسات المالية الفلسطينية على حساب الإنفاق التطويري التنموي. ما يحد من قدرة الموازنة العامة على خلق مصادر تمويل ذاتية مستدامة. وبخاصة في ظل التراجع الملموس في حجم المساعدات والمنح الخارجية لدعم الموازنة الجارية.

أما من حيث تقسيم النفقات العامة على بعض القطاعات الختارة خلال السنوات العشر الماضية، فيتضح استحواذ المؤسسة الأمنية على ما متوسطه ربع النفقات العامة، وهي حصة توازي مجموع الإنفاق على بندي التعليم والصحة، فيما لم تتجاوز حصة وزارة الزراعة ما متوسطه (0.7%) من مجموع الإنفاق العام.

أما مخصصات وزارة التنمية الاجتماعية (مركزية)، فلم تتجاوز متوسط (5%) من مجموع الإفناق العام. والأمر ليس أفضل حالاً مع وزارات الحكم المحلي، والعمل، والاقتصاد الوطني (شاملة هيئة المدن الصناعية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وهيئة تشجيع الاستثمار). حيث كان نصيبها من مجموع الإفناق العام خلال السنوات العشر الماضية (1.5%، و0.3%، و0.5%) على التوالي.

وخلصت الورقة، كذلك، إلى ضرورة التنبيه إلى خصوصية حالة القدس الشرقية التي تفتقر إلى مرجعية إدارية فلسطينية موحدة، وبخاصة في قضايا الصحة والتعليم والدعم والتشغيل. فمن حيث برامج الدعم النقدي، لم تتجاوز حصة القدس الشرقية من إجمالي التحويلات النقدية المقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية (2.2%) من تلك التحويلات. أما فيما يخص ملف التعليم، فنجد أن احتياجات القدس في مجال التعليم أبعد من مجرد بنود إنفاق في الموازنة العامة، حيث تتعرض المدينة إلى مخططات تهويد كان أبرزها التهويد المنهج للمناهج الفلسطينية في مدارس المعارف، والبلدية، وبعض المدارس الأهلية والخاصة.

الفجوات التمويلية لمراكز المسؤولية:

من اللافت للانتباه وجود فجوات تمويلية بين كل من المغلطات المالية المقدمة من قبل وزارات التنمية الاجتماعية، والتربية والتعليم العالي، والصحة، في خططها الاستراتيجية (2017 - 2022) من جهة، والسقوف المالية المخصصة لتلك الخطط من قبل وزارة المالية من جهة أخرى، الأمر الذي أثر، وبشكل مباشر، على البرامج التنموية والتطويرية لتلك الوزارات ذات العلاقة المباشرة بمؤشرات العدالة والشمول الاجتماعي.

- **وزارة التنمية الاجتماعية:** بلغت الفجوة التمويلية لوزارة التنمية الاجتماعية (100) مليون دولار للأعوام الثلاثة (2017 - 2019) مجتمعة، وهي فجوة بلغت أقصاها في العام المالي 2017، حيث وصلت إلى (47) مليون دولار؛ أي (1%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة لتلك السنة. ويبدو أن فجوة التمويل تلك كانت على حساب برامج التمكين والتشغيل الاقتصادي لصالح برامج المساعدات النقدية، التي لم تتمكن حتى اللحظة من إحداث فارق ملموس على مستويات الفقر والبطالة، التي ارتفعت بشكل ملحوظ خلال السنوات الماضية، وبخاصة في قطاع غزة الذي تلقى (72%) من إجمالي تلك المساعدات، حيث وصلت معدلات الفقر للعام 2017 في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى (13.9%، و53%) على التوالي، لتشكل ما متوسطه (29.2%) في المناطق الفلسطينية، وهي النسبة الأعلى على امتداد السنوات العشر الماضية. في حين بلغت معدلات البطالة (17.9%، و43.9%) للضفة والقطاع على التوالي للعام نفسه، بمتوسط (27.7%) للمناطق الفلسطينية، وهي كذلك النسبة الأعلى خلال السنوات العشر الماضية.

- **وزارة التربية والتعليم العالي:** بلغت فجوة التمويل لوزارة التربية والتعليم العالي، بين المغلطات والسقوف المالية للسنوات (2017 - 2022)، ما إجماليه (593.6) مليون دولار، بمتوسط (100) مليون دولار سنوياً، أي ما لا يتجاوز (2%) من إجمالي الموازنة العامة، في حين ارتفعت فجوة الصرف الفعلي عن المبلغ المالي لتشكّل (20%) من المبلغ للعام 2017، بمبلغ (208.5) مليون دولار. ومن اللافت، هنا، أن تلك الفجوات جاءت على حساب التعليم العالي الذي حُرِم من أي مخصصات مالية في الموازنات المتعاقبة، (حيث إن أولوية الصرف في الوزارة هي لصالح التعليم الإلزامي، على اعتباره حقاً كفله القانون الأساسي)، الأمر الذي أدى إلى اضطرار بعض الجامعات إلى رفع سعر الساعة المعتمدة (ما أثر سلباً على معيار الحق في التعليم)، أو إلى تضخيم بعض التخصصات والبرامج الجامعية، من أجل تحسين مواردها المالية، دون أن يكون لتلك البرامج امتداد حقيقي في سوق العمل، علماً أن احتياجات التعليم العالي لا تتجاوز (30) مليون دولار سنوياً.

• **وزارة الصحة:** بلغت الفجوة المالية بين السقوف والمغلفات المالية لخطّة وزارة الصحة الاستراتيجية (2017 - 2022) ما مجموعه (662) مليون دولار، فيما بلغت فجوة الصرف الفعلي عن المغلف المالي (105.9) مليون دولار للعام المالي 2017؛ أي ما يشكل (19%) من إجمالي المغلف المالي. اقتطعت من المخصصات التشغيلية والتطويرية، علماً أن الأصل في الخطط الاستراتيجية التي تعدّها مراكز المسؤولية أن تنسجم مع الرؤيا الشمولية لوزارة المالية والتخطيط. وأن لا تزيد الانحرافات والفجوات المالية فيها عن هوامش معقولة قابلة للضبط.

أما بالنسبة لباقي مراكز المسؤولية ذات الاتصال المباشر بمعايير الشمول الاجتماعي التي لم تنجز بعد خططها الاستراتيجية متوسطة المدى، كوزارات الزراعة، والمرأة، والعمل، والاقتصاد الوطني، والحكم المحلي، فيمكن إجمال نتائج قراءة هياكل الإنفاق العام فيها بناءً على مدى استجابة نفقاتها مع تحسين نوعية الحياة للفئات المهمشة، وذلك بتتبع قدرة تلك الفئات على خلق فرص عمل ومصادر دخل مستدامة.

• **وزارة الزراعة:** نجد أن حصة وزارة الزراعة من الميزانية العامة لا تنسجم مع حقيقة أن فلسطين بلد زراعي، وأن العائد على الاستثمار الزراعي في تراجع، وأن فئة المزارعين من الفئات الأعلى فقراً، وأن مخاطر الاستثمار الزراعي (سواء الطبيعية أو السعيرية أو تلك المرتبطة بممارسات الاحتلال) في تزايد مستمر. فقد انخفضت المخصصات الفعلية لوزارة الزراعة من مجموع الإنفاق العام، من متوسط (0.7%) خلال السنوات (2008 - 2015)، إلى (0.1%) للعامين (2016 - 2017)، ويبدو أن إجراءات التقشف التي قامت بها الحكومة نتيجة تراجع الدعم الخارجي أتت، وبشكل جائر، على قدرة الوزارة على تطوير برامجها التنموية التي أعلن عنها، مؤخراً، والمتمثلة في إنشاء كل من صندوق درء المخاطر، والمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي، دون أن يتمكن أيٌّ منهما من أداء مهامه الإقراضية أو التأمينية بالشكل المطلوب.

• **وزارة الاقتصاد الوطني:** على الرغم من أن مؤسسات وهيئات تنموية كانت قد انبثقت من رحم وزارة الاقتصاد الوطني كمؤسسة المواصفات والمقاييس، والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، والهيئة العامة للمدن الصناعية، وعلى الرغم، أيضاً، من أن تلك المؤسسات والهيئات تحتاج إلى التركيز على الطابع التطويري في هيكل نفقاتها، فإن نسبة النفقات التطويرية إلى مجموع الإنفاق العام لوزارة الاقتصاد الوطني والمؤسسات والهيئات المنبثقة عنها، لم تتجاوز (4.1%) في أحسن حالاتها خلال السنوات العشر الماضية، ما يعني غلبة الهياكل الإدارية والوظيفية فيها على الهياكل الإنتاجية والتنموية.

• **وزارة الحكم المحلي:** بتتبع هيكل الإنفاق لوزارة الحكم المحلي، نجد ارتفاعاً ملموساً في نسبة النفقات التطويرية وصل إلى (68.4%) من مخصصات الوزارة العام 2011، واستقر عند (33%) العام 2017. إلا أن هيكل تلك النفقات انصب، بشكل كامل، على تطوير البنى التحتية للبلديات والمجالس المحلية، دون أن يخصص أي جزء منها لصالح توظيف وتطوير الصناعات المتناثرة في تلك البلديات والمجالس (وبالأخص الصناعات في القطاع غير المنظم)، ودون استغلال المزايا النسبية لها، من خلال إقامة مجمعات صناعية للصناعات الصغيرة والواعدة داخل حدود البلديات من جهة، ومعارض دائمة للصناعات الفلسطينية تعرّف المستهلك الفلسطيني والأجنبي بالمنتج الوطني من جهة أخرى.

• **وزارة شؤون المرأة:** من غير المنصف تحميل وزارة شؤون المرأة كامل المسؤولية عن التراجع الكبير في قدرة المرأة على النفاذ إلى سوق العمل، أو الارتقاء في السلم الوظيفي، أو الحصول على الأجر العادل، فالمسؤولية مشتركة لمراكز المسؤولية كافة، من حيث العمل على إعداد موازنات منسجمة مع النوع

الاجتماعي. فمن حيث معدلات البطالة، ارتفعت النسبة لدى النساء الفلسطينيات من (24.2%) للعام 2008 إلى (47.8%) للعام 2017، مقارنة بـ (22.5%) للذكور للعام نفسه. أما من حيث الفرص المتاحة للارتقاء بالسلم الوظيفي، فعشر سنوات مضت لم تكن كافية لزيادة نسبة النساء بدرجة مدير عام فأعلى. فقد انخفضت تلك النسبة، بشكل طفيف، من (11.4%) إلى (11.3%) خلال الفترة (2008 - 2016)، في حين سيطر الذكور على تلك المناصب بشكل لافت. وعلى مستوى الرواتب والأجور، فقد اتسعت ظاهرة التمييز السعري في الأجور بين الذكور والإناث في قطاعات الاقتصاد العامة والخاصة كافة، ففي حين زاد متوسط أجر العامل من الذكور بنسبة (27%) للفترة (2008 - 2017)، اقتصرت تلك الزيادة على (10%) لدى الإناث. علماً أن جدول غلاء المعيشة (نسبة الزيادة السنوية في الأسعار) ارتفع خلال تلك الفترة بنسبة (18.3%)، الأمر الذي يحرم المرأة الفلسطينية من أبسط حقوقها في الأجر العادل، ويعمق حالة التشوه والتهميش بشكل يتنافى مع أبسط مبادئ الشمول الاجتماعي.

يتضح مما سبق، أن تقديرات فجوة التمويل لمراكز المسؤولية ذات العلاقة المباشرة بالعدالة والشمول الاجتماعي (الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية) لا تتجاوز (250) مليون دولار سنوياً، أي (5%) من مجموع الإنفاق العام، الأمر الذي يمكن علاجه من خلال إعادة تخصيص الموارد المالية بكفاءة وفاعلية أكبر، وبالتالي خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات على مستوى مراكز المسؤولية تلخصت في الآتي:

أولاً. وزارة الصحة:

- إعداد خطة طوارئ من أجل معرفة وتحديد أوجه القصور المتوقعة في الخدمات الصحية نتيجة فجوة الصرف من قبل وزارة المالية.
- زيادة التنسيق مع وزارة المالية والتخطيط عند إعداد الخطط الاستراتيجية؛ من أجل تجنب الفجوات التمويلية التي ستؤدي حتماً إلى التعدي على الخصاص التشغيلية والتطويرية.
- تنظيم قطاع التأمين الصحي بين كل من وزارة الصحة ووزارة المالية ووكالة الغوث وشركات التأمين؛ من أجل توسيع قاعدة التأمين الصحي ليشمل أكبر عدد من المواطنين.
- ضرورة إنشاء صندوق التأمينات الصحية كصندوق سيادي استثماري، بإشراف مباشر من قبل وزارتي المالية والصحة، يساعد على امتصاص الفجوة التمويلية لوزارة الصحة.

ثانياً. وزارة التربية والتعليم العالي:

- زيادة التنسيق مع وزارة المالية والتخطيط عند إعداد الخطط الاستراتيجية؛ من أجل تجنب الفجوات التمويلية التي ستؤدي، حتماً، إلى التعدي على مخصصات التعليم العالي.
- أن تقوم وزارة التربية والتعليم العالي بوضع تصور شامل للقطاعات المتضررة من الفجوات التمويلية؛ من أجل إعداد الخطط البديلة، ليتمكن معها كل مركز مسؤولية من ترتيب أولوياته واحتياجاته الفعلية.
- الانتظام في صرف (30) مليون دولار سنوياً على الأقل لمؤسسات التعليم العالي؛ من أجل تمكينها من تخفيف الأعباء المالية على الطلبة.
- الاستمرار في زيادة مخصصات برامج التعليم المهني. حيث يتضح من قوانين الموازنة العامة للسنوات السابقة، أن إجمالي النفقات التشغيلية المخصصة للمسار المهني لم تتجاوز (1.8%) من إجمالي النفقات التشغيلية المخصصة لوزارة التربية والتعليم العالي، فيما ارتفعت تلك النسبة في قانون موازنة العام 2018 إلى (2.6%)، الأمر الذي يعكس توجهات الوزارة، مؤخراً، في زيادة الاهتمام بالبرامج المهنية المؤهلة لسوق العمل.
- التنسيق مع سلطة النقد الفلسطينية من أجل تخصيص نسبة (2%) من أرباح القطاع المصرفي البالغة (150) مليون دولار العام 2017 (أي مبلغ 3 ملايين دولار سنوياً) ضمن مدفوعات المسؤولية

- الاجتماعية من أجل إنشاء وقفيات استثمارية ترصد لصالح الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.
- إعادة هيكلة وتسمية ضريبة المعارف. من خلال استحداث ضريبة التعليم بدلاً منها. تشمل التجمعات الفلسطينية كافة، وتخضع لولاية وزارة المالية. ويعاد توزيعها. بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم العالي. بين صندوق وقفيات التعليم العالي. والبلديات.
- الضغط على وزارة المالية من أجل رفع سقف مخصصات وزارة التربية والتعليم العالي بنسبة (2%) للأعوام حتى 2022. وحرير بنود الصرف اللازمة لذلك. مع عدم المساس بمخصصات وزارة التربية والتعليم العالي في أي خطة تقشف قادمة.
- إنشاء صندوق مستقل للبحث العلمي. يشرف عليه كل من وزارة التربية والتعليم العالي. ووزارة الاقتصاد الوطني.
- زيادة حصة القدس الشرقية من النفقات التطويرية لوزارة التربية والتعليم العالي. التي لم تتجاوز (18.8%) للعام 2018. وذلك بهدف تأهيل المرافق والمختبرات والملاعب ودورات المياه والمكتبات. من أجل تحسين نوعية التعليم المقدم في مدارسها.
- تخصيص بند في صندوق وقفية القدس تشرف عليه وزارة التربية والتعليم العالي. يخصص من أجل دعم المدارس الأهلية والخاصة في القدس. لتمكينها من النخلص من الدعم المقدم من بلدية الاحتلال. وبالتالي تمكينها من الاستمرار باتباع نهج وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية.

ثالثاً. وزارة التنمية الاجتماعية:

- تحييد وزارة التنمية الاجتماعية عن أي إجراءات تقشف مالي. حيث إن تلك الإجراءات ستكون على حساب برامج التمكين الاقتصادي.
- وضع خطة استراتيجية مشتركة للتنمية الاجتماعية بين وزارتي المالية والتنمية الاجتماعية. ضمن برامج ومخصصات نقدية تتناسب واحتياجات الخطط الموضوعية دون أي فجوات.
- أن تلتزم وزارة المالية بضخ مبلغ سنوي مقداره (80.75) مليون دولار. تحت بند التمكين الاقتصادي لوزارات التنمية الاجتماعية. والعمل. والاقتصاد الوطني. والزراعة. والمرأة. وذلك من أجل تمكينها من خلق (17,000) فرصة عمل سنوياً. وهو مجموع ما يضاف سنوياً إلى فئة البطالة من القوى العاملة في المناطق الفلسطينية.
- تأهيل وتدريب وتمكين الفئات المستفيدة من برامج التمكين الاقتصادي. من حيث طرق إعداد الدراسات السوقية. ودراسات الجدوى الاقتصادية. وتحليل البيئة الاستثمارية. ومن حيث النواحي الفنية والإنتاجية والتسويقية بهدف ضمان استدامتها.
- استمرار عمل برامج المساعدات النقدية للأسر الأشد احتياجاً وغير القادرة على العمل.
- فصل مخصصات التنمية الاجتماعية (بشقيها المساعدات النقدية. وبرامج التمكين الاقتصادي) عن أي مصارف مالية دخيلة. ألحقت بوزارة التنمية الاجتماعية.
- رفع مخصصات القدس في التحويلات النقدية المقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية. التي لم تتجاوز (3.25) مليون دولار العام 2017 إلى ما لا يقل عن (20) مليون دولار؛ من أجل السيطرة على معدلات الفقر هناك.

رابعاً. وزارة المالية:

- تشكيل لجنة وطنية عليا من أجل صياغة مشروع مؤشر الشمول الاجتماعي في فلسطين. لما له من أهمية في بلوغ أهداف الأجندة العالمية للتنمية المستدامة 2030.
- تنسيق تدخلات برامج التمكين الاقتصادي لمراكز المسؤولية ذات العلاقة (وزارات التنمية الاجتماعية. والعمل. والمرأة. والزراعة) بهدف تحديد الأولويات من ناحية المنطقة. والفئة العمرية. والمؤهلات. وطبيعة المشاريع اللازمة لضمان نجاحها. وبخاصة في ظل تعدد برامج التمكين التي تعمل من خلال عدد من الوزارات.

- ألا يكون الترشيح في الإنفاق العام على حساب وزارات الصحة، والتربية والتعليم العالي، والتنمية الاجتماعية.
- التأكيد على إمكانية ترشيح وإعادة تخصيص الموارد المالية بين مراكز المسؤولية المتضخمة أو المترفة مالياً: من أجل سد فجوات التمويل الاجتماعي.
- متابعة استحداث وتنظيم الصناديق السيادية ومصادر التمويل البديلة على غرار وقفيات التعليم العالي، وصندوق التأمينات الصحية، مع إعادة هيكلة ضريبة المعارف، من خلال ضمها إلى ولاية وزارة المالية.
- توطين تدريب وتأهيل الكوادر البشرية لموظفي القطاع العام، من خلال ما تراكم لدينا من خبرات في مجالات الإدارة العامة، وذلك من أجل إتاحة المجال لتوجيه برامج التدريب المقدمة من المانحين إلى منشآت القطاع الخاص (وبخاصة الصغيرة والمتوسطة منها)، وذلك من أجل تقليل كلفة تدريب وتأهيل العمال والفنيين، بهدف رفع إنتاجية العامل كخطوة باتجاه تسهيل عملية فرض الحد الأدنى للأجور.
- تحويل مبلغ (57) مليون دولار من إيرادات ضريبة القيمة المضافة إلى مخصصات التمكين الاقتصادي وصناديق الصحة والتعليم، وهو المبلغ الذي تقوم وزارة المالية بجبايته كفائض عن هوامش بروتوكول باريس الذي سمح للجانب الفلسطيني بتخفيض تلك الضريبة نقطتين مئويتين عن تلك السائدة في إسرائيل.
- دمج مخيمات اللجوء الفلسطينية اقتصادياً مع محيطها من خلال زيادة مخصصات التمكين الاقتصادي الموجهة لها.
- وقف نزيه خدمة الدين العام المصاحب للتزايد المستمر في مديونية الحكومة، وذلك حماية للأجيال القادمة من أعباء استنزاف مقدراتهم التنموية لأغراض السداد.
- زيادة مخصصات وزارة الزراعة على حساب بعض البنود المتضخمة في الموازنة العامة من نفقات بروتوكولية وتشريفية، ومن سفريات ومصروفات مركبات حكومية، ومرافقين لموظفي السلطة، ومقرات وتأثيث ونثريات.
- توجيه فائض التوظيف مستقبلاً باتجاه وزارة الزراعة لتمكين من نشر وتسكين طواقم إرشادية في كافة التجمعات الزراعية الفلسطينية، وبخاصة في المناطق المصنفة (ج).
- زيادة حصة سلطة جودة البيئة من الموازنة العامة حفاظاً على حقوق الأجيال القادمة في بيئة نظيفة.
- تفعيل صمود وقفية القدس وربطه برأس المال الفلسطيني الوطني والمغرب: من أجل تحقيق صمود أكبر للفلسطينيين في مواجهة التهويد والاستيطان الذي بدأ بابتلاع الجغرافيا العربية لأحياء القدس الشرقية.

خامساً، وزارتا الاقتصاد الوطني والحكم المحلي:

- دمج جهود المخصصات التطويرية للوزارتين ضمن خطة مركزية مشتركة: من أجل تفعيل الأذرع الصناعية والتنموية لمؤسسات وزارة الاقتصاد الوطني وهيئاتها.
- إجراء دراسة من قبل الوزارتين لتحديد المزايا الصناعية النسبية للمحافظات الفلسطينية: من أجل البدء بتبني استراتيجية إقامة مجتمعات صناعية داخل حدود البلديات، تحتضن الصناعات المنتشرة وغير المنظمة والواعدة.
- تجهيز دراسة جيو اقتصادية من قبل الوزارتين، وبالتعاون مع اتحاد غرف التجارة والصناعة: من أجل تحديد الموقع الأمثل في الضفة الغربية لاحتضان أرض معارض دائمة للصناعات الفلسطينية.
- إنشاء حاضنات أعمال للمشاريع الريادية، مع التركيز فيها على فئة الشباب والفئات المهمشة، تقدم كافة أشكال الدعم التمويلي والفني والتسويقي لتلك الفئات وفق مبدأ الشراكة بدلاً من الإفراض. أسوة بالعديد من التجارب العالمية الناجحة في هذا الإطار.

- تبني وزارة الاقتصاد الوطني. من خلال هيئة تشجيع الاستثمار. حوافز تفضيلية في قانون تشجيع الاستثمارات. للاستثمارات والمشاريع الرفيعة بالبيئة.

تقديم

تقديم

في ظل سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على معظم موارد الشعب الفلسطيني ومناخه ومقدراته، وعلى الرغم من صعوبة تحقيق استدامة تنموية تحت تلك الظروف، فإن ذلك لا ينفي وجوب السعي باتجاه استغلال ما أمكن من موارد مادية وبشرية، وصولاً إلى جهوزية الخطط والبرامج التنموية لمرحلة ما بعد الاحتلال.

وضمن هذا الإطار، شكلت الحكومة الفلسطينية، بتاريخ 2016/2/16، فريقاً وطنياً لقيادة وتنسيق الجهود الوطنية لتنفيذ خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة 2030. وأكد قرار تشكيل الفريق على ضرورة إيجاد صيغة تشاركية بين كل من الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص؛ من أجل صياغة مؤشرات وأهداف الخطة الوطنية التي ارتكزت على أولويات اجتماعية وبيئية ضمن أبعادها الوطنية والإقليمية¹.



وبما أن مكونات الشمول الاجتماعي تعتبر جزءاً أصيلاً من أهداف التنمية المستدامة (كما سيتضح لاحقاً)، فإن هذه الورقة جاءت لتسلط الضوء على أهمية تعريف وقياس ومراقبة معايير الشمول الاجتماعي في فلسطين، والوقوف على دور الإنفاق الحكومي في إنفاذ تلك المعايير ضمن الموارد المالية المتاحة. مع الأخذ بالاعتبار أهمية إشراك كل من مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، التي لن تتسع لهما هذه الورقة.

كما تهدف الورقة إلى الوقوف على فجوات الإنفاق العام لمراكز المسؤولية في الحكومة الفلسطينية، وتناولها من حيث أبعادها التنموية الخاصة بقضايا الفقر، والتشغيل، والتعليم، والصحة، والنوع الاجتماعي، والعدالة بين الأجيال. بما لا يتعارض مع كل من محدودية الموارد المالية من جهة، والواقع الاقتصادي الذي تفرضه علينا دولة الاحتلال من جهة أخرى، وصولاً إلى سياسات مالية أكثر نجاعة وفاعلية باتجاه عدالة وشمول اجتماعي لشرائح المجتمع الفلسطيني ومكوناته كافة.

¹ https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/events/files/palestine_presentation_tjrb_fistynlnjlyzy.pdf

من العدالة الاجتماعية إلى الشمول الاجتماعي

من العدالة الاجتماعية إلى الشمول الاجتماعي

يعتبر الشمول الاجتماعي من المفاهيم الحديثة على الساحة الاقتصادية، وهو امتداد لمفهوم العدالة الاجتماعية التي تركز على الحالة التي ينتفي فيها الظلم والاستغلال والقهر والحرمان من الثروة أو السلطة أو كليهما. ويغيب فيها الفقر والتهميش والإقصاء الاجتماعي. وتنعدم الفروق غير المقبولة بين الأفراد والجماعات والأقاليم داخل الدولة. ويتمتع فيها الجميع بحقوق اقتصادية واجتماعية وسياسية وبيئية متساوية وحرية متكافئة، ولا يتعرض فيها المجتمع إلى الاستغلال الاقتصادي.²

غير أن الأدبيات العالمية تظهر حالة من الضبابية في العلاقة السببية بين العدالة الاجتماعية والعدالة الاقتصادية. حالة بدأ من خلالها بعض المفكرين برسم الخطوط الفاصلة والواصلة بين المفهومين. ولعل المفكر الاقتصادي الهندي الأصل أمارتيا صن. الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد. هو أفضل من عبّر عن تلك المفاهيم في كتابه "التنمية حرة". حيث وضع للعدالة الاجتماعية أبعاداً من ضمنها البعد الاقتصادي من جهة، والبعد الاجتماعي الثقافي من جهة أخرى. وبيّن صن أن "العدالة لا تقتصر على توزيع الدخل والثروة، بل تتعداها إلى قضايا التشغيل والتعليم والصحة والإدماج الاجتماعي. فحتى إن حصل العاطل عن العمل على إعانات بطالة تخرجه من خانة الحرمان في الدخل، فإنه يبقى محروماً من فرصة العمل باعتبار أن العمل بحد ذاته قيمة".³

وعليه، فإن العدالة الاجتماعية ليست مجرد حلول آنية لمشكلات الفقر. وإنما فرص متكافئة لأفراد المجتمع من أجل حراك اجتماعي يتمكن كل فرد بمقتضاها من الارتقاء إلى مرتبة اقتصادية أو اجتماعية أعلى بناءً على معايير الكفاءة والاستحقاق.

ومع اتساع الاهتمام العالمي بالعدالة الاجتماعية، ونظراً لغياب الآلية الموحدة لتعريفها أو قياس مؤشراتها. ومع تزايد الجدل حول العلاقة السببية بين مفهومي العدالة الاجتماعية والعدالة الاقتصادية. كانت الحاجة إلى إيجاد مؤشر رقمي يقيس ويراقب ويرتب معايير العدالة بمكوناتها كافة، ضمن مجموعات تكفل نوعية حياة أفضل.

من هنا بدأت منظمات وتكتلات اقتصادية عالمية بوضع صيغة توافقية⁴ لمفهوم الشمول الاجتماعي كإطار مرجعي أشمل وأكثر وضوحاً. فكانت البداية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، فالبنك الدولي، وصولاً إلى الاتحاد الأوروبي، وغيرها من المؤسسات البحثية والحقوقية حول العالم.

ماهية الشمول الاجتماعي

عرّف البنك الدولي الشمول الاجتماعي بأنه مجموعة من العمليات التي تضمن:⁵

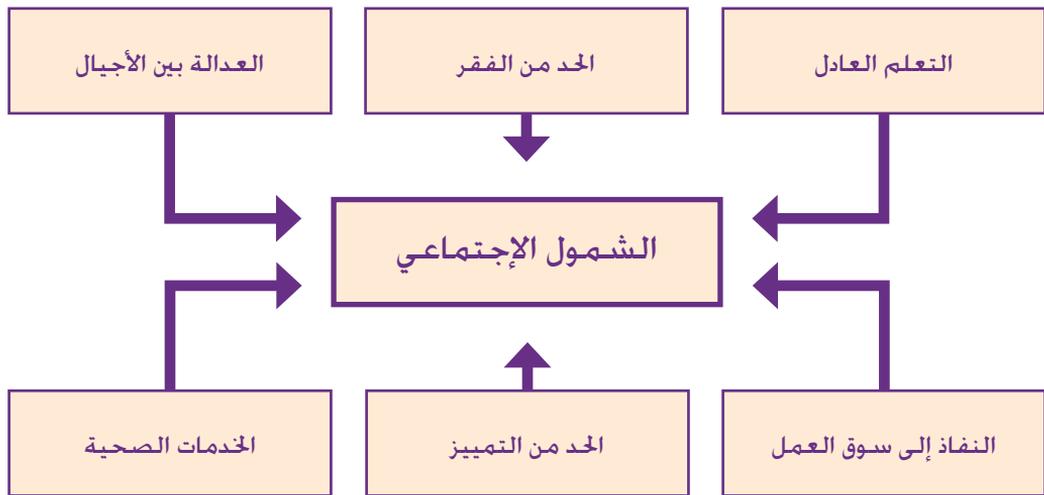
- تحسين ظروف الأفراد والجماعات في أخذ دورهم في المجتمع.
- تحسين قدرات وفرص المهمشين للمشاركة الفاعلة في المجتمع.

2 العيسوي، إبراهيم. العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014، ص 14.
3 صن، أمارتيا، التنمية حرة، ترجمة: شوقي جلال، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2004، ص 136.
4 ما زال مفهوم الشمول الاجتماعي العالمي في طور البحث والتحليل، ولا يوجد إجماع عالمي موحد على تعريفه أو طرق قياسه.
5 <https://www.worldbank.org/en/topic/social-inclusion>

فيما وضعت دول الاتحاد الأوروبي معايير واضحة وقابلة للقياس كمؤشر⁶ لدرجة وصول الدول الأعضاء إلى معايير الشمول الاجتماعي. تم تقسيمها إلى ست مجموعات. أعطيت كل مجموعة الوزن نفسه والترجيح نفسه، وهي معايير الحد من الفقر، والتعليم العادل، والنفاذ إلى سوق العمل، والحد من التمييز، والخدمات الصحية، والعدالة بين الأجيال.⁷

وعند مراجعة أهداف للتنمية المستدامة 2030 المنبثقة عن الأجندة العالمية للأمم المتحدة⁸ نلاحظ أن المعايير التنموية السبعة عشر المنصوص عليها، تندرج جميعاً (بشكل مباشر أو غير مباشر) تحت المعايير الرئيسية للشمول الاجتماعي. ما يعني أن الشمول الاجتماعي مرتبط عضويًا بأولويات تحسين نوعية الحياة للأفراد والجماعات (انظر الشكل 1).

شكل (1): التنمية المستدامة والشمول الاجتماعي



6 المؤشر عبارة عن مقياس من 1 إلى 10، كلما اقتربت الدولة من الرقم 10، كانت أقرب إلى تحقيق معايير الشمول الاجتماعي
7 <https://www.social-inclusion-monitor.eu/#/>

8 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/>



من الواضح في هذا الإطار أن مسألة الشمول الاجتماعي في فلسطين. تعتبر حالة عامة وشاملة لا يمكن لدراسة واحدة أن تلم بجوانبها كافة. إضافة إلى كونها تشكل عبئاً اقتصادياً وسياسياً على السلطة الفلسطينية. وتحملها ما لا طاقة لها به. ضمن ظروف الاحتلال الذي يسلبها الكثير من مواردها المتاحة. الأمر الذي يتطلب تضافر جهود كل من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. جنباً إلى جنب مع الحكومة.

الشمول الاجتماعي في القانون الأساسي الفلسطيني

بالعودة إلى المعايير الستة الرئيسية للشمول الاجتماعي. والمعتمدة من قبل الاتحاد الأوروبي. والبنك الدولي. ومنظمة التعاون والتنمية الدولية. نلاحظ أن القانون الأساسي الفلسطيني. جاء على الكثير منها ضمن المواد المبينة في الجدول التالي:⁹

جدول (1): معايير الشمول الاجتماعي في القانون الأساسي الفلسطيني		
المادة	المعيار	
مادة (24): التعليم حق لكل مواطن. وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل. ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة. وتشرف السلطة الوطنية على التعليم كله. وفي جميع مراحل مؤسساته. وتعمل على رفع مستواه.	معيار التعليم العادل	أولاً.
مادة (25): العمل حق لكل مواطن. وهو واجب وشرف. وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه. بما يكفل العدالة للجميع. ويوفر للعمال الرعاية والأمن. والرعاية الصحية والاجتماعية. مادة (26): للفلسطينيين الحق في تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.	معيار النفاذ إلى سوق العمل	ثانياً.
مادة (26): للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات. مادة (29): رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني. وللأطفال الحق في: الحماية والرعاية الشاملة. وأن لا يستغلوا لأي غرض كان. ولا يسمح لهم بالقيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم. أو بصحتهم. أو بتعليمهم.	معيار الحد من التمييز	ثالثاً.
مادة (22): ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة.	معيار الخدمات الصحية	رابعاً.
مادة (33): البيئة المتوازنة النظيفة. حق من حقوق الإنسان. والحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها من أجل أجيال الحاضر والمستقبل. مسؤولة وطنية.	معيار العدالة بين الأجيال	خامساً.
مادة (23): المسكن اللائم حق لكل مواطن. وتسعى السلطة الوطنية إلى تأمين المسكن لمن لا مأوى له.	معيار الحد من الفقر	سادساً.

9 القانون الأساسي المعدل: https://www.bal.ps/law/basic_law.pdf

وفي هذا السياق، تبرز أهمية تحديد دور السلطة الفلسطينية في الحياة العامة الاقتصادية، فحسب القانون الأساسي الفلسطيني¹⁰:

- يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر.
- حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها.
- الملكية الخاصة مصونة.
- ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة، وإقرارها، والتصرف في الأموال المرصودة فيها. وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية، وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة، بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله.

وبما أن معايير الشمول الاجتماعي تستلزم إعادة تخصيص الموارد والمخصصات المالية بما يضمن عدالة أكبر في توزيع الدخل، وقدرة أكبر على النفاذ إلى سوق العمل، وتعليماً وخدمات صحية أشمل وأفضل، وبما لا يضر بمصالح الأجيال القادمة ومقدّراتها، بناءً عليه، فإن هذه الورقة ستقتصر على تسليط الضوء على دور السياسات المالية للحكومة ضمن سياسات الإنفاق العام كخطوة باتجاه إيجاد آلية قياس ومراقبة وتحسين معايير الشمول الاجتماعي على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

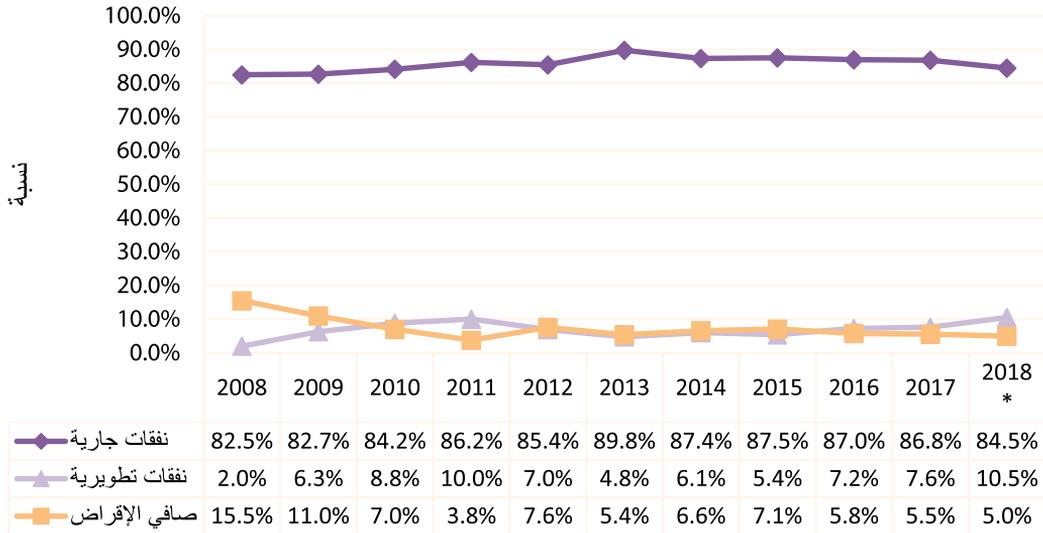
هيكل الإنفاق العام الفلسطيني

هيكل الإنفاق العام الفلسطيني

على الرغم من محدودية الموارد المالية للسلطة الفلسطينية، تبقى الموازنة العامة، بشقيها النفقات والإيرادات، الأداة الاقتصادية الأكثر جدلاً داخل أروقة صنع القرار. لما لهذه الأداة من أهمية في إعادة صياغة المكونات والهياكل الاقتصادية. وسنتناول تحت هذا الإطار الجهات بنود الإنفاق العام بأبعادها الأمنية والتنموية والاستهلاكية والاجتماعية وفق بيانات التقارير الختامية (الميزانية العامة) للأعوام 2008 - 2018¹¹، التي تم تزويدنا بها من وزارة المالية الفلسطينية.

بداية، يتضح من الشكل (2) اتساع الهوة بين الإنفاق الجاري والإنفاق التطويري التنموي خلال السنوات العشر الماضية. حيث شكل الإنفاق الجاري (86.6%) من هيكل الإنفاق العام¹² في السنوات الخمس الأخيرة. مقارنة مع (84%) للسنوات (2008 - 2012). الأمر الذي يعطي مؤشراً على استمرار المنحى الإغاثي الاستهلاكي للسياسات المالية الفلسطينية على حساب الإنفاق التطويري التنموي. ما يحدُّ من قدرة الموازنة العامة على خلق مصادر تمويل ذاتية مستدامة. وبخاصة في ظل التراجع الملموس في حجم المساعدات والمنح الخارجية لدعم الموازنة الجارية.

شكل (2): تطور توزيع النفقات في الميزانية العامة

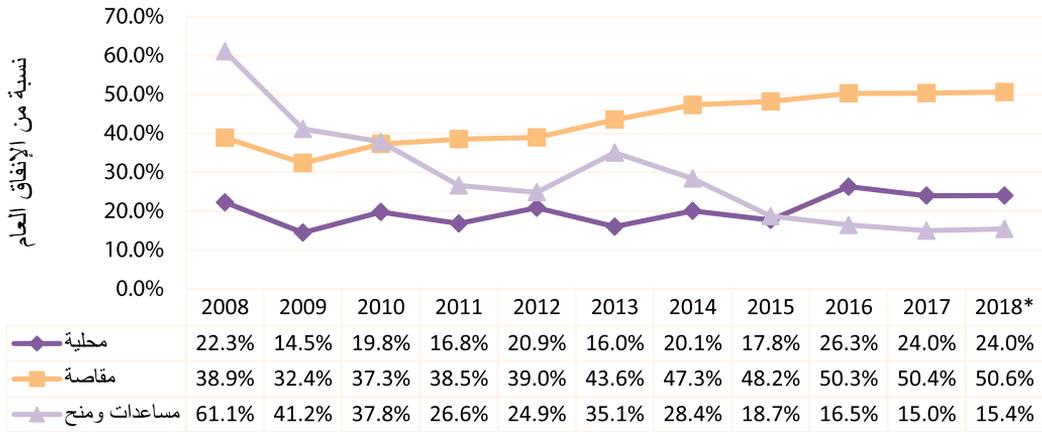


ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الشكل (3). حيث زادت أهمية المقاصة مع الجانب الإسرائيلي في تمويل النفقات العامة من (37.2%) للأعوام (2008 - 2012)، إلى (49.4%) للأعوام (2014 - 2018)، علماً أن مكونات المقاصة تعبر في معظمها، عن الضرائب الجمركية، وضريبة القيمة المضافة المتولدة عن الواردات السلعية من إسرائيل ومن العالم الخارجي. وبالتالي فإن زيادة قيمتها تدل على انخفاض القدرة الإنتاجية لقطاعات الإنتاج الفلسطيني.

11 بيانات العام 2018 تقديرية وفق أرقام قانون الموازنة العامة: <http://www.pmf.ps/documents/10192/84bf-8c3e47a74a38-pdf/7ccfd13a-7e1b-4638-1+BUDGET+BOOK+2018+++10.04>

12 هيكل الإنفاق العام يشمل الرواتب والأجور، والنفقات التشغيلية، والنفقات التحويلية، وصافي الإقراض، والنفقات التطويرية.

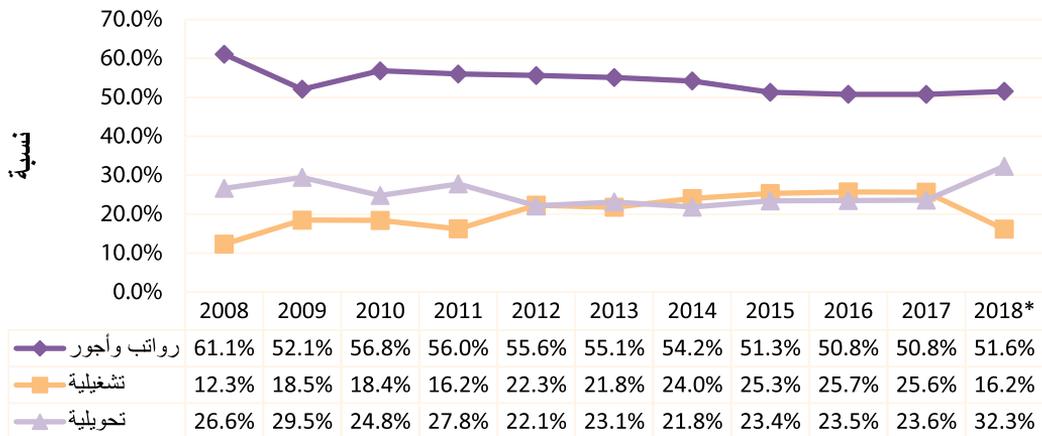
شكل (3): قدرة مصادر الإيرادات العامة على تمويل الإنفاق العام



هذا، ولم تتجاوز قدرة الإيرادات المحلية (الناجئة عن قطاعات الإنتاج والتجارة الداخلية) على تمويل النفقات العامة عن (22.4%) في السنوات الخمس الأخيرة، مقارنة مع (18.9%) للأعوام (2008 - 2012)، حيث جاءت تلك الزيادة على حساب التراجع الملموس في حجم المساعدات والمنح المقدمة من العالم الخارجي، التي تراجعت من حيث قدرتها على تمويل الإنفاق العام من (61%) إلى (15.4%) للعامين 2008 و2018 على التوالي.

أما من حيث تركيبة النفقات الجارية، فيتبين من خلال الشكل (4) استمرار سيطرة بند الرواتب والأجور على هيكل الإنفاق الجاري بنسبة تجاوزت (50%) للسنوات كافة (2008 - 2018)، فيما استقرت حصة النفقات التحويلية¹³ عند متوسط (24.5%)، مع ارتفاع ملحوظ لها في قانون موازنة العام 2018 إلى (32.3%)، وهو ما سنتناول أسبابه لاحقاً.

شكل (4): النفقات الجارية حسب أوجه الإنفاق

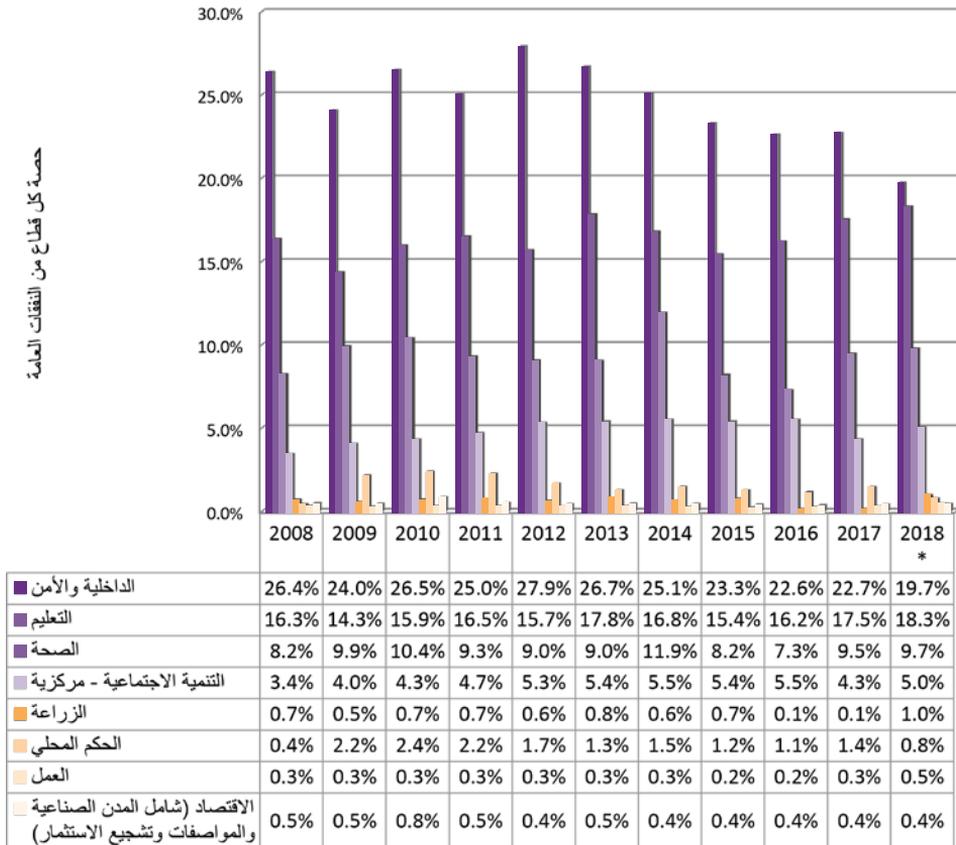


13 تشمل النفقات ذات الاتصال المباشر بمعايير الشمول الاجتماعي من مساعدات العوائل غير المقتدرة وإعانات البطالة والضمان الاجتماعي ومساعدات السجناء والمعتقلين والمنح الدراسية والتحويلات الطبية.

وبالنظر إلى تقسيم النفقات العامة على بعض القطاعات المختارة، يتضح من الشكل (5)، استحواذ المؤسسة الأمنية على ما متوسطه ربع النفقات العامة.¹⁴ وهي حصة توازي مجموع الإنفاق على بندي التعليم والصحة، فيما لم تتجاوز حصة وزارة الزراعة ما متوسطه (0.7%) من مجموع الإنفاق العام. أما مخصصات وزارة التنمية الاجتماعية (مركزية).¹⁵ فلم تتجاوز متوسط (5%) من مجموع الإنفاق العام، والأمر ليس أفضل حالاً مع وزارات الحكم المحلي، والاقتصاد الوطني (شاملة هيئة المدن الصناعية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وهيئة تشجيع الاستثمار) والعمل، حيث كان نصيبها من مجموع الإنفاق العام خلال السنوات العشر الماضية 1.5%، و0.5%، و0.3% على التوالي.

وعلى الرغم من أن السنوات الأربع الأخيرة تُظهر تراجعاً طفيفاً في مخصصات المؤسسة الأمنية لصالح مخصصات التربية والتعليم، فإن مخصصات مراكز المسؤولية لقطاعات التنمية الاجتماعية، والزراعة، والصحة، والحكم المحلي، والاقتصاد الوطني، والعمل، بقيت متواضعة نسبياً، مقارنة بحجم الإنفاق العام، الأمر الذي سيتطلب منا وقفة مستفيضة عند ربط بنود النفقات العامة بمعايير الشمول الاجتماعي، وهو ما سنتناوله في الموضوع التالي.

شكل (5): حصة قطاعات مختارة من النفقات العامة



14 تم احتساب بند صافي الإقراض ضمن بنود النفقات العامة نظراً لعدم وجود أي بند في الموازنات العامة المتعاقبة أو في التقارير الشهرية يدل على أي تحصيل مالي من الهيئات والمجالس المحلية.

15 بعد عزل مخصصات أسر الشهداء والأسرى.

النفقات العامة من وجهة نظر الشمول الاجتماعي

النقطة العامة من وجهة نظر الشمول الاجتماعي

سيرتكز هذا الجزء من الورقة على مواءمة بنود الأنفاق العام الفلسطيني (ما أمكن) مع معايير الشمول الاجتماعي الستة: من نواحي الاستدامة، وتمكين الفئات المهمشة. وعلى الرغم من افتقار قواعد البيانات الفلسطينية إلى الكثير من الأرقام والمؤشرات ذات العلاقة، فإن ذلك لا يمنع من كون هذه الورقة محاولة جادة وخطوة عملية باتجاه تبني كل من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارات المالية، والتنمية الاجتماعية، والصحة، والتربية والتعليم، والمرأة، والعمل، ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة، مستقبلاً، معياراً رقمياً يقيس ويراقب ويحسن أداء السياسات المالية لدينا. بما ينسجم مع التوجهات التنموية العالمية، مع الأخذ بالاعتبار خصوصية الحالة الفلسطينية.

المعيار الأول: معيار الفقر

وهو المعيار المبني على قاعدة أن الإنسان هو محور التنمية، وأن الحياة الكريمة تبدأ من توفير الاحتياجات التي تضمن لكل مواطن نوعية حياة أفضل. وبما أن خط الفقر الوطني يشمل السلع والخدمات كافة (من مأكل وملبس ومسكن وتعليم وخدمات صحية ومواصلات وترفيه) التي تضمن حياة كريمة للفرد، كان معيار الفقر ركيزة مهمة في مقياس الشمول الاجتماعي.

والحديث، هنا، سيتناول تحليلاً لتركيبية الفقراء من حيث مصادر الدخل، والإنفاق، ومدى شمولهم في خطط الإنفاق الجاري والتطويري ضمن الحسابات الختامية للميزانيات العامة الفلسطينية، إضافة إلى درجة استجابة معدلات الفقر لتطور نفقات مراكز المسؤولية الاجتماعية (وعلى رأسها وزارة التنمية الاجتماعية) في الميزانيات العامة لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

أولاً: التوزيع الجغرافي للفقر

على الرغم من افتقار الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى سلاسل زمنية سنوية حول مؤشرات الفقر في فلسطين، التي اقتصرت خلال السنوات العشر الماضية على السنوات (2009، 2010، 2011، 2012، 2017)، فإن البيانات المتوفرة تعطي تصوراً عاماً عن تطور واقع الفقر وخصائصه في فلسطين.

يُظهر الشكل (6) اتساع الفجوة في معدلات الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك¹⁶ بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث ارتفعت النسبة في قطاع غزة من (38.3%) العام 2009، إلى (53%) العام 2017، فيما انخفضت تلك النسبة في الضفة الغربية من (19.4%) إلى (13.9%) للعامين نفسهما على التوالي، وذلك على الرغم من أن:

- حصة قطاع غزة من إجمالي المساعدات النقدية المقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية وصلت إلى (104) ملايين دولار في العام 2017، أي (72%) من إجمالي تلك المساعدات¹⁷.

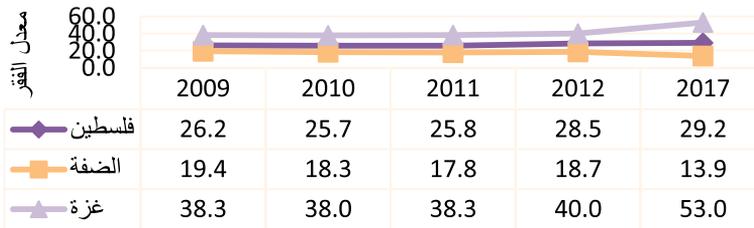
16 مؤشر يقيس نسبة السكان الذين يقل استهلاكهم الشهري (سواء أكان الاستهلاك ناجماً عن دخل أم مساعدات أم مدخرات) عن خط الفقر في حين أن مؤشر الفقر وفقاً لمستويات الدخل يقيس نسبة السكان الذين يقل دخلهم الشهري عن خط الفقر.

17 موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ومخصصات الفقراء، من إصدارات مؤسسة مفتاح، 2018: http://www.miftah.org/Publications/Books/FactSheet_The_Budget_of_Ministry_of_Social_Development_and_

- (65.5%) من سكان قطاع غزة لاجئون، ويتلقون العديد من برامج الدعم من وكالة غوث وتشغيل اللاجئين، وغيرها من المؤسسات الدولية، في حين تنخفض تلك النسبة إلى (26%) في الضفة الغربية.¹⁸

أي أنه، وعلى الرغم من وفرة التدفقات النقدية والإغائية لسكان القطاع، سواء من الإففاق الحكومي أو من المؤسسات الأمية، فإن ذلك لم يحدث فارقاً إيجابياً على معدلات الفقر. بل على العكس من ذلك، كرّس وعمّق من شدة الفقر هناك، ويمكن التأكيد على ذلك من خلال جدول (2) الذي يوضح الفرق بين معدلات الفقر في قطاع غزة وفقاً لكل من مستويات الدخل، وأنماط الاستهلاك، حيث يعبر الفارق بين النسبتين في معظمه عن الأسر الواقعة تحت خط الفقر في دخلها، لكنها تمكنت من الخروج من دائرة الفقر بأنماط استهلاكها نتيجة المساعدات المقدمة لها.

شكل (6): الفقر حسب المنطقة للسنوات المناحة (وفقاً لأنماط الاستهلاك)



جدول (2): أثر المساعدات العينية والنقدية على الأسر الفقيرة في قطاع غزة

الفرق	الفقر وفقاً لمستويات الدخل	الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك	السنة
31.0	69.3	38.3	2009
31.3	69.3	38.0	2010
28.8	67.1	38.3	2011
14.6	67.6	53.0	2017

زيادة التقارب بين مؤشري الفقر وفقاً لمستويات الدخل مع مؤشر الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك، تدل على ضعف قدرة برامج الإغاثة النقدية (على الرغم من التزايد المستمر في حجمها) على علاج أسباب الفقر ومسبباته، الأمر الذي يحتاج منا إلى مراجعة كافة برامج الدعم المقدمة للمناطق المنكوبة أو المهمشة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، باتجاه التدرج في خلق برامج الدعم التنموي القادرة على تعزيز التمكين الاقتصادي والاجتماعي للأفراد، وخلق فرص عمل مستدامة لهم.

وجدر الإشارة، هنا، إلى أن وزارة التنمية الاجتماعية قد خصصت في قانون الموازنة العامة للعام 2018 ما مقداره (12) مليون دولار¹⁹ على برامج التمكين الاقتصادي (مشاريع إنتاجية ريادية) للأسر الفقيرة على

حساب الخصاصات النقدية لهم، وهو توجه تنموي قد يصب في اتجاه الشمول الاجتماعي لفئة الفقراء إذا ما أحسن إدارته، وذلك من خلال تأهيل وتدريب وتمكين تلك الفئة، واحتضان مشاريعها تسويقياً وفنياً. بهدف ضمان استدامتها. إضافة إلى ضرورة التحول التدريجي سنوياً باتجاه برامج التمكين الاقتصادي للأسر الفقيرة القادرة على العمل على حساب برامج المساعدات النقدية.

لكن، بالنظر إلى الجدول (3)، نلاحظ أن الفجوة التمويلية بين كل من المبالغ المالية المقدمة من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في خططها الاستراتيجية (2017 - 2019) من جهة، والسقوف المالية المخصصة لتلك الخطة من قبل وزارة المالية من جهة أخرى، قد تؤدي إلى تعثر برامج التمكين الاقتصادي لوزارة التنمية الاجتماعية لصالح برامج المساعدات النقدية، باعتبارها الأولوية الملحة في برامج الوزارة. وبالتالي كان من الأجدر بوزارتي المالية والتنمية الاجتماعية أن تضع خطة استراتيجية مشتركة ضمن برامج ومخصصات نقدية تتناسب واحتياجات الخطة الموضوعية دون أي فجوات، علماً أن فجوة الاحتياجات التمويلية لكافة برامج الخطة الاستراتيجية لا تتجاوز في أقصاها (1%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة، وهي فجوة يمكن ردمها بالكامل من مخصصات المحروقات والصيانة والترخيص لسيارات موظفي ومنتسبي الأجهزة الأمنية.

جدول (3): السقوف والمبالغ المالية والفجوة التمويلية لبرامج التمكين والتنمية الاجتماعية وفق الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية (بالمليون دولار) ²⁰									
2019			2018			2017			
الفجوة التمويلية	المبلغ المالي	سقف الموازنة	الفجوة التمويلية	المبلغ المالي	سقف الموازنة	الفجوة التمويلية	المبلغ المالي	سقف الموازنة	البرنامج
6.83	229.19	222.36	12.93	228.81	215.88	18.91	228.54	209.63	التمكين ومكافحة الفقر
12.09	28.67	16.59	12.09	28.20	16.11	16.43	32.06	15.63	تنمية الفئات الضعيفة والمهمشة
0.01	3.24	3.23	0.01	3.15	3.14	0.02	3.04	3.02	التنمية الإدارية والتخطيط
2.31	2.59	0.28	5.67	5.94	0.27	11.94	12.23	0.26	التكاليف التطويرية
21.23	263.69	242.46	30.70	266.10	235.40	47.30	275.87	228.54	المجموع

ولا بد من الإشارة، هنا، إلى خصوصية حالة القدس الشرقية التي تعاني تهميشاً واضحاً بسبب تضارب وعدم وضوح صلاحيات كل من السلطة الفلسطينية والسلطات الإسرائيلية، وبخاصة في القضايا المتعلقة بالبعد الاجتماعي. ما أدى إلى تردي الأوضاع المعيشية هناك نتيجة الحالة الأمنية المتدهورة من جهة، وقطع العلاقات التجارية مع محيطها العربي في باقي الضفة الغربية بسبب الجدار العازل من جهة أخرى.

<http://www.pmf.ps/documents/101921081413//BUDGET+BOOK+2018++.10.041+.pdf/7ccfd13a-7e1b-463884-bf-8c3e47a74a38>

20 تم تثبيت سعر صرف الدولار عند (3.62) شيكل، وهو السعر المعلن عنه في التقارير الشهرية لوزارة المالية للعام المالي 2017.

ومن المثير للاهتمام، في هذا الصدد، انخفاض حصة القدس الشرقية من إجمالي التحويلات النقدية المقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية، حيث لم تتجاوز حصتها (2.2%)²¹ من تلك التحويلات، وذلك على الرغم من أن الفلسطينيين يشكلون (40%) من إجمالي سكان القدس الشرقية، ولا يتلقون سوى (10%) من خدمات بلدية القدس الخاضعة لسلطات الاحتلال، و(76%) منهم يقعون دون خط الفقر وفقاً للمعايير الإسرائيلية.²²

من هنا نجد لزاماً على وزارتي المالية والتنمية الاجتماعية:

- تفعيل صمود وقفية القدس وربطه برأس المال الفلسطيني الوطني والمغترب؛ من أجل تحقيق صمود أكبر للفلسطينيين في مواجهة التهويد والاستيطان الذي بدأ بابتلاع الجغرافيا العربية لأحياء القدس الشرقية.
- رفع مخصصات القدس في التحويلات النقدية المقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية، التي لم تتجاوز (3.25) مليون دولار العام 2017 إلى ما لا يقل عن (20) مليون دولار؛ من أجل السيطرة على معدلات الفقر هناك.

ثانياً. الفقر وفقاً لمصادر الدخل

تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني²³ إلى أن الأسر الأكثر فقراً في فلسطين هي الأسر التي يعمل رب الأسرة فيها في الإنتاج الزراعي، والحديث هنا عن المزارعين أصحاب الحيازات الزراعية لا العاملين بأجر.²⁴ يأتي بعدها بنسب قريبة الأسر التي يعمل رب الأسرة فيها عاملاً في القطاع الخاص، وهو ما يظهر من خلال الجدول (4). وترتفع معدلات الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك لدى الأسر التي يرأسها عمال بأجر غير منتظم إلى (49.1%) للعام 2017، وهي شريحة الأسر الأشد فقراً على الإطلاق.

جدول (4): نسب الفقر حسب مصدر الدخل الرئيسي في فلسطين			
السنة	(وفقاً لأنماط الاستهلاك)	(وفقاً لمستويات الدخل)	
2009	الزراعة	الزراعة	57.60%
	أجور قطاع خاص	أجور قطاع خاص	57.90%
	أجور قطاع عام	أجور قطاع عام	41.40%
2010	الزراعة	الزراعة	56.30%
	أجور قطاع خاص	أجور قطاع خاص	58.90%
	أجور قطاع عام	أجور قطاع عام	36.20%

21 وزارة التنمية الاجتماعية، "موازنة المواطن 2017": http://www.mosa.pna.ps/sites/default/files/studies_research_files
22 <http://www.aljazeera.net/news/alquds/2018>

23 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مطبوعات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة، إصدارات متنوعة.
24 (90%) من العمالة الزراعية هم أفراد أسرة غير مدفوعي الأجر.

62.20%	الزراعة	34.10%	الزراعة	2011
60.20%	أجور قطاع خاص	30.70%	أجور قطاع خاص	
38.80%	أجور قطاع عام	20.40%	أجور قطاع عام	
32.80%	الزراعة	27.70%	الزراعة	2017
44.50%	أجور قطاع خاص	29%	أجور قطاع خاص	
31.70%	أجور قطاع عام	26%	أجور قطاع عام	

غير أن سياسات الإنفاق العام لم تتوافق خلال السنوات العشر الماضية مع معايير الشمول الاجتماعي لتلك الفئات الأكثر فقراً. ويمكن ملاحظة ذلك من خلال:

1. إن حصة وزارة الزراعة من الميزانية العامة لا تنسجم مع حقيقة أن فلسطين بلد زراعي. وأن العائد على الاستثمار الزراعي في تراجع. وأن فئة المزارعين²⁵ هي الفئة الأعلى فقراً. وأن مخاطر الاستثمار الزراعي (سواء الطبيعية، أو السعيرية، أو تلك المرتبطة بممارسات الاحتلال) في تزايد مستمر الأمر الذي يتطلب زيادة المخصصات الخجولة لوزارة الزراعة. لتمكن من تطوير برامج تحسين سلالات. وتأمين. وتسويق. وإرشاد زراعي.

ويظهر الشكل (7) انتكاسة في المخصصات الفعلية لوزارة الزراعة للعامين (2016 و2017). حيث تراجعت حصة الوزارة من مجموع الإنفاق العام من متوسط (0.7%) إلى (0.1%). ويبدو أن إجراءات التقشف التي قامت بها الحكومة. نتيجة تراجع الدعم الخارجي. أتت. وبشكل جائر. على قدرة الوزارة على تطوير برامجها التنموية التي أعلن عنها مؤخراً. والمتمثلة في إنشاء كل من صندوق درء المخاطر والمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي. دون أن يتمكن أيٌّ منهما من أداء مهامه الإقراضية أو التأمينية.

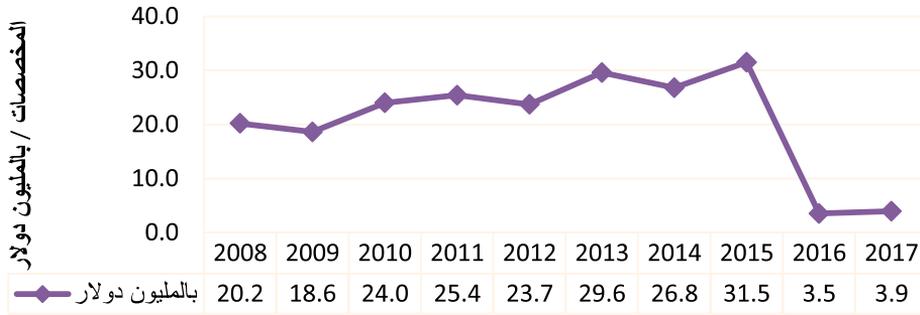
أما قانون الموازنة العامة للعام (2018). فيظهر زيادة متوقعة في مخصصات وزارة الزراعة من (3.9) مليون دولار صُرفت للوزارة العام 2017. إلى (49) مليون دولار مخصصة لها التزاماً في قانون موازنة العام 2018. لكن إجمالي ما تم تخصيصه للمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي من ذلك المبلغ. لم يتعدَّ (1.05) مليون دولار. أي (2%) من إجمالي مخصصات الوزارة كنفقات تشغيلية وحويلة ورواتب وأجور²⁶ الأمر الذي يعني أن العام 2018. لن يشهد انطلاق أي برنامج إقراض زراعي على المستوى المطلوب للفئات المستهدفة.

25 تتركز معظم الحيازات الزراعية في المناطق المهمشة المصنفة (ج) التي تشكل (61%) من مساحة الضفة الغربية.

26 كتاب الموازنة العامة 2018:

<http://www.pmf.ps/documents/101921081413//BUDGET+BOOK+2018+++10.041+.pdf/7ccfd13a-7e1b-463884-bf-8c3e47a74a38>

شكل (7): مخصصات وزارة الزراعة من الميزانية العامة



إن الحديث عن الشمول الاجتماعي، ضمن معيار الفقر، يقتضي من صناع السياسات المالية الفلسطينية عدم المساس بالمخصصات التطويرية التنموية التي سوف تعمل على المدين المتوسط والطويل على تمكين الفئات المهمشة من خلق مصادر دخل، وفرص عمل مستدامة تخفف العبء الإغاثي بها عن كاهل الحكومة، وتعمل تدريجياً على رفع قدرة شريحة واسعة من الفقراء على الخروج من دائرة الفقر.

2. إن الشريحة الثانية من الفقراء (شريحة العاملين في القطاع الخاص، مع التركيز على العمالة ذات الأجر غير المنتظم) لم تشملهم سياسات الإنفاق الحكومي بما يتناسب واحتياجاتهم. وتجدر الإشارة، هنا، إلى أنه من أبسط حقوق تلك الفئة لتقليل معاناتها من الفقر، حدّ أدنى عادل للأجور، فالحد الأدنى المقر من قبل وزارة العمل الفلسطينية في العام 2012 يبلغ (1450) شيكلاً شهرياً، وهو مبلغ لا يتناسب مع الآلية العالمية لاحتساب الحد الأدنى للأجور، والمرتكزة على قسمة خط الفقر الوطني (2470 شيكل) على متوسط عدد العاملين في الأسرة²⁷ (وهو ما لا تتسع هذه الورقة للخوض في تفاصيله). إضافة إلى أن المبلغ المقر لم يخضع لجدول غلاء المعيشة.

"وفي ظل غياب القوة التنفيذية الضامنة لسلامة تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور، يخلو القانون المقر من أي ضمانات لحقوق العاملين من قضايا الفصل التعسفي التي قد تنجم عن مطالباتهم بالحصول على حقوقهم، كما يفتقر القانون إلى سلّم ينصف العمال بناءً على فترة عملهم، الأمر الذي سيؤدي، في بعض الحالات، إلى تساوي أجر العامل ذي سنوات العمل الطويلة، مع العامل المستجد في المسمى الوظيفي نفسه".²⁸

ثالثاً. سلة المستهلك وسياسات مكافحة الفقر

للوصول إلى سياسات إنفاق حكومي تنسجم من وجهة نظر الشمول الاجتماعي مع معيار الحد من الفقر، لا بد (إضافة إلى النقاط السابقة) من دراسة تركيبية مكونات سلة المستهلك الفلسطيني التي قسّمت إلى (12) مجموعة استهلاكية، استحوذت فيها مجموعة الغذاء على (35%) من وزن السلة، تلتها مجموعة النقل والمواصلات بنسبة (14%)، ومن ثم مجموعة المسكن ومستلزماته بنسبة (9%)، وعليه، فإن أي خطة برامج للموازنة العامة، لا بد أن تراعي المكونات الثلاثة تلك من خلال:

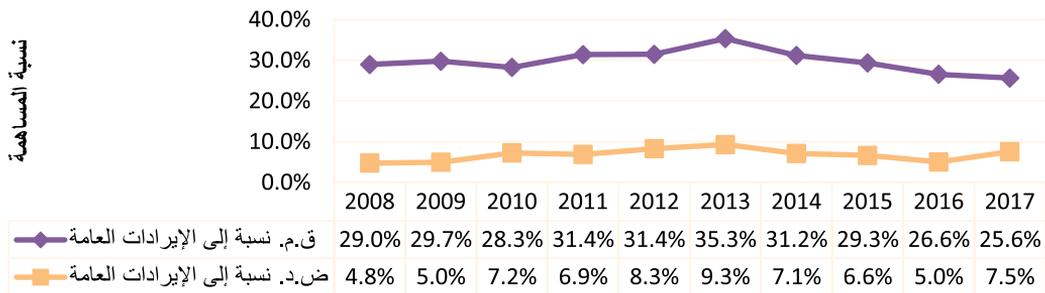
27 نحصل على متوسط عدد العاملين بالأسرة من خلال قسمة عدد العاملين على عدد الأسر وفقاً لبيانات التعداد العام للسكان والمساكن.

28 <http://www.palestineconomy.ps/ar/Article/9427>

1. ضمان استقرار أسعار المنتجات الغذائية. من خلال ضمان سهولة تدفقها للمستهلك النهائي. سواء من المنتج المحلي. أو عبر نظام الواردات. علماً أن تكاليف الحصول على المنتجات الغذائية في فلسطين تخضع للسياسات المالية والجمركية الإسرائيلية وفقاً لما جاء في بنود بروتوكول باريس الاقتصادي. سواء من خلال الغلاف الجمركي الموحد. أو من خلال توحيد ضريبة القيمة المضافة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي (مع هامش حركة للجانب الفلسطيني لا يتجاوز نقطتين مئويتين عن النسبة السائدة في إسرائيل).

وفي هذا السياق. لا بد من الوقوف قليلاً على هيكل الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية. حيث شكلت ضريبة القيمة المضافة نصيب الأسد من تلك الإيرادات بنسبة تجاوزت (30%) من مجموع الإيرادات العامة. خلال السنوات العشرة الماضية. في حين لم تتجاوز حصة ضريبة الدخل (7%) من تلك الإيرادات (بما فيها ضريبة الدخل في وعاء المقاصة) للفترة ذاتها (انظر الشكل 8).

شكل (8): ضريبتنا الدخل والقيمة المضافة نسبة إلى مجموع الإيرادات العامة



وعلى الرغم من أن الهدف العام من السياسات المالية والتشريعات الضريبية هو إعادة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع. بما يضمن تحقيق العدالة اقتصادياً واجتماعياً. فإن هيكل الجباية الضريبية وفق الأرقام السابقة. يعتبر بعيداً كل البعد عن أدنى متطلبات معايير الشمول الاجتماعي. وبخاصة فيما يتعلق بالآثار الضريبية على استقرار أسعار السلع الأساسية. وذلك نتيجة العوامل التالية:

- الهيكل الحالي للجباية الضريبية يكرس الارتفاعات المستمرة في الأسعار. ويكرس تركيز الثروة لفئات على حساب أخرى. فضريبة القيمة المضافة تفرض على السلع كافة مهما كانت أهميتها بالنسبة للفئات المهمشة بالنسبة لنفسها التي تُفرض فيها على الفئات الأوفر حظاً. أما ضريبة الدخل. فلا تعبر في وعائها الضريبي المتواضع عن فائض الأرباح المتضخم في الشركات ذات الصبغة الاحتكارية. أو الوكالات الحصرية. أو لدى الشركات التجارية والخدمية وأصحاب المهن.
- على الرغم من سماح بروتوكول باريس بتخفيض ضريبة القيمة المضافة لدى الفلسطينيين نقطتين مئويتين عن النسبة السائدة في إسرائيل. فإن وزارة المالية الفلسطينية لم تخفضها إلا بنقطة واحدة. فضريبة القيمة المضافة لدى إسرائيل (17%). ولدى الجانب الفلسطيني (16%). علماً أن ضريبة القيمة المضافة تعتبر من الضرائب ذات الاتصال المباشر بسعر السلعة. وتخفيضها بنقطة مئوية أخرى على مراحل العمليات الإنتاجية والتجارية والخدمية كافة. سيعني استقراراً أكبر لأسعار السلع والخدمات. بما فيها المنتجات الغذائية موضوع حديثنا.

2. امتصاص تقلبات أسعار المحروقات التي تؤثر بشكل مباشر. على فاتورة النقل والمواصلات للمواطن الفلسطيني الذي يتحمل كامل الضرائب المفروضة على المحروقات، والتي تشكل بالمتوسط (54%)²⁹ من السعر النهائي لها. وهي ضرائب يفرضها الجانب الإسرائيلي على هيئة البترول الفلسطينية التي، بدورها، تستردها ضمن بند إيرادات المقاصة. علماً أن بروتوكول باريس الاقتصادي سمح للجانب الفلسطيني بتخفيض سعر البنزين بما لا يتجاوز (15%) عن السعر السائد في إسرائيل. مع حرية تحديد سعر الدولار والمشتقات النفطية الأخرى. دون الرجوع إلى الجانب الإسرائيلي. وهو ما لم تستغله السلطة الفلسطينية.

3. ضرورة تبني وزارة الإسكان والأشغال العامة، بالتعاون مع الصناديق السيادية³⁰ مشاريع إسكانات لذوي الدخل المحدود وفق آلية تضمن السداد والديمومة والاستمرارية والريح. وهو ما نصت عليه المادة (23) من القانون الأساسي الفلسطيني "المسكن الملائم حق لكل مواطن. وتسعى السلطة الوطنية إلى تأمين المسكن لمن لا مأوى له". علماً أن كلفة الحصول على منزل في فلسطين في ارتفاع مستمر نتيجة شح الأراضي المخصصة للبناء (بسبب وقوع (61%) من أراضي الضفة الغربية ضمن التصنيف (ج) الذي يُمنع فيه الفلسطينيون من الحصول على رخص بناء). أو نتيجة ارتفاع كلفة الحصول على مستلزمات البناء التي تتحكم إسرائيل بأسعارها.

رابعاً. معضلة إعادة توزيع الفقر

مفهوم الشمول الاجتماعي لا يعني أبداً إعادة توزيع الفقر. فالتجربة المصرية شهدت تاريخياً تجارب متعددة لتحقيق العدالة والشمول الاجتماعي، منها تأمين الممتلكات والأعمال، وزيادة أعداد العاملين في الدولة، والتوسع في منظومة الدعم النقدي، وتحديد الحد الأدنى للأجور ... وغيرها، غير أن تلك السياسات لم تنعكس إيجاباً على مؤشرات العدالة والشمول الاجتماعي، وذلك لسبب بسيط هو الاهتمام بإعادة توزيع ما هو موجود دون مراعاة إمكانية زيادة الإنتاج والدخل القومي والناجئ المحلي الإجمالي³¹.

فعلى الرغم من كل الجهود المبذولة من قبل وزارة المالية الفلسطينية تجاه تعزيز الإنفاق العام على بنود الرواتب، والأجور، والنفقات التحويلية لوزارة التنمية الاجتماعية، إضافة إلى نفقات وكالة غوث وتشغيل اللاجئين، التي صبت جميعها باتجاه دعم القدرة الشرائية للمواطن. وتعزيز الطلب الفعال، إلى أن ذلك لم يعمل على تعزيز قواعد الإنتاج الصناعي والزراعي، ولم يُقد إلى زيادة قدرة الاقتصاد الفلسطيني على خلق القيم المضافة، بل على العكس من ذلك، تعمقت التشوهات في بنية وهيكل قطاعات الاقتصاد الفلسطيني لصالح أنشطة الخدمات وفروعها على حساب أنشطة الإنتاج السلعي (الصناعية والزراعية).

ويوضح الشكل (9) تقديراً خطياً لدالة الاستهلاك العائلي في فلسطين، حيث بلغ الميل الحدي للاستهلاك (0.84)، ما يعني أن كل (\$100) زيادة في دخل الفرد، يصاحبها (\$84) زيادة في الاستهلاك، ومع حساب أثر المضاعف³² للإنفاق الاستهلاكي العائلي، من خلال إيجاد حاصل قسمة الواحد صحيح على (1 ناقص الميل

29 <http://maannews.net/Content.aspx?id=626770>

30 كصندوق الاستثمار الفلسطيني، وهيئة التقاعد، وصندوق الضمان الاجتماعي.

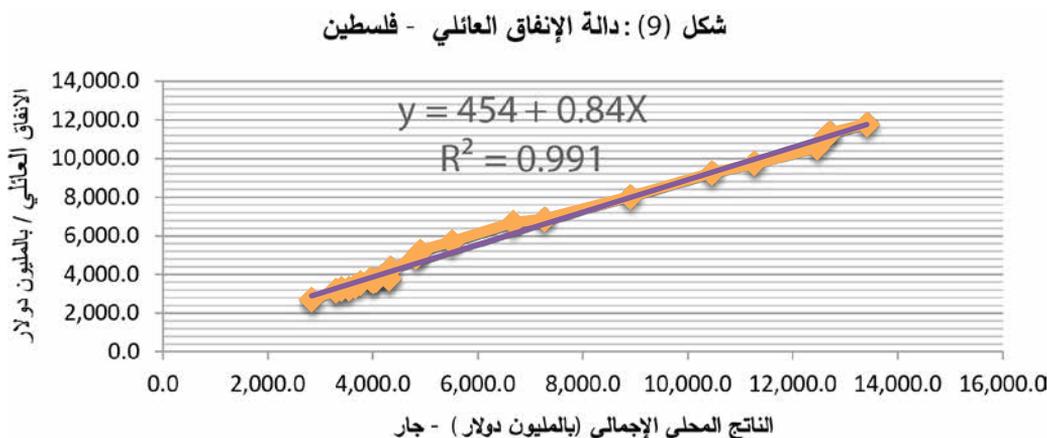
31 "الطريق إلى العدالة الاجتماعية"، مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE)، 2014، ص: 8.

http://www.cipe-arabia.org/files/pdf/Democratic_Governance/ETEF_The_Road_to_Social_Justice.pdf

32 آلية عمل المضاعف: لو أنفق فرد 100 دولار على شراء المواد الغذائية من محل جاري، فإن المحل سيحقق دخلاً يدخر بعضه وينفق بعضه الآخر. فلو أنفق منه 10 دولارات كأجرة للمحل، و50 دولاراً ثمن بضاعة من المزارع المزود، و20 دولاراً أجرة للعامل عندها سيحقق كل من صاحب العقار والمزارع والعامل دخلاً يدخرون جزءاً منه وينفقون الجزء الآخر. ليشكل إنفاقهم هذا دخلاً جديداً لفئة أخرى، وهكذا. أي إن المئة دولار تضاعفت داخل الاقتصاد نتيجة عمليات الإنفاق والاستهلاك.

الحدي للاستهلاك). يتضح أنه يُفترض لكل دولار ينفقه المستهلك الفلسطيني أن يتضاعف إلى (6.25) دولار.³³

شكل (9): دالة الإنفاق العائلي - فلسطين



غير أن أثر الواردات التي تشكل تسرباً في الحسابات القومية تعمل على إبطال الآثار الاقتصادية الإيجابية لمضاعف الاستهلاك العائلي. والجدول (5) يوضح حصة كل من الإنتاج المحلي والواردات إلى الإنفاق الاستهلاكي السلعي الفلسطيني.

جدول (5): مؤشرات الإنفاق العائلي - بالأسعار الجارية (بالمليون دولار)

نسبة الواردات إلى الاستهلاك السلعي* ³⁶	نسبة الإنتاج المحلي إلى الاستهلاك السلعي* ³⁵	نسبة الإنفاق العائلي إلى الناتج المحلي الإجمالي* ³⁴	السنة
70.3%	29.7%	98.5%	2008
69.4%	30.6%	93.9%	2009
67.1%	32.9%	89.5%	2010
66.3%	33.7%	87.9%	2011
66.3%	33.7%	85.9%	2012
67.5%	32.5%	84.3%	2013
71.3%	28.7%	88.7%	2014

33 حسب من قبل الباحث استناداً إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. سلسلة الحسابات القومية. مطبوعات متفرقة.

34 حسب بقسمة الإنفاق العائلي للأسر المعيشية على الناتج المحلي الإجمالي.

35 حسب بقسمة القيم المضافة لقطاعي الصناعة والزراعة على مجموع الواردات السلعية والإنتاجين الصناعي والزراعي المحليين.

36 حسب بقسمة إجمالي الواردات السلعية على مجموع الواردات السلعية والإنتاجين الصناعي والزراعي المحليين.

جدول (5): مؤشرات الإنفاق العائلي - بالأسعار الجارية (بالمليون دولار)

السنة	نسبة الإنفاق العائلي إلى الناتج المحلي الإجمالي ^{34*}	نسبة الإنتاج المحلي إلى الاستهلاك السلعي ^{35*}	نسبة الواردات إلى الاستهلاك السلعي ^{36*}
2015	88.4%	28.7%	71.3%
2016	87.4%	29.1%	70.9%
2017	84.8%	29.5%	70.5%

**حسبت من قبل الباحث استناداً إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. سلسلة الحسابات القومية. مطبوعات متفرقة.

يتضح من الجدول السابق. ضعف قدرة قطاعات الإنتاج الفلسطيني على تلبية الحاجات الاستهلاكية للأسر المعيشية مع تضخم في حصة الواردات من مجموع تلك الحاجات (الواردات تغطي ما متوسطه 70% من الإنفاق الاستهلاكي السلعي). الأمر ذاته ينطبق على الإنتاجين الصناعي والزراعي. حيث إن (85%)³⁷ من إجمالي مدخلات الإنتاج لتلك القطاعات. يأتي من إسرائيل أو من خلالها. ما يعني أن مزيداً من الإنفاق الحكومي لصالح الإنفاق الاستهلاكي لن تنتج عنه آثار اقتصادية إيجابية على مستويات الفقر والتشغيل وباقي معايير الشمول الاجتماعي. ما لم يصاحبها وقف في الهدر والتسرب النقدي إلى الخارج.

ويكفي. في هذا الإطار. أن نعرف أن حصة التسهيلات البنكية لأنشطة الصناعة إلى مجموع التسهيلات الائتمانية الممنوحة للقطاع الخاص قد تراجعت من (8.4%) إلى (4.3%) للعامين (2008 و 2016) على التوالي. مع استقرار نسبة التسهيلات الزراعية عند متوسط (1.3%). فيما ارتفعت نسبة التسهيلات الاستهلاكية (بما فيها السيارات) إلى مجموع تسهيلات القطاع الخاص من (8.5%) إلى (30%) للفترة نفسها.³⁸ ما يعني مزيداً من التسرب النقدي من خلال المصارف العاملة في فلسطين إلى الخارج.

المعياران الثاني والثالث: النفاذ إلى سوق العمل والحد من التمييز

لاحظنا عند الحديث عن هيكل الإنفاق العام في فلسطين أنه. خلال السنوات العشر الماضية. زادت النفقات الحكومية بمقدار الضعف. والسؤال. هنا. هو عن أثر تلك الزيادة على معدلات التشغيل. والتفاوت في الحق في العمل اللائق والأجر العادل وفقاً لمعايير النوع الاجتماعي من جهة. وحالة اللجوء من جهة أخرى.

أولاً. الإنفاق العام ومعدلات التشغيل

تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني³⁹ إلى استمرار أزمة التشغيل. وانخفاض الطاقة الاستيعابية لسوق العمل. وبخاصة في قطاع غزة. حيث ارتفعت معدلات البطالة فيها إلى (43.9%) خلال العام 2017. فيما استقرت عند متوسط (18%) في الضفة الغربية. لتشكل ما متوسطه (27.7%) في المناطق الفلسطينية كما يظهر في الشكل (10). وفي كلتا الحالتين. نلاحظ أن النسبة مرتفعة بالمقاييس العالمية.

37 صندوق النقد العربي. "التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2013". الفصل الثالث. الاقتصاد الفلسطيني. ص 295.

38 سلطة النقد الفلسطينية. التقارير السنوية. (2008 + 2016).

39 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مسح القوى العاملة. 2017.

والملاحظ. هنا، أنه بالموازاة مع عدم فعالية الزيادة المطّردة في الإنفاق الحكومي في تقليل معدلات الفقر التي سبق وحدثنا عنها. فإن النتيجة البديهية ألا تتسق تلك السياسات مع معيار الحق في النفاذ إلى سوق العمل. حيث تتفاقم مشكلة البطالة، بشكل لافت، بين فئة الشباب حملة الشهادات الجامعية لتصل إلى (47.4%) في قطاع غزة، و(22.6%) في الضفة الغربية.

شكل (10): البطالة حسب المنطقة (2008 - 2017)



هذه الأرقام تعود بنا إلى ضرورة التفريق بين الإنفاق الحكومي الإغاثي والتنموي. فالنفقات الإغاثية تقود إلى تسرب الجزء الأكبر من تلك الأموال للخارج (ضمن نظام الواردات الذي سبق الإشارة إليه) دون أي قدرة على تحسين الطاقة الاستيعابية للقطاع الخاص. في حين أن الإنفاق باتجاه التمكين وتعزيز القواعد الإنتاجية الصناعية والزراعية، سيقود حتماً إلى خلق المزيد من فرص العمل.

وبحسبة بسيطة، نجد أن كل فرصة عمل في القطاع الخاص الفلسطيني تتطلب (15,000) دولار من القيم المضافة المتولدة عن عمليات إنتاج محلي⁴⁰ أي إن الدفع باتجاه زيادة قدرة الاقتصاد الفلسطيني على الاستعاضة عن الواردات السلعية بمقدار مليار دولار (أي أقل من خمس إجمالي الواردات السلعية) سيعمل على خلق (66,000) فرصة عمل، ما يعني تخفيض معدلات البطالة من (27.7%) إلى (22.7%).

ثانياً. التكامل في الأدوار

عند الحديث عن ضرورة تحول الموازنة العامة الفلسطينية من موازنة رواتب وإغاثة، إلى موازنة تطوير وتمكين واستدامة في الإنتاج، تبرز الحاجة إلى تنسيق الجهود بين مراكز المسؤولية ذات الصبغة التنموية القادرة على تعزيز قطاعات الإنتاج الفلسطيني، ومن مراكز المسؤولية تلك، وزارتا الاقتصاد الوطني والحكم المحلي.

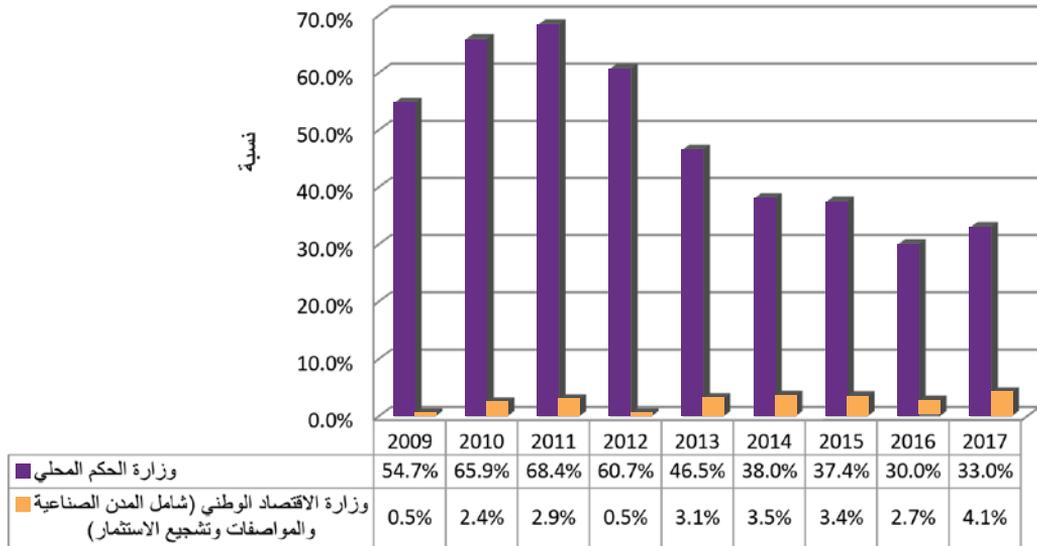
فعلى الرغم من أن حصة كل من وزارتي الحكم المحلي، والاقتصاد الوطني من النفقات العامة، لم تتجاوز بالمتوسط (1.5%) و(0.5%) على التوالي خلال السنوات العشر الماضية، فإن الشكل (11) يعطي مؤشراً على إمكانية تكامل الجهود بين الوزارتين باتجاه تعزيز قطاعات الإنتاج ضمن حدود قدرة وزارة المالية على الصرف، حيث يظهر الشكل تفاوتاً لافتاً بين الوزارتين من حيث نسبة النفقات التطويرية من إجمالي النفقات.

40 حسب الرقم من قبل الباحث باستخدام بيانات الناتج المحلي الإجمالي والقيم المضافة، وعدد فرص العمل التي يخلقها الاقتصاد الفلسطيني سنوياً.

فعلى الرغم من أن مؤسسات وهيئات تنموية كانت قد انبثقت من رحم وزارة الاقتصاد الوطني كمؤسسة المواصفات والمقاييس، والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، والهيئة العامة للمدن الصناعية، وعلى الرغم، أيضاً، من أن تلك المؤسسات والهيئات تحتاج إلى التركيز على الطابع التطويري في هيكل نفقاتها، فإن نسبة النفقات التطويرية إلى مجموع الإنفاق العام لوزارة الاقتصاد الوطني والمؤسسات والهيئات المنبثقة عنها، لم تتجاوز (4.1%) في أحسن حالاتها خلال السنوات العشر الماضية، ما يعني غلبة الهياكل الإدارية والوظيفية فيها على الهياكل الإنتاجية والتنموية.

وفي الوقت نفسه، نجد ارتفاعاً ملموساً في نسبة النفقات التطويرية إلى مجموع نفقات وزارة الحكم المحلي وصلت إلى (68.4%) العام 2011، واستقرت عند (33%) العام 2017. إلا أن هيكل تلك النفقات انصب، بشكل كامل، على تطوير البنى التحتية للبلديات والمجالس المحلية، دون أن يخصص أي جزء منها لصالح توطین الصناعات المتناثرة وتطويرها في تلك البلديات والمجالس (وبالأخص الصناعات في القطاع غير المنظم)، ودون استغلال المزايا النسبية لها، من خلال إقامة مجمعات صناعية للصناعات الصغيرة والواعدة داخل حدود البلديات من جهة، ومعارض دائمة للصناعات الفلسطينية تعرّف المستهلك الفلسطيني والأجنبي بالمنتج الوطني من جهة أخرى.

شكل (11): نسبة النفقات التطويرية من إجمالي نفقات وزارتي الحكم المحلي والاقتصاد الوطني



من هنا تبرز الحاجة إلى التكامل في الأدوار بين الوزارتين، وزارة الاقتصاد الوطني (وبالتعاون مع غرف التجارة والصناعة) من خلال أذرعها الصناعية والاستثمارية، ووزارة الحكم المحلي من خلال البنى التحتية ومخصصاتها التطويرية والتنموية، الأمر الذي سيقود بالضرورة إلى توطین الصناعات والمنتجات الوطنية، وإلى التقليل من حجم التسرب والفاقد في الإنفاق الحكومي، مع تعزيز قدرة القطاع الخاص على خلق فرص عمل، وبالتالي تقليل معدلات الفقر.

وعليه، فإن معيار النفاذ إلى سوق العمل كأحد معايير الشمول الاجتماعي، يتطلب من المالية العامة الفلسطينية التركيز في إنفاقها على البنية المساندة للإنتاج السلعي، التي أغفلتها قوانين الموازنة العامة كافة، مثل:

- مجموعات صناعية داخلية لتوطين الصناعات المتناثرة وغير المنظمة والواعدة.
- حاضنات أعمال تمد الرياديين بفئاتهم كافة، بالدعم التمويلي والفني والتدريب.
- تفعيل دور مؤسسة المواصفات والمقاييس من أجل رفع ثقة المستهلك بالمنتج الوطني.
- إنشاء معارض دائمة (أرض معارض) للصناعات الفلسطينية؛ من أجل تمكين أصحاب الصناعات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة من ترويج وتسويق منتجاتهم بأقل كلفة ممكنة.
- توحيد جهود الدعم والتمكين والإقراض الصغير لكل من وزارة التنمية الاجتماعية، والمؤسسات غير الحكومية ذات العلاقة، والجهاز المصرفي الفلسطيني، من خلال إنشاء بوابة موحدة تصل للشرائح المحتاجة كافة؛ بهدف تسهيل نفاذ تلك الشرائح إلى مصادر التمويل من جهة، وضمان عدم تعدد مصادر التمويل للشخص نفسه من جهة أخرى.
- خدمات تسويق للمنتجات الزراعية.
- خدمات الإرشاد والبحث والتطوير الزراعي.

كل ذلك يكون من خلال إعادة النظر في بعض النفقات البروتوكولية والتشريفية من سفريات ومصروفات مركبات حكومية ومرافقين لموظفي السلطة، ومقرات وتأثيث ونثرات ونفقات متضخمة على المؤسسة الأمنية. فعلى سبيل المثال، بلغت فاتورة السفريات في قانون موازنة العام الجاري 2018 ما مقداره (60.1) مليون شيكل.⁴¹ في حين قُدّرت عدد المركبات الحكومية للعام 2016 بـ (5578) مركبة⁴² تكلف خزينة الحكومة من محروقات وصيانة وتأمين ما لا يقل عن (100) مليون شيكل سنوياً. علماً أن النفقات التشغيلية لمركز مسؤولية الداخلية والأمن، بلغت (315) مليون شيكل في الحسابات الختامية للعام 2017، في حين لم تتجاوز 310 مليون شيكل لوزارتي الصحة والتربية والتعليم، وهي المراكز الأكثر احتياجاً التي تعاني نقصاً في مخصصاتها من النفقات التشغيلية.

ثالثاً. الحد من التمييز

لم تفلح سياسات الإنفاق الحكومي من الحد من التمييز في الحق بالنفاذ إلى سوق العمل. بل على العكس من ذلك، زادت الفجوة وقلت فرص الفئات المهمشة في الحصول على عمل لائق بأجر عادل، وسنتناول هنا التمييز وفق تصنيفين:

1. **حسب النوع الاجتماعي:** فعلى الرغم من أن بلاغات الموازنة العامة بدأت اعتباراً من العام (2016) بالتركيز على ضرورة إعداد موازنات تراعي النوع الاجتماعي والفئات المهمشة.⁴³ وعلى الرغم من إفراد وزارة خاصة بشؤون المرأة للوقوف على احتياجاتها، فإن المرأة الفلسطينية تتعرض إلى حالة من الإقصاء في سوق العمل بطريقة حرمت الاقتصاد الفلسطيني من طاقات إنتاجية قادرة على خلق مصادر دخل ووعاء ضريبي إضافي للدولة.

ويسلط الشكل (12) الضوء على الفجوة الآخذة بالاتساع لصالح الذكور على حساب الإناث، من حيث القدرة على النفاذ إلى سوق العمل، فبعد أن كانت معدلات البطالة لدى الإناث أقل من مثيلاتها لدى الذكور حتى العام 2008 (27.2% للذكور، و24.2% للإناث)، ارتفعت تلك النسبة العام 2017 إلى (47.8%) في صفوف

41 كتاب الموازنة العامة 2018: 10.04/1081413/http://www.pmf.ps/documents/10192:2018+1+BUDGET+BOOK+2018+++ 84bf-8c3e47a74a38-pdf/7ccfd13a-7e1b-4638

42 وزارة النقل والمواصلات، "التقرير السنوي لإحصائيات النقل"، 2016، ص 88: http://www.mot.gov.ps/wp-content/Annual_Report2016.pdf/04/uploads/2018

43 وزارة المالية، "قانون الموازنة العامة"، 2016.

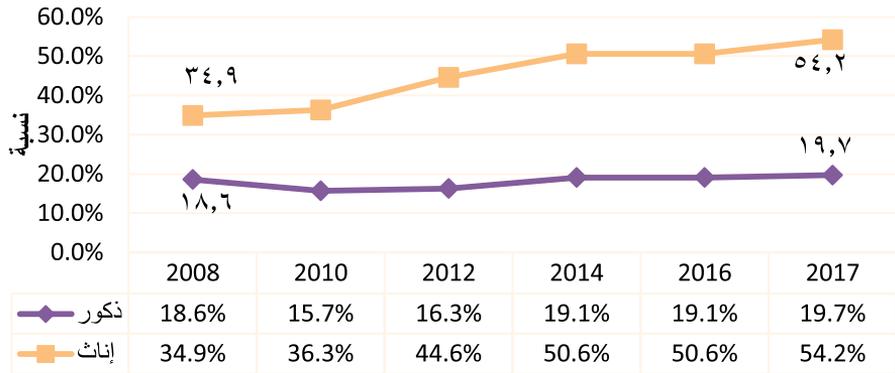
الإناث (31.4% في الضفة، و69% في القطاع)، في حين استقرت عند (22.5%) للذكور (14.8% في الضفة، و36% في القطاع).

شكل (12): البطالة حسب النوع الاجتماعي (2008 - 2017)



ومن المثير للاهتمام أن عدد سنوات التعليم يتناسب طردياً مع معدلات البطالة لدى الإناث. وعكسياً لدى الذكور. فكلما زادت سنوات التعليم لدى الإناث، زادت معها معدلات البطالة، وتصل ذروتها مع النساء من حملة الشهادات الجامعية بنسبة (52.2%) للعام 2017، وتبلغ أدناها لدى الذكور حاملي الشهادات الجامعية بنسبة (19.7%)، وهو ما يظهره الشكل (13).

شكل (13): معدلات البطالة لحملة الشهادات الجامعية بين الجنسين



وبتتبع وضع المرأة الفلسطينية في الوظائف الحكومية على مدى السنوات العشر السابقة، نجد تحسناً قد طرأ عليها من ناحية النسب المطلقة، وتدهوراً خطيراً من حيث الحق في تقلد مناصب ومستويات وظيفية عليا.

فعلى مستوى النسب المطلقة، زادت نسبة الإناث في الوظائف الحكومية من (37.4%) إلى (42.7%) من إجمالي الموظفين العموميين للفترة (2008 - 2016). أما على صعيد المستوى الوظيفي، فعشر سنوات

مضت لم تكن كافية لزيادة نسبة النساء بدرجة مدير عام فأعلى. فقد انخفضت تلك النسبة بشكل طفيف من (11.4%) إلى (11.3%) خلال الفترة (2008 - 2016). في حين سيطر الذكور على تلك المناصب بشكل لافت، وهو ما يظهره الجدول (6).

جدول (6): النساء والرجال العاملون في القطاع العام (المدني) في فلسطين حسب المسمى الوظيفي ⁴⁴										
إناث		ذكور				كلا الجنسين/ عدد		المسمى الوظيفي		
النسبة		العدد		النسبة		العدد				
2016	2004	2016	2004	2016	2004	2016	2004	2016	2004	
11.9%	0.0%	5	0	88.1%	100.0%	37	37	42	37	وكيل وزارة (A1)
5.2%	6.5%	4	7	94.8%	93.5%	73	101	77	108	وكيل مساعد (A2)
11.3%	10.4%	12	8	88.7%	89.6%	94	69	106	77	مدير عام (A3)
12.0%	13.4%	77	71	88.0%	86.6%	565	460	642	531	مدير عام (A4)
23.6%	16.1%	1,490	726	76.4%	83.9%	4,816	3,779	6,306	4505	مدير الدرجة من C إلى A (A)
44.5%	39.0%	37,207	27,641	55.5%	61.0%	46,482	43,185	83,689	70826	موظف الدرجة من 1 إلى 10 (10)
42.7%	37.4%	38,795	28,453	57.3%	62.6%	52,067	47,631	90,862	76084	المجموع

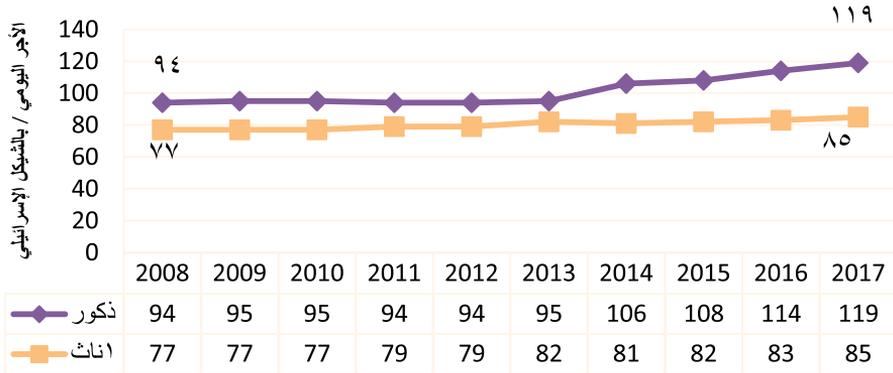
وعلى مستوى الرواتب والأجور. فقد اتسعت ظاهرة التمييز السعري في الأجور بين الذكور والإناث في قطاعات الاقتصاد العامة والخاصة كافة، بشكل لافت. كما هو موضح في الشكل (14). ففي حين زاد متوسط أجر العامل من الذكور بنسبة (27%) للفترة (2008 - 2017)، اقتصرت تلك الزيادة على (10%) لدى الإناث. علماً أن جدول غلاء المعيشة (نسبة الزيادة السنوية في الأسعار) ارتفع خلال تلك الفترة بنسبة (18.3%)⁴⁵. (انظر جدول 7). الأمر الذي يحرم المرأة الفلسطينية من أبسط حقوقها في الأجر العادل. ويعمق حالة التشوه والتمييز بشكل يتنافى مع أبسط مبادئ الشمول الاجتماعي.

44 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. المرأة والرجل في فلسطين.. قضايا وإحصاءات. 2017.
45 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. الأرقام القياسية. الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك. سلسلة سنوات.

جدول (7): الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك ونسبة الزيادة في الأسعار (سنة الأساس 2004=100)

السنة	الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك
2008	121.0
2009	124.3
2010	129.0
2011	132.7
2012	136.4
2013	138.8
2014	141.2
2015	143.2
2016	142.9
2017	143.2
نسبة الزيادة التراكمية	18.3%

شكل (14): معدل الأجر اليومي للعاملين بأجر



ولا بد من الإشارة هنا إلى مخصصات وزارة المرأة في الميزانية العامة الفلسطينية التي لم تتجاوز في أحسن حالاتها (0.05%) من إجمالي الإنفاق العام لكل السنوات السابقة. حيث اعتبرت العديد من الدراسات والمقالات وورش العمل الخاصة بقضايا النوع الاجتماعي. أن تحسين ظروف المرأة من حيث الحقوق والدمج والمساواة يبدأ مع تحسين مخصصات وزارة المرأة. وهو فهم منقوص من وجهة نظر الشمول الاجتماعي. فالأصوب في هذا الإطار هو استجابة مراكز المسؤولية كافة في الموازنة العامة الفلسطينية (من وزارات. وهيئات. ومؤسسات) لقضايا النوع الاجتماعي. من حيث الحقوق. ومعايير الشمول الاجتماعي.

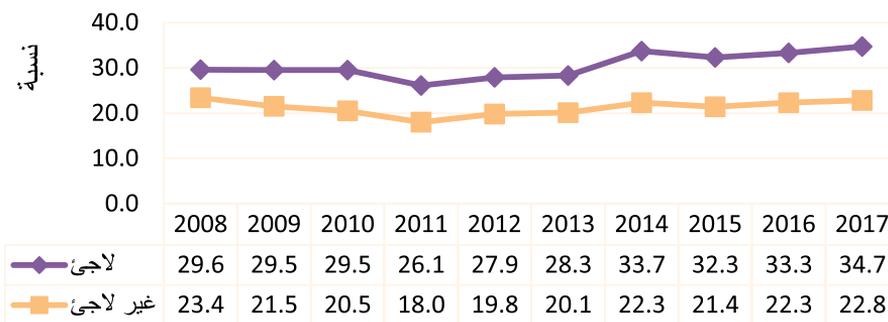
2. **حسب حالة اللجوء:** وهذا التصنيف يأخذ بالاعتبار خصوصية الحالة الفلسطينية التي اقتضت وجود مخيمات لجوء داخل حدود الوطن. ففي ظل واقع اقتصادي متراجع. واكتظاظ سكاني هو الأعلى عالمياً. وقدرة محدودة على الدمج الاقتصادي والاجتماعي لسكان المخيمات مع محيطها من التجمعات الحضرية. بات من غير المستغرب أن نلاحظ تراجعاً واضحاً في الظروف الاجتماعية التي يعيشها سكان المخيمات في الأراضي الفلسطينية نتيجة تزايد الضغوط الاقتصادية عليهم هناك. وبالتالي تعاضم المسؤولية الاجتماعية والحكومية تجاه دمج تلك الفئة والحد من تهميشها ضمن منظومة متكاملة من الشمول الاجتماعي. فهل نجحت السياسات المالية الحكومية في إذابة الفروق بين التجمعات السكانية وفقاً لحالة اللجوء؟

مبدئياً يمكن ملاحظة أن تجمعات المخيمات الفلسطينية هي الأكثر اعتماداً على الجهود الإغاثية النقدية والعينية. سواء من قبل مؤسسات السلطة الفلسطينية. أو من قبل المنظمات والوكالات الأممية. مع شح في برامج التمكين الهادفة لدمج تلك التجمعات إنتاجياً واقتصادياً. الأمر الذي أدى إلى مزيد من التشوهات الهيكلية في المؤشرات الاقتصادية لتلك التجمعات.

فمن خلال الجدول (15). يتضح أن فجوة النفاذ إلى سوق العمل أخذت بالاتساع بين كل من تجمعات اللاجئين وغير اللاجئين. ففي حين ارتفعت معدلات البطالة خلال السنوات العشر الماضية بين اللاجئين من (29.6%) إلى (34.7%). انخفضت تلك النسبة في تجمعات الحضر والأرياف من (23.4%) إلى (22.8%).

ومن اللافت هنا. أن ذلك التفاوت لصالح غير اللاجئين يتركز في الضفة الغربية. في حين أن الوضع معاكس تماماً في قطاع غزة. حيث إن معدلات البطالة في الضفة الغربية للعام 2017 كانت بواقع (29.6%) و(23.4%) للاجئين وغير اللاجئين على التوالي. فيما توزعت تلك النسبة للفترة ذاتها في قطاع غزة بواقع (39.2%) و(43.4%) للاجئين وغير اللاجئين على التوالي.

شكل (15): البطالة حسب حالة اللجوء (2008 - 2017)



الأمر ذاته ينطبق على مؤشر الفقر. حيث ارتفعت معدلات الفقر في تجمعات اللاجئين من (31%) إلى (39%) خلال السنوات العشر الماضية. فيما انخفضت من (23%) إلى (22%) في باقي التجمعات (انظر الشكل 16).

شكل (16): معدل الفقر حسب حالة اللجوء



إن مخيمات اللجوء داخل الوطن (وبالأخص مخيمات الضفة الغربية كما وضّحت الأرقام السابقة) لا ينبغي أن تحمل أشكال التشرد والإذلال والفصل غير المبرر لها عن محيطها، ولا ينبغي أن تكون مرتعاً للفقر والجهل والمرض والجريمة، فالخيمات مرتبطة عضويًا بمحيطها من التجمعات الفلسطينية، هذا الارتباط العضوي لا بد أن يصاحبه دمج اقتصادي واجتماعي مع ذلك المحيط، وهو الدور الذي يجب أن تلعبه المؤسسات الرسمية الفلسطينية، وعلى رأسها وزارة المالية والتخطيط ضمن سياسات مالية داعمة للشمول الاجتماعي.

خلاصة الحديث أن سياسات الحد من التمييز في سوق العمل، تتطلب جملة من الممارسات الحكومية ضمن سياسات إنفاق موجهة نحو:

- توجيه الجزء الأكبر من الدعم الخارجي المخصص لتدريب وتأهيل الكوادر البشرية في الدول الشريكة إلى القطاع الخاص بدلاً من استئثار موظفي القطاع العام به، وذلك من أجل تقليل كلفة تدريب وتأهيل العمال والفنيين، وبالتالي تقليل كلفة استخدام تقنيات الإنتاج المتطورة في منشآت القطاع الخاص، وذلك من أجل رفع إنتاجية العامل كخطوة باتجاه تسهيل عملية فرض الحد الأدنى للأجور (وبخاصة للفئات المهمشة، وعلى رأسها النساء واللاجئون) لدى مؤسسات القطاع الخاص.
- تضمين قانون تشجيع الاستثمار معاملة تفضيلية في الإعفاءات للمشاريع الصناعية على حساب المشاريع الخدمية، حيث إن قدرة المشاريع الصناعية على تحمل أعباء تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور أقل نسبياً من نظيراتها في المشاريع الخدمية ذات القدرة على تحقيق هامش ربح مرتفع بسبب ارتفاع نسبة القيم المضافة إلى إنتاجها النهائي من جهة، وبسبب عدم منافسة أنشطة قطاع الخدمات بالواردات من الخارج من جهة أخرى.⁴⁶
- استكمال الجهود المبذولة من قبل وزارة العمل التي كانت قد أصدرت استراتيجية العمل اللائق، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية العام 2011، حيث نصت تلك الاستراتيجية على أن العمل اللائق يتعلق بتوفير فرص أكبر للتطوير الذاتي والاندماج الاجتماعي.
- إلحاق بعض برامج ومخصصات التمكين الاقتصادي التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية بوزارة شؤون المرأة، باعتبارها الأقدر على تلمّس احتياجات النساء من حيث التأهيل، والتمويل، والتشغيل، والمتابعة.

46 <http://www.palestineconomy.ps/ar/Article/9427>

المعيار الرابع: العدالة بين الأجيال

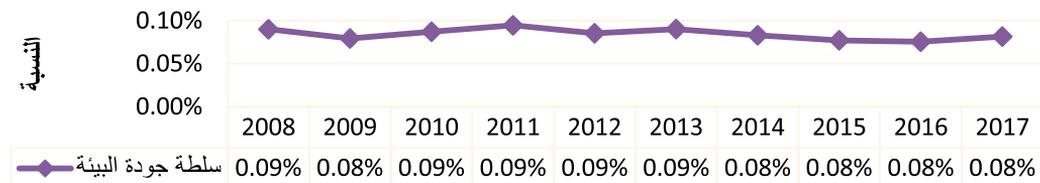
ويرتكز هذا المعيار ضمن سياسات الإنفاق الحكومي على معيارين:

1. **معيار بيئي:** ويتضمن ضرورة توريث الأجيال القادمة بيئة نظيفة قابلة للحياة الكريمة. حيث نصت المادة (33) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن "البيئة المتوازنة النظيفة حق من حقوق الإنسان. والحفاظ على البيئة الفلسطينية وحمايتها من أجل أجيال الحاضر والمستقبل. مسؤولية وطنية".

إلا أن هيكل الإنفاق العام في الموازنات العامة المتعاقبة، لم يستجب، بالشكل الكافي، لتلك المادة. ولا لعشرات الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بقضايا البيئة التي انضمت إليها السلطة الفلسطينية. حيث إن السنوات العشر الماضية لم تشهد نمواً يذكر على مستوى مخصصات سلطة جودة البيئة الفلسطينية. فاقترنت حصتها طوال تلك الفترة على ما نسبته (0.08%) إلى (0.09%). بمبالغ تراوحت بين (2.6) مليون دولار و(3.9) مليون دولار (انظر الشكل 17).

ويمكن في هذا الإطار، ومن خلال هيئة تشجيع الاستثمار، استحداث بعض الحوافز التفضيلية في قانون تشجيع الاستثمارات للاستثمارات والمشاريع الرفيعة بالبيئة.

شكل (17): حصة سلطة جودة البيئة من النفقات العامة



2. **معيار المديونية:** ويتضمن الحد من المديونية العامة للموازنة العامة. حيث يشكل بند خدمة الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص عبئاً على الخطط التطويرية والتنموية. وعبئاً متراكماً على الأجيال القادمة.

ويبين الشكل (18) زيادة وتيرة المديونية العامة للسلطة الفلسطينية (دون حساب متأخرات القطاع الخاص على السلطة الفلسطينية) خلال السنوات العشر الماضية من (1.54) مليار دولار العام 2008 إلى (2.54) مليار دولار العام 2017. بزيادة تراكمية بلغت (65%). ومع إضافة متأخرات القطاع الخاص. يصل حجم المديونية إلى (5.8) مليار دولار للعام 2017؛ أي ما نسبته (40%) من الناتج المحلي الإجمالي⁴⁷ وبقسمة المديونية على عدد السكان. يتضح أن نصيب كل فرد فلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من تلك المديونية. مع نهاية العام 2017، قد بلغ (1170\$).

47 مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، "التقرير الاستراتيجي الفلسطيني 2016 - 2017"، بيروت، (2018)، ص 112.

شكل (18): الدين العام/دون متأخرات القطاع الخاص



تثير الأرقام السابقة العديد من التساؤلات حول الاستقرار المالي للموازنة العامة الفلسطينية وقدرتها على الاستدامة. ولا شك أن العنوان العريض لهذا الأداء، من وجهة نظر الشمول الاجتماعي، هو حماية الأجيال القادمة من هذا العجز المتراكم في أداء المالية العامة. من خلال ترشيد الإنفاق العام في الكثير من البنود الجارية والتشغيلية. وتعزيز الإنفاق على القطاعات التنموية والإنتاجية القادرة مستقبلاً على خلق مصادر تمويل ذاتي تعيد للموازنة العامة استقرارها وشمولها.

المعيار الخامس: التعليم العادل

"يعتبر الحق في التعليم من حقوق الإنسان، حيث إن الحق في التعليم ورد في العديد من الإعلانات والمعاهدات والمواثيق الدولية التي كفلته لكل فرد في المجتمع. ومنها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعام 1966، واتفاقية حقوق الطفل للعام 1989، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة للعام 1981، والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين للعام 1952".

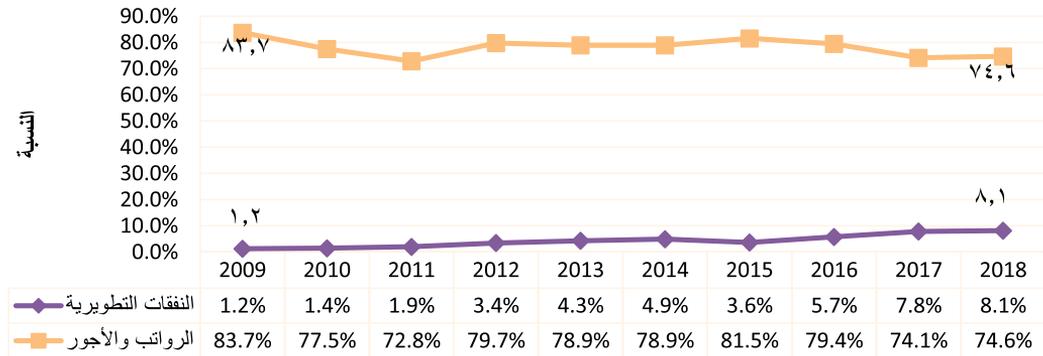
"ونستخلص أهم المعايير التي وردت في المعاهدات والمواثيق الدولية فيما يتعلق بالحق في التعليم، وهي: إلزامية التعليم، ومجانية التعليم، وأن يكون التعليم في متناول الجميع دون أي نوع من التمييز، ومحو الأمية التزام واجب على الدولة، وجعل التعليم العالي ممكناً بقدر من العدالة والمساواة، وأن تكون نوعية التعليم جيدة، وتوفير وإتمام الشبكة المدرسية، وحرية أولياء الأمور في اختيار نوعية التعليم التي تلائم أبناءها".⁴⁸

وبالعودة إلى الشكل (5)، نجد أن قطاع التعليم احتل المرتبة الثانية في هيكل الإنفاق العام للميزانية العامة بعد الداخلية والأمن. ومع خفضي على ذلك الترتيب، إلا أنه يُحسب لوزارة التربية والتعليم انسجامها في هيكل ونتائج نفقاتها على قطاع التعليم الإلزامي (المدرسي) مع معايير الشمول الاجتماعي من حيث التزايد المستمر للأهمية النسبية للنفقات التطويرية نسبة إلى النفقات الجارية، ومراعاتها للنوع الاجتماعي من حيث حق المرأة في الحصول على التعليم العادل.

فمن خلال الشكل (19)، يتبين ارتفاع حصة النفقات التطويرية في موازنة التربية والتعليم العالي من (1.2%) إلى (8.1%) للأعوام (2008 - 2018)، فيما انخفضت حصة الرواتب والأجور من (83.7%) إلى (74.6%) للفترة ذاتها. الأمر الذي انعكس إيجاباً على نوعية التعليم، وشموله الفئات والناطق المهمشة كافة.

48 عيسى، حنا. واقع التعليم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعزيز الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، 2012.

شكل (19): تطور مساهمة النفقات التطويرية والرواتب في ميزانية وزارة التربية والتعليم العالي



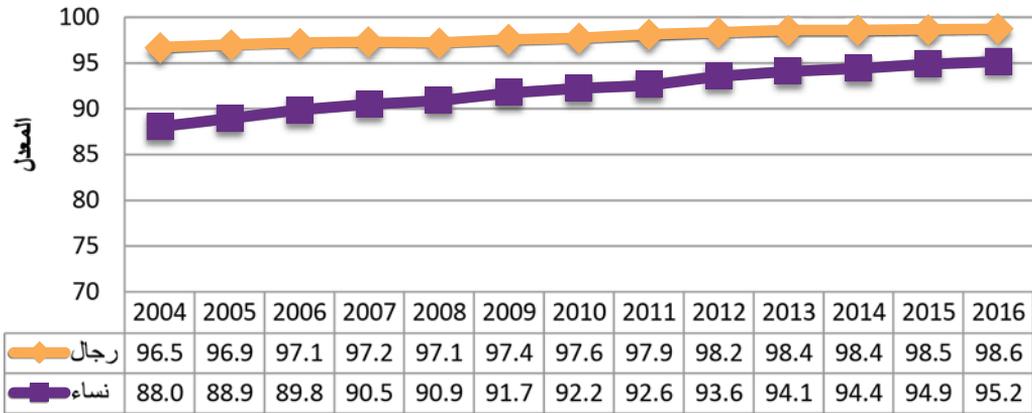
ويمكن ملاحظة ذلك في الشكلين (20) و(21)، حيث قل التفاوت في معدلات الأمية لصالح الذكور على حساب الإناث من (8.5%) إلى (3.4%). كما ازداد معدل التحاق الإناث في التعليم العالي بوتيرة أعلى من معدل التحاق الذكور. هذا إضافة إلى اعتماد الوزارة استراتيجية خاصة للتدخل في المناطق المهمشة، كالمناطق المصنفة (ج)، والقدس الشرقية، وقطاع غزة؛⁴⁹ من أجل توفير تعليم آمن هناك. وذلك نتيجة لتأثر العملية التعليمية فيها بممارسات الاحتلال الإسرائيلي، الأمر الذي يتطلب تجنيد الوزارة مزيداً من الموارد المالية والتضامنية في هذا الجانب.

وإذا ما أخذنا خصوصية الحالة المقدسية، نجد أن احتياجات القدس في مجال التعليم أبعد من مجرد بنود إنفاق في الموازنة العامة، حيث تتعرض المدينة إلى حالة عامة من التضييق الإسرائيلي في مجالات التعليم والصحة والتشغيل، ضمن مخطط حثيث لتهويد المدينة، ولعل أبرز أدوات التهويد تلك، كانت من خلال التهويد التدريجي للمناهج الفلسطينية في العديد من مدارس المدينة، نتيجة افتقار المدينة إلى مرجعية إدارية فلسطينية موحدة، حيث تفرض دولة الاحتلال نفسها من خلال مدارس المعارف والبلدية والمقاولات التي تشكل نصف مدارس القدس الشرقية، فيما تمارس السلطة الفلسطينية دورها في مدارس الأوقاف ومدارس وكالة الغوث التي تتعاون مع توجهاتها. أما المدارس الأهلية والخاصة، فتتعدد انتماءاتها بين فلسطينية أو إسرائيلية أو هيئات دولية أو دينية مختلفة.

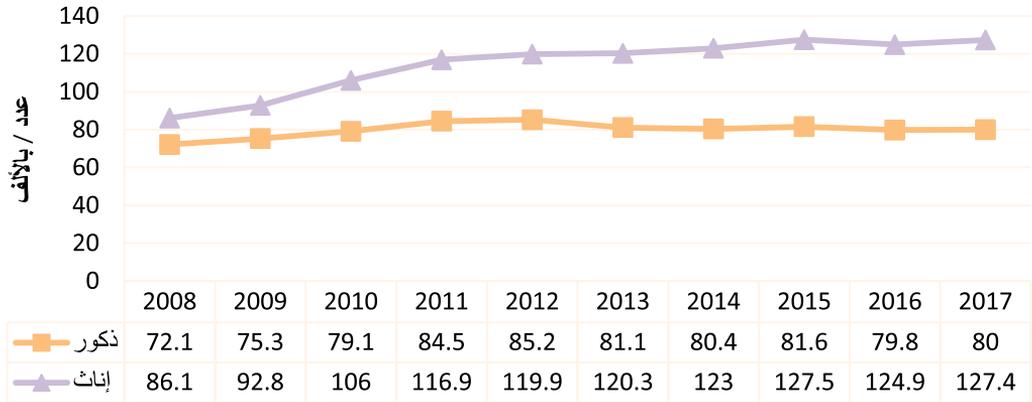
مع كل تلك المشاكل، تقف سياسات الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية عاجزة عن تلك التشوّهات، إلا من بعض التدخلات التي تسمح أحياناً بترميم أو توسعة أو بناء مدارس هنا وهناك، وتصطدم أحياناً أخرى بالمنع من قبل الاحتلال، الأمر الذي سيمنح الاحتلال لاحقاً من مفاوضة التمويل بأسرلة المناهج العربية للمدينة.

49 وزارة التربية والتعليم العالي، "النوع الاجتماعي والتعليم العام - السياق، السياسات والاستراتيجيات، التحديات والتوصيات"، 2016، ص 116.

شكل (20): معدل معرفة القراءة والكتابة بين الرجال والنساء في فلسطين



شكل (21): أعداد الطلبة في التعليم العالي



أما فيما يخص برامج التعليم المهني، فيمكن ملاحظة تدني حجم الإفاق الحكومي عليها. حيث يتضح من قوانين الموازنة العامة للسنوات السابقة، أن إجمالي النفقات التشغيلية المخصصة للمسار المهني لم تتجاوز (1.8%) من إجمالي النفقات التشغيلية المخصصة لوزارة التربية والتعليم العالي. فيما ارتفعت تلك النسبة في قانون موازنة العام 2018 إلى (2.6%). ويمكن اعتبار تلك الزيادة استكمالاً لجهود الوزارة الرامية إلى التركيز في مؤسسات التعليم الفلسطينية على المسار المهني القادر على التشبيك المباشر مع القطاع الخاص. من حيث الاحتياجات التدريبية والاستيعابية لخريجائه.

إلا أن المطلوب من الوزارة، في هذا الصدد، هو إجراء دراسة مالية تفصيلية لاحتياجات التوسع في المسار المهني للسنوات الخمس القادمة، سواء أكانت تلك الاحتياجات تشغيلية أم رأسمالية أم تطويرية؛ من أجل تأمين الجهوية في مصادر التمويل المطلوبة.

ويبدو أن كل الزخم في الإفاق لوزارة التربية والتعليم العالي كان لصالح التعليم الإلزامي (المدرسي) على حساب مخصصات التعليم العالي. ويُلاحظ، في هذا الإطار، عدم التزام الحكومة الفلسطينية بدفع

مخصصات الجامعات منذ أكثر من عشر سنوات.⁵⁰ ما أدى إلى لجوء الكثير من الجامعات إلى رفع الأقساط الجامعية. وحرمان شريحة واسعة من الفئات المهتمشة من الحق في التعليم. إضافة إلى السماح بتضخيم بعض التخصصات والبرامج الجامعية من أجل تحسين الموارد المالية للجامعة. دون أن يكون لتلك البرامج امتدادات حقيقية في سوق العمل. الأمر الذي ينذر بتراكم أكبر للفجوة بين مخرجات التعليم العالي واحتياجات سوق العمل.

ويمكننا تسليط الضوء على السبب المباشر في تراجع الاهتمام الحكومي بقطاع التعليم العالي من خلال تحديد فجوات التمويل لوزارة التربية والتعليم العالي ما بين مغلطات مالية تم تقديرها في الخطة الاستراتيجية (2017 - 2022) للوزارة. والسقف المالية المخصصة للوزارة في الموازنة العامة من قبل وزارة المالية. والصرف الفعلي المتحقق للوزارة نهاية كل عام مالي. الأمر الذي يمكن ملاحظته من خلال الجدول (8).⁵¹

يظهر الجدول فجوات مالية ذات دلالة إحصائية عالية من حيث نسبة العجز في سقف مخصصات الموازنة إلى مغلف الخطة المالي. حيث شكل ذلك العجز ما متوسطه (8%) من المغلف المالي للسنوات (2017 - 2022) بمبلغ إجمالي قدره (593.6) مليون دولار. في حين ارتفعت فجوة الصرف الفعلي عن المغلف المالي لتشكّل (20%) من المغلف للعام 2017. بمبلغ (208.5) مليون دولار.

وإذا ما تم ربط انقطاع مخصصات الجامعات الفلسطينية بتلك الفجوات التمويلية. نجد أن أولوية الصرف في الوزارة هي لصالح التعليم الإلزامي. على اعتباره حقاً كفله القانون الأساسي. وذلك على حساب التعليم العالي الذي يمكن أن يمول نفقاته من خلال رفع سعر الساعة المعتمدة. وقبول أعداد أكبر من الطلبة الجدد. علماً أن مبلغ (30) مليون دولار سنوياً كفيلاً بعلاج الجزء الأكبر من أزمة الجامعات الفلسطينية.

جدول (8): وزارة التربية بين المغلطات المالية والمخصص في الموازنة والصرف الحكومي الفعلي* (بالمليون دولار)					
السنة	المغلف المالي/ خطة استراتيجية	المخصص في الموازنة العامة	فجوة المخصص عن المغلف (المخطط)	الصرف الفعلي	فجوة الصرف الفعلي عن المغلف (المخطط)
2017	1048.2	955.6	92.6	839.7	208.5
2018	1008.8	909.6	99.2		
2019	1021.3	923.7	97.6		
2020	1098.6	999.8	98.8		
2021	1150.5	1049.1	101.4		
2022	1204.7	1100.7	104		
صافي فجوة المخصص خلال (6) سنوات		593.6			
* الجدول لا يشمل الصرف من المانحين خارج إطار الموازنة					

والسؤال المشروع هنا: لماذا تقوم وزارة التربية والتعليم العالي. وبإشراف مباشر من وزارة المالية. برسم خطط استراتيجية متوسطة الأجل لا تراعي السقف المالية المحددة؟ وإذا ما تم اعتماد خطط كهذه. لماذا لا

50 بدر أشرف. "أزمة التعليم العالي في الضفة الغربية وقطاع غزة". البيرة: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية "مسارات". 2017.

51 وزارة التربية والتعليم العالي. الخطة الاستراتيجية لقطاع التعليم 2017 - 2022.

يتم وضع تصور شامل للقطاعات المتضررة من تلك الفجوات من أجل إعداد الخطط البديلة ليتمكن معها كل مركز مسؤولية من ترتيب أولوياته واحتياجاته الفعلية؟

من الواضح أن الفجوة بين السقوف المخصصة والمغلطات تقع في حدود (100) مليون دولار سنوياً. أي ما لا يتجاوز (2%) من إجمالي الموازنة العامة. في هذا الإطار. الأمر الذي يدفعنا إلى طرح مجموعة من الحلول التي يمكن تبنيها لعلاج أزمة التعليم العالي في ظل محدودية الموارد المالية في فلسطين. وهي:

- تخصيص جزء من مدفوعات المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص الفلسطيني لإنشاء وقفيات استثمارية ترصد لصالح الجامعات ومؤسسات التعليم العالي. وأقترح في هذا المجال أن تقوم سلطة النقد الفلسطينية بتخصيص هامش (2%) من أرباح المصارف الفلسطينية البالغة (150) مليون دولار تقريباً (أي مبلغ 3 ملايين دولار سنوياً) العام 2017 لصالح تلك الوقفيات. بدلاً من تشتت رؤى وجهود تلك المصارف. مع إمكانية انضمام أي من شركات القطاع الخاص لتلك الوقفية.
- استحداث ضريبة للتعليم تشمل التجمعات الفلسطينية كافة. تخضع لأنظمة وزارة المالية. ويعاد توزيعها بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم العالي بين صندوق وقفيات التعليم العالي. والبلديات.
- ربط مخرجات البحث العلمي ومشاريع التخرج والمساقات العملية والتطبيقية في الجامعات الفلسطينية بالاحتياجات التطويرية والفنية لقطاعات الإنتاج الفلسطيني. من أجل خلق مصادر تمويل من تلك القطاعات.
- التركيز في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية على المسار المهني القادر على التشبيك المباشر مع القطاع الخاص. من حيث الاحتياجات التدريبية والاستيعابية لطلبته وخريجاته.
- زيادة حصة القدس الشرقية من النفقات التطويرية لوزارة التربية والتعليم العالي. التي لم تتجاوز (18.8%) للعام 2018. وذلك بهدف تأهيل المرافق والمختبرات والملاعب ودورات المياه والمكتبات. من أجل تحسين نوعية التعليم المقدم في مدارسها.
- تخصيص بند في صندوق وقفية القدس الذي سبق الإشارة له. تشرف عليه وزارة التربية والتعليم العالي. يخصص من أجل دعم المدارس الأهلية والخاصة في القدس لتمكينها من التخلص من الدعم المقدم من بلدية الاحتلال. وبالتالي تمكينها من الاستمرار باتباع نهج وزارة التربية الفلسطينية.

المعيار السادس: الخدمات الصحية

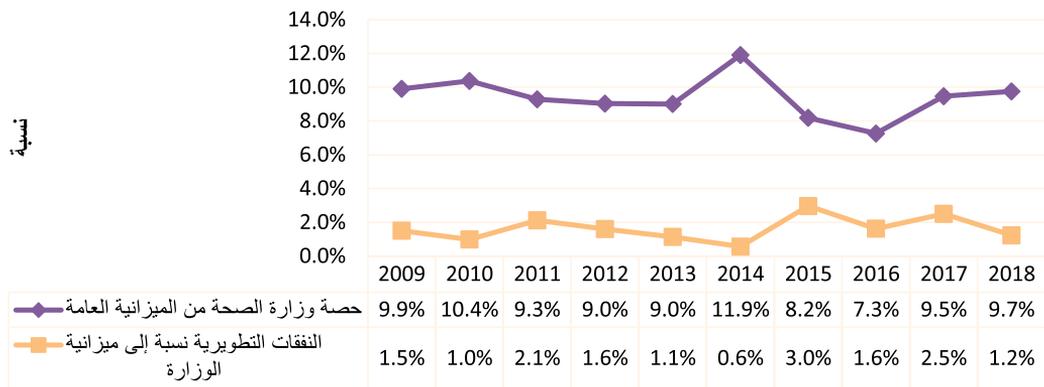
"يعاني المواطنون في الأراضي الفلسطينية من انتهاكات خطيرة لحقوقهم الصحية. وذلك بسبب التداعيات السلبية للاحتلال والانقسام على الأوضاع الصحية. فالاحتلال تسبب. ولا يزال. بحصاره وممارساته الممنهجة في تردي الأوضاع الصحية. حيث حالت قوات الاحتلال دون تطوير قطاع الصحة. بل استهدفت عبر عدوانها المتكرر المنشآت الصحية والطواقم الطبية. كما أثر الحصار سلباً. بشكل خاص. على قطاع غزة. من حيث توفر الأدوية والمعدات الطبية وقطع غيارها ومواد البناء الخاصة في المستشفيات وغيرها. مما يلزم لتطوير القطاع الصحي. ناهيك عن الانقسام الذي زج القطاعات الخدمية. ومنها قطاع الصحة. في أتون التجاذبات والصراعات السياسية. في الحيلولة دون إدارة القطاع الصحي على نحو أفضل. بل إنه ساهم بشكل كبير في تراجع الخدمات الصحية. سيما مع العجز الكبير في التخصيصات المالية لوزارة الصحة في الضفة الغربية وقطاع غزة".⁵²

52 المؤتمر العلمي الأول المحكم لكلية الحقوق. "الواقع الصحي في فلسطين من منظور حقوقي". جامعة الإسراء. عمان. الأردن. (2016).

كل ذلك يقود إلى ضرورة إيلاء الحكومة الفلسطينية جهوداً مضاعفة في مجال الإنفاق على الرعاية والخدمات الصحية من حيث المباني، والتجهيزات، والأدوية، والعلاج، والتأمين الصحي، تحقيقاً لأبسط معايير الشمول الاجتماعي المتمثل بالحق في الحصول على الخدمات الصحية ورعاية الشيخوخة ضمن نظام تأمين عادل.

نلاحظ من الشكل (22) استقراراً في حصة وزارة الصحة من مجموع الإنفاق العام عند متوسط (9%) من الميزانية العامة، حيث تأتي في المرتبة الثالثة في الموازنات المتعاقبة لوزارة المالية الفلسطينية بعد الأمن والتعليم، في حين سجلت النفقات التطويرية نسبة متواضعة من إجمالي الإنفاق على القطاع الصحي، لم تتجاوز في متوسطها (1.6%) للسنوات العشر الماضية، الأمر الذي ترك القطاع الصحي عرضة لتقلبات مصادر التمويل الخارجية التي باتت تغطي الجزء الأكبر من تلك النفقات.

شكل (22): ميزانية وزارة الصحة



وَجَدَر الإِشَارَة، هنا، إلى أن السنوات الثلاث الماضية (2015 - 2017) سجلت فارقاً كبيراً بين مخصصات وزارة الصحة في كل من قانون الموازنة العامة والحسابات الختامية للميزانية العامة، وقد جاء هذا الفارق بواقع (290) مليون دولار تم اقتطاعها من مخصصات الوزارة، ويبدو أن ذلك جاء انسجاماً مع خطط التقشف التي أعلنت عنها الحكومة خلال تلك الفترة، والأصل أن تبقى مخصصات الصحة خطاً أحمر أمام أي اقتطاعات مستقبلية، والبحث عن مصادر الهدر في المال العام وتقنينه كما ذكرنا سابقاً، بدلاً من المساس بحق المواطن في الرعاية الصحية والشمول الاجتماعي.

وبالنظر إلى تفاصيل المبالغ المالية المطلوبة من قبل وزارة الصحة، ضمن الخطة الاستراتيجية الصحية (2017 - 2022)،⁵³ والمخصصات المرصودة في الموازنات المعدة من قبل وزارة المالية، والالتزام الفعلي في الصرف العام 2017، نلاحظ وجود فجوات مالية تكسر البرامج والخطط التطويرية المعدة في الخطة الاستراتيجية بشكل ينعكس سلباً على قدرة وزارة الصحة على الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطن، ويظهر ذلك جلياً في الجدول (9).

يبين الجدول الفجوة المالية بين المبالغ والمخصصات المالية لوزارة الصحة في خطتها الاستراتيجية (2017 - 2022) التي بلغت في مجموعها (662) مليون دولار للسنوات الست المشمولة في الاستراتيجية، فيما بلغت فجوة الصرف الفعلي عن المبلغ المالي (105.9) مليون دولار للعام المالي 2017، أي ما يشكل (19%)

53 وزارة الصحة، "الاستراتيجية الصحية الوطنية 2017 - 2022".

من إجمالي المبلغ المالي. اقتطعت من المخصصات التشغيلية والتطويرية. علماً أن الأصل في الخطط الاستراتيجية التي تعدها مراكز المسؤولية أن تنسجم مع الرؤيا الشمولية لوزارة المالية والتخطيط. وأن لا تزيد الانحرافات والفجوات المالية فيها على هوامش معقولة قابلة للضبط.

جدول (9): وزارة الصحة بين المبالغات المالية والمخصص في الموازنة والصرف الحكومي الفعلي* (بالمليون دولار)					
السنة	المبلغ المالي/ خطة استراتيجية	المخصص في الموازنة العامة	فجوة المخصص عن المبلغ (المخطط)	الصرف الفعلي	فجوة الصرف الفعلي عن المبلغ (المخطط)
2017	559.8	475.3	84.5	453.9	105.9
2018	608.4	493.8	114.6		
2019	640.9	539.9	101		
2020	715.1	597	118.1		
2021	741.7	619.9	121.8		
2022	764.8	642.6	122.2		
		صافي فجوة المخصص خلال (6) سنوات		662.2	
* الجدول لا يشمل الصرف من المانحين خارج إطار الموازنة.					

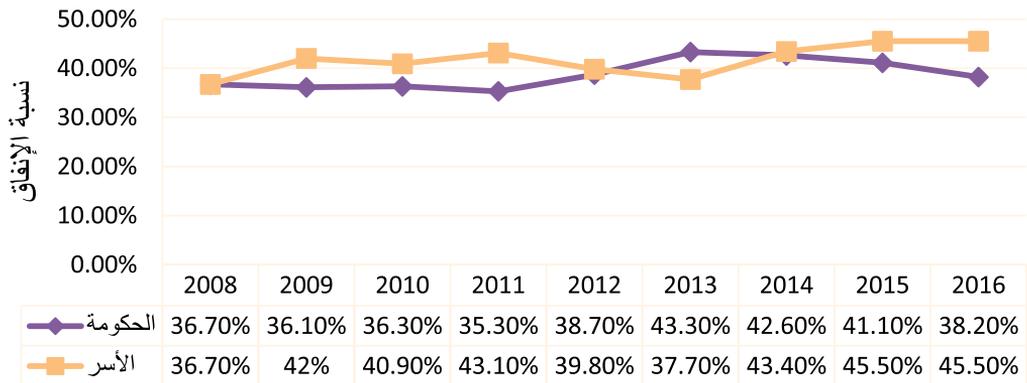
وبالانتقال إلى حصة كل من الحكومة والمواطن من عبء الإففاق العام على الصحة في فلسطين. نلاحظ من الجدول (10)،⁵⁴ والشكل (23)، ارتفاع حصة المواطن مقارنة بحصة الحكومة، حيث تحمل (44.7%) من إجمالي الإففاق العام على الخدمات الصحية خلال السنوات الثلاث الماضية، مقارنة مع (40.6%) حصة الحكومة خلال الفترة ذاتها. علماً أن الاتجاه العام لحصة المواطن من تلك النفقات يتجه تدريجياً نحو الارتفاع.

كما يتضح من الجدول نفسه، تراجع إجمالي الإففاق الفلسطيني على الخدمات الصحية من الفئات والشرائح كافة، نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت تلك النسبة (13.4%) العام 2008، انخفضت إلى (10.6%) العام 2016، وهو ما يتضح كذلك في الشكل (24).

54 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات، مؤشرات صحية: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/ htm.2014%Documents/HF%2000

جدول (10): الإنفاق على الصحة حسب الجهة (2008 - 2017) (بالمليون دولار)										
السنة	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	الجهة
الحكومة	نسبة	38.20%	41.10%	42.60%	43.30%	38.70%	35.30%	36.30%	36.10%	36.70%
	إنفاق	542.2	543.0	525.8	583.4	488.4	424.0	390.1	346.2	328.0
المواطن	نسبة	45.50%	45.50%	43.40%	37.70%	39.80%	43.10%	40.90%	42%	36.70%
	إنفاق	645.9	601.2	535.6	508.0	502.2	517.6	439.6	402.8	328.0
الشركات	نسبة	2.70%	2%	3.30%	2.20%	2.30%	1.50%	2.50%	1.40%	3.30%
	إنفاق	38.3	26.4	40.7	29.6	29.0	18.0	26.9	13.4	29.5
إجمالي الإنفاق (شاملة المؤسسات غير الهادفة للربح)										
	1,419.5	1,321.3	1,234.2	1,347.5	1,261.9	1,201.0	1,074.7	959.0	893.8	
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي										
	10.6%	10.4%	9.7%	10.8%	11.2%	11.5%	12.1%	13.2%	13.4%	

شكل (23): الإنفاق على الصحة حسب الجهة (2008 - 2016)



شكل (24): إجمالي الإنفاق على الصحة نسبة إلى الناتج المحلي (2008 - 2016)



أما من حيث التأمين الصحي، فقد أعلن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عن وجود أكثر من (1.3) مليون فلسطيني غير مشمولين بنظام التأمين الصحي. ويوضح الشكل (25)⁵⁵ تطور نسب الأفراد المشمولين في التأمين الصحي خلال السنوات الماضية. علماً أن التقديرات تشير إلى أن (95%) من سكان قطاع غزة مشمولون في التأمين للعام 2017، مقابل (70%) من سكان الضفة الغربية.

شكل (25): نسب الأفراد المؤمنين صحياً في فلسطين



55 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كتاب فلسطين الإحصائي السنوي، أعداد متفرقة.

التوصيات

التوصيات

يمكن توزيع وتصنيف توصيات الدراسة وفقاً لمراكز المسؤولية المختلفة ذات العلاقة بمعايير الشمول الاجتماعي كما يلي:

وزارة الصحة

التوصيات	
1	زيادة التنسيق مع وزارة المالية والتخطيط عند إعداد الخطط الاستراتيجية من أجل تجنب الفجوات التمويلية التي ستؤدي حتماً إلى التعدي على المخصصات التشغيلية والتطويرية خلال السنوات المشمولة بالخطّة. حيث بلغت الفجوة بين المخطط والسقف المخصص (84.5) مليون دولار للعام المالي 2017. فيما ارتفعت تلك الفجوة بين المخطط والمصرف إلى (106) ملايين دولار للعام نفسه. وجاءت تلك الفجوات على حساب النفقات التشغيلية. وعلى حساب النفقات التطويرية التي لم تتجاوز حصتها (2.5%) من إجمالي الصرف لوزارة الصحة.
2	إعداد خطة طوارئ بالموازاة مع الاستراتيجية الصحية (2017 - 2022) تُبنى على معطيات مالية حقيقية؛ من أجل معرفة وتحديد أوجه القصور المتوقعة في الخدمات الصحية. نتيجة فجوة الصرف من قبل وزارة المالية. فمن المتوقع أن تبلغ فجوة المخصصات عن المبلغ المخطط (662) مليون دولار خلال السنوات (2017 - 2022).
3	التأكيد على أن الفجوة التمويلية لوزارة الصحة تتطلب بالحد الأدنى. ضخ (100) مليون دولار سنوياً على مخصصات الوزارة المقررة في خطة وزارة المالية (2017 - 2020). من أجل ضمان سلامة المواطن وحقه في خدمات صحية أفضل. علماً أن هذا الرقم لا يشكل سوى (2%) من إجمالي الموازنة العامة. الأمر الذي يعني سهولة اقتطاع ذلك المبلغ من النفقات التشغيلية لمراكز مسؤولية أخرى ذات أبعاد تشريفية أو بروتوكولية أو أمنية لا ترتبط. بشكل مباشر. مع الخدمات التنموية المقدمة للمواطن.
4	تنظيم قطاع التأمين الصحي بين كل من وزارة الصحة. ووزارة المالية. ووكالة الغوث. وشركات التأمين. لمنع ازدواجية تقديم خدمات التأمين للشخص نفسه من أكثر من جهة. وذلك لضمان توسيع قاعدة التأمين الصحي. ليشمل أكبر عدد من المواطنين. وبخاصة في الضفة الغربية التي يعاني مواطنوها انخفاضاً في نسب المؤمنین صحياً. مقارنة مع مواطني قطاع غزة.
5	ضرورة إنشاء صندوق التأمينات الصحية كصندوق سيادي استثماري. بإشراف مباشر من قبل وزارتي المالية والصحة. يساعد على امتصاص الفجوة التمويلية لوزارة الصحة. حيث بلغ العدد الكلي لتحويلات شراء الخدمة من خارج مرافق وزارة الصحة (87,620. 91,927. 94,939) تحويله للأعوام 2015، و2016، و2017 على التوالي. ⁵⁶ الأمر الذي يتطلب تقليصاً أكبر للتحويلات الطبية. وتحويل الفروقات إلى صندوق التأمينات على شكل استثمارات طبية في المشافي الحكومية المحلية.

وزارة التربية والتعليم العالي

التوصيات	
1	زيادة التنسيق مع وزارة المالية والتخطيط عند إعداد الخطط الاستراتيجية. من أجل تجنب الفجوات التمويلية التي ستؤدي. حتماً إلى التعدي على مخصصات التعليم العالي. خلال السنوات المشمولة في الخطة. ويظهر من خلال الجداول الإحصائية فجوات مالية ذات دلالة إحصائية عالية. من حيث نسبة العجز في سقف مخصصات الموازنة إلى مغلف الخطة المالي. حيث شكل ذلك العجز ما متوسطه (8%) من المغلف المالي للسنوات (2017 - 2022) بمبلغ إجمالي قدره (593.6) مليون دولار في حين ارتفعت فجوة الصرف الفعلي عن المغلف المالي لتشكّل (20%) من المغلف للعام 2017. بمبلغ (208.5) مليون دولار.
2	أن تقوم وزارة التربية والتعليم العالي بوضع تصور شامل للقطاعات المتضررة من الفجوات التمويلية؛ من أجل إعداد الخطط البديلة. ليتمكّن معها كل مركز مسؤولية من ترتيب أولوياته واحتياجاته الفعلية. حيث تقدر الفجوة بين سقف المخصصات والمغلفات بقرابة (100) مليون دولار سنوياً. حرم بسببها مؤسسات التعليم العالي من مخصصاتها. علماً أن تلك الفجوة لا تشكل سوى (2%) من إجمالي الإنفاق العام.
3	الانتظام في صرف (30) مليون دولار سنوياً على الأقل لمؤسسات التعليم العالي. وصندوق إقراض الطلبة. من أجل تمكينها من تخفيف الأعباء المالية على الطلبة. وفتح برامج أكثر انفتاحاً على سوق العمل بدلاً من التضخم غير المبرر في بعض التخصصات الأكاديمية. إلا لأغراض تمويل العجز المالي لدى تلك الجامعات. بدلاً من التركيز على البرامج والتخصصات المطلوبة في سوق العامل.
4	التنسيق مع سلطة النقد الفلسطينية من أجل تخصيص نسبة (2%) من أرباح القطاع المصرفي البالغة (150) مليون دولار العام 2017 (أي مبلغ 3 ملايين دولار سنوياً) ضمن مدفوعات المسؤولية الاجتماعية. من أجل إنشاء وفيات استثمارية ترصد لصالح الجامعات ومؤسسات التعليم العالي. بدلاً من تشتت رؤى تلك المصارف وجهودها. مع إمكانية انضمام أي من شركات القطاع الخاص لتلك الوقفية. إذ يقدر الرقم الذي يمكن تحصيله من الشركات الكبيرة (وبالأخص الاحتكارية منها) ما لا يقل عن (15) مليون دولار سنوياً.
5	ضبط ضريبة المعارف وتنظيمها من قبل وزارة المالية. وضخها في صندوق وفيات الجامعات.
6	الضغط على وزارة المالية من أجل رفع سقف مخصصات وزارة التربية والتعليم العالي بنسبة (2%) للأعوام حتى 2022. وحرير بنود الصرف اللازمة لذلك. مع عدم المساس بمخصصات وزارة التربية والتعليم العالي في أي خطة تفشّف قادمة.
7	إنشاء صندوق مستقل لدعم البحث العلمي يشرف عليه كل من وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الاقتصاد الوطني. يكون من مهامه ربط مخرجات البحث العلمي ومشاريع التخرج والمساقات العملية والتطبيقية في الجامعات الفلسطينية بالاحتياجات التطويرية والفنية لقطاعات الإنتاج الفلسطيني؛ من أجل خلق مصادر تمويل من تلك القطاعات.

8	<p>استكمال جهود الوزارة الرامية إلى التركيز في مؤسسات التعليم الفلسطينية على المسار المهني القادر على التشبيك المباشر مع القطاع الخاص. من حيث الاحتياجات التدريبية والاستيعابية لخريجائه، وذلك من خلال الاستمرار في زيادة مخصصات برامج التعليم المهني. حيث يتضح من قوانين الموازنة العامة للسنوات السابقة، أن إجمالي النفقات التشغيلية المخصصة للمسار المهني لم تتجاوز (1.8%) من إجمالي النفقات التشغيلية المخصصة لوزارة التربية والتعليم العالي. فيما ارتفعت تلك النسبة في قانون موازنة العام 2018 إلى (2.6%).</p>
9	<p>والمطلوب من الوزارة في هذا الصدد، إجراء دراسة مالية تفصيلية لاحتياجات التوسع في المسار المهني للسنوات الخمس القادمة، سواء أكانت تلك الاحتياجات تشغيلية أو رأسمالية أو تطويرية من أجل تأمين الجهوزية في مصادر التمويل.</p> <p>تخصيص بند في صندوق وقفية القدس تشرف عليه وزارة التربية والتعليم العالي، يخصص من أجل دعم المدارس الأهلية والخاصة في القدس. لتمكينها من التخلص من الدعم المقدم من بلدية الاحتلال، وبالتالي تمكينها من الاستمرار باتباع نهج وزارة التربية الفلسطينية.</p>
10	<p>تخصيص موازنة مستقلة للقدس وزيادة حصتها من النفقات التطويرية التي لم تتجاوز (18.8%) من إجمالي النفقات التطويرية للوزارة للعام 2018، وذلك بهدف تأهيل المرافق والختبرات والملاعب ودورات المياه والمكتبات، من أجل تحسين نوعية التعليم المقدم في مدارسها.</p>

وزارة التنمية الاجتماعية

التوصيات	
1	تحديد وزارة التنمية الاجتماعية عن أي إجراءات تقشف مالي. حيث إن تلك الإجراءات ستكون على حساب برامج التمكين الاقتصادي لصالح برامج المساعدات النقدية باعتبارها الأولوية الملحة في برامج الوزارة. علماً أن الفجوة التمويلية بين كل من المبالغ المالية المقدمة من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في خططها الاستراتيجية (2017-2019) من جهة، والسقوف المالية المخصصة لتلك الخطة من قبل وزارة المالية من جهة أخرى، وصلت في مجموعها إلى (100) مليون دولار للأعوام (2017-2019).
2	كان من الأجدد بوزارتي المالية والتنمية الاجتماعية أن تضع خطة استراتيجية مشتركة للتنمية الاجتماعية ضمن برامج ومخصصات نقدية تتناسب واحتياجات الخطط الموضوعية دون أي فجوات، علماً أن فجوة الاحتياجات التمويلية لبرامج الخطة الاستراتيجية كافة، لا تتجاوز في أقصاها (1%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة، وهي فجوة يمكن ردمها بالكامل من مخصصات المحروقات والصيانة والترخيص لسيارات موظفي ومنطسي الأجهزة الأمنية.
3	مجموع ما أضيف إلى فئة البطالة من القوى العاملة الفلسطينية بلغ (17,000) عاطل عن العمل سنوياً خلال السنوات العشر الماضية، ومع الأخذ بالاعتبار أن كل (9,500) ⁵⁷ دولار من الاستثمار تخلق فرصة عمل مباشرة في المدى القصير، وأخرى غير مباشرة على المدى المتوسط. جُذ أن مجموع ما يحتاجه برامج التمكين الاقتصادي لعلاج مشكلة البطالة (وبالتالي الفقر) هو (80.75) مليون دولار، وهو مبلغ يمكن تأمينه إذا ما التزمت الحكومة بمخصصات الخطط الاستراتيجية والمبالغ المالية للوزارات ذات العلاقة بالتمكين الاقتصادي، وهي وزارات التنمية الاجتماعية والعمل والزراعة والاقتصاد الوطني والمرأة، التي يجب أن تأخذ على عاتقها مهمة تشكيل لجان مشتركة من أجل قيادة برامج التمكين الاقتصادي للفئات والمناطق المهمشة، مع التركيز على ضرورة دمج الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية التابع لوزارة العمل ببرنامج التمكين الاقتصادي التابع لوزارة التنمية الاجتماعية، وتنسيق ذلك الجهد مع المؤسسة الفلسطينية للإفراض الزراعي التابعة لوزارة الزراعة.
4	الاستفادة من خبرات وطواقم مراكز المسؤولية ذات العلاقة من أجل إدارة برنامج التمكين الاقتصادي (وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة العمل، وزارة الزراعة، وزارة المرأة، غرف التجارة والصناعة) بدلاً من وضع برامج إدارية تدريبية وتطويرية خاصة بموظفي وزارة التنمية الاجتماعية. مع ضرورة تأهيل وتدريب وتمكين الفئات المهمشة المستفيدة، من حيث طرق إعداد الدراسات السوقية، ودراسات الجدوى الاقتصادية، وتحليل البيئة الاستثمارية، ومن حيث النواحي الفنية والإنتاجية والتسويقية؛ بهدف ضمان استدامتها.
5	استمرار عمل برامج المساعدات النقدية للأسر الأشد احتياجاً وغير القادرة على العمل، مع مراعاة تخفيض تلك المساعدات لصالح برامج التمكين الاقتصادي للأسر القادرة على العمل.
6	فصل مخصصات التنمية الاجتماعية (بشقيها المساعدات النقدية وبرامج التمكين الاقتصادي) عن أي مصاريف مالية دخيلة ألحقت بوزارة التنمية الاجتماعية، كتعيينات موظفي قطاع غزة للعام 2005، وغيرها من البنود الدخيلة التي من شأنها أن تعطي أرقاماً مضللة عن حجم النشاط الاجتماعي والتنموي الذي تقوم به الوزارة.
7	رفع مخصصات القدس في برامج التحويلات النقدية المقدمة من الوزارة التي لم تتجاوز (3.25) مليون دولار العام 2017، إلى ما لا يقل عن (20) مليون دولار من أجل السيطرة على معدلات الفقر هناك.

التوصيات	
1	تشكيل لجنة وطنية عليا مكونة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارات المالية والتخطيط، والتربية والتعليم العالي، والصحة، وشؤون المرأة، وممثلين عن منظمات غير حكومية، وممثلين عن القطاع الخاص؛ وذلك من أجل صياغة مشروع مؤشر الشمول الاجتماعي في فلسطين، لما له من أهمية في بلوغ أهداف الأجندة العالمية للتنمية المستدامة 2030.
2	تنسيق تدخلات برامج التمكين الاقتصادي لمراكز المسؤولية ذات العلاقة (وزارات التنمية الاجتماعية والعمل والمرأة والزراعة) بهدف تحديد الأولويات من ناحية المنطقة، والفئة العمرية، والمؤهلات، وطبيعة المشاريع اللازمة لضمان نجاحها، وبخاصة في ظل تعدد برامج التمكين التي تعمل من خلال عدد من الوزارات.
3	ألا يكون الترشيح في الإنفاق العام على حساب وزارات الصحة، والتربية والتعليم العالي، والتنمية الاجتماعية، وتأمين ما لا يقل عن (250) مليون دولار سنوياً لتلك الوزارات (5%) من إجمالي الموازنة العامة؛ من أجل سد الفجوات التمويلية لديها حتى تكون قادرة على تحقيق شمول اجتماعي أكبر.
4	التأكيد على إمكانية ترشيح وإعادة تخصيص الموارد المالية بين مراكز المسؤولية المتضخمة أو المترفة مالياً؛ من أجل سد فجوات التمويل الاجتماعي. ويكون ذلك من خلال: <ul style="list-style-type: none"> • الداخلية والأمن التي حظيت بنفقات تشغيلية بلغت (315 مليون شيكل) في الحسابات الختامية للعام 2017، في حين لم يتجاوز ذلك الرقم (310 ملايين شيكل) لوزارتي الصحة والتربية والتعليم العالي للعام نفسه. • مخصصات السفر التي بلغت (60.1 مليون شيكل في موازنة 2018). • منصرفات المركبات الحكومية التي تجاوزت (100 مليون شيكل) في موازنة 2018.
5	متابعة استحداث وتنظيم الصناديق السيادية ومصادر التمويل البديلة على غرار: <ul style="list-style-type: none"> • وقفيات التعليم العالي التي يمكن تعزيزها من خلال بند المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص الفلسطيني، والبدء بالمصارف الفلسطينية من خلال سلطة النقد الفلسطينية، حيث يمكن اقتطاع (2%) سنوياً من أرباح القطاع المصرفي البالغة مؤخراً (150) مليون دولار لصالح تلك الوقفيات، ومن ثم استقطاب باقي مؤسسات القطاع الخاص، إذ يقدر الرقم الذي يمكن تحصيله من الشركات الكبيرة (وبالأخص الاحتكارية منها) ما لا يقل عن (15) مليون دولار سنوياً. • إعادة هيكلة وتسمية ضريبة المعارف من خلال استحداث ضريبة التعليم بدلاً منها، لتشمل التجمعات الفلسطينية كافة، وتخضع لولاية وزارة المالية ويعاد توزيعها، بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم العالي، بين صندوق وقفيات التعليم العالي، والبلديات. • صندوق التأمينات الصحية الذي سيساعد على امتصاص الفجوة التمويلية لوزارة الصحة، حيث كلفت مخصصات التحويلات⁵⁸ الطبية خارج المستشفيات الحكومية خزينة السلطة (144.8)، و(148.35)، و(119.08) مليون دولار للأعوام 2015، و2016، و2017 على التوالي، الأمر الذي يتطلب تقليصاً أكبر للتحويلات الطبية وتحويل الفروقات إلى صندوق التأمينات على شكل استثمارات طبية في المشافي الحكومية المحلية.

<p>توطين تدريب وتأهيل الكوادر البشرية لموظفي القطاع العام. من خلال ما تراكم لدينا من خبرات في مجالات الإدارة العامة. وذلك من أجل إتاحة المجال لتوجيه برامج التدريب المقدمة من المانحين إلى منشآت القطاع الخاص (وبخاصة الصغيرة والمتوسطة منها)، وذلك من أجل تقليل كلفة تدريب وتأهيل العمال والفنيين. وبالتالي تقليل كلفة استخدام تقنيات الإنتاج المتطورة في منشآت القطاع الخاص. من أجل رفع إنتاجية العامل كخطوة باتجاه تسهيل عملية فرض الحد الأدنى للأجور (وبخاصة للفئات المهمشة، وعلى رأسها النساء واللاجئون) لدى مؤسسات القطاع الخاص.</p>	6
<p>حويل مبلغ (57) مليون دولار من إيرادات ضريبة القيمة المضافة إلى مخصصات التمكين الاقتصادي وصناديق الصحة والتعليم. وهو المبلغ الذي تقوم وزارة المالية بجبايته كفأض عن هوامش بروتوكول باريس الذي سمح للجانب الفلسطيني تخفيض تلك الضريبة نقطتين مؤبطين عن تلك السائدة في إسرائيل. حيث تعتمد وزارة المالية نسبة (16%)، والأصل أن تنخفض تلك النسبة إلى (15%)، نظرا إلى أن النسبة المعتمدة لدى الجانب الإسرائيلي هي (17%).</p>	7
<p>استحداث آلية لإعفاء المحروقات المستخدمة في وسائل النقل العام من جزء من الضرائب المفروضة عليها، والمقدرة بنحو (54%) من سعر اللتر. وذلك بهدف تقليل فاتورة النقل والمواصلات على الفئات المهمشة. وفي الوقت نفسه تقليل فاتورة النفقات التشغيلية للموازنة العامة ضمن بند التنقلات، إضافة إلى ضبط معدلات التضخم ونفقات جدول غلاء المعيشة السنوية. علما أن كلفة المواصلات تشكل (10%) من سلة المستهلك الفلسطيني.</p>	8
<p>وقف نزيف خدمة الدين العام المصاحب للتزايد المستمر في مديونية الحكومة، سواء في بند الاقتراض المحلي والأجنبي. أو في متأخرات القطاع الخاص. وذلك حماية للأجيال القادمة من أعباء استنزاف مقدراتهم التنموية لأغراض السداد.</p>	9
<p>زيادة مخصصات وزارة الزراعة على حساب بعض البنود المتضخمة في الموازنة العامة من نفقات بروتوكولية وتشريفية ومن سفريات ومنصرفات مركبات حكومية ومرافقين لموظفي السلطة، ومقرات، وتأثيث ونثريات، وذلك من أجل:</p> <ul style="list-style-type: none"> • تلبية الاحتياجات اللوجستية لطواقم وزارة الزراعة، من خلال رفع قدرتها على تقديم الدعم والإرشاد للمزارعين، من حيث الأشتال، والبذور، والمبيدات، والأدوية، والإنتاج، والتسويق. • توجيه فائض التوظيف باتجاه وزارة الزراعة لتمكين من نشر وتسكين طواقم إرشادية في التجمعات الزراعية الفلسطينية كافة، وبخاصة في المناطق المصنفة (ج). • تمكينها من إنشاء مراكز بحث وتطوير زراعي قادرة على رفع كفاءة الإنتاج الزراعي بشقيه النباتي والحيواني من حيث الجودة والتكاليف. • تمكين الوزارة من تفعيل دور المؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي التي لم تحطَ، بعدُ، بأي مخصصات مالية من أجل ممارسة دورها الإقراضي. • تفعيل دور صندوق درء المخاطر من خلال مخصصات ثابتة من الموازنة العامة بدلاً من إلحاقه ببرامج مانحين. 	10
<p>زيادة حصة سلطة جودة البيئة من الموازنة العامة حفاظاً على حقوق الأجيال القادمة في بيئة نظيفة.</p>	11
<p>تفعيل صمود وقفية القدس وربطه برأس المال الفلسطيني الوطني والمغترب؛ من أجل تحقيق صمود أكبر للفلسطينيين في مواجهة التهويد والاستيطان الذي بدأ بابتلاع الجغرافيا العربية لأحياء القدس الشرقية.</p>	12

مركز المسؤولية
وزارة الاقتصاد الوطني + وزارة الحكم المحلي

التوصية	
1	دمج جهود المخصصات التطويرية للوزارتين ضمن خطة مركزية مشتركة؛ من أجل تفعيل الأذرع الصناعية والتنموية لمؤسسات وزارة الاقتصاد الوطني وهيئاتها؛ من مؤسسه مواصفات ومقاييس. وهيئة عامة للمدن الصناعية. وهيئة تشجيع الاستثمار. التي لم تحظ خلال السنوات العشر الماضية سوى بـ (2.6%) من مخصصات الوزارة وأذرعها كنفقات تطويرية. مقارنة مع المخصصات التطويرية لوزارة الحكم المحلي التي شكلت خلال الفترة ذاتها (48.2%) من إجمالي نفقات الوزارة ذهبت للبنى التحتية وتطوير البلديات والمجالس المحلية.
2	إجراء دراسة من قبل الوزارتين لتحديد المزايا الصناعية النسبية للمحافظات الفلسطينية؛ من أجل البدء بتبني استراتيجية إقامة مجمعات صناعية داخل حدود البلديات تحتضن الصناعات المتناثرة وغير المنظمة والواعدة، وتقدم لها بنى تحتية وفوقية بأقل كلفة ممكنة. مستفيدين بذلك من مزايا وفورات الحجم. علماً أن تلك المجمعات تشكل مصدر دخل لهيئة المدن الصناعية لا عبئاً عليها.
3	تجهيز دراسة جيو اقتصادية من قبل الوزارتين. وبالتعاون مع اتحاد غرف التجارة والصناعة. من أجل تحديد الموقع الأمثل في الضفة الغربية لاحتضان أرض معارض دائمة للصناعات الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة والكبيرة. تعمل على تعزيز ثقة المستهلك بالمنتجات الوطنية. وتقلل من كلفة الترويج والتسويق لها. وتحقق في الوقت ذاته تدفقاً مالياً منتظماً لحزينة السلطة الفلسطينية.
4	إنشاء حاضنات أعمال للمشاريع الريادية. مع التركيز فيها على فئة الشباب والفئات المهمشة. تقدم كافة أشكال الدعم التمويلي والفني والتسويقي لتلك الفئات. وفق مبدأ الشراكة بدلاً من الإقراض. أسوة بالعديد من التجارب العالمية الناجحة في هذا الإطار.
5	تبني وزارة الاقتصاد الوطني. من خلال هيئة تشجيع الاستثمار. حوافز تفضيلية في قانون تشجيع الاستثمارات للاستثمارات: <ul style="list-style-type: none"> • الرفيعة بالبيئة. • الصغيرة من حيث رأسمالها وعدد العاملين فيها. • ذات القدرة الأكبر على خلق القيم المضافة بغض النظر عن حجمها. • الإنتاجية (الصناعية والزراعية).

مركز المسؤولية سلطة النقد

التوصية	
1	إنشاء بوابة موحدة للدعم والإقراض والتمكين المقدم من قبل كل من وزارة التنمية الاجتماعية، والمؤسسات غير الحكومية ذات العلاقة، والجهاز المصرفي الفلسطيني؛ من أجل تسهيل نفاذ الشرائح المستهدفة إلى مصادر التمويل تلك، وضمان عدم تعدد مصادر التمويل للشخص نفسه من جهة أخرى.
2	تخفيض سقف التوظيفات الخارجية للدفع باتجاه تخفيض معدلات الفائدة على برامج الإقراض الإنتاجية، مع إلزام كافة المصارف بنسب محددة من الإقراض الصناعي والزراعي كواحدة من شروط الترخيص. ضمن برامج إقراض متخصصة معدة لذلك، حيث أن إجمالي حصة أنشطة الصناعة والزراعة من إجمالي التسهيلات الائتمانية لم تتجاوز في السنوات الأخيرة (4.3%) و(1.3%) على التوالي.

مركز المسؤولية وزارة الزراعة

التوصية	
1	تكثيف الاهتمام بالبحث والتطوير الزراعي. مستفيدين بذلك من الكوادر الأكاديمية في الجامعات الفلسطينية، وبالخبرات الزراعية المتراكمة لدى طواقم وزارة الزراعة؛ من أجل تطوير وتحسين سلالات نباتية وحيوانية منافسة من حيث الكم والنوع.
2	إنشاء شراكة مع القطاع الخاص لإنشاء شركة عملاقة لتسويق المنتجات الزراعية لأنحاء العالم كافة، وذلك من أجل تقليل المخاطر السعرية على المنتجين وتقليل فرص احتمالات.
3	تنسيق الجهود وتكامل الخطط مع المؤسسات الزراعية غير الحكومية (كلجان الإغاثة الزراعية، ومنظمة أوكسفام) التي حصل على دعم كبير من المانحين بدلاً من ازدواجية جهود الطرفين وتضاربها وتشتتها.

مركز المسؤولية وزارة العمل

التوصية	
1	العمل على تعديل الحد الأدنى للأجور الذي أقر العام 2012 بمبلغ (1450) شيكلاً شهرياً، واعتماد آلية الاحتساب القائمة على قسمة خط الفقر الوطني المقدر بـ (2470 شيكل) للأسرة المرجعية خلال العام 2017 على متوسط عدد العاملين في الأسرة، مع التنويه إلى ضرورة احتساب عدد الأسر الفلسطينية من خلال التعداد العام للسكان والمساكن، لا من خلال مسوحات الفقر التي اعتمدت من قبل الوزارة في التقديرات السابقة.

<p>تقييم ما تم إنجازه في الاستراتيجية الوطنية للعمل اللائق التي أقرت العام 2011، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، وذلك من خلال مراجعة الخطة التنفيذية التي اعتمدت العام 2013، واستخلاص النتائج والعبر منها، والبناء مستقبلاً على نتائجها، حيث اهتمت الاستراتيجية بتوفير فرص أكبر للعمل والتطوير الذاتي والاندماج الاجتماعي للفئات المهمشة (النساء، واللاجئون، وسكان المناطق "ج"، والعمال غير المهرة)، علماً أن العمر الزمني الذي تم إقراره للمشروع كان أربع سنوات.</p>	2
<p>تفعيل دور الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، ودمجه مع برنامج التمكين الاقتصادي التابع لوزارة التنمية الاجتماعية.</p>	3

مركز المسؤولية وزارة الإسكان والأشغال العامة

التوصية	
<p>توجيه الأموال في الصناديق السيادية الفلسطينية، بالشراكة مع مخصصات وزارة الإسكان والأشغال العامة، نحو إقامة مشاريع إسكانات لمحدودي الدخل، وفق آلية سداد ميسرة.</p>	1

مركز المسؤولية وزارة شؤون المرأة

التوصية	
<p>إلحاق بعض برامج ومخصصات التمكين الاقتصادي التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية بوزارة المرأة، باعتبارها الأقدر على تلّمس احتياجات النساء من حيث التأهيل والتمويل والتشغيل والمتابعة.</p>	1
<p>عقد شراكات حقيقية مع مؤسسات المجتمع المدني المعنية بقضايا تمويل النساء، وتمكينهن، وتأهيلهن، وتشغيلهن؛ بهدف تكامل الجهود وتوجيهها باتجاه نفاذ أكبر للمرأة في سوق العمل اللائق.</p>	2

مركز المسؤولية الداخلية والأمن

التوصية	
<p>إعادة تدوير الوظائف بين الأجهزة الأمنية لصالح جهاز الضابطة الجمركية الذي يعاني نقصاً حاداً في عناصره البشرية (510 عناصر العام 2016)، علماً أن الجهاز مسؤول عن ضبط كافة أشكال التهريب والتسرب الضريبي التي تعاني منها الخزينة الفلسطينية، والمقدرة بـ (505) ملايين دولار سنوياً.⁵⁹</p>	1

59 <http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2016>

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

- اشتية، بكر. "الحد الأدنى للأجور.. قانون يسرق حقوق العمال"، بوابة اقتصاد فلسطين، 2017.
<http://www.palestineconomy.ps/ar/Article/9427>
- اشتية، بكر. "القطاع الخاص الفلسطيني وتقلبات سوق العمل"، الجزيرة نت، 2015.
<http://www.aljazeera.net/home/print/97bf4c0e-b1604-e008-a8b-af44be2d88ae/26696d64-9-4615-8385ee81-a31e09d3aae>
- اشتية، بكر. "الضابطة الجمركية الفلسطينية ومفاتيح الأمن الاقتصادي"، الجزيرة نت، 2016.
<http://www.aljazeera.net/home/print/97bf4c0e-b1604-e008-a8b-af44be2d88ae/3664dd66-8d2b-43b68-bb0991-c9e8b2daa>
- اشتية، بكر. "تراجع المؤشرات الاقتصادية للاجئين في فلسطين"، الجزيرة نت، 2014.
<http://www.aljazeera.net/home/print/97bf4c0e-b1604-e008-a8b-af44be2d88ae/c911f41f-12eb-46b87102968-8097-d502f>
- الأمم المتحدة، "أهداف التنمية المستدامة":
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/>
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "إحصاءات، مؤشرات صحية"، سنوات متفرقة، رام الله، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك"، سلسلة سنوات، رام الله، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "المرأة والرجل في فلسطين ... قضايا وإحصاءات"، 2017، رام الله، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "كتاب فلسطين الإحصائي السنوي"، أعداد متفرقة، رام الله، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "مسح إنفاق واستهلاك الأسرة"، إصدارات متنوعة.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "مسح القوى العاملة"، 2017، رام الله، فلسطين.
- العيسوي، إبراهيم، العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، "القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2005"، الوقائع الفلسطينية، العدد 75، رام الله، فلسطين.
- بدر، أشرف، أزمة التعليم العالي في الضفة الغربية وقطاع غزة، البيرة: المركز الفلسطيني للأبحاث والسياسات والدراسات الاستراتيجية "مسارات"، 2017.
- جامعة الإسراء، المؤتمر العلمي الأول المحكم لكلية الحقوق، "الواقع الصحي في فلسطين من منظور حقوقي"، عمان، الأردن، 2016.
- سلطة النقد الفلسطينية، "التقارير السنوية" (2008 + 2016)، رام الله، فلسطين.
- صن، أمارتيا، التنمية حرة، ترجمة: شوقي جلال، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2004.
- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2013.
- عيسى، حنا، واقع التعليم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله: مؤسسة مفتاح، 2012.
- مؤسسة مفتاح، موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ومخصصات الفقراء، 2018، رام الله، فلسطين.

- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات. التقرير الاستراتيجي الفلسطيني 2016 - 2017. 2017. بيروت، لبنان.
- مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE). "الطريق إلى العدالة الاجتماعية". 2014. واشنطن.
- وزارة التربية والتعليم العالي. "الخطة الاستراتيجية لقطاع التعليم 2017 - 2022". 2016. رام الله، فلسطين.
- وزارة التربية والتعليم العالي. النوع الاجتماعي والتعليم العام - السياق. السياسات والاستراتيجيات، التحديات والتوصيات. 2016. رام الله، فلسطين.
- وزارة التنمية الاجتماعية. "موازنة المواطن 2017". رام الله، فلسطين.
- وزارة الصحة. الاستراتيجية الصحية الوطنية 2017 - 2022. 2016. رام الله، فلسطين.
- وزارة الصحة. التقرير الصحي السنوي. سنوات مختارة. رام الله، فلسطين.
- وزارة المالية. "التقارير المالية الشهرية". 2008 - 2017. رام الله، فلسطين.
- وزارة المالية الفلسطينية. "كتاب الموازنة العامة". 2018. رام الله، فلسطين.
- وزارة المالية. "كتاب الموازنة العامة". 2016. رام الله، فلسطين.
- وزارة النقل والمواصلات. "التقرير السنوي لإحصائيات النقل". 2016. رام الله، فلسطين.
- <http://www.miftah.org/arabic/Display.cfm?DocId=14126&CategoryId=2>
- وكالة معا الإخبارية. "لماذا يدفع الفلسطينيون ضريبة البلو الإسرائيلية". 2013: <http://maannews.net/Content.aspx?id=626770>
- <https://www.worldbank.org/en/topic/social-inclusion> - World Bank, "Social Inclusion".
- <https://www.social-inclusion-monitor.eu/-sim-Europe>, "Social Inclusion Monitor Europe".

on the youth and marginalized groups. Within this framework, different forms of funding, technical and marketing support can be given to these groups based on the principle of partnership instead of giving loans, similar to a number of successful experiences around the world.

- Through the Palestinian Investment Promotion Agency (PIPA), the Ministry of National Economy should adopt a number of preferential incentives in the Investment Promotion Law to promote environment-friendly investments and business enterprises.

employee productivity as a good step towards facilitating the imposition of minimum wages.

- To transfer the amount of 57 million U.S. Dollars from the Value Added Tax (VAT) revenues to economic empowerment allocations and health and education funds. This (i.e. the 57 million U.S. Dollars) is the amount levied by the Ministry of Finance in excess of what was mentioned in the Paris Protocol which allowed the Palestinian side to impose a VAT of two percentage points less than that of the Israeli VAT.
- The economic integration of Palestinian refugee camps with their surroundings by increasing the economic empowerment allocations for them.
- To stop the trend of public loans which are accompanying the ongoing increase in the government's debts in order to protect the future generations from wasting their developmental capabilities by being obliged to pay back their loans at any cost.
- To increase the allocations for the Ministry of Agriculture at the expense of some exaggerated cost items in the General Budget; such as protocol and supervisory expenditures, expenditures related to travels and governmental vehicles, and payments to the companions of Palestinian Authority employees and to PA headquarters, furniture and petty cash.
- The assignment of any future excess employees to the Ministry of Agriculture to enable this ministry to deploy and move their guiding staff to different agricultural communities; and especially those in areas "C".
- To increase the share of the Environment Quality Authority (EQA) from the General Budget in order to maintain the future generations' right to a clean environment.
- To enhance the resilience of the Jerusalem Endowment and linking it to the local and external Palestinian capital in order to consolidate the Palestinians' steadfastness in the face of Judaization plans and settlements (which are currently swallowing the Arab neighborhoods in East Jerusalem).

Fifth: Ministry of National Economy and Ministry of Local Government:

- To integrate the developmental efforts of these two ministries in the framework of a joint central plan to activate the industrial and developmental branches of the Ministry of National Economy and its bodies.
- To have these two ministries conduct a study to determine the relative industrial benefits of Palestinian governorates in order to adopt the strategy of establishing industrial complexes inside the borders of municipalities to embrace the scattered, non-regulated and promising industries.
- It is recommended that these two ministries prepare a geo-economic study in cooperation with the Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA) in order to determine the ideal West Bank location for acquiring land to host permanent exhibitions for Palestinian industries.
- To establish business incubators for entrepreneurial enterprises while focusing

is the exact number of additional unemployed persons annually among the workforce of the Palestinian Territories.

- To qualify, train and empower the beneficiary groups of economic empowerment programs in the ways of preparing market studies, economic feasibility studies, analysis of the investment environment and the different technical, production and marketing aspects to guarantee the sustainability of these programs.
- To continue launching cash assistance programs for the neediest households that are unable to work.
- To separate the social development allocations (both the cash assistance part and the economic empowerment programs) from any extraneous financial expenditures that are attached to the Ministry of Social Development.
- To increase the allocations for Jerusalem in the cash transfers made by the Ministry of Social Development. These transfers should be increased from 3.25 million U.S. Dollars in 2017 to at least 20 million U.S. Dollars in order to control the substantial rates of poverty there.

Fourth: Ministry of Finance:

- To establish a higher national committee for launching the “Social Inclusion Index” project in Palestine due to its great importance in achieving the goals of the 2030 Global Agenda for Sustainable Development.
- To coordinate the interventions of economic empowerment programs in the relevant centers of responsibility (Ministry of Social Development, Ministry of Labor, Ministry of Women’s Affairs and the Ministry of Agriculture). This will help in determining the priorities for various areas, age-groups, qualifications and the nature of projects that are needed to achieve success (and especially amidst the multiple empowerment programs that are running simultaneously through several ministries).
- To make sure that the rationalization in public expenditures would not occur at the expense of the Ministry of Health, Ministry of Education and Higher Education (MoEHE) and the Ministry of Social Development.
- Ensure the reallocation and rationalization of financial resources at the excessively funded or inflated centers of responsibility in order to close the social funding gaps.
- To follow up the introduction and regulation of sovereign funds and alternative funding sources similar to the higher education endowments and the Health Insurance Fund, and to restructure the Lore Tax by putting it under the mandate of the Ministry of Finance.
- To recruit, train and qualify public sector employees through our accumulated experience in the different fields of Public Administration, in order to enable them to orient the training programs provided by the donors for private sector facilities (and especially the small and medium-sized ones). This will reduce the cost of training and qualifying laborers and technicians and will increase

the ministry's recent orientation/concern for vocational programs which qualify people to enter the job market.

- To coordinate with the Palestinian Monetary Authority (PMA) to allocate 2% of the banking sector's profits (which were 150 million U.S. Dollars in 2017), i.e. 3 million U.S. Dollars annually, as part of the social responsibility payments in order to establish investment endowments that support universities and higher education institutions.
- To restructure and rename the Lore Tax (In Arabic: "*Daribat Al-Ma'aref*") by introducing an Education Tax in its place, and to have the latter tax encompass the different Palestinian population areas under the mandate of the Ministry of Finance, whereas this tax would be distributed on the Higher Education Endowments Fund and the municipalities, in coordination with the Ministry of Education and Higher Education.
- To exert pressure on the Ministry of Finance to raise the ceilings of MoEHE allocations by 2% in all years up to 2020, and to include the necessary expenditure items for that purpose without forking out any MoEHE allocations in any upcoming austerity plans.
- Establish an independent fund for scientific research, and to have that fund supervised by the MoEHE and the Ministry of National Economy.
- To increase the share of East Jerusalem from the developmental expenditures of the MoEHE. This share did not exceed 18.8% in 2018, and it should increase in order to rehabilitate a number of facilities, laboratories, playgrounds, toilets and libraries to improve the quality of education of Jerusalemite schools.
- To designate a special cost item in the "Jerusalem Endowment Fund", and this item should be supervised by the MoEHE and can be utilized to support the private and non-governmental schools in Jerusalem. This can enable them to get rid of the support provided by the Israeli Municipality of Jerusalem, thus empowering them to pursue the approach of the Palestinian MoEHE.

Third: Ministry of Social Development:

- To exclude the Ministry of Social Development from any fiscal austerity measures because these measures usually come at the expense of economic empowerment programs.
- The Ministry of Finance and the Ministry of Social Development must formulate a joint strategic plan for social development as part of cash assistance programs and allocations to correspond with the needs of the formulated plans without having any gaps.
- To have the Ministry of Finance commit to the infusion of 80.75 million U.S. Dollars annually under the following cost item: "The economic empowerment of the Ministry of Social Development, Ministry of Labor, Ministry of National Economy, Ministry of Agriculture and the Ministry of Women's Affairs". This will enable the creation of 17,000 new job opportunities annually, which

The previous points clearly show that the estimated funding gap in the centers of responsibility that are directly related to justice and social inclusion (health, education and social development) does not exceed 250 million U.S. Dollars annually, i.e. not more than 5% of the total public expenditures. This can be remedied through the efficient and effective reallocation of financial resources. Therefore, the study has reached **a set of recommendations on the level of responsibility centers**, summarized as follows:

First: Ministry of Health:

- Preparation of an emergency plan to determine and become familiarized with the expected shortcomings in the provided health services as a result of the spending gap at the Ministry of Finance.
- To increase the level of coordination with the Ministry of Finance and Ministry of Planning during the preparation of strategic plans in order to avoid the funding gaps that will inevitably lead to the forking out of operational and developmental allocations.
- To regulate the health insurance sector in cooperation between the Ministry of Health, Ministry of Finance, UNRWA and insurance companies in order to broaden the base of health insurance to have it include the largest possible number of citizens.
- It is important to establish a health insurance fund - such as a sovereign investment fund - through the direct supervision of the Ministry of Finance and Ministry of Health, in order to fill the funding gap of the Ministry of Health.

Second: Ministry of Education and Higher Education (MoEHE):

- To increase this ministry's level of coordination with the Ministry of Finance and Ministry of Planning during the preparation of strategic plans in order to avoid the funding gaps that will inevitably lead to the forking out of Higher Education allocations.
- The Ministry of Education and Higher Education (MoEHE) must possess a comprehensive vision of the sectors which are affected by the funding gaps in order to formulate alternative plans that enable the various centers of responsibility to arrange their priorities and actual needs.
- To consistently spend at least 30 million U.S. Dollars annually on Higher Education institutions in order to enable them to alleviate the financial burdens of students.
- To constantly increase the allocations for vocational education programs. The previous years' General Budget laws showed that the total operational expenditures allocated for vocational education did not exceed 1.8% of the total operational expenditures allocated to the MoEHE, whereas this percentage increased to 2.6% in the General Budget Law of 2018. This shows

developmental expenditures from the total public expenditures of the Ministry of National Economy and the institutions and bodies emanating from them did not exceed 4.1% (at best) in the last ten years. This means that the administrative and functional structures of these organizations were given precedence over the productive and developmental ones.

Ministry of Local Government: By tracking the expenditure structure of the Ministry of Local Government, we have noticed a significant increase in the percentage of developmental expenditures, which reached 68.4% of this ministry's allocations in 2011. However, this percentage remained steady at 33% in 2017. Also, the structure of these expenditures was completely focused on developing the infrastructure of municipalities and local councils without allocating any expenditures for localizing and developing the scattered industries in these municipalities and councils (and especially the industries of the non-regulated sector), and without making use of their relative benefits through the establishment of industrial complexes for small and promising industries inside the boundaries of municipalities, or by founding permanent exhibitions of Palestinian industries to familiarize Palestinian and foreign investors about the Palestinian national products.

Ministry of Women's Affairs: It would not be fair to hold the Ministry of Women's Affairs the full responsibility for the substantial decline in women's ability to enter the job market, climb up the career ladder or obtain fair salaries and wages. Rather, this is the joint responsibility of all centers of responsibility because of their failure to prepare gender-accommodating budgets. For example, the level of unemployment among Palestinian women rose from 24.2% in 2008 to 47.8% in 2017 compared to 22.5% among males in the same year. Women's opportunities to climb the career ladder (i.e. being promoted to higher positions in the hierarchy) also did not see any progress: the last ten years did not see an increase in the percentage of women who assume the "General Manager" position and above. In fact, this rate slightly decreased from 11.4% to 11.3% in the period between 2008-2016 whereas the males dominated these positions in a striking manner. On the level of salaries and wages, the phenomenon of salary discrimination between males and females also grew in all public and private sectors of the economy. For example, the average salary of females rose only 10% in the 2008-2017 period compared to a 27% increase among males in the same period. It is also worth noting that the cost of living index (percentage of annual increase in prices) rose by 18.3% during that period (2008-2017), thus depriving the Palestinian women of their most basic right to a fair salary and deepening the state of defect and marginalization in a manner which contravenes with the basic principles of social inclusion.

662 million U.S. Dollars, whereas the gap between the actual spending and the financial envelope was 105.9 million U.S. Dollars in the fiscal year 2017. This means that a total of 19% of the overall financial envelope was forked out from the operational and developmental allocations. Also, it is worth pointing out that the strategic plans formulated by the centers of responsibility must be in line with the holistic vision of the ministries of Finance and Planning, whereas the financial deviations and gaps in these plans must not exceed reasonable and controllable margins.

As for the other centers of responsibility which are directly related to the standards of social inclusion and which did not yet achieve their medium-term strategic plans (such as the Ministry of Agriculture, Ministry of Women's Affairs, Ministry of Labor, Ministry of National Economy and the Ministry of Local Government), it is possible to read the general results of their public spending structures by examining the responsiveness of their expenditures to the improvement of the life quality of marginalized groups, and this examination can be done by tracking the ability of marginalized groups in creating work opportunities and sustainable sources of income.

Ministry of Agriculture: The share of the Ministry of Agriculture from the General Budget does not take into consideration that Palestine is an agricultural country whose revenues from agricultural investments are declining, whose farmers are among the poorest segments of its society, and whose risks related to agricultural investments (such as natural risks, price-related risks or risks related to the practices of the Israeli occupation) are ever-increasing. The actual allocations for the Ministry of Agriculture decreased in comparison to the total public spending from “medium” (0.7%) in the years 2008-2015 to as low as 0.1% in 2016-2017. Therefore, it seems that, following the decline of foreign support, the fiscal austerity measures of the Palestinian government came (and rather unjustly) at the expense of this ministry's ability to implement its recently declared developmental programs (establishing the “Palestinian Agricultural Disaster Risk Reduction And Insurance Fund”) **PADRRIF**) and the “Palestinian Agricultural Credit Institution” (**PACI**)) without enabling any of these programs to duly perform their credit or insurance duties.

Ministry of National Economy: Despite that some developmental institutions and bodies generated from the Ministry of National Economy (such as the Palestine Standards Institution (PSI), Palestinian Investment Promotion Agency (PIPA) and the Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority (PIEFZA)) and despite that these institutions and bodies need to focus on the developmental nature of their expenditure structure, the percentage of

Higher Education and the Ministry of Health in their strategic plans of 2017-2022 from one side, and the financial ceilings designated for these plans by the Ministry of Finance from another side. This has directly and negatively affected these ministries' developmental programs that are related to the indicators of justice and social inclusion.

Ministry of Social Development: The funding gap at the Ministry of Social Development was 100 million U.S. Dollars in the last years (2017-2019) combined. This gap reached its peak in the fiscal year 2017 which saw a funding gap of 47 million U.S. Dollars, i.e. 1% of the overall public expenditures of the General Budget of 2017. It seems that this funding gap came at the expense of employment and economic empowerment programs and in favour of cash assistance programs which, until now, failed to make any significant difference in the levels of poverty and unemployment which actually saw a sharp rise in recent years. A great example of this is the Gaza Strip, which received 72% of the overall cash assistance, but the 2017 poverty rate in the Gaza Strip was 53% and it was 13.9% in the West Bank in the same year. This constitutes an average poverty rate of 29.2% in the Palestinian Territories, i.e. the highest poverty rate in the last ten years. Also, the rate of unemployment in 2017 was 43.9% in the Gaza Strip and 17.9% in the West Bank, with an average unemployment rate of 27.7% in the Palestinian Territories, which is the highest unemployment rate in the last ten years.

Ministry of Education and Higher Education (MoEHE): The funding gap between the financial envelopes and the financial ceilings at the Ministry of Education and Higher Education in the years 2017-2022 was 593.6 million U.S. Dollars, i.e. an average of 100 million U.S. Dollars annually. This does not exceed 2% of the overall General Budget. Moreover, the gap between the actual spending and the financial envelope in 2017 rose to 20% of the financial envelope of that year (an amount of 208.5 million U.S. Dollars). In this respect, it is worth noting that these gaps came at the expense of Higher Education which was deprived of any financial allocations in the successive budgets because the MoEHE's spending priority is to promote compulsory education since it is considered a right which was guaranteed by the Basic Law. This forced some universities to increase their per-hour tuition rates (which negatively affected the Right to Education standard) or to unnecessarily amplify their specializations and university programs to improve their financial resources without giving real benefit to the job market. It should also be noted that the needs of Higher Education do not exceed 30 million U.S. Dollars annually.

Ministry of Health: The financial gap between the financial ceilings and envelopes of the Ministry of Health Strategic Plan of 2017-2022 amounted to

Analysis of the Public Spending Structure:

The paper came up with a number of outcomes pertaining to the public spending structure and its relation to enforcing the standards of social inclusion. It was seen that there is an increase in the gap between the current spending and the developmental spending in the last ten years because the current spending constituted 86.6% of the public spending structure of the last five years compared to 84% between the years 2008-2012. This indicator shows the continuation of the consumerist, relief-based approach in the Palestinian fiscal policies at the expense of developmental spending, thus preventing the General Budget from creating sustainable internal financing sources; and especially amidst the significant decline in the foreign assistance and grants to support the current budget.

In terms of the distribution of public expenditures on a number of selected sectors in the last ten years, it was found out that, on average, the Palestinian security establishment receives one-fourth of the public expenditures, a share that is equivalent to the total public spending on both education and health combined, whereas the average share of the Ministry of Agriculture did not exceed 0.7% of the total public spending. Also, the (central) allocations for the Ministry of Social Development did not exceed an average of 5% of the total public spending. This small proportion (5%) did not exceed that of the ministries of Local Government, Labor and National Economy (including the Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority (PIEFZA), Palestine Standards Institution (PSI) and the Palestinian Investment Promotion Agency (PIPA)) whose share from the total public spending in the last ten years was only 1.5%, 0.3% and 0.5%, respectively.

The paper also concludes that it is important to be mindful of the particular situation of East Jerusalem which lacks a unified Palestinian administrative reference point; and especially in the fields of health, education, aid/support and employment. For example, when it comes to cash support programs, the share of East Jerusalem does not exceed 2.2% of the total cash transfers made by the Palestinian Ministry of Social Development. As for the field of Education, it was seen that the true need of Jerusalemites far surpasses the simple educational budget items included in the General Budget since the city is currently undergoing a process of Judaization such as the systematic plan to Israelize the Palestinian curriculums in the schools belonging to the Israeli Ministry of Education and the [Israeli] Municipality of Jerusalem, as well as some private and non-governmental schools.

The Funding Gaps at the Centers of Responsibility:

It was noticed that there are funding gaps between all the financial envelopes provided by the Ministry of Social Development, Ministry of Education and

Towards a Governmental Spending Strategy that Takes Social Inclusion Standards into Consideration

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction:

The General Budget derives its economic ,political and social importance from it being a highly controversial tool that substantially affects a government's developmental plans .Through this budget ,a country's financial policies are formulated both in terms of revenues and expenditures ,and through its programs one can discern the real willingness of the government to improve the quality of life of citizens.

Due to the absence of the party which represents the Palestinian citizens in the monitoring of public funds] i.e.the Palestinian Legislative Council) PLC ,[(Civil Society Organizations) CSOs (play a prominent role because they are based on the society and the principle of participation and their main aim is not to intervene in the formulation of governmental policies ,monitoring of their final accounts, or dictating the Ministry of Finance's mechanisms ,stages and steps of preparing the general budgets.

The aim of this paper is to highlight the importance of defining ,measuring and monitoring the standards of social inclusion in Palestine as a prelude to social justice ,as well as discussing the role of the governmental spending in enforcing these standards based on the available financial resources .The paper also focuses on the public spending gaps in the centers of responsibility of the Palestinian government and examines these gaps in terms of their developmental aspects related to **poverty ,employment ,education ,health ,gender and intergenerational justice** in a way which does not disregard the financial limitations and the harsh economic reality under occupation. Special focus will also be made on the centers of responsibility that are directly related to the standards of social inclusion; i.e. the Ministry of Finance (MoF), Ministry of Social Development (MoSA), Ministry of Health (MoH) and the Ministry of Education and Higher Education (MoEHE).

For this purpose, the researcher has used the figures included in the reports of the actual monthly accounts of the last ten years' budgets and compared them with the data of the General Budget Law of 2018.

Finally, MIFTAH would like to express its utmost gratitude to all those who contributed to achieving this fruitful work, along with the Civil Society Team for Enhancing Public Budget Transparency who greatly enriched the recommendations of this study. We would also like to thank the persons who cooperated with us from their respective centers of responsibility and all other relevant parties which played a pivotal role in providing us with the necessary data. Very special thanks also to OXFAM and the partnering organizations.

Ibtisam Al-Husary

Executive Director

The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH)

FOREWORD BY MIFTAH

This study derives its importance from tackling a distinctive factor which greatly contributes to the achievement of economic and social development for the benefit of the general public. The study of governmental trends/orientations and the public spending structure helps in the formulation of more comprehensive policies. This is because governmental spending is considered the most important controllable variable for enhancing economic and social development amidst the absence or ineffectiveness of other tools provided by a free market which suffers under an occupation which directly controls the different resources necessary for achieving sustainable development in Palestine.

This study highlighting the public spending on the social sector from the aspect of social transfers in kind (such as the amounts allocated for producing goods and services to protect the civil and social rights of all societal groups through, for example, health and education services) and the aspect of cash transfers which are allocated for protecting the marginalized social groups. This has been tackled in the framework of formulating the necessary measures to reduce the inequality rates between societal groups, creating a social and economic environment which allows equal access to services and opportunities, and the ongoing work to overcome the obstacles that stand in the way of citizens' participation in the administration of their public affairs.

The concern of the Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy (MIFTAH) about this subject emanates from its strategic orientation that leans towards influencing public legislations and policies for the purpose of protecting the civil and social rights of all societal segments and its commitment to implement the principles of Good Governance in the administration of public financial policies. This comes within the framework of the "Finance for Development" project implemented by MIFTAH in partnership with the Coalition for Accountability and Integrity (AMAN) and the Applied Research Institute Jerusalem (ARIJ), and with the support of OXFAM organization. The results of this study show the paths of public spending policies; including the funding gaps in the social and economic sector. Through this study, MIFTAH presents a number of recommendations that can form a solid basis for the intervention of relevant parties; both from the centers of responsibility in official bodies or from the relevant Civil Society Organizations (CSOs).

**THE GOVERNMENTAL SPENDING ON THE SOCIAL SECTOR FROM THE
VIEWPOINT OF SOCIAL JUSTICE**

Finance for Development Project

First Edition: November 2018
Publications of MIFTAH 2018
Copyright



Supported by OXFAM - 2018

Prepared by: **Dr. Bakr Ishtayeh**

MIFTAH Staff:

Mrs. Lamis Shua'ibi Hantouli
Mr. Hassan Mahareeq

Director of the Policy Dialogue and Good Governance Program
Coordinator of the "Finance for Development" Project

Editing and Proofreading: **Mr. Abdul-Rahman Abu-Shamala**
Translation of the Executive Summary: **Mr. Arsen Aghazarian**

**THE GOVERNMENTAL
SPENDING ON THE
SOCIAL SECTOR FROM
THE VIEWPOINT OF
SOCIAL JUSTICE**

November 2018



miftah.org

BALASAN *Shukri*

