

نحو موازنة مستجيبة  
للنوع الاجتماعي

دراسات قطاعية

# نحو موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي

دراسات قطاعية

مشروع "مأسسة موازنة عامة مستجيبة للنوع الاجتماعي"

الطبعة الأولى كانون الأول 2008

منشورات مفتاح 2008

© حقوق الطبع والنشر محفوظة لـ



## إعداد:

د. هديل قزاز	د. نصر عبد الكرم	(وزارة العمل)
ذوقان قيشاوي	سهير صوالحة	(وزارة الصحة)
ياسر شلبي	حسن لدادة	(وزارة الشؤون الاجتماعية)
ابراهيم أبو هنطش	رولا أبو دحو	(وزارة التربية والتعليم)

## إعداد الملخص التنفيذي:

جهاد حرب

## طاقم مفتاح:

بيسان أبو رقطي	مديرة برنامج «الديمقراطية والحكم الصالح»
نجوى ياغي	منسقة مشروع «مأسسة موازنة عامة مستجيبة للنوع الاجتماعي»
أروى جابر	مساعدة إدارية للمشاريع

## تدقيق لغوي:

صدام الرنتاوي

## ترجمة:

رانيا لفل

## اللجنة التوجيهية للمشروع:

أنسام برهم	ياسر شلبي	نضال كعكبان	د. هديل قزاز
ذوقان قيشاوي	نهاية محمد	د. نصر عبد الكرم	جهاد حرب

## الميسرين في الوزارات:

وزارة الشؤون الاجتماعية:	أمين صوالحة - نائب مدير عام الدراسات والتخطيط
وزارة الصحة:	صالح ثوابته - مدير عام الشؤون الإدارية والمالية
وزارة التربية والتعليم العالي:	سارة حمودة - مدير الموازنة
وزارة العمل:	سلام الخليلي - رئيسة وحدة النوع الاجتماعي



بدعم من الممثلة الديمقراطية

# المحتويات

كلمة مفتاح	05
نحو موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي وزارة العمل	07
نحو موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي وزارة الصحة	43
نحو موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي وزارة التربية والتعليم العالي	73
نحو موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي وزارة الشؤون الاجتماعية	97



## كلمة "مفتاح"

دأبت المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح» منذ أربع سنوات على العمل الجاد في سبيل الوصول إلى موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي. انطلاقاً من رسالتها في تبني وتفعيل مبادئ الديمقراطية والحكم الصالح في المجتمع الفلسطيني من خلال آليات العمل المختلفة، لبناء ومأسسة نظام قادر على تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية للرجال والنساء، والاعتراف بهما كشركاء في العملية التنموية.

ويعتبر مشروع «مأسسة موازنة عامة مستجيبة للنوع الاجتماعي»، في مرحلته الرابعة، حلقة مهمة ومفصلية استهدفت فيه «مفتاح» القطاع الحكومي نظاماً وأفراداً بالبحث والدراسة. للتعمق في فهم آليات عمله والمؤثرات التي تحكم عملية صنع القرارات فيه وتحديد الأولويات، بالإضافة إلى تحديد احتياجاته، ما قد يمكنها لاحقاً من استكمال عملها في محاولة دمج النوع الاجتماعي في عملية التخطيط وصياغة البرامج وتخصيص الأموال.

نضع اليوم بين أيديكم/ن الدراسات القطاعية الأربع، التي سلطت الضوء على وضع المرأة كعامله ومستفيدة في كل من وزارات: الصحة والعمل والتعليم والشؤون الاجتماعية. ونأمل أن تكون منطلقاً علمياً للعمل في مجال التدخل في صياغة السياسات على أسس مهنية وعملية. وذلك بالأخذ بالتوصيات المحددة التي نتجت عن عملية التفحص الدقيق لهذه الوزارات وبعض برامجها وسياساتها.

نتقدم بالشكر لجميع من ساهم في إنجاز هذا العمل في مفتاح، وللباحثين/ات، ومن تعاون معنا في الوزارات المختلفة، ومكتب الممثلة الديمقراطية.

د. ليلى فيضي

الأمين العام

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح



# نحو موازنة مستجيبة للتنوع الاجتماعي وزارة العمل

إعداد

د.هديل رزق- قزاز

د. نصر عبد الكريم



# فهرس المحتويات

10	..... 1. مقدمة
10	..... 1.1 أهداف الدراسة
11	..... 2.1 منهجية إعداد الدراسة
11	..... 2. قطاع العمل الفلسطيني
12	..... 1-2 القوى العاملة ونسبة المشاركة
14	..... 2-2 البطالة
15	..... 3-2 الأجر وساعات العمل
17	..... 4-2 مؤشرات الوضع الراهن: صعوبة إحداث تنمية في ظل اختلال معدلات المشاركة حسب النوع الاجتماعي
20	..... 2-4-2 التشغيل في القطاع العام
21	..... 3-4-2 نفقات القطاع العام على الرواتب والأجور حسب الدرجات والنوع الاجتماعي
22	..... 3. تقييم سياسات وزارة العمل وبرامجها من منظور النوع الاجتماعي
22	..... 1.3 الإطار القانوني لوزارة العمل
23	..... 2.3 تقييم السياسات المعلنة لوزارة العمل من منظور النوع الاجتماعي
25	..... 3.3 واقع وظروف عمل المرأة داخل الوزارة
25	..... 4.3 أهم قضايا النوع الاجتماعي والعمل
28	..... 5.3 تقييم دور الوزارة في التعليم التقني والمهني
29	..... 4. تحليل موازنة الوزارة من منظور النوع الاجتماعي
32	..... 1.4 نظرة تفصيلية على موازنة وزارة العمل
35	..... 5. برنامج مساعدات البطالة والتشغيل الطارئ كحالة دراسية
37	..... 6. اقتراحات لمأسسة موازنة وزارة العمل من منظور النوع الاجتماعي
39	..... قائمة المراجع

## 1. مقدمة

تعتبر مشاركة المرأة الفلسطينية في سوق العمل من أدنى المشاركات في المنطقة والعالم، وترتبط بهذه الإشكالية الأساسية إشكاليات أخرى تتعلق بمفاهيم اجتماعية وثقافية وبمفهوم العمل في فلسطين بشكل عام وكيفية احتساب العمل غير الرسمي وعمل الرعاية غير مدفوع الأجر. كما تتأثر هذه المشاركة بخيارات الناس فيما يتعلق بالتعليم التقني والمهني، وكيفية التعامل مع بطالة الرجال وبطالة النساء.

تلعب وزارة العمل دوراً مهماً في تنظيم وتفعيل عمل كل من الرجال والنساء، وفي ضمان تنفيذ القوانين والتشريعات التي قد تساهم في عمالة وبطالة كل من الرجال والنساء أو خد منهنما. ولعل برامج التشغيل تمثل حالة دراسية مهمة في كيفية تأثير سياسات النوع الاجتماعي التي تبناها الوزارة على تنمية هذا القطاع بشكل عام. حاولت هذه الدراسة الربط بين أهم قضايا النوع الاجتماعي في قطاع العمل وبين موازنة وزارة العمل، وتحديدًا برامج التشغيل، في محاولة أولى لتحليل أهم القضايا التي تؤثر على توزيع الموازنة بطريقة مستجيبة للنوع الاجتماعي، والخروج بتوصيات تساعد صانعي القرار في الوزارة والسلطة الفلسطينية على تطوير أداء الموازنة العامة بما يضمن جسر الفجوات بين الجنسين، وفي الوقت نفسه توجيه اهتمام نشطاء المجتمع المدني إلى بعض القضايا التي ينبغي عليهم متابعتها عند مراجعة الموازنة الفلسطينية من منظور النوع الاجتماعي.

تركز الدراسة على علاقة ثلاثية الأبعاد بين سياسات العمل ومأسستها، من ناحية، وتحديد موازنات وزارة العمل، من ناحية أخرى، وسوق العمل الفلسطيني وفرص العمل المتاحة فيه، من ناحية ثالثة. للوصول إلى هذا التحليل متعدد الأبعاد، تقوم الدراسة بوصف لقطاع العمل في فلسطين بما في ذلك مشاركة النساء الفلسطينيات في سوق العمل، ومحددات هذه المشاركة، والمتطلبات اللازمة، ودور وزارة العمل، والواقع الحالي لوزارة العمل والقوانين والتشريعات والسياسات والخطط التي تنظم عملها، ثم تصف الدراسة أهم قضايا النوع الاجتماعي والعمل (مؤشرات وفجوات النوع الاجتماعي)، وتحلل مدى ملاءمة الموازنات الحالية لوزارة العمل للتعامل مع قضايا النوع الاجتماعي، ثم تضع توصيات لتطوير موازنات وزارة العمل من منظور النوع الاجتماعي.

### 1.1 أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تشخيص وتحليل سياسات وبرامج وزارة العمل وانعكاساتها في الموازنة العامة من منظور النوع الاجتماعي، وتقديم اقتراحات حول إمكانية تطوير عملية إعداد الموازنة لتكون أكثر استجابة لاحتياجات النوع الاجتماعي، وأقدر على جسر الفجوات بين الجنسين في قطاع العمل. وتحديدًا، فإن هذه الدراسة تحاول الإجابة عن التساؤلات المهمة التالية:

- هل تعبر السياسات العامة للوزارة (الهيكل الإداري - خطة العمل - الأهداف - البرامج) عن أولوية اهتماماتها بالمرأة؟
- هل تمت ترجمة الخطاب السياسي والخطة في شكل تخصيص موارد في الموازنة؟
- هل الموارد المخصصة في الموازنة كافية لتحقيق الأهداف والأولويات؟
- ما الذي يجب عمله حتى يمكن أن نتحدث عن موازنة مستجيبة لاحتياجات النوع الاجتماعي في وزارة العمل؟

## 2.1 منهجية إعداد الدراسة

لتحقيق الأهداف المرجوة من الدراسة. تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي المناسب لمثل هذا النوع من الدراسات. واشتمل هذا المنهج التحليلي البحثي على ثلاث خطوات رئيسة نلخصها كما يلي:

- جمع البيانات والمعلومات الضرورية من عدّة مصادر ثانوية. وذلك لاستخدامها في توصيف وتحليل قطاع العمل الفلسطيني من منظور النوع الاجتماعي. وقد تضمنت رزمة البيانات والمعلومات هذه مؤشرات كلية وقطاعية عن سوق العمل ونسبة المشاركة فيه. وكذلك النفقات المخصصة لوزارة العمل في الموازنة العامة. وعدد من المؤشرات الدولية ذات الصلة لأغراض إجراء المقارنات والمقاربات بالوضع الفلسطيني.
- إجراء عدد من المقابلات الشخصية مع مسؤولي وزارة العمل الفلسطينية المكلفين بمهام التخطيط والتطوير ورسم السياسات. وفي مقدمتهم مديرة وحدة شؤون المرأة. وذلك بغرض الوقوف على توجهاتهم وخططهم بشأن النوع الاجتماعي.
- إجراء التحليل المطلوب على هيكل نفقات الوزارة لسنوات مختارة لتحديد مدى استجابة موازنة الوزارة للنوع الاجتماعي.

## 2. قطاع العمل الفلسطيني

من المعروف أن مشكلة سوق العمل الفلسطيني من أهم المشاكل التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني. كما أنها في الوقت نفسه تشكل تعبيراً حقيقياً عن الأزمة التي يعاني منها ذلك الاقتصاد منذ مطلع التسعينيات. فمنذ ذلك الوقت. والاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع يعاني من أزمة بطالة عن العمل تشمل. بشكل أو بآخر. ما يقارب ثلث اليد العاملة. وتعود هذه الأزمة - كما هو معروف - إلى السياسات الاقتصادية التي اتبعتها الاحتلال الإسرائيلي منذ بدء الاحتلال. فقد كرسّت تلك السياسات انقساماً كبيراً بين الدخل والإنتاج في الاقتصاد الفلسطيني. وبالتالي. كرسّت في سوق العمل حالة عدم توازن بين العرض والطلب بشكل مستمر. ويتضح ذلك عندما نلاحظ أن السياسات الإسرائيلية كانت تعمل وفق آليتين متناقضتين. فمن ناحية. كان سماحها للعمال الفلسطينيين بالعمل في الاقتصاد الإسرائيلي بأجور مرتفعة. بالنسبة لمعدل الأجور في الاقتصاد الفلسطيني. يعمل على رفع مستوى المعيشة. وبالتالي يعمل على رفع مستوى الطلب العام في الاقتصاد. ومن ناحية أخرى منعت القيود التي فرضتها تلك السياسات على الاستثمار والتجارة في المناطق الفلسطينية زيادة الإنتاج الضروري لإشباع الزيادة في الطلب. وكانت النتيجة المنطقية لذلك أن حل الاستيراد محل الإنتاج في سد الفجوة بين العرض والطلب في سوق السلع والخدمات. كما حل العمل في إسرائيل وفي بلدان الخليج العربي في سد الفجوة بين العرض والطلب في سوق العمل.

مع حرب الخليج الثانية العام 1991. تغير الوضع بشكل جذري. حيث ترك معظم الفلسطينيين الكويت. وعاد قسم كبير منهم إلى الضفة والقطاع. كما أن إسرائيل أخذت في تقليص عدد العمال الفلسطينيين الذين كانت تسمح لهم بالعمل في المستوطنات وداخل الخط الأخضر بدواع أمنية. وأخذت تستعيز عنهم بإحضار عمال أجانب من آسيا وشرق أوروبا. فاتبعت بذلك الفجوة في سوق العمل المحلي. ومع قيام الحكم الذاتي المحدود وتأسيس السلطة الوطنية في العام 1994 وحتى العام

2000، جرت عملية تكيف محدودة في سوق العمل، حيث أخذ القطاع العام يتوسع ويستوعب جزءاً من العمالة، كما أن مشاريع إعادة الإعمار قد شجعت القطاع الخاص على زيادة الاستثمار بشكل زاد من قدرته على توظيف العمالة. يضاف إلى ذلك أن إسرائيل سمحت في بعض السنوات (1998، و1999، و2000) لمزيد من العمال الفلسطينيين بالعمل داخل الخط الأخضر. ومع اندلاع انتفاضة الأقصى، توقفت عملية التكيف المحدودة في سوق العمل، وتفاقت مشكلة عدم التوازن، بسبب التقليل الكبير الذي حصل في النشاط الاقتصادي، نتيجةً لممارسات الجيش الإسرائيلي في القتل والدمار والحصار والإغلاق وبناء جدار العزل العنصري، وتقييد حركة الأشخاص والبضائع بين الضفة والقطاع، من جهة، وبين مدن الضفة وقراها، من جهة أخرى.

يظهر من جدول (1) أن السنوات السبع الماضية شهدت معدلاً لتزايد القوة البشرية أعلى من معدل تزايد القوة العاملة (3.9% و3.8% على التوالي)، وهذا يدل على أن نسبة المشاركة كانت في تناقص. كما أن معدل تزايد القوة العاملة كان أعلى من معدل تزايد العاملين (2.6%)، وهذا يدل على أن معدل البطالة كان في تزايد (7.5% متوسط تزايد معدل البطالة السنوي). كذلك نلاحظ أن معدل زيادة التوظيف في القطاع العام زاد بشكل طفيف عن مثيله في القطاع الخاص.

جدول 1: المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، 1999-2007<sup>1</sup>

(الأعداد بالآلاف)

المؤشر	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007
القوى البشرية (15 عاماً فأكثر)	1604	1822	1881	1954	2031	2111	2210
القوى العاملة (العاملون والعاطلون)	667	694	750	790	827	872	912
عدد العاملين	588	477	564	578	633	666	722
نسبة العاملين في القطاع الخاص (%)	59%	166%	669%	68.8%	167%	66.7%	67.3%
نسبة العاملين في القطاع العام (%)	18%	23.6%	20.7%	522%	023%	23.7%	23.3%
نسبة العاملين في إسرائيل والمستوطنات (%)	23%	310%	9.7%	8.7%	9.9%	9.6%	9.4%
نسبة البطالة (%)	11.8%	31.3%	25.6%	26.8%	23.5%	23.6%	21.6%

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، 1999-2007، أما عدد العاملين للعام 2007 فمصدره سلطة النقد الفلسطينية.

## 1-2 القوى العاملة ونسبة المشاركة

حققت نسبة القوى العاملة المشاركة (مجموع العاملين والعاطلين عن العمل مقسوماً على مجموع الأفراد 15 سنة فأكثر) زيادة مهمة في مطلع التسعينيات، فبعد أن كان متوسطها في الثمانينيات 40%، وصلت في العام 1993 إلى 44%. ولكن عدم قدرة السوق المحلية على الاستيعاب أدى إلى انسحاب الكثيرين من سوق العمل، فتدنت نسبة المشاركة في أواخر التسعينيات، حتى وصلت إلى 41.6% العام 1999، ولكنها تراجعت في السنوات الأولى لانتفاضة الأقصى، حيث وصلت إلى 38.1% العام 2002، ومن ثم ارتفعت قليلاً في سنوات 2003 - 2005، واستمر هذا الارتفاع حتى وصل في العام 2007 إلى 41.9% وهو أعلى بقليل مما كان عليه العام 1999 (انظر جدول 2). وسجلت البيانات تراجعاً طفيفاً في الربع الأول

1 لا توجد بيانات أعداد للعاملين للربع الأول 2008 حتى الانتهاء من نتائج التعداد النهائية.

من العام 2008 عما كان عليه الوضع في الربع الأخير من العام السابق. ومع ذلك، فإن عدد العاملين قد زاد خلال السنوات السبع الماضية، ليصبح 722 ألف عامل في نهاية العام 2007، مقارنة بـ 588 ألفاً العام 1999. وذلك نتيجة زيادة حجم قوة العمل الناجمة عن تزايد السكان بشكل كبير خلال تلك الفترة.

جدول 2: نسبة المشاركة في القوى العاملة للأفراد 15 سنة فأكثر في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة والجنس: 2008-1999

المنطقة والجنس	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	/Q1 2006	/Q1 2007	/Q2 2007	/Q3 2007	/Q4 2007	/Q1 2008
<b>كلا الجنسين</b>													
الضفة الغربية	43.4	40	41.8	42.5	42.9	44.1	44.1	42.5	42.7	44.8	44.8	44.0	42.3
قطاع غزة	38	34.4	37.5	36.4	36.7	36.1	38.0	35.3	38.3	38	38.9	36.6	37.5
الأراضي الفلسطينية	41.6	38.1	40.3	40.4	40.7	41.3	41.9	40.0	41.2	42.4	42.7	41.4	40.6
<b>ذكور</b>													
الضفة الغربية	72.4	67.1	68.5	68.7	69.5	69.8	69.4	68.4	67.5	69.8	71.1	69.1	67.5
قطاع غزة	67.4	62.2	65.4	63.5	63.9	63.7	64.5	63.7	65.4	64.1	66	62.6	63.3
الأراضي الفلسطينية	70.7	65.4	67.5	66.9	67.6	67.7	67.7	66.8	66.7	67.8	69.3	66.8	66.0
<b>إناث</b>													
الضفة الغربية	14.1	12.4	14.7	15.9	15.8	17.9	18.3	16.0	17.5	19.4	17.9	18.4	16.5
قطاع غزة	8.8	6.5	9.2	9.1	9	8.1	11.0	6.5	10.8	11.5	11.5	10.2	11.3
الأراضي الفلسطينية	12.3	10.4	12.8	13.5	13.4	14.5	15.7	12.7	15.2	16.6	15.7	15.5	14.7

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، 2008-1999.

ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى عدد من الاستنتاجات:

- ازدياد الفجوة في نسبة المشاركة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبخاصة في السنوات الأخيرة بعد أن عمدت إسرائيل إلى تشديد الحصار على القطاع.
- حدوث تغير مهم بالنسبة لجنس العاملين، فبينما نجد أن نسبة مشاركة الذكور في الوقت الحاضر أقل مما كانت عليه قبل الانتفاضة، فإن نسبة مشاركة الإناث قد زادت، حيث إن النساء أخذن بالدخول في سوق العمل لتعويض خسارة الدخل التي لحقت بذويهن من الرجال.
- حدوث تغير آخر بالنسبة للحالة العملية للعامل، فمن الواضح أن نسبة العاملين في منشآت يملكونها أو يملكون جزءاً منها ولا يستخدمون أحداً بأجر قد ارتفعت بشكل ملحوظ، وصاحب ذلك انخفاض في نسبة المستخدمين بأجر، وهذا يشير إلى أن نسبة ملحوظة من الذين فقدوا أعمالهم في إسرائيل أو في القطاع الخاص عقب انتفاضة الأقصى اتجهوا إلى العمل لحسابهم الخاص.

■ حدوث تغير بالنسبة لتوزيع العاملين على الأنشطة الاقتصادية، فإذا قارنًا بين مساهمات القطاعات قبل الانتفاضة والوقت الحاضر، نجد ارتفاعاً كبيراً في مساهمة قطاع الخدمات، يليه ارتفاع أقل في مساهمة قطاع الزراعة، بينما نجد أن مساهمة قطاع البناء والتشييد قد انخفضت تقريباً إلى نصف قيمتها قبل الانتفاضة. كما انخفضت نسبة مساهمة قطاع التعدين والحاجر والصناعة التحويلية.

ومن الطبيعي أن يكون أهم التغييرات التكيفية في مرحلة ما بعد الانتفاضة هو ما حصل من استيعاب للعمال الذين فقدوا عملهم في إسرائيل في مجالات السوق المحلي. وكما هو معروف، كان ذلك الاستيعاب جزئياً، ولهذا، نرى في جدول 3 أن حصة الضفة الغربية من مجموع العاملين في الأراضي الفلسطينية قد ازدادت بين الربع الثالث من العام 2000 (آخر ربع قبل الانتفاضة) والربع الرابع من العام 2007 بنسبة 13% تقريباً. بينما كانت الزيادة في قطاع غزة حوالي 17.7%. كما أن الزيادة في المنطقتين لم تكن كافية للتعويض عن التراجع الكبير في حصة العاملين في إسرائيل والمستوطنات (من 22.1% إلى 10%)، ولذلك ارتفع معدل البطالة عن العمل في كليهما، كما سنرى لاحقاً.

جدول 3: التوزيع النسبي للعاملين في الأراضي الفلسطينية حسب مكان العمل: 1999-2008 (نسبة مئوية)

مكان العمل	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Q1 / 2006	Q1 / 2007	Q2 / 2007	Q3 / 2007	Q4 / 2007	Q1 / 2008
الضفة الغربية	52.9	62.7	60.9	64.1	61.7	64.4	62.1	63.1	61.2	62.8	62.6	61.6	59.0
قطاع غزة	24.2	27.0	29.4	27.2	28.4	26.0	28.5	27.1	29.0	28.7	28.1	28.4	29.8
إسرائيل والمستوطنات	22.9	10.3	9.7	8.7	9.9	9.6	9.4	9.8	9.8	8.5	9.3	10.0	11.2

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة، 1999-2008.

## 2-2 البطالة

مشكلة البطالة ليست حديثة في الاقتصاد الفلسطيني، فقد بلغت 24% العام 1996، ثم انخفضت تدريجياً إلى أن وصلت إلى 11.8% العام 1999، ولكنها استفحلت في سنوات انتفاضة الأقصى، ووصلت إلى 31.3% العام 2002، قبل أن تتراجع مع التحسن النسبي في النشاط الاقتصادي الذي بدأ نهاية العام 2003، حتى وصلت إلى 19.2% في الربع الثاني من العام 2007، ثم 22.2% في الربع الرابع من العام نفسه. وعندما نقارن نسبة البطالة الآن مع ما كانت عليه قبيل الانتفاضة (الربع الثالث من العام 2000)، نجد أنها الآن أكبر من ضعف ما كانت عليه (انظر جدول 4). وفي السنة الماضية، استفحلت مشكلة البطالة في قطاع غزة نتيجة للحصار الإسرائيلي، حتى أن تقريراً صدر عن إدارة الإغاثة وإعادة التأهيل في الأمم المتحدة يؤكد أن نسبة البطالة في حيزران 2008 قد بلغت في قطاع غزة 45%، وهي أعلى نسبة في العالم.

جدول 4: معدل البطالة بين الأفراد المشاركين في القوى العاملة 15 سنة فأكثر في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة والجنس: 1999-2008

(نسبة مئوية)

المنطقة والجنس	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Q1 /2007	Q2 /2007	Q3 /2007	Q4 /2007	Q1 /2008
<b>الأراضي الفلسطينية</b>												
ذكور	11.6	33.5	26.9	28.1	23.7	24.2	22.1	22.2	19.4	23.4	23.4	22.7
إناث	13	17	18.5	20.1	22.3	20.5	19.0	18.9	18	22.1	17	21.7
المجموع	11.8	31.3	25.6	26.8	23.5	23.6	21.5	21.6	19.2	23.2	22.2	22.6
<b>الضفة الغربية</b>												
ذكور	9.2	30.9	25.5	24.3	20.8	18.9	18.3	17.8	16.3	18.6	20.5	19.9
إناث	11.1	14	15.8	16.6	18.3	17.6	15.5	15.2	14	18.6	14.2	15.0
المجموع	9.5	28.2	23.8	22.9	20.3	18.6	17.7	17.3	15.8	18.6	19.4	19.0
<b>قطاع غزة</b>												
ذكور	16.6	39.1	29.6	35.9	29.6	29.6	35.1	30.5	25.7	33.1	29.4	28.2
إناث	19.3	28.4	26.8	31.6	35.2	32.3	29.7	29.8	30.4	32.1	26.3	39.3
المجموع	16.9	38.1	29.2	35.4	30.3	34.8	29.7	30.4	26.4	32.9	29	29.8

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مسح القوى العاملة، 1999-2008.

ومن أهم صفات البطالة في الوقت الحاضر ما يلي:

- إن أعلى نسبة للبطالة هي بين الشباب من الفئات العمرية 15-24 سنة، وبخاصة بين الإناث.
- بالنسبة لسنوات التعليم، هناك فرق جوهري بين الذكور والإناث العاطلين عن العمل، فبينما كانت نسبة البطالة للحاصلين على 13 سنة تعليم أو أكثر هي الأعلى بين الإناث، كانت هذه النسبة هي الأقل بين الذكور. وهذا الفرق موجود منذ مدة طويلة، ما يشير إلى أن نسبة المشاركة في العمل بين الإناث تنمو بمعدل أعلى من معدل تزايد الطلب على الإناث في سوق العمل.

## 3-2 الأجر وساعات العمل

يبين جدول (5) أن معدل الأجر اليومي في قطاع غزة في الربع الأول من العام 2008 يساوي 75% من معدل الأجر في الضفة الغربية، و42% فقط من معدل أجر الذين يعملون في إسرائيل، وهو ما يعكس ظروف الطلب على العمالة الفلسطينية في هذه الأسواق الثلاثة. ومن المعروف أن الفجوة الكبيرة بين معدل الأجر في الضفة والقطاع ليست ظاهرة جديدة، فقد كانت موجودة قبل اندلاع انتفاضة الأقصى.

من ناحية أخرى، فقد سجل معدل الأجرة اليومية للمستخدمين بأجر في الضفة الغربية ما بين الربيعين الثالث والرابع من العام 2007 ارتفاعاً بمقدار 2.3% ليصل إلى 78.9 شيكل. في حين بقي المعدل على حاله في قطاع غزة (64.1 شيكل). وارتفعت معدلات الأجور اليومية بالشيكال للمستخدمين بأجر في إسرائيل والمستوطنات من 128.5 شيكل في الربع الأول من العام 2007 إلى 139.9 شيكل في الربع الأول من العام 2008.

جدول 5: معدل ساعات العمل الأسبوعية وأيام العمل الشهرية والأجرة اليومية بالشيكال للمستخدمين معلومي الأجر من الأراضي الفلسطينية حسب مكان العمل (1999-2008) (الأجرة بالشيكال)

مكان العمل	معدل الساعات الأسبوعية	معدل أيام العمل الشهرية	معدل الأجرة اليومية	الأجر الوسيط اليومي
1999				
الضفة الغربية	44.6	23.5	66.2	60.0
قطاع غزة	43.2	24.0	51.4	46.2
إسرائيل والمستوطنات	44.4	20.3	105.8	100.0
المجموع	44.2	22.6	75.5	69.2
2006				
الضفة الغربية	42.2	23.1	77.9	69.2
قطاع غزة	39.9	24.0	68.9	65.4
إسرائيل والمستوطنات	43.8	21.3	131.6	134.6
المجموع	41.7	23.1	83.3	73.1
الربع الأول/2006				
الضفة الغربية	41.6	23.2	77.9	70.0
قطاع غزة	40.4	23.5	70.1	65.4
إسرائيل والمستوطنات	43.2	20.7	130.1	134.6
المجموع	41.4	22.9	83.4	73.1
الربع الأول/2007				
الضفة الغربية	41.9	22.2	79.4	70.0
قطاع غزة	40.6	23.5	66.9	61.5
إسرائيل والمستوطنات	44.6	20.9	128.5	130.0
المجموع	41.9	22.4	82.8	73.1
الربع الرابع/2007				
الضفة الغربية	39.9	22.2	78.9	70.0
قطاع غزة	38.2	23.8	64.1	60.7

134.6	133.1	19.8	40.3	إسرائيل والمستوطنات
76.9	85.3	22.1	39.6	المجموع
الربع الأول/2008				
76.9	84.8	22.1	41.2	الضفة الغربية
57.7	63.6	24.7	40.2	قطاع غزة
134.6	139.9	20.4	43.0	إسرائيل والمستوطنات
76.9	91.5	22.3	41.4	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مسح القوى العاملة. 1999-2008.

## 4-2 مؤشرات الوضع الراهن: صعوبة إحداث تنمية في ظل اختلال معدلات المشاركة حسب النوع الاجتماعي

يتضح من الإحصاءات في الأراضي الفلسطينية أن عدد السكان. كما في نهاية عام 2007، حوالي 4 ملايين نسمة موزعين بنسبة 50.7% ذكور مقابل 49.3% إناث. (أي 102.6 ذكر لكل 100 أنثى). ويتوزع السكان بواقع 63.1% في الضفة الغربية، مقابل 36.9% في قطاع غزة. أما عدد النساء ضمن الفئة العمرية (15-65) عاماً، فقد بلغ 936 ألف امرأة<sup>2</sup>.

وتشير الإحصاءات إلى ارتفاع معدلات الأمية والفقر في أوساط النساء مقارنة بالرجال. فقد بلغت معدلات الأمية والفقر بين الرجال لعام 2003 4.3% و19.8% على التوالي. فيما كانت للنساء 13.6% و25.6% على التوالي. الأمر الذي يضعهن في ظروف منافسة أصعب مع الرجال على الفرص الاقتصادية المتاحة والحصول على مشاركة أوسع في مجالات العمل المختلفة. وبالتالي تدني مستويات المشاركة بشكل عام.

وهناك عامل آخر أضافته الإحصاءات لضعف مشاركة النساء في العمل يرتبط بالانشغال المتزايد للمرأة لإجراز متطلبات واحتياجات الأسرة<sup>3</sup>. واعتماد الأسر بشكل عام على المرأة في تسيير أمورها ورعاية شؤونها. حيث تقضي النساء ما يزيد على 60% من وقتهن اليومي في أنشطة العناية بالأسرة وإدارة المنزل وأمورهن الخاصة. الأمر الذي لا يبقو الوقت الكثير أمام النساء لممارسة أنشطة العمل في ظل التقسيم الحاصل للمهام الأسرية. حيث لا تساعد الإمكانيات الأسرية بشكل عام على العمل المأجور للمهام المنزلية. إضافة إلى عوامل أخرى قد يكون لها تأثير على عمل النساء بشكل عام، سواء تعلقت بعمل رب الأسرة، أو حجم الأسرة ومتطلباتها، أو طبيعة الوظائف المتاحة ومدى توفرها وشروط التوظيف، إلى جانب أثر العامل الاجتماعي.

وحسب تقرير التنمية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP 2003) فإن مشاركة النساء في العمل تتراوح بين 22%- 25% من عدد النساء في سنة العمل لدول حوض المتوسط. ووفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (التقارير السنوية لمسح القوى العاملة 1996-2007)، فإن نسبة

2 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. تقديرات السكان. سلسلة منقحة. 2007.

3 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. المرأة والرجل في فلسطين. إجهات وإحصاءات. العدد الثاني 2003.

مشاركة النساء في العمل تتراوح بين 11-15 %، وهذا يعني أن معدل مشاركة المرأة الفلسطينية في القوى العاملة هي من أدنى معدلات المشاركة في العالم.

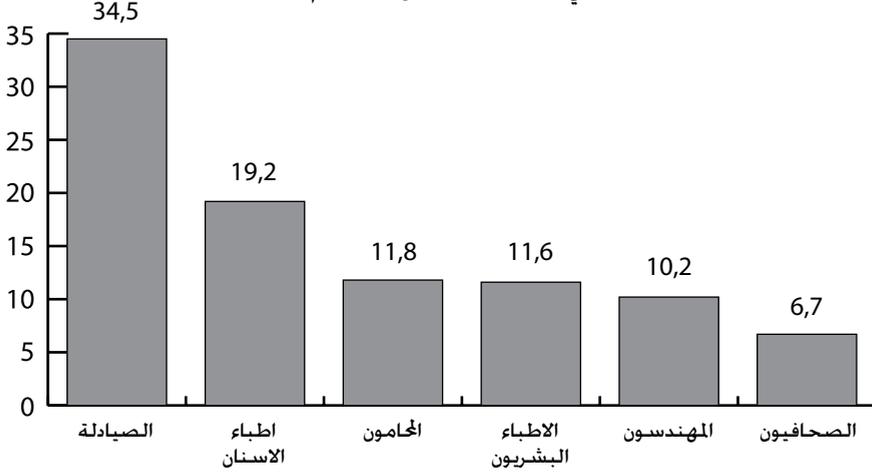
ويتسم وضع النساء في المجتمع الفلسطيني بنوع من التناقض. فمن ناحية ترتفع مستويات الالتحاق في التعليم بين النساء (خاصة التعليم الأساسي والجامعي). وكذلك المشاركة في الحياة السياسية. بما في ذلك نشوء حركة نسوية فاعلة نسبياً (المشاركة في الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى في فلسطين (كانون الثاني 1996) والانتخابات الثانية عام 2006 في عملية الانتخاب والترشح). ومن ناحية أخرى، ما زالت مشاركة المرأة متدنية في سوق العمل الرسمي. وما زالت قيمة مشاركة المرأة منقوصة في سوق العمل غير الرسمي، خصوصاً في الزراعة. وفي المجال نفسه، نجد أن سوق العمل ما زال مقسماً حسب النوع الاجتماعي وتعمل فيه النساء في مجالات محددة. فنجد أن نصف النساء (54.2%) يعملن في قطاعات الخدمات (التعليم والصحة) مقارنة بـ 31.9% للرجال. ويعمل منهن حوالي الثلث (30%) في الزراعة مقارنة بـ 11.9% للرجال. في حين يعمل 13.1% من الرجال في الإنشاءات (تغيب النساء تقريباً عن هذا القطاع 0.2%). وفي العام 2004، بلغت نسبة النساء من صنفن خارج قوة العمل بسبب الانشغال بالأعمال المنزلية 71.8% مقارنة بـ 1.4% من الرجال<sup>4</sup>. الأمر الذي يتطلب مواجهة حالة تقسيم سوق العمل حسب الجنس بهدف فتح الأفق للمشاركة وتمكين المرأة وتحسين مركزها وفرصها للمشاركة الأوسع في الحياة العامة بهدف تعظيم عمليات الإنتاج والتنمية في المجتمع.

وبالنظر لاستمرار العديد من المواقف النمطية المسبقة حول واقع العلاقة القائمة والتي تحافظ على العلاقة التمييزية لوظائف الرجال ووظائف النساء (مركزية دور الذكر وثانوية دور المرأة)، سواء لأسباب تعود للقوانين والتشريعات وتطبيقاتها أو ارتكاز بعضها للقيم والتقاليد الاجتماعية المتوارثة بغض النظر عن أصولها، كل هذا المزيج يشكل أحد معوقات التغيير والتطوير لأوضاع المرأة في المجتمعات العربية، بشكل عام، والمجتمع الفلسطيني، على وجه الخصوص.

ورغم أن إعلان الاستقلال لدولة فلسطين والقانون الأساسي للسلطة (الدستور المؤقت) قد نصا على المساواة والعدالة الاجتماعية وعدم التمييز في الحقوق العامة على أساس العرق أو الدين أو الجنس، فإن الفجوة بين المبادئ والواقع الممارس ظلت قائمة. وقد أدى هذا التمييز على أساس النوع الاجتماعي إلى هدر كبير من القدرات والطاقات التنموية سيما أن النساء مورد بشري ثمين وطاقات إنتاجية معطلة. وما زال توزيع النساء حسب المهام المختلفة يعكس ميولاً اجتماعية وثقافية تنزع نحو التخصصات المهنية التي تقل فيها حركة النساء في العمل. وربما تتركز في محيط مكان السكن والإقامة. كما يتضح من الشكل رقم (1) أدناه.

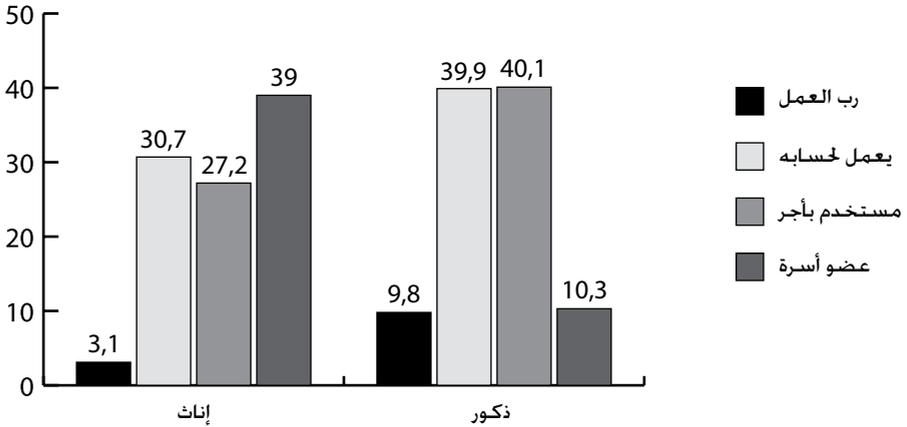
4 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. قاعدة البيانات- مسح القوى العاملة، بيانات غير منشورة، 2007.

شكل (1): نسبة مشاركة النساء في التخصصات المهنية لعام 2003



وتشير الإحصاءات المتوفرة إلى ضعف مشاركة النساء الاقتصادية وضعف دورهن في إدارة النشاط الاقتصادي. الأمر الذي يساهم أيضاً في إضعاف قدراتهن على الوصول إلى إشغال المواقع الإدارية والسياسية المتقدمة. كما يتضح من الشكل رقم (2) أدناه.

شكل (2): علاقة النساء بالعمل مقارنة بوضع الرجال من واقع مسح القوى العاملة 2004



ويظهر من الشكل السابق هيمنة العمل الأسري على عمل النساء من خلال تركيز العمل كاعضاء أسرة غير مدفوع الأجر مقارنة بنسبة أقل للرجال ضمن الفئة نفسها. إضافة إلى توجه النساء من أصحاب العمل للأعمال الصغيرة. والأغلبية يعملن وحدثن دون توظيف عاملين آخرين. ولعل مرد ذلك إلى العمل في الأنشطة الزراعية التابعة لأسرهن. كما يتضح من الشكل. وهذا التقسيم في العمل بين النساء والرجال يؤدي إلى تخفيض حجم مساهمة النساء في الدخل المحلي. لأن العمل من دون أجر (وغالبيته تقوم به النساء) لا يدخل في الحسابات القومية<sup>5</sup>.

5 هناك الآن محاولات في عدد من الدول لتقدير وتضمين هذه الدخولات (Satellite Accounts) في حساب الدخل القومي.

## 2-4-2 التشغيل في القطاع العام

يستدل من البيانات المتوفرة من دراسة معهد ماس بعنوان "المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات القطاع العام في فلسطين" في نهاية عام 2005 أن نسبة النساء العاملات في القطاع العام تصل إلى 37% على مستوى الأراضي الفلسطينية. ويتضح وجود تباين في مستوياتها بين الضفة الغربية وقطاع غزة. حيث تبلغ هذه النسبة 43% في الضفة الغربية مقابل 29% في قطاع غزة (جدول 7). وتعتبر النسبة في الضفة الغربية من النسب الجيدة مقارنة بالدول المجاورة. فتبلغ في الأردن 38% وتونس 36% وتركيا 33%. أما في إسرائيل فقد بلغت 59%. وتبرز أهمية تدني نسبة مستوى تشغيل النساء في قطاع غزة. الأمر الذي يتطلب أخذها بعين الاعتبار في رسم السياسات وإجراءات التشغيل للسنوات المقبلة بهدف تقليص الفجوة في بعديها الجغرافي والجنسدي. والجدول التالي يوضح العدد الإجمالي للمشتغلين في القطاع العام:

جدول 7: توزيع المشتغلين في القطاع العام حسب الجنس 2004

النسبة الإناث	النسبة الذكور	المجموع	عدد الإناث	عدد الذكور	المنطقة
43%	57%	45654	19618	26036	الضفة الغربية
29%	71%	30430	8907	21523	قطاع غزة
37%	63%	76084	28525	47559	الأراضي الفلسطينية

المصدر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). 2006

وما يزيد من التأثير السلبي للفجوة المتعلقة بتدني نسبة مشاركة المرأة على مستوى القطاع العام في غزة مقارنة بنسبتها في الضفة الغربية أن 58% من النساء العاملات في قطاع غزة يوجدن في وزارتي التعليم والصحة. فيما يلاحظ غيابهن بشكل كبير عن باقي القطاعات. الأمر الذي يتطلب معالجات خاصة لموضوع توسيع مشاركة المرأة خارج الوظائف المقتنة والتقليدية. فبالقدر الذي تتسع فيه خيارات فرص العمل أمام النساء بالقدر الذي تتدنى فيه مساحة الإقصاء وتتنى معدلات البطالة. وبخاصة ضمن سوق العمل في قطاع غزة. مع الأخذ بعين الاعتبار ارتفاع معدلات البطالة والفقر في هذه المنطقة خلال سنوات الأزمة مقارنة بالضفة الغربية. ما يؤكد أهمية وجود أولويات وسياسات واضحة على مستوى متخذي القرار والسياسات التنموية بخصوص الإنفاق العام.

من جانب آخر. يتضح من تحليل بيانات مسح القوى العاملة لعام 2007 أن مجموع العاملين في القطاع العام بلغ نحو 150 ألف شخص. موزعين بواقع 26.2% من الإناث و77.8% من الذكور. في حين كان العدد في عام 1999 نحو 100 ألف موظف (19.5% من الإناث و80.5% من الذكور). ويستدل من هذه البيانات أن التوظيف في القطاع العام من الإناث قد سجل نمواً بنسبة 38.5% مقابل 27.9% للعاملين من الذكور في تلك الفترة. الأمر الذي يدل على تحسن نسبة مشاركة النساء في الوظيفة العامة. ولعل هذا الارتفاع قد ساهم في تحسین نسبة مشاركة النساء في سوق العمل. والتي ارتفعت من 12.3% عام 1999 إلى 15% في نهاية عام 2007 رغم ظروف الأزمة العامة التي شهدتها الأراضي الفلسطينية منذ العام 2000.

هذا. مع الإشارة إلى أن نتائج دراسة (ماس) خلصت. ومن خلال نتائج الاستبانة الخاصة بها. إلى أن غالبية الباحثين الذين تم استطلاع آرائهم من النساء والرجال لا يرون وجود تمييز ضد المرأة في تولي

المناصب العامة أو في التقييمات أو الاستفادة من الحوافز والترقيات. لكن يجب الأخذ بعين الاعتبار أن نسبة النساء اللواتي أُجبن بعدم وجود تمييز وصلت إلى 45.9% مقابل 32.4% منهن أُجبن بوجود تمييز ضد النساء العاملات.

### 2-4-3 نفقات القطاع العام على الرواتب والأجور حسب الدرجات والنوع الاجتماعي

يتضح من بيانات الموازنة لعام 2005 (وهي آخر موازنة يتم إعدادها وإقرارها وفق القانون وتتوفر حولها بيانات رسمية موثوقة) أن نسبة الرواتب والأجور تصل إلى 44.2% من إجمالي حجم النفقات الجارية والرأسمالية والتطويرية والبالغة 9046386 شيكلاً. ويتضح من تحليل بيانات القوى العاملة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أن متوسط الأجر اليومي للموظفات في القطاع العام يبلغ 69 شيكلاً مقابل 66.9 للموظفين (ويشمل هذا المتوسط كافة العاملين في الوظائف المدنية وغيرها). إذا افترضنا أن الرواتب والأجور تتوزع على الجنسين حسب نسبة كل منهما في إجمالي موظفي القطاع العام. وهي نسبة جيدة مقارنة بالعمل في القطاع الخاص المحلي. ولكن هذا الافتراض قد لا يكون واقعياً في ظل ما تشير إليه بيانات ديوان الموظفين العام حول أعداد وتوزيع العاملين في الوظائف المدنية في القطاع العام حسبها يظهر في الجدول 8. حيث يتركز تواجد الموظفات الإناث في الدرجة الوظيفية الثالثة (أقل من مدير) بنسبة 96.1% مقابل 3.6% في الفئة الأولى (تضم موظفي الدرجات A, B, C) في حين بلغت 0.3% في الفئة الوظيفية العليا (تضم موظفي الدرجات A1, A2, A3, A4). مقابل 96.1% و 10.3% و 1.4% للفئات ذاتها للموظفين الذكور. مما يدل على وجود فجوة بين الجنسين على مستوى توزيع المشاركة في المستويات الوظيفية العليا ومواقع إتخاذ القرار. وتتضح الصورة أكثر على المستوى الإجمالي. حيث بلغت نسبة الإناث في الفئة العليا 10.9% مقابل 89.1% للذكور. مع تحسن طفيف على مستوى الفئة الأولى إذ توزعت النسبة بواقع 17.1% للإناث مقابل 83.6% للذكور. هذه المعطيات تقودنا إلى استنتاج بأن نفقات الرواتب والأجور الضخمة لا تتوزع بين الجنسين بنفس نسبتتهما في الجهاز الوظيفي للقطاع العام. بل إن حصة الذكور من هذه الرواتب والأجور قد تصل إلى 75% مقابل 25% للإناث.

جدول 8: توزيع العاملين في القطاع العام (الوظائف المدنية) حسب النوع الاجتماعي والدرجة كما في نهاية 2004

الدرجة	عدد الإناث	عدد الذكور
A1 (وكيل وزارة)	0	37
A2 (وكيل مساعد)	7	101
A3 (مدير عام الوزارة)	8	69
A4 (مدير عام)	71	460
A مدير دائرة بالدرجة	161	1244
B مدير دائرة بالدرجة	206	1035
C مدير دائرة بالدرجة	359	1500
D نائب مدير بالدرجة	295	1103
الدرجات من 1-12	27346	42082
المجموع	28453	47631

المصدر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). 2005.

هذا الواقع يتطلب إعادة دراسة موضوع التوزيع والإشغال للوظائف الحكومية في مختلف المستويات الإدارية بهدف تحقيق المزيد من الاستغلال المتوازن والفعال للموارد البشرية. وخصوصاً النساء، سيما أن تحسين بيئة العمل والاستقرار والرضا الوظيفي لها علاقة مباشرة بتحسين كفاءة الإنتاج. الأمر الذي يجب أن يشكل أولوية على مستوى الإدارات ذات العلاقة لإعادة رسم سياساتها وتوجهاتها نحو تقييم مستوى الإشغال الحالي للدرجات. وضمان تحقيق توزيعٍ أُعدّل لفرص إشغال الوظائف المتقدمة بين الجنسين. في هذا الصدد، يمكن أن يكون مطلوباً ومفيداً أن يتم تخصيص جزء من الموارد المالية في الموازنة العامة الفلسطينية للسنوات المقبلة لدعم قدرات النساء العاملات في السلطة بصورة مباشرة حتى يتمكن من منافسة الموظفين الرجال على الوظائف المتقدمة.

ومع هذه الفجوة التنموية الواضحة بين الرجال والنساء في المجتمع الفلسطيني. ومع التحديات التنموية الكبيرة التي تواجه الشعب الفلسطيني في الوقت الراهن. يبرز سؤالان هما: إلى أي مدى تنسجم خطط وزارة العمل وسياساتها وبرامجها مع هدف ردم هذه الفجوة؟ وإلى أي مدى تستجيب موازنة هذه الوزارة. وهي أم السياسات وأم التشريعات. للنوع الاجتماعي؟

### 3. تقييم سياسات وزارة العمل وبرامجها من منظور النوع الاجتماعي

#### 1.3 الإطار القانوني لوزارة العمل

يعتبر قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 القانون الأساسي الذي ينظم عمل وزارة العمل الفلسطينية واختصاصاتها. وهو قانون تم بالتوافق بين أطراف العمل الثلاثة، وبشكل عام يتضمن الكثير من القضايا الإيجابية. وينص على المساواة. ويمنع التمييز المبني على الجنس. كما يتضمن مكتسبات حقوقية لصالح النساء العاملات. غير أن هذا القانون واللوائح التنظيمية التي صدرت لتفسيره لا يتضمنان إجراءات تعزز توجهات أصحاب العمل لتشغيل النساء. أو إجراءات عقابية جَاههم في حال تمت مخالفة تطبيق بنود القانون. كما لا يوفر القانون الأمان الاجتماعي للأفراد ضمن صفوف البطالة. وليس فيه أي إشارة للعاملين والعاملات في القطاع غير الرسمي. ما يحد من قدرته على ضمان حقوق الفئات المختلفة من العاملين/ات وتوفير الأمن الاجتماعي لهم/ن خاصة النساء كونهن يشكلن النسبة الأكبر من العمالة غير الرسمية. أضف إلى ذلك عجز الجهاز التنفيذي والقضائي عن تطبيق القانون.

بالإضافة إلى قانون العمل. صدر نظام خاص بوزارة العمل. وهو نظام وزارة العمل رقم (02) لسنة 2004. وتم إقراره بقرار مجلس الوزراء رقم (16/02/م.و.أ.ق) لسنة 2004<sup>6</sup>. ويساهم قانون التأمينات الاجتماعية رقم (3) لسنة 2003 في رسم الخطوط القانونية العامة لوزارة العمل. هذا البحث ليس بصدد تحليل هذه القوانين من منظور النوع الاجتماعي. ويوجد العديد من الدراسات التي قامت بهذا الدور. ولكن لتأكيد وجود الإطار التشريعي العام الناظم لعمل الوزارة والذي يمكن البدء منه بهدف تحديد أولويات العمل للمساواة على أساس النوع الاجتماعي في قطاع العمل.

فعلى الرغم من وجود هذه التشريعات. فإنها غير كافية لرسم الإطار القانوني العام لوزارة العمل بتقييم من الوزارة نفسها. والتي أشارت لذلك في الملخص التنفيذي للخطة التطويرية لعام 2004:

<http://www.mol.gov.ps> 6

<http://www.mol.gov.ps/ministry/haykal.html> موقع وزارة العمل تحت زيارته بتاريخ 13-8-2008

«ولما كان حال قطاع العمل كحال غيره من القطاعات عانى من سني الاحتلال، فإن الإطار القانوني غير مكتمل، وتطبيقه الفاعل غير ممكن، وبالتالي سوق العمل غير منظم، والبنية التحتية للتدريب المهني غير كافية ولا تلبي الحاجة المرجوة، ولا قاعدة للمعلومات حول العمالة والقوى العاملة المتوفرة، وعدم فاعلية التعاونيات، وعدم وجود قانون تأمينات يكفل حياة كريمة للعامل، يأتي كل ذلك مترافقاً مع ضعف الإمكانيات وقلة الموارد البشرية والمادية»<sup>7</sup>، وبالتالي تقدمت الوزارة بمشاريع قوانين إضافية، منها: قانون معدل لقانون التأمينات الاجتماعية، ومشروع قانون الجمعيات التعاونية، ومشروع قانون تنظيم العمل النقابي. جميع هذه المشاريع يمكن أن تساهم في رفع درجة مساواة النوع الاجتماعي في قطاع العمل.

### 2.3 تقييم السياسات المعلنة لوزارة العمل من منظور النوع الاجتماعي

تم في العام 2004 إعداد ونشر خطة تطويرية لوزارة العمل، ونُشرت على الموقع الخاص بالوزارة، وفي هذه الخطة تمت صياغة رسالة للوزارة مازالت تستخدم حتى الآن تنص على ما يلي: «بروح الانتماء الوطني والشراكة الاجتماعية ومراعاة معايير العمل العربية والدولية، تسعى وزارة العمل الفلسطينية إلى المساهمة الفعالة في تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية من خلال: تحديث تشريعات العمل، وترسيخ علاقات عمل بناءة بين أطراف الإنتاج، واحترام الحرية النقابية، وضمان توفر العمل الكريم المستند إلى نظام متطور من الضمان الاجتماعي، والارتقاء بمستوى تأهيل وتدريب العمالة لزيادة إنتاجيتها وكفاءتها، وحرير الطاقة الإنتاجية للمرأة وجني ثمار عملها بالكامل دون تمييز، وزيادة مساحة العمل التعاوني، ما يساهم في إدماج الفئات الأكثر تضرراً كالأسرى المحررين والجرحى وذوي الاحتياجات الخاصة، وتنظيم سوق العمل وتلبية احتياجاته وتحسين شروطه وبيئته، باعتبار العمل حقاً لكل مواطن في مجتمع متكافل ودولة ديمقراطية مستقلة»، يلاحظ أن رسالة الوزارة تنص صراحة على ضرورة تحرير الطاقة الإنتاجية للمرأة وحقها في الاستفادة من عملها دون تمييز، مما يعكس التزاماً رسمياً بجسر فجوات النوع الاجتماعي في جميع أنشطة وخطط وعمل الوزارة، وبشكل مرجعية يمكن الاستناد إليها للمطالبة ببرامج أقوى لمساواة النوع الاجتماعي في عمل الوزارة.

أما الأهداف العامة المعلنة لوزارة العمل، فهي<sup>8</sup>:

- 1) المساهمة في تنظيم سوق العمل عن طريق توفير المعلومات الأساسية حول القوى العاملة وتحسين خدمات التشغيل وتأهيل القوى العاملة المدربة حسب احتياجات سوق العمل، وذلك للحد من البطالة والفقر.
- 2) تطوير ورفع وتحسين القدرات الداخلية للوزارة.
- 3) النهوض بالحركة التعاونية من خلال تهيئة المناخ القانوني المنظم لعملها وتفعيل دورها في الحركة الإنتاجية في فلسطين، وذلك للمساهمة في دور ناشطٍ في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحد من الفقر ومشاركة أوسع للطاقة الإنتاجية للمرأة.
- 4) المساهمة في تحقيق الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة من خلال تأسيس نظام عصري للتأمينات الاجتماعية لكفالة حياة كريمة للعامل.
- 5) تحسين ظروف العمل وشروطه، وترسيخ علاقات عمل بناءة بين الشركاء الاجتماعيين نهوضاً بالتشاور الثلاثي.

7 المصدر السابق.

8 تقرير حول إنجازات وحدة المرأة خلال العامين 2007-2008.

مرة أخرى. تنص الأهداف العامة لوزارة العمل على مشاركة أوسع للطاقة الإنتاجية للمرأة. مع ملاحظة أن هذا التنويه لم يأت ضمن هدف عام محدد المعالم وبدل على التزام. بل جاء ملحقاً بالهدف الخاص ببرنامج العمل التعاوني. الأمر الذي انعكس لاحقاً في الأهداف التفصيلية. حيث تم إسقاط أي أمر يدل على الالتزام المحدد بقضايا المرأة والعمل. مما يشير إلى أنه تم إقحام هذا الجزء الخاص بالمرأة وإلحاقه بصورة اعتذارية في الأهداف العامة. إلا أننا نلاحظ أن الأهداف بشكل عام تركز على قضايا مهمة من منظور النوع الاجتماعي. مثل الحد من الفقر الذي يؤثر على النساء والأطفال بشكل خاص. وتحقيق الحماية الاجتماعية للأطراف الأضعف في النسيج الاجتماعي وتأسيس نظام عصري للتأمينات. وهذه جميعاً أهداف مهمة. وتشكل قاعدة أساسية لعمل الوزارة وقاعدة أساسية للمطالبة بأن تُعكس هذه الأهداف في البرامج والمشاريع التي يتم فعلياً تنفيذها على أرض الواقع.

إلا أن من المثير للاهتمام أنه عندما تقوم الخطة نفسها بتفصيل الأهداف ووضع تصورات محددة لا تتم الإشارة لقضايا المرأة أو النوع الاجتماعي من قريب أو بعيد. ولا يتم ذكر النساء في أي برنامج من برامج الوزارة.

أضف إلى ذلك أنه عند تحديد الإشكالات التي تواجه عمل الوزارة يتم تحديد الإشكالات التالية:

- 1) «الحصة الأكبر في موازنة الوزارة. شأنها في ذلك شأن موازنة السلطة كلها. تذهب إلى بند الرواتب.
- 2) نقص واضح في المخصصات للنفقات التشغيلية والبرامجية. الأمر الذي ينعكس سلباً على أداء الوزارة لخدماتها.
- 3) مواضيع عالقة بحاجة إلى حل. مثل: التقاعد والانتداب والموظفين الذين تجاوزت مدة خدمتهم الثلاثين عاماً فأكثر.
- 4) نقص في عدد الموظفين الممولين من الخارج.
- 5) نقص شديد في مخصصات الموازنة المتعلقة بتأهيل وتدريب الكادر (بعثات. دورات... إلخ)».

وعلى الرغم من أن هذه الإشكالات تتشابه في عمل جميع الوزارات. فإنه لا ينبغي أن تستخدم كذريعة للتهرب من التزامات المساواة على أساس النوع الاجتماعي أو إنباء اهتمام خاص بجسر الفجوات بين الرجال والنساء في قطاع العمل.

توجد في وزارة العمل وحدة خاصة بشؤون المرأة "تسعى ضمن الإمكانيات المتاحة لها بالوزارة إلى تحقيق المساواة العادلة للمرأة في داخل الوزارة. والعمل على إنصافها وتحسين ظروف عملها والحد من أشكال التمييز ضدها وزيادة فعاليتها. وذلك من خلال المشاركة الفعالة في وضع برامج وسياسات واستراتيجيات الوزارة من منظور النوع الاجتماعي".<sup>9</sup>

### 3.3 واقع وظروف عمل المرأة داخل الوزارة

قامت وحدة شؤون المرأة بالوزارة بدراسة ميدانية<sup>10</sup> للتعرف على واقع المرأة العاملة في الوزارة كإجراء داخلي خاص بتطوير عمل الوزارة. وذلك للاطلاع على طريقة توزيع الموظفين على الإدارات العامة ومواقعهم على سلم الدرجات الوظيفية وعدد سنوات الخدمة. إضافة إلى معرفة مساهمة المرأة ودورها في الوزارة. وتبين أن مجموع الموظفين في الوزارة قد بلغ 79 موظفة (52%) من أصل 150 شخص يعملون فيها. وهذه النسبة هي الأعلى من معدل القطاع العام (38%). كما تبين أنه لا توجد أي امرأة في مناصب عليا في الوزارة (أعلى من درجة مدير A) حيث يوجد موظفة واحدة في هذا المنصب.

تتوزع الموظفين حسب طبيعة العمل إلى:

عدد الموظفين	طبيعة العمل
14	موظفات يعملن في التدريب المهني
10	موظفات في الشؤون الإدارية
7	موظفات يعملن في التفتيش
13	رئيس قسم
7	رئيس شعبة
3	مدير دائرة

تبين أن 19 من أصل 79 موظفة حصلن على الدرجة الوظيفية 9 والدرجة 8 عند التعيين. و12 من أصل 79 موظفة حصلن على الدرجة الوظيفية 4 عند التعيين. وكذلك حصلت واحدة فقط من أصل 79 موظفة على مدير B عند التعيين. أما باقي الدرجات. فهي موزعة على النحو التالي الدرجة العاشرة 3 موظفات. الدرجة الحادية عشرة موظفتان. الدرجة الثانية عشرة 3 موظفات. الدرجة الخامسة 5 موظفات. الدرجة السادسة 3 موظفات. الدرجة السابعة 5 موظفات. ورئيس قسم موظفة واحدة. وسكرتيرة تنفيذية موظفة واحدة.

تبين من خلال الدراسة كذلك أن 18 موظفة حصلن على الدرجة 3 حالياً. و 16 موظفة حصلن على الدرجة الرابعة. كما أن موظفة واحدة حصلت على درجة مدير C. وأخرى على درجة مدير A. يتضح من نتائج الدراسة أن النساء يبدأن من مناصب أدنى من الرجال وبأعداد أقل. كما أن فرصهن في الترقية أقل من تلك التي يملكها الرجال.

### 4.3 أهم قضايا النوع الاجتماعي والعمل

إن عملية النهوض بواقع مشاركة النساء في الحياة الاقتصادية وزيادة معدل مشاركتهن في سوق العمل تتطلب سياسات واستراتيجيات من شأنها أن تعالج ليس فقط الفجوة بين الجنسين وإنما تعالج أيضاً. التشوهات في بنية سوق العمل وبنية الاقتصاد الفلسطيني الناتجة عن الأزمة السياسية والاقتصادية وإجراءات الاحتلال والواقع الجغرافي السياسي في الأراضي الفلسطينية المحتلة. إن الفجوة

القائمة بين الجنسين في سوق العمل هي محصلة تفاعل بين عوامل العرض والطلب في السوق والتي لا يمكن تناولها بمعزل عن المحيط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي (الحجل، 2008). هناك العديد من قضايا العمل والنوع الاجتماعي التي تتطلب المراجعة والاهتمام، ولكن نظراً لمحدودية هذا البحث، ولأسباب تتعلق بوزارة العمل نفسها وأولوياتها، تم اختيار أربع قضايا فقط لتناولها بالتحليل في النطاق الفلسطيني، وهذه القضايا هي:

### أولاً: العمل غير الرسمي

تركز وزارة العمل الفلسطينية مثلها مثل العديد من المؤسسات الرسمية على العمل الرسمي، أي العمل مدفوع الأجر الذي تقيسه مسوحات سوق العمل الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وفقاً للمعايير التي تتبناها منظمة العمل الدولية. وعلى الرغم من أن هذه المسوحات تقيس جزءاً من العمل غير الرسمي (غير المسجل)، فإنها في الغالب لا تستطيع قياس عمل المرأة غير الرسمي، والذي يتم في الغالب ضمن المشاريع العائلية أو في الزراعة. وفي عام 2006، بلغ معدل مشاركة النساء في الاقتصاد غير الرسمي 66%. غير أن شكل هذا العمل وظروفه لا يوفران الأمن الاجتماعي للعاملات، فهو يفتقر للتأمين الصحي والحد الأدنى من الأجور ونظام التعويضات والأمان الوظيفي وإجازات الأمومة مدفوعة الأجر والإجازات المرضية وتعويضات نهاية الخدمة والعلاوات العائلية وغيرها ما ينص عليه قانون العمل.

### ثانياً: عمل الرعاية غير مدفوع الأجر

أكثر من نصف العاملين يعملون كمستخدمين بأجر. إذ تصل نسبة النساء العاملات كمستخدمات بأجر إلى 57.2%، والرجال 60.1%. في المقابل، تصل نسبة النساء العاملات في الأعمال غير مدفوعة الأجر إلى 29.9% مقابل 6.9% بين الرجال العاملين. أما العمل للحساب الخاص، فيركز عليه الرجال حيث تصل نسبة الرجال الذين يعملون لحسابهم الخاص إلى 27.5%، فيما نسبة النساء 12.3%. إن المهنة التي تعمل بها النساء في الغالب تتجه نحو الأعمال التي في العادة تقوم بها المرأة في المنزل دون أجر. كما أن توزيع الرجال على المهنة يأتي بشكل متنوع، بينما توزيع النساء يتركز على بعض المهنة. كما أن ساعات عمل النساء متدنية مقابل الرجال، حيث إن 41% من النساء العاملات يعملن أقل من 35 ساعة، بينما الرجال تصل نسبتهم إلى 15.6% (الكفري، 2006).

إن عملية النهوض بواقع المشاركة الاقتصادية للنساء لا تتطلب فقط زيادة معدل مشاركتهن ودمجهن في سوق العمل ضمن الحيز العام، وإنما أيضاً إعادة رسم الحدود الفاصلة والعلاقة بين العمل والإنتاج في الحيز العام، من جهة، والعمل المنزلي والأسري (الحيز الخاص)، من جهة أخرى. بحيث يتم توسيع نطاق سوق العمل ليشمل كلا من الحيزين. كما تتطلب إعادة تعريف للمصطلحات المستخدمة، مثل «المشاركة» و«قيمة العمل» و«الدخل»، كي لا ترتبط فقط بالإنتاج والعائد مدفوع الأجر، وإنما أيضاً بما هو غير مدفوع الأجر وضروري من أجل الحفاظ على صحة الأسرة والمجتمع وحقائق التنمية المستدامة. ومن الضروري إعادة فهم وتعريف مشاركة النساء الاقتصادية ومدى مساهمتهن في الإنتاج، بما يساهم في زيادة معدل مشاركة النساء الاقتصادية وإعادة توزيع الموارد والفرص في إطار المساواة، وكذلك الأدوار الاجتماعية والمواقع المهنية ومعايير وآليات اتخاذ القرار في كل من الحيزين العام والخاص (الحجل، 2008).

من المؤكد أن رعاية الأطفال والعناية بالأسرة تشكلان محددتين رئيسيتين أمام قرار المرأة بالمشاركة في سوق العمل، وأن توفير نظام تعويضات وخدمات للنساء ولأصحاب العمل يمكن أن ينعكس إيجاباً على قرار تشغيل النساء وعلى قرار النساء بالخروج لسوق العمل. في فلسطين ما زالت التكلفة التي تقع على عاتق الوالدين لرعاية الأطفال تلعب دوراً مهماً في التأثير على قرار المرأة لدخول سوق العمل، ولذلك، فإن أي تسهيلات لعملية رعاية الأطفال عن طريق إجراءات ضريبية، مثل دفع مخصصات رعاية الأطفال (لأصحاب العمل) والخصم من النفقات لرعاية الأطفال (الأفراد)، سوف تساهم في زيادة مشاركة النساء الاقتصادية..

**ثالثاً: بطالة النساء والرجال وفروق النوع الاجتماعي فيما يتعلق بالتشغيل وخلق فرص عمل**  
تنجزاً القوة البشرية حسب تعريف منظمة العمل الدولية إلى فئتين أساسيتين. الأولى هي الفئة المشاركة في القوى العاملة والتي تشكل 41.3% من إجمالي القوة البشرية في فلسطين. والفئة الثانية وهي غير المشاركة في القوى العاملة والتي تشكل الباقي (58.7%). كما أن فئة المشاركين في القوى العاملة تنجزاً إلى فئتين. الأولى فئة العاملين والذين يشكلون 75.8%، والباقي هي فئة العاطلين عن العمل والذين يشكلون 24.2%. وهذه النسبة هي نفسها ما تسمى بمعدل البطالة. أما فئة غير المشاركين في القوى العاملة فتتقسم إلى 4 فئات بناء على سبب عدم المشاركة. الفئة الأولى هي فئة المتفرغين/ المتفرغات لأعمال المنزل (48.7%). وتشكل النساء النسبة الأكبر منهم. وفئة المتفرغين/ المتفرغات للدراسة (33.2%) ولأسباب العجز وكبر السن (12.0%) ولأسباب أخرى (الكفري، 2006).

يستوعب سوق العمل الفلسطيني النساء ذوات التحصيل الأكاديمي العالي أو غير المتعلمات. في حين هناك محدودية في فرص مشاركة النساء ذوات الالتحاق الأكاديمي المتوسط. وتشير الإحصاءات إلى أن ما يقارب 60% من المشاركات في سوق العمل عام 2005 يحملن على الأقل شهادة التوجيهي و 13% من غير المتعلمات مقابل 2.4% من الذكور غير المتعلمين وما يقارب الـ 50% من الذكور ذوي الالتحاق الأكاديمي المتوسط<sup>11</sup>. إن الاستيعاب غير المتكافئ بين الجنسين يرتبط بواقع الفصل القطاعي والوظيفي القائم، حيث تشارك معظم القوى العاملة النسائية في قطاعي الزراعة (34.4%) والخدمات (48.7%). من بينها 64% في مهنة التعليم. إضافة إلى كون 60% منهن يشغلن المراتب الدنيا. ما يفسر المتطلبات التعليمية للمشاركة. أما بالنسبة لتغير الحالة الاجتماعية. فتشير بعض الدراسات إلى أن نسبة مشاركة النساء غير المتزوجات أو المتزوجات بمعدل خصوبة منخفض أو لديهن من يشاركنهن في الالتزامات المنزلية والرعاية هي أعلى من غيرها (الحجل، 2008).

#### رابعاً: التعليم التقني والمهني

جدول 9: الملحقون للعام 2008/ شهر حزيران

المركز	الجيل	بيت جالا	رام الله	نابلس/ذ	نابلس/ث	طولكرم	قلقيلية	جنين	الجموع
الحدادة والألمنيوم	16	12	10	26		18	11	20	113
الأدوات الصحية						10		13	23
الحراطة والتسوية			2					6	8
التكييف والتبريد						20		15	35
الراديو والتلفزيون		9		4					13
الكهرباء العامة	14	8				8		13	43
صيانة الاجهزة المكتبية									0
ميكانيك السيارات		13				14	12	18	57
كهرباء السيارات	16							20	36
دهان وجليس السيارات								8	8

11 تقرير مقدم من الوزارة لفريق البحث. مايو/ أيار 2008.

38	18				9			11	النجارة
132	19	12	20	26		14	21	20	واستخدام الحاسوب السكرتاريا
88			23	21			19	25	الشعر والتجميل تصفيف
39	6		6	3		6		18	الخطاطة وتصميم الازياء
16	7							9	الرسم المعماري
42	11	13			13	5			البلاط
691	174	48	119	50	54	35	82	129	المجموع

#### الفتيات المتحقات 40%

أمّا أعداد المتحقّقين للسنوات السابقة، فكانت على النحو التالي:

السنة	ذكور	إناث
2000	478	350
2001	410	372
2002	453	334
2003	329	404
2004	441	523
2005	562	344
2006	496	516
2007	344	318
2008	438	302
المجموع	3952	3403
النسبة الكلية	54%	46%

### 5.3 تقييم دور الوزارة في التعليم التقني والمهني

على الرغم من أهمية التعليم التقني والمهني لتنمية المجتمع الفلسطيني، فإنه مازال يواجه العديد من الصعوبات والإشكالات، وخديداً عندما يتعلق الأمر بالتعليم التقني للنساء. وفي تقرير مقدم من وزارة العمل يتضح أن الإدارة العامة للتدريب المهني تقدم برامج تدريب مهني في 16 تخصصاً موزعة على 51 دورة تدريبية في مراكز التدريب المهني. وأغلب هذه البرامج موجه للذكور، ومنها ثلاثة برامج خاصة للفتيات وبرنامج واحد مشترك. في تبرير الوزارة لهذا الأمر ينص التقرير على أن «هذه البرامج هي التي تستطيع الفتيات الالتحاق بها، وذلك للبنية الفيزيائية لهن ولعدم تمكنهن من الالتحاق بالبرامج الأخرى مثل ميكانيكا السيارات والحداثة والألنيوم والنجارة لنفس السبب وللتقاليد الموروثة في البلد». فالوزارة، مثلها في ذلك مثل العديد من مؤسسات السلطة الفلسطينية، لا تحاول خدي النظرة النمطية السائدة فيما يتعلق بقضايا التعليم المهني والتقني أو في أي برامج أخرى.

تعلن وزارة العمل التزامها بتشجيع الفتيات على الالتحاق بالتعليم التقني والمهني. حيث أفاد تقرير الوزارة بما يلي: «تعنى الإدارة العامة للتدريب المهني بإعطاء الفرصة والأولوية للفتيات في برامج التدريب المهني. سيما أن النسبة المئوية للملتحقات في هذه البرامج بلغت 40% من مجمل أعداد الطلبة. كما أن الإدارة لا تألو جهداً لتطوير المهن التي تختص بالمرأة. حيث تفكر الإدارة في تطوير مهنة الخياطة. حيث إن الإقبال عليها أصبح قليلاً. ومن شأن تطوير هذه المهنة زيادة أعداد الملتحقات إلى ما يزيد على نسبة 40% من إجمالي الملتحقين. كما نسعى في الإدارة إلى افتتاح تخصصات جديدة سيكون الحظ للفتيات في الالتحاق بها كبيراً»<sup>12</sup>. هذا الأمر يحد ذاته يمثل إشكالاً فالهدف من التعليم التقني والمهني ليس مجرد التدريب. وإنما أيضاً توفير مجالات وفرص لعمل النساء تكون ذات جدوى اقتصادية. والسؤال المطروح هنا: ما جدوى برنامج في التفصيل والخياطة في ظل تراجع الجدوى الاقتصادية لهذه المهنة؟ ولماذا لا يتم الاستثمار في برامج تمثل احتياجاً في السوق الفلسطيني؟

أشارت نتائج تحليل مخرجات التعليم التقني والمهني الذي تقوم به الوزارة إلى أن 50.9% من الخريجين قاموا بالبحث عن عمل فور تخرجهم بواقع 15.2% من بين الذكور و35.7% من بين الإناث. مقابل 19.5% حصلوا على عمل منتظم بواقع 12.5% من بين الذكور و7% من بين الإناث. في حين أفاد 19.7% بأنهم حصلوا على عمل متقطع بواقع 15.4% من بين الذكور و4.3% من بين الإناث. فيما أفاد 9.4% بأنهم لم يعملوا ولم يقوموا بالبحث عن عمل بواقع 1.4% ذكور و8% إناث. من الملاحظ أن نسبة النساء الخريجات الراغبات في العمل مرتفعة.

وأن نسبة ضئيلة منهن فقط حصلت على عمل فعلياً. مما يتطلب مراجعة جديّة للتوجه العام في هذا البرنامج.

«بالنسبة للخطة المستقبلية. تسعى الإدارة العامة للتدريب المهني إلى فتح تخصصات جديدة خاصة في صيانة الأجهزة الإلكترونية وأجهزة الاتصالات الخلوية. ولن تقتصر هذه الدورات التي من المتوقع افتتاحها فيما لو توفرت الميزانيات اللازمة على الذكور فقط. وسيكون هناك فرصة للإناث في المشاركة فيها». مرة أخرى. تتضح أهمية الموازنات في تحديد الأولويات التنموية في خطط الوزارة. نلاحظ استخدام مقولة «لو توفرت الميزانيات اللازمة» والأولوية تعطى بالأساس للذكور.

بالنسبة للتخصصات التي تقدم للفتيات. فهي تقتصر على السكرتاريا وإدارة المكاتب والتجميل وتصنيف الشعر والخياطة وتصميم الأزياء. علماً أن هذه الدورات يمكن أن تقدم للذكور أيضاً. وأن تخصصات أخرى تُمنح للذكور فقط. يمكنها أن تقدّم أيضاً للإناث مثل: الراديو والتلفزيون وصيانة الأجهزة المكتبية وغيرها.

#### 4. تحليل موازنة الوزارة من منظور النوع الاجتماعي

«تعتبر الموازنة الوطنية أهم أداة حكومية لصياغة السياسات، وأداة مهمة وحاسمة بالنسبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة. فهي تحدد تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء وبين سكان المدن والقرى والحيئات وبين الأجيال المختلفة في المجتمع من اطفال وشباب وشيوخ» (القرزاز، 2004).

12 تقرير مقدم من الوزارة لفريق البحث.

وتنبع أهمية الموازنة، إلى جانب ذلك، من كونها الإطار التنفيذي لبرنامج الحكومة من حيث سياساتها لإدارة العملية الاقتصادية والاجتماعية وغيرها. كون هذه الموازنة تعكس التوجهات والسياسات التي تنوي الحكومة انتهاجها في مجالات الإنفاق وجمع الإيرادات وتحديد الأولويات للعمل خلال الفترة التالية وكيفية إدارة وتوجيه الموارد نحو تحقيق أهداف السياسات الحكومية المختلفة. وتزداد أهمية الموازنة العامة في ظل ارتباطها بمهام المرحلة التي يعيشها الانسان والاقتصاد الفلسطيني، والتي تتطلب أقصى درجات الاستثمار الأمثل للموارد وكفاءة استخدامها. ولعل ما يمثله نقاش وإقرار الموازنة العامة في الأوساط ذات العلاقة لدليل على الأهمية التي تنطوي عليها هذه الموازنة في نظر مختلف الجهات، سواء الحكومة أو المجلس التشريعي أو الفئات والمجموعات المتأثرة بها.

ولا بد من أن تمر عملية التحول إلى موازنات حساسة أو مستجيبة أو واعية لقضايا النوع الاجتماعي في مرحلتين أساسيتين حددتهما (Budlender, 2002) كما يلي:

**أولاً:** مرحلة تحليل الموازنات القائمة من منظور النوع الاجتماعي (Budgets of Analysis Gender). للتعرف على مواطن القصور وعدم التوازن في هذه الموازنات ازاء النوع الاجتماعي، ومن ثم إدخال التعديلات الضرورية عليها من حيث الشكل والمضمون. وكذلك على السياسات الحكومية الكلية والقطاعية التي أوجدت هذا القصور أو عدم التوازن. ويجب أن يشمل التحليل الآثار المحتملة لبند الموازنة من إيرادات ونفقات على فئات الرجال والنساء والبنات والأولاد. ومن الواضح أن هذه المرحلة تأتي بعد الحدث، وتقع مسؤولية القيام بمهامها على عاتق البرلمانيين ونشيطي المجتمع المدني.

**ثانياً:** مرحلة إعداد الموازنات الحساسة أو المستجيبة فعلاً لقضايا النوع الاجتماعي (Gender Budgets Responsive or Sensitive). وهذه المرحلة ذات طبيعة استباقية للحدث، ويتحمل مسؤولية تنفيذ مهامها الجهاز التنفيذي الحكومي. وهذه المرحلة تستند إلى نتائج المرحلة الأولى. ويجب أن ينجم عنها موازنات تشجّع المساواة بين الرجال والنساء من خلال ضمان تأثيرات متكافئة لمكوناتها من إيرادات ونفقات على الطرفين.

وحددت (Evers & Elson, 1997) أربع خطوات رئيسة لتحليل الموازنات من منظور النوع الاجتماعي على النحو التالي:

### الخطوة الأولى:

انتقاء القطاعات ذات الصلة المباشرة بالتنمية البشرية. إذ إن هذا النوع من القطاعات هو الذي يمكن من خلاله الاستجابة لاحتياجات وأولويات النوع الاجتماعي المختلفة بشكل مباشر ومؤثر إذا عولج بالشكل الصحيح. وهذا لا يعني أن نغفل اهتمامنا عن بقية القطاعات التي تهتم بتنمية رأس المال المادي. ولكن ما نريده في الموازنة هو ضمان مبدأ تساوي الفرص لكل من الرجل والمرأة، واللذين يعتبران بحد ذاتهما موارد بشرية. وهذا يتطلب تسليط الضوء على القطاعات التي تهتم برأس المال البشري. إذ مجرد أن نكون قد حققنا نجاحاً في تلبية احتياجات النوع الاجتماعي المختلفة، وأصبحت كل فئة من الفئات المجتمعية مشاركة ومنتجة ومستثمرة بأقصى طاقتها، فإننا بطبيعة الحال نحصل على التنمية المرجوة لرأس المال البشري كخطوة أساسية ومساندة لجهود تطوير البنية التحتية (رأس المال المادي) لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. ومن بعض هذه القطاعات أو السياسات التي لها أثر مباشر

على النوع الاجتماعي: التعليم، والصحة، والزراعة، والعمل الذي هو موضوع اهتمام هذه الدراسة.

### الخطوة الثانية:

تقييم أوضاع الرجال والنساء والأولاد والبنات في كل قطاع من هذه القطاعات المختارة. وعادةً ما يتم ذلك من خلال طرح الأسئلة التالية:

- 1) ما هي القواعد التي تنظم علاقات النوع الاجتماعي السائدة في هذا القطاع؟
- 2) ما هي اهتمامات كل من الرجل والمرأة في هذا القطاع؟
- 3) ما مدى التحكم والوصول للموارد. إن كان للرجل أو للمرأة، في هذا القطاع؟
- 4) من المسؤول عن اتخاذ القرار في هذا القطاع؟
- 5) ما هي فجوات النوع الاجتماعي في هذا القطاع؟

### الخطوة الثالثة:

فحص وتحليل السياسات القائمة والمتبعة في كل قطاع من القطاعات المختارة. ويكون ذلك من خلال طرح الأسئلة التالية:

- 1) ما هي أكثر الحاجات التي تستجيب لها سياسات هذا القطاع؟ وهل تُعطي أولوية متساوية للفقراء من الرجال والنساء؟
- 2) في حالة تنفيذ هذه السياسات، من سيكون المستفيد الأكبر منها؟ وما مدى استفادة الفئات المهمشة منها؟
- 3) ما هي المبالغ المخصصة للنساء الفقيرات ذوات الاحتياجات الملحة من خلال هذه السياسات؟ وكيف يتم شمل الناس المهمشين في هذه السياسات؟
- 4) ماذا تتضمن هذه السياسات من أجل ردم فجوات النوع الاجتماعي القائمة في هذا القطاع؟

### الخطوة الرابعة:

إجراء متابعة وتقييم لحجوم وطبيعة مخصصات الإنفاق في الموازنة، وتحديد الفئات المستهدفة منها. وهذا ما يصطلح عليه بتقييم المخرجات (Outputs). وفي هذه الخطوة، فإن التحليل ينصب على جانب مخصصات الإنفاق التي تنقسم حسب (Budlender, 2002) إلى ثلاث مجموعات هي:

- 1) نفقات مخصصة وموجهة بشكل مباشر لتلبية احتياجات مرتبطة بالنوع الاجتماعي. مثل: مخصصات الصحة الإيجابية للمرأة ومخصصات دعم تعليم الإناث ومخصصات تدريب وتأهيل الفتيات والنساء العاملات. ومن الطبيعي أن نجد أن معظم نفقات هذه المجموعة، إن لم يكن جميعها، مخصصة للنساء، خصوصاً في المجتمعات التي تمارس التمييز ضدنهن. بهدف تحقيق المساواة مع الرجال. وهذا ما يعرف بـ "التمييز الإيجابي" لصالح النساء. في الهند، مثلاً، يجب أن لا تقل مخصصات الإنفاق المباشر على قضايا المرأة عن 1% من حجم الموازنة الكلي. أما في الفلبين فالنسبة هي 5%.

- 2) نفقات مقابل خدمات موظفي القطاع الحكومي مثل: الرواتب والأجور ومخصصات التقاعد ونهاية الخدمة ومخصصات لتمويل برامج التدريب. وقد تحوي هذه المجموعة نفقات ذات طبيعة جندرية مثل: مستحقات الإجازة الأبوية، وتسهيلات الاعتناء بأطفال الموظفين وغيرها. وغالباً ما يتم

التعرف على هذه النفقات ليس من خلال نماذج الموازنة، وإنما من خلال تقارير تفصيلية عن أشكال وحجوم هذه المخصصات والآثار المحتملة لها على صعيد تمكين المرأة، يتم إعدادها من قبل كل وزارة على حدة وتُلحق بالموازنة العامة.

3) النفقات العامة المختلفة التي لا تخصص على أساس النوع الاجتماعي وإنما تكون موجّهة لتلبية إحتياجات جميع الأفراد والفئات في المجتمع من دون تمييز أو تحيز. ولكن يمكن أن تحمل هذه النفقات تبعات وتأثيرات متباينة على أوضاع كل من الرجال والنساء تبعاً لأنماط العلاقات الوظيفية السائدة بينهما في المجتمع. ومن أمثلة هذا النوع من النفقات: مخصصات تطوير شبكات المياه وباقي مرافق البنية التحتية، ومخصصات تحديث المواصلات، ومخصصات الأمن والنظام العام، ومخصصات محو الأمية، ومخصصات التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية، وغيرها.

وكما أردنا سابقاً، فإن أهم مرحلة للوصول إلى موازنة حساسة للنوع الاجتماعي هي عملية التحليل والتي تم تجسيدها في الخطوات الأربع السابقة. وكما يلاحظ، فإن محور الاهتمام في هذه الخطوات انصب على بنود النفقات في الموازنة، ولكن هناك أدوات أخرى تستخدم في تحليل الموازنات من منظور اجتماعي (Budlender, 2000).

#### 1.4 نظرة تفصيلية على موازنة وزارة العمل

بما إن موازنة وزارة العمل هي جزء لا يتجزأ من الموازنة العامة الفلسطينية، فإنها من الطبيعي أن تعاني من المشاكل البنوية نفسها، والتي تعيق التحول بها إلى موازنة تنموية ومستجيبة للنوع الاجتماعي. ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى عدد من هذه المشاكل أو المعوقات:

- ضعف البناء التنظيمي والمؤسسي للموازنات الحكومية.
- ضعف الخبرات الفنية لدى القائمين على إعداد الموازنات وتحليلها، سواء في الحكومة أو في مؤسسات المجتمع المدني.
- عدم ملاءمة التفاصيل والتصنيفات الموجودة في نماذج الموازنات المستخدمة لإجراء تحليل مفيدة على أبعادها وتأثيراتها المحتملة.
- عدم توفر بيانات وإحصاءات مُعدّة على أساس النوع الاجتماعي، سواء أكانت تخص الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الكلية والقطاعية، أم تخص البرامج والمشاريع في الموازنات.
- اعتماد الموازنة بشكل عام على أسلوب مخصصات البنود، في حين ينبغي أن تكون موازنة برامج وأداء، لما لذلك من أثر على عمليات التنمية القابلة للقياس، سواء على مستوى النوع الاجتماعي أو الجغرافي.
- تمويل المشاريع دون العودة إلى أساس الصفر، حيث ينبغي إعادة دراسة مدى توافق المشاريع مع الأهداف العامة ومدى جدوى استمراريتها وفق النتائج التي تحقّقها على أرض الواقع.
- تدني مستوى المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنات والرقابة على تنفيذها، وينطبق هذا على ممثلي الشعب (أعضاء المجلس التشريعي) وعلى الأحزاب والقوى السياسية، وقد يعود ذلك إما إلى قلة وعيهم وإدراكهم أهمية الموازنات في الحياة العامة، أو إلى عدم امتلاكهم الخبرات والمهارات الفنية اللازمة لتحليل الموازنات.

ومن الطبيعي، أيضاً، أن يتماهى هيكل نفقات موازنة وزارة العمل مع هيكل نفقات الموازنة العامة الفلسطينية، من حيث طغيان النفقات الجارية على النفقات التطويرية والتنموية، ومن حيث استحواد بند الرواتب والأجور وما يتصل بها من امتيازات على أكثر من ثلثي حجم الإنفاق الجاري.

فجدول (9) يلخص بنود الانفاق الرئيسية في موازنة وزارة العمل للعامين 2007 و 2008، فيما جدول (10) يلخص بنود النفقات الجارية في موازنة العامين المذكورين. ويتضح من الجدول (9) أن حصة النفقات الجارية من موازنة وزارة العمل تزيد على 97% مقابل أقل من 3% فقط للنفقات الرأسمالية والتطويرية. ويحظى بند الرواتب والأجور بنسبة تصل إلى 82% من المخصصات الجارية، وتتوزع النسبة الباقية على النفقات التشغيلية والنفقات التمويلية بنسبة 7.8% و9.3% على التوالي، فيما خصص لبند السيارات والمركبات والأجهزة المكتبية أكثر من 85% من إجمالي النفقات الرأسمالية والتطويرية. أمّا جدول (10)، فيبين أن ثلاثة بنود، هي الرواتب الأساسية وعلاوة طبيعة العمل وبدل تنقل، تحظى بأكثر من 95% من إجمالي فاتورة الرواتب والأجور في وزارة العمل، في حين تستحوذ ثلاثة بنود، هي: الإيجارات ومصاريف وسائل النقل وخدمات الاتصال والسفر في مهمات رسمية، على أكثر من 75% من إجمالي النفقات التشغيلية. أمّا الضمان الاجتماعي، فيحصل على أكثر من 92% من موازنة النفقات التحويلية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه النسب لا تختلف كثيراً عن نسب الموازنة العامة بأجمعها.

وبما إن تصنيف بنود النفقات في موازنة الوزارة، كما هي الحال في الموازنة العامة، ليس من أسسه النوع الاجتماعي، فإن تحليل هذه النفقات من هذا المنظور يكاد يكون مستحيلاً. ولكن، يمكننا الاستعانة بمؤشر عدد موظفي الوزارة من الذكور والإناث ومؤشر معدلات توزيع كل فئة منهما على الدرجات الوظيفية المختلفة الواردة في جزء سابق من الدراسة للوصول إلى بعض الاستنتاجات الموضوعية بشأن درجة استجابة هذه النفقات للنوع الاجتماعي، وذلك على النحو التالي:

- إن الحصة الأكبر التي قد تصل إلى أكثر من 70% من الرواتب والأجور الأساسية هي من نصيب الذكور الموظفين في وزارة العمل.
- إن غالبية مخصص علاوة طبيعة العمل، والبالغ حوالي 6634 ألف شيكل لعام 2008، تذهب للموظفين الذكور نظراً لارتباط هذه العلاوة بالأعمال والمهام التي لا توكل في الغالب للنساء.
- أمّا العلاوات الإدارية والخاصة، والبالغة أكثر من 900 ألف شيكل لعام 2008، فتكون على الأرجح من نصيب الذكور نظراً لارتباطها بالدرجات الوظيفية العليا التي لا تحمل النساء الموظفات عدداً يذكر منها.
- بخصوص مخصص السفر في مهمات رسمية والبعثات الخارجية، والبالغ حوالي 350 ألف شيكل لعام 2008 من ضمن النفقات التشغيلية، فهو بلا شك سيكون في معظمه من نصيب الموظفين الذكور، خصوصاً من ذوي الدرجات العليا.
- ومن الطبيعي أن تكون الغالبية العظمى من مخصصات النفقات الرأسمالية (سيارات ولوازم مكتبية) هي أيضاً من نصيب الموظفين الذكور نظراً لانحيازها للدرجات العليا.
- وبالجملة، فإنه من الطبيعي أن تتوزع نفقات وزارة العمل بين الرجال والنساء بنسبة 1:3 على وجه التقريب، وهذا التوزيع لموارد الوزارة هو قطعاً غير عادل.

وفي الخلاصة، لا يوجد هناك ما يشير، من تحليل موازنة وزارة العمل، إلى وجود أي سياسة تجاه معالجة

مشكلة عدم المساواة بين الرجال والنساء. وربما أكثر من ذلك. فهذه الموازنة تعاني من عدة مشاكل بنيوية يصعب معها تكييف أولويات الإنفاق فيها للاستجابة لحاجات تنمية مخططة. وفي مقدمتها تمكين النساء من حقوقهن الأساسية. فلا يوجد في الموازنة ما يشير إلى تبني الوزارة سياسة منظمة وفعالية لتعزيز قدرات النساء ليصبحن أكثر تنافسية على الموارد والفرص. ولا يوجد هناك مخصصات مالية تذكر موجهة. فقط. لاحتياجات النساء (غياب للتمييز الإيجابي لصالح النساء) مع الإشارة إلى أن نجاحاً قد تحقق على هذا الصعيد في حالة برامج التشغيل الطارئ منذ العام 2001. والجزء التالي يتناول هذه البرامج كحالة دراسية مفصلة.

جدول 9: بنود الإنفاق الرئيسية في موازنة وزارة العمل للعامين 2007 و2008

(المبلغ بالآلاف شيكل)

النسبة	المبلغ لعام 2008	النسبة	المبلغ لعام 2007	بند الإنفاق
97%	35236	99%	34208	إجمالي النفقات الجارية
82%	28799	84%	28771	الرواتب والأجور
8.7%	3092	6.6%	2284	النفقات التشغيلية
9.3%	3345	9.4%	3153	النفقات التحويلية
3%	975	1%	52	النفقات الرأسمالية والتطويرية
100%	36211	100%	34260	المجموع

المصدر: وزارة المالية الفلسطينية ووزارة العمل الفلسطينية.

جدول 10: تفاصيل بنود النفقات الجارية في موازنة وزارة العمل لعام 2008

(المبلغ بالآلاف شيكل)

النسبة (%)	عام 2008	البند	الرقم
100	28799	الرواتب والأجور	1
66	19063	الرواتب الأساسية	1.1
0	237	الموظفون بعقود	1.2
2.9	834	علاوة اجتماعية	1.3
23	6634	علاوة طبيعة عمل	1.4
0.1	59	بدل عمل إضافي	1.5
4.6	1297	بدل تنقل	1.6
1.1	339	علاوة إدارية	1.7
1.3	421	علاوات أخرى	1.8
0.1	125	علاوات خاصة	1.9
100	3092	النفقات التشغيلية	2

2.1	السفر في مهمات رسمية	250	8
2.2	الإيجارات	1617	52
2.3	كهرباء	140	4.5
2.4	بريد وبرق وهاتف	250	8.4
2.5	محروقات	50	1.6
2.6	قرطاسية ومطبوعات	100	3.2
2.7	صيانة وإصلاحات	120	3.8
2.8	لوازم استهلاكية	150	4.8
2.9	مصاريف وسائط النقل	315	40.5
2.10	أخرى	100	3.2
3	النفقات التحويلية	3345	100
3.1	الضمان الاجتماعي	3075	92
3.2	أخرى	270	8
-	إجمالي النفقات الجارية	1386916	-

المصدر: وزارة المالية الفلسطينية ووزارة العمل الفلسطينية.

## 5. برنامج مساعدات البطالة والتشغيل الطارئ كحالة دراسية

تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بمعالجة مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية منذ توليها زمام الأمور باستخدام سياسات وأدوات مختلفة. ففي العام 2003 أنشأت وزارة العمل مجلساً للتشغيل في المحافظات تحت إشراف المديرية العامة للتشغيل في وزارة العمل. وقد شارك في عضويته ممثلو الأطراف ذات العلاقة بالتشغيل (الوزارات والأجهزة الحكومية ذات العلاقة، ومثلو العمال وأرباب العمل). وتعتبر هذه المجالس دائمة، أي ليست مرتبطة بالتشغيل الطارئ، وإن كان التشغيل الطارئ من مسؤولياتها المباشرة. وأوكلت إلى مكاتب العمل مهمة تسجيل العاطلين عن العمل. وبناء نظام معلومات وطني محوسب لسوق العمل يسمح بالمواءمة بين العرض والطلب. وتقرر مجالس التشغيل في المحافظات في كيفية توزيع العاطلين عن العمل على المشاريع والجهات المشغلة التي تتوفر لديها فرص تشغيلية. وقد بدأت مكاتب العمل في تسجيل العاطلين عن العمل منذ الربع الأخير للعام 2003 في إطار برنامج البطالة المؤقتة. وجرى توزيع ثلاث دفعات على المراكز التشغيلية. حيث تبلغ مدة دورة العمل ثلاثة أشهر قابلة للتמיד. وطورت إدارة البرنامج معايير ومحددات اختيار المستفيدين وفق سلم يراعي الأولويات النابعة من السمات العامة للعاطلين عن العمل. ويلاحظ تمييز في هذه المعايير لصالح النساء المعيلات أو ربات الأسر. وتظهر البيانات إقبالا كبيرا من قبل العاطلين عن العمل للتسجيل في مكاتب العمل. حيث وصل مجموع العاطلين عن العمل المسجلين في برنامج التشغيل الفلسطيني حتى نهاية شهر آذار 2004 إلى 114,998 شخصاً، منهم 17,998 امرأة، أي بنسبة 17% تقريبا (وزارة العمل الفلسطينية، إحصاءات غير منشورة بالمسجلين في برنامج التشغيل المؤقت).

كما عملت الحكومة الفلسطينية على برنامج خلق فرص للعمل في إطار خطة الطوارئ والاستثمار.

وتستهدف برامج خلق فرص العمل توفير وظائف، وفي الغالب وظائف مؤقتة (لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد). لأكبر عدد ممكن من العاطلين عن العمل. وتأخذ هذه المشاريع بالاعتبار إمكانية استدامة المشروع وزيادة الأثر الاقتصادي له. وتستخدم هذه المشاريع مبدأ تكثيف العمالة. ويراعى في تصميم مشاريع التشغيل الطارئة اعتمادها على الخامات المحلية ولو جزئياً. وسرعة التنفيذ. أي لا تحتاج إلى جهد تخطيطي كبير. والاهتمام بالقطاعات الاقتصادية الإنتاجية. وشاركت الجهات المهتمة بقضايا المرأة في بلورة الخطة. وفي اقتراح المشاريع ذات الأولوية فيها. وقد بلغت التكاليف المقدرة لهذه المشاريع المدرجة في الخطة المذكورة 274.3 مليون دولار.

في العام 2003، شهد عدد العاطلين عن العمل في الضفة الغربية انخفاضاً حاداً. حيث انخفض من 215 ألفاً في العام 2002 إلى 193 ألف عاطل/عاطلة عن العمل في العام 2003. أي أن معدل البطالة الموسعة كان 32% في العام 2003، وهو أقل بكثير من العام 2002 (38.1%). أما في قطاع غزة. فقد انخفض عدد العاطلين عن العمل من 126 ألفاً في العام 2002 إلى 103 آلاف في العام 2003 (أي أصبحت بنسبة 36.4%). أما على مستوى النوع الاجتماعي. فانخفض عدد العاطلين عن العمل من الذكور من 309 آلاف في العام 2002 إلى 258 ألفاً في العام 2003 بمعدل مقداره 16.5%. في حين ارتفع عدد العاطلين عن العمل من الإناث من 32 ألفاً إلى 38 ألفاً. أي بمعدل 18.8%. وهذا يقدم دليلاً على أن برامج التشغيل الطارئ ومشاريع خلق فرص للعمل لم تنجح - وإن كان ذلك بصورة غير مقصودة - في تقليص الفجوة في سوق العمل بين النساء والرجال.

وجاءت التجربة الثانية مع بداية عام 2004، والتي تمثلت في التوجه نحو إنشاء صندوق يساهم في عملية التشغيل كبرنامج للتكيف مع ظروف الأزمة العامة بهدف التقليل من تفاقم معدلات البطالة. من خلال خلق فرص عمل مؤقتة للعاطلين عن العمل. وتشير قاعدة بيانات البرنامج إلى أن إجمالي عدد المسجلين لغاية 2005/7/7 وصل إلى 393839 شخصاً. موزعين بواقع 65% ذكور و35% إناث. في حين بلغ عدد المتعطلين المسجلين للفترة ذاتها 354073 شخصاً موزعين بواقع 62% ذكور و38% إناث. ومن جانب آخر. فقد بلغ عدد المتعطلين من حملة المؤهلات العليا 51286 شخصاً. توزعوا بواقع 52% من الذكور و48% من الإناث.

وتشير بيانات البرنامج إلى أنه تم تقديم 6 دفعات من المساعدات التشغيلية لمحافظة الضفة الغربية ضمن الفترة السابقة 2004 - 2005 (مع الإشارة إلى عدم توفر بيانات تفصيلية لأغراض الدراسة حول قطاع غزة من المصدر). وقد بلغ عدد المستفيدين من الدفعات في الضفة الغربية 64916 شخصاً من مختلف المحافظات. وقد بلغت قيمة هذه الدفعات 59320337 شيكلاً. (لم يتم الحصول على توزيع لهذه المستحقات حسب النوع الاجتماعي من المصدر). إلا أن هذا الحجم من المستفيدين قد ساهم في التقليل من حدة معدلات البطالة والفقر التي لازمت ظروف الإغلاق والحصار. ويتجلى تأثير هذا البرنامج على صعيد مقارنة نسب ومعدلات الفقر في الأراضي الفلسطينية لعام 2004 بالأعوام السابقة. ولا يعني هذا التحليل أن التحسن يرتبط فقط بتأثير البرنامج. وإنما له مساهمته في خلق فرص عمل لما يزيد على 50% من المتعطلين عن العمل. في ظل حرمان ما يزيد على 120 ألف عامل من الوصول إلى أماكن عملهم داخل الخط الأخضر بسبب الحصار والإغلاق والإجراءات الإسرائيلية. وإذا أخذنا بعين الاعتبار نسبة الإعالة الاقتصادية. والتي تصل حسب الإحصاء الفلسطيني إلى 6 أفراد لكل شخص مشغول. فإن هذا البرنامج قد ساهم من خلال الدفعات الست الأولى في إعالة قرابة 416364 فرداً من سكان الضفة الغربية. أي ما نسبته 17% من سكان هذه المنطقة.

من جانب آخر، توزعت نسبة التشغيل من هذه الدفعات بواقع 81% للذكور و19% للإناث، مما يعني أن هذا البرنامج قد قدم فرص عمل لما نسبته 25% من عدد الذكور المتعطلين والمسجلين و10% للإناث المتعطلات والمسجلات ضمن قواعد بيانات هذا البرنامج لدى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

جدر الإشارة إلى أن المستفيدين على مستوى الذكور توزعوا بواقع 48% في الضفة الغربية و52% في قطاع غزة، وعلى مستوى الإناث جاء التوزيع بواقع 43% في الضفة الغربية و57% في قطاع غزة، الأمر الذي ينطوي على تمييز إيجابي لصالح قطاع غزة، لأسباب تتعلق بارتفاع أعداد العاطلين عن العمل والمحبطين من إمكانية الحصول على فرصة في القطاع مقارنة بالوضع في الضفة الغربية، سواء على مستوى الذكور أو الإناث.

وعلى مستوى التوزيع الجغرافي حسب المحافظات، فقد حصلت محافظات منطقة شمال الضفة الغربية على ما يزيد على 50% من حجم التشغيل، سواء على مستوى الذكر أو الإناث، وهذا يتضمن أيضاً تمييزاً إيجابياً لهذه المناطق لتضررها المباشر بسبب الإجراءات مقارنة بغيرها، كذلك كانت الحال في قطاع غزة، حيث استحوذت محافظات شمال القطاع على نصيب الأسد من فرص التشغيل مقارنة بمحافظات جنوب القطاع.

ويمكن القول إن هذا الصندوق قد توقف عن العمل مع مطلع العام 2006 مع تشكيل حماس الحكومة، وذلك إثر انقطاع المساعدات والمنح الدولية التي كان الصندوق يعتمد عليها بشكل أساسي في عملية التمويل.

تدل هذه المعطيات على حجم المساهمة التي يقدمها هذا الصندوق في مجال التشغيل والحد من سوء الأوضاع الاقتصادية للأسر والأفراد، الأمر الذي ينطوي على طاقات كامنة يمكن تثيرها وتوسيع دائرة الاستفادة وتعظيمها، خاصة إذا ارتبط التشغيل بخلق فرص عمل دائمة لكلا الجنسين، إضافة إلى عملية مراجعة وتنظيم آليات العمل والاستفادة حسب طبيعة البرنامج، وبالرغم من أنه لا يوجد هناك ما يشير إلى تبني السلطة سياسة معلنة أو مقصودة بشأن قضايا النوع الاجتماعي في توزيع موارد الصندوق، فإن حصص النساء والرجال من إعانات البطالة والتشغيل الطارئ كانت متكافئة إلى حد كبير.

## 6. اقتراحات لمأسسة موازنة وزارة العمل من منظور النوع الاجتماعي

(1) استخدام السياسات والموازنات للجمع بين العمل المدفوع ومسؤوليات الأسرة، وذلك بالتأثير على المقاييس النقدية المشمولة في النظام الضريبي، وهي ليست ذات علاقة مباشرة بالنفقات بل بخسارة الإيرادات الضريبية، والهدف الأساسي من هذه المقاييس هو تسهيل الجمع بين العمل مدفوع الأجر ومسؤوليات الأسرة، على سبيل المثال، هناك مقاييس نقدية تهدف جزئياً لمساواة الفرص مثل: الخصم من الإنفاق لرعاية الأطفال، ومخصصات رعاية الأطفال، ومخصصات إجازات الأمومة المدفوعة وغيرها.

(2) اتخاذ مواقف متقدمة عن المجتمع وعدم التخطيط وفق المألوف، فقط، وتحديدًا في مجالات التعليم التقني والمهني، وإعطاء الفتيات أولوية في مجالات جديدة لم تكن مألوفة لديهن أو بالضرورة

مقبولة من المجتمع.

(3) اعتماد أساس التمييز الإيجابي لصالح الموظفات العاملات في الوزارة في موازنات السنوات المقبلة أثناء توزيع الخصاصات. خصوصاً ما يتعلق منها ببند التدريب والابتعاث العلمي والترقيات. وقد يكون من المفيد فحص فكرة تخصيص نسبة 20%، مثلاً، من هذه النفقات لتنفيذ برامج موجهة للنساء الموظفات فقط.

(4) إشراك عدد أكبر من الموظفات النساء في اللجان المهمة في الوزارة. وتحديدًا لجنة سياسات التشغيل ولجنة الموازنة ولجنة التعيينات والترقيات.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية

- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة العمل، المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين- البيان الختامي والتوصيات. رام الله- فلسطين. 1998.
- العطية، عبد الحسين وداي. الاقتصاديات النامية: أزمت وحلول. دار الشروق للنشر والتوزيع. عمان- الاردن. 2001.
- الفارس، عبد الخالق. الحكومة والفقراء والإنفاق العام. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. 1997.
- النقيب، فضل. نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ماس، رام الله- فلسطين. 2002.
- المراقب الاقتصادي، عدد خاص. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية (ماس)، رام الله- فلسطين. 1994-2000.
- المنسي، كامل. العمالة الفلسطينية. البطالة والفقير. مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين. أيار، 2000.
- ابو شكر، عبد الفتاح. استراتيجية التشغيل متوسط المدى في فلسطين 2000-2004، مكتب العمل الدولي ووزارة العمل الفلسطينية. رام الله- فلسطين. 2000.
- برنامج الامم المتحدة الانمائي. الصندوق العربي للإئماء الاقتصادي والاجتماعي. تقرير التنمية الانسانية العربية للعام 2002: حلق الفرص للأجيال القادمة. 2002.
- داود، يوسف. سياسة الإنفاق الحكومي في السلطة الوطنية ومدى ملاءمتها لاحتياجات القطاع الخاص. ورقة عمل غير منشورة. مركز التجارة الفلسطينية. بال تريد، رام الله. 2002.
- عبد الرازق، عمر. و نائل موسى. تقييم خطط التنمية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية (ماس)، رام الله- فلسطين. 2001.
- عبد الرازق، عمر. وآخرون. هيكل الموازنة العامة الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ماس، رام الله- فلسطين. 2002.
- عبد الكريم، نصر و آخرون. دراسة خلية حول مشروع قانون الموازنة العامة الفلسطينية، وحدة البحوث البرلمانية. المجلس التشريعي الفلسطيني. رام الله- فلسطين. 2002.
- عبد الكريم، نصر. ونائل موسى. الموازنة الفلسطينية (1995-2000) دراسة خلية للتطورات والاتجاهات في السياسة المالية العامة. مجلة جامعة النجاح- العلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 2، 2002.
- عبد الكريم، نصر. وآخرون. الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي. ماس، رام الله- فلسطين. 2005.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، المرأة في مستويات الإدارة العليا في مؤسسات القطاع العام في فلسطين 2005.
- شعراوي، سلوى. نحو مراجعة تستجيب لمفهوم النوع الاجتماعي. الطبعة الأولى، 2004.
- سعيد، نادر عزت. "الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية للنساء في الوعي الفلسطيني، دراسات خلية للتوجهات السياسية والاجتماعية في فلسطين". مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. وحدة البحوث المسحية. رام الله، آب/ أغسطس 1997.

## ثانيا: المراجع باللغة الإنجليزية

- Budlender, D., and others 2002, Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets, Gender Affairs Department (London: Commonwealth Secretariat).
- Budlender D. and N. Ngwira (1999). Possibilities for a Gender Analysis of Malawi Government Budget, CIDA-Malawi.
- Budlender, D., R. Sharp, and K. Allen, 1998, How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary research and Practice (London: AusAID; Commonwealth Secretariat).
- Cagatay, Nilufer et al. Budgets As If People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies. UNDP/SEPED Conference Paper Series. May 2000.
- Cagatay, N., Keklik, M., Lal, R., Lang, J. (2000). "Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies," SEPED Conference Paper #4.
- Chirwa W. and N. Ngwira (1998). Civil Society Empowerment for Poverty Reduction, CODESRIA, Dakar, Senegal.
- Commonwealth Secretariat, (1999a). "Gender Budget Initiative: Gender-Aware Budget (Expenditure) Statement."
- Elson, D., "Gender-Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples," paper presented at the UNIFEM, OECD, and Nordic Council conference "Gender-Responsive Budgeting," Brussels, October.
- Elson, D. and Evers B. (1997). "Concepts and Sources." Gender Aware Country Economic Reports Working Paper No. 1, GENECON Unit, Graduate School of Social Sciences, University of Manchester, July.
- Elson, D. (1999). Gender Budget Initiative. Background papers, June.
- ILO. Poverty and Employment in Africa: Issues and Evidence. Recovery and Reconstruction Development. International Labour Office: Geneva. 2001.
- Islam, R. Poverty Alleviation, Employment and Labour Market: Lessons from the Asian Experience and Policies. Paper Presented at the Asia and Pacific Forum on Poverty. Asian Development Bank: Manila. 2001.
- Jagdish Bhagwati. Immiserizing Growth: A Geometric Note. Review of Economic Studies, 25. 1985.
- Khan, A. R. Employment Policies for Poverty Reduction. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper No. 1. Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office: Geneva. 2001.
- Osmani, S. R. Exploring The Employment Nexus: Topics In Employment And Poverty. Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty. May 2002.
- Srinivasan, T. N. Growth and Poverty Alleviation: Lessons from Development Experience. Working Paper No. 17. Asian Development Bank Institute: Tokyo. 2001.
- Stiglitz, Joseph. Towards New Paradigma for Development: Strategies, Policies and Processes. Prebisch Lecture. UNCTAD: Geneva. 1998.

- Tiwari, A. C. Budgetary Control and Reforms, in Mathur, B. P., editor. Budgetary Reforms and Expenditure Management in Government. National Institute of Financial Management. New Delhi, India. 1999.
- Todaro, Michael. Economic Development. Fifth edition. Longman House. 1994.
- United Nations, 1995, Beijing Declaration and Platform of Action of the Fourth World Conference on Women (new York).
- World Bank. 2002. Globalization, Growth and Poverty: Building and Inclusive World Economy. World Bank: Washington, D. C.



# نحو موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي

وزارة الصحة

إعداد

سهير صوالحة

ذوقان قيشاوي



# فهرس المحتويات

46	.....	مقدمة
46	.....	أهداف الدراسة
47	.....	أهمية الدراسة
47	.....	منهجية الدراسة
47	.....	الإطار القانوني للخدمات الصحية
49	.....	الاستراتيجيات الصحية على الصعيد الوطني
50	.....	التخطيط للبرامج الصحية
52	.....	وزارة الصحة
56	.....	برامج الرعاية الصحية الأولية
59	.....	الموازنات
63	.....	خطط برامج الرعاية الصحية الأولية
68	.....	إدارة صحة المرأة
69	.....	توصيات
72	.....	المراجع

## مقدمة

أكدت العديد من الدراسات أن تهميش وضع المرأة في عملية التنمية له تأثيراته وانعكاساته السلبية على عملية التنمية ذاتها. وبالانطلاق من هذه النتيجة، لا بد من توضيح مفهوم إدماج المرأة في تيار التنمية، والذي يجعلها قريبة أو بعيدة عن هذا التيار، وقربها أو بعدها. بالتالي، يحدد الانعكاسات السلبية على عملية التنمية، فالدمج يعني أن تكون خطط التنمية واعية لأوضاع النساء المختلفة حتى تصبح النساء جزءاً من مجهودات التنمية الأساسية. ووضع الاستراتيجيات لتكون النساء مشاركات ومستفيدات من هذه الخطط. وكذلك تحسين أوضاع النساء المعيشية والعملية بإتاحة الفرصة لهن للمشاركة في جميع أشكال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. لنصل إلى علاقة متوازنة بين الرجال والنساء. (أبو غزالة، 2005)

وبما إن مؤشرات التنمية الألفية في الأراضي الفلسطينية تشير إلى تحسن صحة الأمومة كأحد المؤشرات المهمة، فإنه لا بد من دراسة القطاع الصحي الذي يقدم هذه الخدمات، مع خصوصية الوضع الفلسطيني الناتج عن تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية إدارة هذا القطاع العام بظروف متقلبة خارجية وداخلية، والتي كان لها تأثيراتها المهمة على حجم وهيكل الموازنة العامة الفلسطينية، والتي ينفق على القطاع العام ما قيمته خمس الناتج المحلي الإجمالي. (عبد الرزاق، 2002)

وتؤثر النفقات الحكومية على المرأة والرجل مباشرة بواسطة تصميمها. أو بطريقة غير مباشرة كجزء من السياسات العامة. (الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي، 2007)

لذا جاءت هذه الدراسة بهدف تحليل موازنة قطاع مهم من القطاع العام، وهو وزارة الصحة، وتحديدًا برنامج الرعاية الصحية الأولية من منظور النوع الاجتماعي، للخروج بتوصيات حول إمكانية تطوير عملية إعداد الموازنة وتحديد بنود الصرف لتكون أكثر استجابة لاحتياجات النوع الاجتماعي لتقليل فجوات النوع الاجتماعي وتعزيز مشاركة كل من النساء والرجال في التنمية.

### أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة، بشكل عام، إلى تحليل موازنة وزارة الصحة، وتحديدًا برنامج الرعاية الصحية الأولية من منظور النوع الاجتماعي، وتقديم توصيات حول إمكانية تطوير عملية إعداد الموازنة، وتحديد بنود الصرف لتكون أكثر استجابة لاحتياجات النوع الاجتماعي من خلال ما يلي:

- 1) تشخيص الواقع الحالي للقوانين والتشريعات الصحية المطبقة في الأراضي الفلسطينية ومدى انسجامها والمرجعيات القانونية الدولية، والتي تؤثر على إعداد خطط وزارة الصحة وموازنتها، وحدد أولوياتها، وبالتالي تقييمها من منظور النوع الاجتماعي.
- 2) تشخيص واقع السياسات العامة لوزارة الصحة التي تؤثر على إعداد وتنفيذ الموازنة السنوية للوزارة المبنية على خطط الوزارة.
- 3) توزيع الذكور والإناث على البنى الهيكلية والتنفيذية للوزارة.
- 4) حجم الميزانيات المخصصة للوزارة، بشكل عام، وبرنامج الرعاية الأولية ومدى ملاءمته للتعامل مع قضايا النوع الاجتماعي، بشكل خاص.

5) توزيع المستفيدين من كلا الجنسين على خدمات وزارة الصحة - برنامج خدمات الرعاية الصحية الأولية.

6) الخروج بمجموعة من التوصيات يمكن لوزارة الصحة الاستفادة منها في عملية بناء موازنة حساسة للنوع الاجتماعي.

## أهمية الدراسة

دراسة مأسسة موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي في الوزارات الفلسطينية، بما فيها وزارة الصحة - برنامج الرعاية الصحية الأولية كدراسة حالة، الأمر الذي تنبّهت له المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح). وتكمن أهمية الدراسة في أنها الأولى من نوعها. حيث ستوفر معلومات تربط بين مؤشرات الصحة والنوع الاجتماعي والموازنة بهدف:

- 1) تشخيص واقع الموازنة العامة في وزارة الصحة (باعتباره مدخلاً يساعد على رسم السياسات المرتبطة بالنوع الاجتماعي) والاستراتيجيات والخطط المستقبلية لتحسين المخرجات الصحية على المستوى الوطني.
- 2) مدى ملاءمة الموازنات لاحتياجات النوع الاجتماعي.
- 3) تقديم اقتراحات لصناع القرار تساعد بدورها في الدفع باتجاه تقليل فجوات النوع الاجتماعي في الخدمات الصحية كما ونوعاً.

## منهجية الدراسة

سيتم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي في معالجة البيانات الاقتصادية والاجتماعية من خلال نوعين من البيانات: بيانات أولية وبيانات ثانوية. لكننا في هذه الدراسة سنعتمد على البيانات الثانوية بشكل أساسي. من خلال مراجعة الدراسات والأدبيات السابقة على المستويين المحلي والعالمي. ومراجعة موازنة وزارة الصحة كإطار ومرجعية. وربطها بهيكلية الوزارة من حيث توزيع الذكور والإناث على الوظائف المختلفة، وتحليل خطة الوزارة للأعوام 2008-2010.

## الإطار القانوني للخدمات الصحية

يعتبر الإطار القانوني والتشريعات الصحية المطبقة في الأراضي الفلسطينية المرجعية التي يتم من خلالها تحديد الخدمات المختلفة للقطاع الصحي. بشكل عام، وما ينبني عليه من إعداد خطط وموازنة لوزارة الصحة. بشكل خاص، كما تعتبر القوانين مجالاً مهماً وملزماً للجهات المعنية للعمل على تحسينها لتحقيق وتلبية الاحتياجات الاستراتيجية للنوع الاجتماعي. وهناك أكثر من مستوى لهذه المرجعيات القانونية:

### أ- القوانين والاتفاقات الدولية الصحية

الخطاب الرسمي في مجال الحقوق الإنسانية للمرأة، ويشمل الدساتير والقوانين التي تعالج هذا الموضوع على مستوى دولي. يعتبر الحق في الصحة حقاً من الحقوق الاجتماعية، ويتطلب من الحكومات

احترامه وحمايته وحقيقه بكافة الآليات المناسبة. وقد تم إيلاء اهتمام خاص بهذا الحق في العديد من المؤتمرات الدولية. ومنها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. والعهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1976). واتفاقية حقوق الطفل (1990). واتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979). وإعلان ألتا-ألتا الخاص بالرعاية الصحية الأولية (1978). وإعلان مؤتمر جاكارتا (1997). ومؤتمر القاهرة للسكان والتنمية (1994). والمؤتمر الرابع للمرأة في بجين (1995). (عودة، 2006)

### كيف يتم التعامل في الأراضي الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية؟

الدستور لا يتضمن تأكيداً صريحاً على تمتع الفلسطينيين ذكوراً وإناثاً. بالحقوق التي ينص عليها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والتي تلتزم بها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. (بحث نقدي لدى خمس القوانين المتعلقة بالصحة والنوع الاجتماعي. 2005)

### ب- القوانين والتشريعات الصحية المحلية

في الجمل. هناك غياب للغطاء القانوني للمؤسسات التي تقدم الرعاية الصحية للمرأة (مؤتمر حقوق المرأة الصحية في ظل الاحتلال. 2005). وبشكل عام. تعبر قوانين الصحة العامة عن نظرة غير شمولية للصحة العامة. وبخاصة. وللمرأة. (بحث نقدي لدى خمس القوانين المتعلقة بالصحة والنوع الاجتماعي. 2005)

«فالقوانين. بشكل عام. محايدة بالنسبة للنوع الاجتماعي فيما عدا البنود المتعلقة بالأمومة والطفولة. والتي هي خاصة بالمرأة. وحتى القوانين المتعلقة بالصحة العامة. فإنها تعبر عن التأكيد على دور المرأة الإيجابي وعلى صحتها المتعلقة بالأمومة والطفولة على حساب مراحلها العمرية الأخرى. وتخص الأمومة والطفولة في حالة إجاب أطفال أحياء فقط. وتغيب الحقوق الصحية في حالة الإجهاد أو فقدان الجنين». (بحث نقدي لدى خمس القوانين الفلسطينية المتعلقة بالصحة للنوع الاجتماعي. 2005. ص 108)

لا توجد إشارة من هذه القوانين إلى شمولية الخدمات الصحية المقدمة ولا نوعية هذه الخدمات ولا التكلفة. بحيث تتيح للجميع الحصول عليها. ولا تشير إلى توفير الرعاية الصحية بشكل شمولي وتكاملي من حيث نوعية هذه الخدمات. ولا تكثر بحماية حقوق الصحة الإيجابية للنساء غير المتزوجات والمرأة من ذوي الاحتياجات الخاصة. وضمن دورة حياة المرأة. ولا تشير هذه القوانين إلى ارتباطها بقوانين الأحوال الشخصية. وبشكل خاص فيما يتعلق بالفحوصات الطبية قبل الزواج و تحديد سن الزواج... إلخ. (المصدر السابق)

فالفهم المتمعق لهذه القوانين ومعرفة تبعاتها يحققان فائدة مهمة تتمثل في قدرة المخططين في هذا القطاع على تلمس هذه الاحتياجات وسد الفجوات التي تسببها هذه القوانين بين الرجال والنساء. ما ينعكس. بالتالي. على وضع الموازنات التي تساعد في الوصول إلى تحقيق الأهداف المنشودة من تقديم الخدمات. فالقوانين هي أحد المدخلات المهمة في تقديم الخدمة للحصول على مخرج صحي ملائم.

## الاستراتيجيات الصحية على الصعيد الوطني

إن المؤشرات الصحية الكلاسيكية، مثل وفيات الأطفال الرضع والنساء في سن الوضع، تشابه تلك المؤشرات الخاصة بالبلدان ذات المستوى نفسه من التطور الاقتصادي والخلفية الثقافية والجغرافية. إلا أنها أسوأ بكثير من مثيلاتها في إسرائيل. بل وحتى أسوأ من تلك المؤشرات الخاصة بفلسطيني الداخل (1948). وخلال السنوات العشر الأخيرة التي تلت توقيع اتفاقات أوسلو، لم نشهد تحسناً في الأحوال الصحية للمواطنين في الضفة والقطاع. حيث إن وفيات الأطفال الرضع، وهي إحدى أهم المؤشرات الصحية، قد توقفت عن الانخفاض والتحسّن في السنوات الست الأولى التي تلت تسلم وزارة الصحة الفلسطينية الإشراف على نظام الرعاية الصحية سنة 1994. وبدأت بالارتفاع الطفيف في السنوات الثلاث الأخيرة بعد اندلاع الانتفاضة. كذلك، فإن تدهور الوضع الغذائي للأطفال والنساء في العامين الأولين من الانتفاضة قد ترافق مع التدهور غير المسبوق للوضع الاقتصادي للفلسطينيين. (عاشور، 2005)

تعتبر خطة المرأة الاستراتيجية الصادرة عن لجنة التنسيق الحكومية للنهوض بالمرأة والاتحاد العام للمرأة الفلسطينية في حزيران 1997 منسجمة مع برنامج بجين. وتعتبر المجال الصحي من مكونات المجال الاجتماعي الذي يشكل أحد أهداف الاستراتيجية. وقد اشتملت الاستراتيجية في هذا المجال على 5 أهداف، وهي كما يلي:

- 1) زيادة إمكانية حصول المرأة طيلة دورة الحياة على الرعاية الصحية والمعلومات والخدمات بأسعار ميسورة وذات نوعية جيدة.
- 2) زيادة المستشفيات التخصصية التي تعنى بالأُم والطفل في التجمعات المكتظة، واتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بذلك.
- 3) الاضطلاع بمبادرات تراعي الجنس، وتتصدى للأمراض الجنسية والإيجابية.
- 4) زيادة الموارد المخصصة لصحة المرأة، وتشجيع البحوث، ونشر المعلومات حول القضايا الصحية الخاصة بها.
- 5) رفع مستوى الوعي الصحي الوقائي، والاهتمام بالنساء من ذوات الاحتياجات الخاصة والمسنات.

وبالرغم من الأهداف المهمة السابقة، فإن الاستراتيجية رأت، أيضاً، أن هناك معوقات أمام تطور الصحة النسائية ناجمة عن نظرة غير تنموية للصحة ومحدودية في الموارد تساهم في إمكانية تهميش مواضيع الصحة النسائية، إضافة إلى نقص في المعلومات والإحصاءات الصحية عن المرأة. (التقرير الحكومي حول أوضاع المرأة الفلسطينية، 2002)

ولم ترجم هذه الاستراتيجية على الواقع الصحي للمرأة الفلسطينية إلى الآن، إذ لا يمكن النظر إلى الوضع الصحي بطريقة مجردة وإنما هو جزء من منظومة اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية، ويتحدد بناءً على المعطيات السابقة الوضع الصحي للنساء، ويزيد الوضع السياسي بشكل خاص في الحالة الفلسطينية معاناة المرأة الصحية.

## التخطيط للبرامج الصحية

### أ- التخطيط ووضع البرامج الصحية

وفي الوضع الفلسطيني. هناك مشكلة إضافية للمشكلة العالمية المتمثلة في استمرار مخططي برامج التنمية في النظر إلى المرأة والرجل من منطلق وضعهما التقليدي. وهذا بالتالي يؤدي إلى عجز هذه الخطط والبرامج عن تلبية احتياجات المرأة المتنوعة، فما فائدة التوعية بمخاطر الزواج المبكر ما دامت القوانين تتيح ذلك؟

أما المشكلة الإضافية المتعلقة بالوضع الفلسطيني. فهي ناتجة عن الأوضاع السياسية والأمنية. والتي تؤثر على الخطط والبرامج. بشكل عام. ووزارة الصحة. بشكل خاص. حيث أدت هذه الأوضاع إلى غياب آليات سليمة للتخطيط وتطوير السياسات الصحية المتوسطة والبعيدة المدى.

وهذا بالطبع أثر على قطاع الصحة الفلسطيني نتيجة غياب آليات سليمة للتخطيط وتطوير السياسات الصحية المتوسطة والبعيدة المدى. (خطة التنمية متوسطة المدى. 2005-2007)

فمعظم البرامج الجديدة والنشاطات التطويرية الواردة في خطة التنمية متوسطة الأمد للأعوام 2006-2008 لم يتم تنفيذها. عدا عن توقف المشاريع الجاري تنفيذها (الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة. 2008). ناهيك عن اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية على المساعدات الدولية. وتأثير الوضع السياسي على حجم تلك المنح والتحكم ببندود صرفها. ما يقيد خطط التنمية. وهذا ملاحظ بعد حصول حماس على أغلبية المقاعد في المجلس التشريعي وتشكيل الحكومة. مما سبب توقف الدعم الدولي للسلطة الوطنية الفلسطينية. وهذا لا يؤثر فقط على استمرار وديمومة العملية التنموية. وإنما أيضاً يرجعنا إلى الوراء.

### ب- مراجعة للخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة

#### خطة التنمية متوسطة الأمد (2008 - 2010)

انطلقت الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة من المبادئ والقيم التي يسترشد بها القطاع الصحي. وهي كالتالي:

- 1) صحة الفلسطينيين هدف اجتماعي وطني أساسي وجزء لا يتجزأ من الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة للموارد البشرية.
- 2) الوصول إلى الخدمات الصحية بشكل مناسب ومتكافئ وميسر جغرافياً ومالياً حق لكل الفلسطينيين.
- 3) الرعاية الصحية عالية الجودة ضرورة لتحسين الوضع الصحي للفلسطينيين.
- 4) المدخل الشمولي لعلاج المشاكل الصحية من خلال التنسيق والتعاون بين القطاعات المختلفة (الصحة، التعليم، الزراعة... إلخ).
- 5) تعزيز المشاركة المجتمعية في تحديد الاحتياجات الصحية ووضع الأولويات وتنفيذ البرامج الصحية التي تلبي هذه الاحتياجات.

- 6) تعزيز نشاطات التوعية والتثقيف الصحي كونها المدخل الأساسي في تحسين الوضع الصحي للشعب الفلسطيني.
- 7) التكامل والتعاون والشراكة بين مختلف مقدمي الرعاية الصحية لضمان توفر الخدمات الصحية والاستخدام الرشيد للموارد المتاحة.
- 8) المساءلة على أساس المسؤوليات والصلاحيات.

تتعامل المبادئ والقيم التي يسترشدها القطاع الصحي الفلسطيني، بشكل عام، مع المستفيدين بغض النظر عن كونهم ذكورا وإناثا. ومبدأ المساواة في الأحقية في الوصول إلى الخدمات جانب مهم يعبر عن التزام وطني، لكنه غير كافٍ، فمن المهم أن تلبى الخدمات المقدمة احتياجات النوع الاجتماعي، ولم تتم الإشارة هنا في أي مبدأ من المبادئ إلى هذا الجانب بشكل واضح، فلم يأت الذكر على الذكور والإناث بشكل واضح، فمثلا، عكس المبدأ الخامس المشاركة المجتمعية دون التركيز على أهمية المشاركة الفاعلة للنساء والرجال في تحديد الاحتياجات الصحية ووضع الأولويات وتنفيذ البرامج الصحية التي تلبى هذه الاحتياجات.

### ج- خطة الإصلاح والتنمية (2008-2010)

خطة الإصلاح والتنمية (2008-2010)، والتي رصدت لها الحكومة الفلسطينية 7.7 مليار دولار، حدد 70% منها لسد عجز ميزانية السلطة و30% منها لخطط تنموية ومشروعات يمكن أن تحفز الاقتصاد الفلسطيني ومشروعات أخرى تساهم في تنفيذ برنامج إصلاح عميق في مؤسسات السلطة، ولم يكن هناك وضوح في هذه الخطة حول تنمية القطاع الصحي مع الأخذ بعين الاعتبار الفروق الجندرية بين الرجل والمرأة.

## وزارة الصحة

### أ- تأسيس وزارة الصحة الفلسطينية

تولت وزارة الصحة مسؤوليتها في العام 1994 بعد أن كانت سلطات الاحتلال العسكرية والإدارية المدنية هي المسؤولة عن هذا الملف. وقد تكشف بعد استلام السلطة الوطنية مسؤولياتها عن هذا الملف عجز جدي في البنية التحتية والقوى البشرية في الخدمات الصحية. حيث أهملت السلطات الاسرائيلية الصرف على هذه الخدمات. وقد حاولت، بالطبع، المنظمات غير الحكومية تغطية هذه الفجوة. وأخذت وكالة الغوث على عاتقها تقديم الخدمات الصحية للاجئين المسجلين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وباشرت وزارة الصحة عملها عام 1995. وقدر العجز المالي آنذاك بحوالي 60% من الموازنة. إلا أن نقص الموازنة لم يعيق تشكيل إدارة صحة وتنمية المرأة تحت إشراف مباشر من وزير الصحة. وقدمت المنح كأولوية لصحة المرأة والصحة الإيجابية. (التقرير الحكومي حول أوضاع المرأة الفلسطينية. 2002)

### ب- مهام وزارة الصحة وأدوارها

وتتمثل مهام وزارة الصحة وأدوارها حسب قانون الصحة العامة في ما يلي:

- 1) تنظيم الرعاية الصحية في فلسطين والإشراف عليها.
- 2) تخطيط خدمات الرعاية الصحية بالتنسيق مع جميع مقدمي الخدمات الصحية والمؤسسات التعليمية وغيرها من المؤسسات ذات العلاقة.
- 3) تفعيل وتنشيط برامج التعزيز والتثقيف الصحي.
- 4) تطوير الكوادر البشرية في القطاع الصحي.
- 5) إدارة ونشر المعلومات الصحية.
- 6) ضمان تخصيص الإنفاق الوطني على خدمات الرعاية الصحية بحيث يتلاءم مع احتياجات السكان. (الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة. 2008)

من الملاحظ من خلال هذه المهام السابقة أنها عاجلت الموضوع الصحي بشكل عام دون الإشارة إلى خصوصية النوع الاجتماعي. بهدف ردم فجواته في جميع البنود السابقة. من برامج مختلفة تعكس جميع الاحتياجات للذكور والإناث بحيث تنعكس على الموازنات. وتطوير الكوادر البشرية في القطاع الصحي ذكوراً وإناً. إذ إن الفجوة تظهر جلياً في هذا القطاع. وهذا ما سنتعرف عليه لاحقاً في هذه الدراسة. حيث إن افتقار المؤشرات التي توضح الفروق في الخدمات الصحية التي يتلقاها الذكور والإناث أو حصولهم على تأمين صحي... إلخ يعيق تشخيص واقع هذا القطاع. وبالتالي تحليل الموازنات المخصصة لهذا القطاع من منظور النوع الاجتماعي. ولم تتم الإشارة بشكل خاص إلى صحة النساء ضمن دورة حياتهن المختلفة. بالرغم من أهمية وجود قيمة تتعلق بهذا الجانب. فالمرأة هي التي تقوم بالإجاب وتعرض حياتها للمشاكل الصحية بسبب هذا الدور المهم. إلا أن القيم تعاملت مع المرأة والرجل بالتساوي دون إيلاء الأهمية لهذا الجانب.

## ج- الأهداف الصحية الاستراتيجية لوزارة الصحة

وتشمل:

- 1) تحقيق أفضل المخرجات من خدمات الرعاية الصحية.
- 2) ضمان استمرارية تمويل القطاع الصحي.
- 3) توفير بنية تحتية كفؤة وفعالة لتقديم الخدمات الصحية.
- 4) ضمان موارد بشرية كافية وملائمة.
- 5) تعزيز وتطوير عملية التخطيط والإدارة ورسم السياسات.

وما ينطبق على البند السابق ينطبق على هذا البند. حيث إنه لم تتم الإشارة ولا بأي شكل من الأشكال في الأهداف الاستراتيجية إلى أهداف استراتيجية خاصة تعالج الوضع الصحي للنساء، والذي يتطلب تمييزاً إيجابياً بحق النساء. حيث تتكبد النساء المعاناة الصحية في دورة حياتهن، وبشكل خاص المشاكل التي تتعلق بالصحة الإيجابية، وتم الاكتفاء فقط في التطرق إلى موضوع توفير خدمات رعاية صحية أولية شاملة متضمنة برامج الصحة المجتمعية وبرامج صحة المرأة والصحة الإيجابية كأحد الأهداف الفرعية.

ولكن يبقى التساؤل هنا: هل انعكست هذه الاستراتيجيات. بالرغم من الملاحظات السابقة. على خطة عمل الوزارة. وبالتالي على موازاناتها؟ قبل التطرق إلى الإجابة عن هذا التساؤل لا بد من التطرق إلى الأوضاع السياسية وتأثيرها على الخدمات الصحية.

## د- تأثير الأوضاع السياسية على الخدمات الصحية لوزارة الصحة

عند خليل أي قطاع يعمل في الأراضي الفلسطينية. لا يمكن النظر إليه بشكل مستقل دون الالتفات إلى الأوضاع السياسية الخاصة التي تمر بها الأراضي الفلسطينية. ومدى تأثيرها على الأوضاع الصحية. بشكل عام. وعلى المرأة الفلسطينية. بشكل خاص. ففي الدول التي يوجد فيها استقرار سياسي. تعاني المرأة من عدم توفير الخدمات الصحية لها. فكيف هي الحال في الأراضي الفلسطينية التي تواجه فيها الأوضاع الصحية. بما فيها صحة الأمومة التي تعتبر الهدف الخامس من الأهداف الإنمائية للألفية والذي يعنى بتخفيض وفيات الأمومة. التحديات التالية (حسب ما أوردتها الأهداف الإنمائية للألفية: تقرير عن سير العمل 2002 الأراضي الفلسطينية المحتلة):

### التحديات أمام الإغاثة الطارئة - الإغلاق

- 1) صعوبة الوصول إلى المستشفيات للولادة.
- 2) صعوبة الوصول إلى الرعاية الصحية الأولية.

### التحديات أمام التنمية بعيدة المدى

- 1) توسيع مدى التغطية بالتأمين الصحي الأساسي.
- 2) اتباع اللامركزية في تقديم الرعاية الصحية أثناء الحمل وبعد الولادة.
- 3) تحسين جودة الخدمات الصحية المقدمة.

- 4) زيادة الطاقة الاستيعابية لقطاع رعاية الولادة.
- 5) تمكين النساء من اتخاذ قرارات مبنية على دراية وإحقاق حقوقهن الصحية والإنجابية.
- 6) رفع الوعي بين النساء حول عوامل المخاطرة أثناء الحمل والتنشئة العصرية للأطفال.
- 7) محاربة انتشار ظاهرة الزواج المبكر.
- 8) اتخاذ الإجراءات لمجابهة فقر الدم بين النساء.

وهذا، بالتالي، يعيق تحقيق التنمية بعيدة المدى التي يُطمَح إليها.

وقد تسببت الانتفاضة الثانية، بالإضافة إلى ما شهدته من إغلاقات وحواجز وجدار، في زيادة الوفيات للأطفال وارتفاع الولادات المنزلية، من جهة، وارتفاع مستويات الفقر، من جهة أخرى. ما أدى إلى انخفاض استهلاك الفرد من الطعام، وهذا أثر سلباً على صحة النساء والأطفال، حيث استخدمت الأسر النشويات الأرخص ثمناً بدلاً من الخضراوات الطازجة واللحوم، ناهيك عن ارتفاع نسبة الإعاقات بسبب إصابات الانتفاضة، وكذلك تراجع معايير الصحة العامة، مثل المياه الصالحة للشرب. بعد أن كانت هذه المعايير مرتفعة طبقاً لتقديرات برنامج الأمم المتحدة حيث كانت هذه الخدمات بمستوى الدول ذات الدخل المتوسط- الأعلى. (خطة التنمية متوسطة المدى، 2005-2007)

وأثرت كذلك الأزمة الاقتصادية التي عانت منها السلطة الوطنية الفلسطينية على القطاع الصحي الفلسطيني، بشكل عام، ووزارة الصحة، بشكل خاص، في أكثر من جانب، فجراء انخفاض الناتج القومي المحلي في عام 2006 مقارنة بالعام 1999 وبلغ نسبة الفقر أكثر من 60%، لم يتلق العاملون في القطاع الصحي رواتبهم، مثلهم مثل بقية القطاعات في السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك حصل نقص حاد في توفير التكاليف التشغيلية للقطاع التي كانت تموّل بنسبة 80% من المنح الدولية. (الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة، 2008)

أما جدار التوسع والضم في مراحل إنشائه وحتى الانتهاء منه، فسيؤدي إلى حصر 26 عيادة رعاية صحية رئيسية في المنطقة المغلقة، علماً أن هذه المراكز تقدم خدمات مثل: التطعيم، وخدمات العلاج التي تشمل الأطباء العامين، وخدمات المختبر، والتخطيط الأسري، ورعاية الأسنان، ومعالجة الأمراض النسائية والأطفال، ووحدات التصوير بالأشعة، وهذا يعني شردمة لشبكات الرعاية الصحية المحلية وأنظمة التحويل. (خطة التنمية متوسطة المدى، 2005-2007)

## هـ- الخدمات الصحية التي تقدمها وزارة الصحة:

يتكون القطاع الصحي من خمسة مكونات: القطاع الحكومي، قطاع المنظمات غير الحكومية، القطاع الصحي الخاص، القطاع الصحي التابع لوكالة الغوث الدولية لإغاثة وتشغيل اللاجئين، والخدمات الطبية العسكرية.

وسنركز هنا على القطاع الصحي الحكومي الذي يُشغّل 24 مستشفى من أصل 78 مستشفى في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن هذه المستشفيات تحتوي على 57% من إجمالي عدد الأسرة في جميع المستشفيات، أما فيما يتعلق بمرافق الرعاية الصحية الأولية لوزارة الصحة، فقد بلغت 413 مرفقاً صحياً من أصل 651 مرفقاً صحياً. (الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة، 2008)

وحسب مسح مقدمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها. 2005 - النتائج الأساسية. فإن الخدمات الصحية المقدمة للمواطن الفلسطيني من قبل وزارة الصحة الفلسطينية تشكل حوالى 46.1% من الزيارات السنوية. أما نسبة مساهمة القطاع الخاص في الزيارات السنوية. 21.4%. والمنشآت الصحية التابعة لقطاع وكالة الغوث الدولية بلغت مساهمتها 19.7%. وقطاع المنظمات غير الحكومية حوالى 12.7% من الزيارات التي نفذت في العام نفسه.

هناك عدة أنواع من الخدمات الصحية. هي:

- 1) الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة.
- 2) الرعاية الثانوية والثالثية.

وسنتعمق هنا في خدمات الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة. حيث تعتبر العمود الفقري للخدمات الصحية. والأداة الأساسية في المحافظة على الوضع الصحي للشعب الفلسطيني وتعزيزه وتحسينه.

## برنامج الرعاية الصحية الأولية

### أ- برامج الرعاية الصحية الأولية

وتتكون برامج الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة من البرامج الرئيسية التالية:

- 1) برامج الطب الوقائي.
- 2) برامج الصحة المجتمعية.
- 3) برامج صحة البيئة.
- 4) برامج دائرة التغذية.
- 5) برامج مختبر الصحة العامة.
- 6) الصحة المدرسية.
- 7) الصحة النفسية المجتمعية.

ويتكون كل برنامج من البرامج السابقة من عدة برامج فرعية. لكننا سنتعرض بالتفصيل إلى برنامجين فقط. هما: برنامج الصحة المجتمعية وبرنامج دائرة التغذية. ويشمل برنامج الصحة المجتمعية:

- 1) برنامج الأمومة والطفولة.
- 2) برنامج الحمل الخطر.
- 3) برنامج تنظيم الأسرة.
- 4) برنامج فحص الثدي.
- 5) برنامج مسح عنق الرحم.
- 6) برنامج الزيارات المنزلية.
- 7) البرنامج الشامل لأمراض الطفولة.

أما برنامج دائرة التغذية. فيشمل:

- 1) برنامج فقر الدم.
- 2) برنامج توفير فيتامين A وفيتامين D.
- 3) برنامج مكافحة نقص اليود.
- 4) برنامج تدعيم الطحين.

وارتأينا هنا التعمق في هذين البرنامجين فقط بسبب ضيق الوقت. وكونهما يمسان المرأة بشكل مباشر. (الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة، 2008)

وتعمل وزارة الصحة بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان على دمج الصحة الإيجابية في نطاق الرعاية الصحية الأولية. (الأهداف الإنمائية للألفية، 2002)

## ب- مرافق الرعاية الصحية الأولية

ختل وزارة الصحة موقع الصدارة باعتبارها المزود الأكبر لخدمات الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة، فهي تشغل 413 مرفق رعاية صحية أولية وصحة عامة. وهذا يشكل ما نسبته 63.4% من هذه المرافق الموجودة في الأراضي الفلسطينية، فيما تشغل المنظمات والمؤسسات الأهلية ما نسبته 28.4%، ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين 8.2%.

## ج- تصنيف مرافق الرعاية الصحية الأولية

### المستوى الأول:

عبارة عن مرفق صحي يزود بمرشدة صحية واحدة أو ممرضة لخدمة موقع سكاني فيه أقل من 2000 نسمة. والخدمات المقدمة ضمن هذا المستوى تشمل ما يلي:

- أ- الخدمات الوقائية.
- ب- صحة ورعاية الأم والطفل والتحصين.
- ج- خدمات الإسعاف الأولي.
- د- طبيب عام يزور المركز من مرة إلى مرتين أسبوعياً.

### المستوى الثاني:

يعمل فيه طبيب عام وممرضة ضمن تجمع سكاني يتراوح ما بين 2001-6000 نسمة. ويقدم الخدمات التالية:

- أ- الخدمات الوقائية.
  - ب- الخدمات العلاجية العامة.
  - ج- بعض الفحوصات المخبرية.
- وتقدم الخدمات السابقة طوال أيام العمل الأسبوعية.

### المستوى الثالث:

يقدم بالإضافة إلى خدمات المستويين الأول والثاني استشارات تخصصية لرعاية الأمومة والطفولة وخدمات مخبرية أساسية. ويتراوح عدد سكان التجمع الذي تقدم به الخدمات ضمن هذا النوع ما بين 6001-12000.

### المستوى الرابع:

يعتبر هذا المستوى مركزاً صحياً شاملاً، فبالإضافة إلى الخدمات التي تقدّم ضمن المستوى الثالث، يقدم هذا المستوى استشارات تخصصية متنوعة، وخدمة الإرشاد النفسي، والخدمات السنّية، وخدمات الفحص بالأشعة السينية. وبلغ التجمع السكاني الذي تتاح له هذه الخدمة ما يزيد على 12000 نسمة. (الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة، 2008)

## د- توزيع العاملين في مرافق الرعاية الصحية الأولية

ينبنى على تصنيف المستويات المختلفة لمرافق الرعاية الصحية الأولية توزيع العاملين في هذه المرافق. وبالرغم من تفهمنا لمحدوديات وزارة الصحة في تقديم الخدمات، فإنه من الملاحظ أن التجمعات السكانية الصغيرة هي التي تعاني فيها النساء بشكل أكبر للوصول إلى الموارد المختلفة، بما فيها الخدمات الصحية. لذا، فمن الضروري خلق آليات أكثر مرونة للوصول إلى الفئات المستهدفة في التجمعات السكانية الصغيرة، هذا من جانب، أما إذا تطرقنا إلى توزيع العاملين في مرافق الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة حسب المستويات لتقديم الخدمات، فإننا نجد ما يلي:

يُحرّم المستوى الأول من الخدمات الصحية، إن جاز التعبير، ضمن مفهوم الصحة الإيجابية، بشكل كامل، فلا تتوفر في الموقع (قابلة أو أخصائي توليد وأمراض نسائية، أو أخصائي فحص بواسطة الالتراساوند)، وهذا ينبنى عليه العديد من المخاطر الصحية التي تنعكس سلباً على صحة النساء وأطفالهن.

أما المستوى الثاني، وهو وإن توفرت فيه قابلة، فإن وجود طبيب أخصائي توليد وأمراض نسائية بدوام جزئي هو جيد إذا أردنا أن ننظر إلى نصف الكأس الفارغ إلا أنه ليس كافياً، ويجب أيضاً ضمن هذا المستوى إيجاد آليات للتقليل من معاناة النساء وتأثيرات الأوضاع الصحية المختلفة عليهن. وسيتم إرفاق الجدول الخاص بتوزيع العاملين في مرافق الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة حسب ما ورد في الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة لعام 2008.

## هـ- المستفيدون من الخدمات الصحية

يشير مسح مقدمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها (-2005 النتائج الأساسية) إلى أنه عند دراسة نسبة المشاكل الصحية وتوزيعاتها على القطاع الصحي الذي توجهوا إليه للاستشارة الطبية، نجد أنه في القطاع الحكومي احتلت الاستشارات بسبب رعاية أمومة وطفولة أو تنظيم أسرة أو ولادة أعلى نسبة، أي بواقع 26.9% من أسباب الاستشارات، وفي قطاع المنظمات غير الحكومية بلغت النسبة 22.5%، ليأتي بذلك في المرتبة الثانية بعد القطاع الحكومي، وفي القطاع الخاص بلغت النسبة حوالي 14.4%، واحتلت المرتبة الثالثة.

ونستدل من الإحصاءات السابقة على أن القطاع الحكومي يستقطب أعلى نسبة من المتوجهين لتلقي رعاية أمومة وطفولة أو تنظيم أسرة أو ولادة، وهذا يدل على أهمية الخدمات التي يقدمها القطاع العام.

تفتقر الإحصاءات المتوفرة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول المستفيدين من الخدمات الصحية إلى اعتماد الجنس كأحد المتغيرات المهمة للمستفيدين من البرامج الصحية المختلفة، وهذا يعتبر مشكلة أساسية في النظر إلى فجوات النوع الاجتماعي. وكذلك لم يعط المسح نفسه معلومات عن المستفيدين من خدمات الرعاية الصحية الأولية والرعاية الصحية الثانوية بالتفصيل مثلما وضحها للقطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية، وهذا يؤكد ما ورد في الأهداف الإنمائية للألفية في مجال صحة الأمومة، حيث تم وصف قدرات التقييم والمتابعة لهذا المجال من حيث القدرة على جمع البيانات وجودتها والمتابعة الإحصائية ودمج التحليل الإحصائي في السياسات والخطط وآليات تخصيص الموارد وآليات المتابعة والتقييم بأنها جميعها ضعيفة.

وعدم اعتماد الجنس كمؤشر أساسي في جمع البيانات الصحية السابقة. وكذلك عدد النساء اللواتي يشملهن التأمين. مثلاً، أو المستفيدات من برامج الرعاية الصحية يشكك بوجود خطط تعكس احتياجات النوع الاجتماعي. وبالتالي تخصيص موارد تتلاءم مع هذه الاحتياجات أي وجود موازنة تتحسس للنوع الاجتماعي. وهذا ما سنتعمق في دراسته لاحقاً.

والأساس العلمي الذي نركز عليه هنا في ضرورة اعتماد الجنس أن هناك أمراضاً تختلف بين الذكور والإناث. وإذا كانت المرأة أقوى من ناحية بيولوجية في الفئة العمرية ما بين 0-6 شهور، فالإناث يعيشن أكثر من الذكور ضمن هذه الفئة. لكن، لاحقاً لهذا العمر، فإن الإناث يتعرضن للأمراض لأسباب لها علاقة بالاهتمام والرعاية الاجتماعية.

كما تؤثر أنماط العمل لكل من الذكور والإناث والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لكل منهما على نوع الأمراض التي من الممكن أن يتعرضوا لها. (دليل إدماج الإرشاد النفسي والاجتماعي والقانوني في خدمات الصحة الإيجابية، 2005)

وهذا ما يؤكد أهمية مراعاة النوع الاجتماعي عند وضع الخطط الصحية وما ينبني عليها من موازنات.

## الموازنات

ولتنفيذ البرامج المختلفة، لا بد من توفر موازنات. «وتعرف الموازنة العامة في فلسطين بأنها برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية الفلسطينية وإيراداتها لسنة مالية معينة. ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والتحصيلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات الأخرى. بكلمات أخرى، فإن الموازنة العامة تتكون من جزئين أساسيين: الإيرادات (الضريبية وغير الضريبية) والنفقات (الجارية والرأسمالية)». (الشثاقي، 2007، ص3)

وأصبح الحديث عن الموازنات، بشكل عام، لا يفي بالغرض. فقد برزت الحاجة لوجود موازنات حساسة للنوع (الجندر)، والتي عُبر عنها بأكثر من مصطلح. وهي: «الموازنات الحساسة للنوع (الجندر)» و«موازنات النوع (الجندر)». و«موازنات المرأة»، و«قوائم موازنات المرأة». إلا أن جميع المصطلحات السابقة تدل على عمليات وأدوات متنوعة تهدف إلى تسهيل إجراء عمليات تقييمية للتأثيرات النوعية (الجندرية) على الموازنات الحكومية.

وإن تجاهل التأثيرات المرتبطة بالنوع (الجندر) على السياسة لا يشكل حياً نوعياً (جندياً)، وإنما ما يُعرف من قبيل العمى النوعي (الجندي). (الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي، 2007)

## أ- أدوات تحليل الموازنات من منظور نوع اجتماعي

هناك أربع أدوات تستخدم في هذا المجال. وهي:

1) تحليل الإيرادات من منظور النوع الاجتماعي.

- (2) تحليل تأثيرات النفقات العامة من منظور النوع الاجتماعي. وهو أكثر شيوعاً.
- (3) تحليل وتقييم نجاعة السياسات الكلية من منظور النوع الاجتماعي.
- (4) تحليل التقارير عن الانعكاسات والدلالات الجندرية للموازنة الصادرة عن وزارة ما أو دائرة حكومية بعينها. (عبد الكريم، 2005)

وسنعمد نحن في هذه الدراسة التي تستهدف وزارة الصحة - برنامج الرعاية الصحية الأولية على استخدام أداة التحليل الثانية. والتي تعتمد على تحليل تأثيرات النفقات العامة من منظور النوع الاجتماعي لكونها الأداة الأكثر شيوعاً. أما بالنسبة للأداة الأولى التي تتعلق بتحليل الإيرادات، فإن إيرادات وزارة الصحة لا تشكل نسبة كبيرة، وبذلك سيكون هناك ضعف في مخرجات تحليل تلك الإيرادات فيما يخص النفقات العامة. فهذا التحليل يُستخدم على المستوى الكلي للدولة، وذلك من خلال بناء نموذج للاقتصاد الكلي وفحص العلاقات في التأثير. أما فيما يخص تحليل التقارير وانعكاساتها من منظور النوع الاجتماعي، فإن هناك صعوبة في الوصول إلى هذا النوع من التقارير لأن فيها نوعاً من الخصوصية، وكذلك لأن بناء التقرير لا يتطرق إلى النوع الاجتماعي. فيتهم الحديث عن عدد المرضى مع عدم وجود إشارة إلى مكان السكن والجنس والوضع الاقتصادي.

## ب- مصروفات وزارة الصحة

تعتبر الموازنة أداة الحكومة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة، وتعتبر متغيرات الموازنة أدوات للسياسة المالية الحكومية التي تسعى إلى تحقيق مرحلي للأهداف العامة والتفصيلية لخطط التنمية، سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية، طويلة المدى أم قصيرة. (عبد الرازق، 2002)

وفيما يخص مصروفات القطاع الصحي المختلفة، فإن 49.3% من إجمالي المصروفات هي رواتب الموظفين، تليها المصروفات الخدمية والسلمية (37.5% من إجمالي المصروفات). أما المصروفات على الضرائب والرسوم غير المباشرة، فبلغت 7.9% من إجمالي المصروفات، في حين بلغت المصروفات على الاستهلاك ما نسبته 5.3% من إجمالي المصروفات للقطاعات الصحية العاملة في الأراضي الفلسطينية.

وتشكل المصروفات السابقة ما نسبته 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية من الإنفاق المباشر، وقدر الإنفاق غير المباشر بـ 6.4% اعتماداً على الطريقة غير المباشرة. وقد تمت معادلة الإنفاق الخاص وغير الحكومي بمعامل تضخم قدره 1.1، وعند استخدام معامل تضخم قدره 1.5 لكلا القطاعين للمصروفات المبلغ عنها سترتفع قيمة الإنفاق الصحي من الناتج المحلي إلى 7.1% (مسح مقدمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها، 2005)

## ج- موازنة وزارة الصحة

بالنظر إلى موازنة وزارة الصحة للسنة المالية 2008 بشكل خاص، فإننا نجدتها تقسم إلى ثلاثة أقسام رئيسية، تتفرع نفقاتها حسب ما يلي- ضمن السنوات المالية: 2006 و 2007 (موازنة فعلية) و 2008 (موازنة تقديرية):

## 1) وزارة الصحة

وتوزعت نفقاتها إلى ما يلي:

- الرواتب والأجور.
- النفقات التشغيلية.
- النفقات التحويلية.
- الأجهزة والمعدات والآلات.
- الأبنية والإنشاءات.
- الأثاث.
- أخرى/ تشغيلية.

## 2) وزارة الصحة - المركزية

وتقسم نفقاتها إلى ما يلي:

- الرواتب والأجور.
- النفقات التشغيلية.
- النفقات التحويلية.
- الأجهزة والمعدات والآلات.
- الأبنية والإنشاءات
- الأثاث.
- أخرى/ تشغيلية.

## 3) وزارة الصحة - علاج وإعانات

وتقسم نفقاتها إلى:

- النفقات التشغيلية.
- أخرى/ تشغيلية.

وبالنظر بشكل عام إلى البنود الأساسية للموازنة. وضمن المستويات الثلاثة. وللسنة المالية 2008. وبما احتوته من موازنات فعلية أو تقديرية من 2006-2008. فإننا نجد ما يلي:

- 1) تعالج موازنة وزارة الصحة احتياجات هذا القطاع بشكل عام. وليس ضمن أقسامه المختلفة أو فئاته المختلفة. سواء حسب النوع الاجتماعي أو الفئة العمرية.
- 2) وجود الموازنة بهذا الشكل لا يتيح الفرصة المناسبة للباحث للنظر إلى الأقسام المختلفة داخل القطاع وعقد المقارنات بين الأقسام المختلفة من حيث الموازنات وعكسها لاحتياجات النوع الاجتماعي.
- 3) تتركز موازنة هذا القطاع في البندين المتعلقين بالنفقات: الرواتب والأجور. والنفقات التشغيلية. وهذا يتلاءم وكون هذا القطاع خديماً. لكن. وللتحليل العميق. فإننا بحاجة لمعرفة توزيع العاملين/ات على الوظائف المختلفة. وهذا ما سنناقشه لاحقاً.
- 4) لم تنعكس الأهداف الصحية الاستراتيجية لوزارة الصحة. التي تم ذكرها سابقاً في هذه الدراسة. على موازنة الوزارة.

وليسنى لنا استكمال الصورة. ولأنه عادة ما يتم إعداد الموازنة المنفصلة بناء على الخطة ذات السنوات العديدة. فلا بد من التطرق إلى الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة -2008 2010 لإلقاء نظرة عامة عليها قبل التطرق إلى برنامج الرعاية الصحية الأولية ضمن هدفين جزئيين هما: (توفير خدمات رعاية صحية أولية شاملة متضمنة برامج الصحة المجتمعية وصحة المرأة والصحة الإيجابية. بالإضافة إلى برامج دائرة التغذية بشكل خاص). وارتأينا هنا التعمق في هذين البرنامجين. فقط. بسبب ضيق الوقت وكونهما يمسان المرأة بشكل مباشر. وبما إن الخطط هي الأساس في تخصيص الموارد. فلا بد هنا من تحليل خطة الاستراتيجية الوطنية للصحة: خطة التنمية متوسطة الأمد (2008-2010) لما لها من أهمية في تحديد موازنة الوزارة. وتشكل الخطط الأساس الفعلي لترجمة السياسات والقوانين والأهداف الاستراتيجية الصحية على أرض الواقع ضمن الإمكانيات المادية المتوفرة.

# خطط برامج الرعاية الصحية الأولية

## أ- تحليل خطط برامج الرعاية الصحية الأولية

وتتكون برامج الرعاية الصحية الأولية والصحة العامة من أكثر من برنامج. إلا أننا سنتطرق في تحليل الخطة، فقط، إلى برنامج الأمومة والطفولة، وبرنامج دائرة التغذية. ونلاحظ أنه تم تضمين الخدمات السابقة من خلال الهدف الاستراتيجي، والذي يتمثل في تحقيق أفضل النتائج من خلال الخدمات الصحية المقدمة، باعتبار توفر خدمات رعاية صحية أولية شاملة متضمنة برامج الصحة المجتمعية وبرامج صحة المرأة والصحة الإيجابية شاملاً الأنشطة التالية:

- 1) تحصين الأطفال ضد الأمراض السارية.
- 2) رفد المرافق الصحية بالكوادر والأجهزة اللازمة لتقديم خدمات الرعاية الأولية الشاملة.
- 3) تطبيق دلائل علاجية حول رعاية الأم والطفل (فقر الدم لدى الحوامل، توفير المتطلبات الغذائية، رعاية ما قبل الحمل وبعد الولادة، الرضاعة الطبيعية، والحوامل اللواتي يزنن الطبيب في الثلث الأخير من الحمل).
- 4) تحسين برنامج الوقاية من سرطان الرحم.
- 5) تحسين برنامج الوقاية من سرطان الثدي.
- 6) توسيع عمل عيادات الصحة الإيجابية، وتدريب الكوادر الفنية وتطبيق الدلائل.
- 7) تأهيل غرف الولادة في 6 مستشفيات.
- 8) مكافحة الأمراض المنقولة جنسياً.
- 9) مكافحة أنفونزا الطيور.
- 10) مكافحة مرض السل.
- 11) مكافحة الأمراض حيوانية المنشأ.

وتم التطرق إلى جانب الرعاية الصحية الأولية في البند المتعلق بتوفير بنية تحتية كفؤة وفعالة لتقديم الخدمات الصحية من خلال بناء 4 مديريات للصحة في مناطق مختلفة وتأثت و تجهيز مركز صحي وبناء و تجهيز 30 عيادة من المستوى الثاني والثالث في الضفة وغزة.

وبالإضافة إلى شمل مرافق خدمات الرعاية الصحية الأولية ضمن الهدف المتعلق بتطوير نظم المعلومات الصحية للحصول على بيانات دقيقة وصحيحة وفي الوقت المناسب. نلاحظ أن جميع الأنشطة التي تم التطرق إليها ضمن الأهداف الاستراتيجية العامة والخاصة للخطة برز فيها ما يلي:

- 1) تعاملت مع الوضع الصحي العام من دون التركيز على خصوصيات كل من الرجال والنساء في هذا الموضوع، باستثناء بعض برامج صحة المرأة والصحة الإيجابية، والتي بدورها ترتبط بالإيجاب بشكل مباشر.
- 2) عاجلت الخطة نسبة الأفراد المشمولين في التأمين الصحي دون الإشارة إلى نسبة خاصة للذكور والإناث، حيث يعاني الأفراد، بشكل عام، والمرأة، بشكل خاص، من قدرتهم على الوصول.
- 3) لم تتم الإشارة في أي من بنود الخطة على مراعاة الوزارة الأثر الناتج عن كل هدف من ناحية نوع اجتماعي، أي الأثر على كل من الرجال والنساء.

4) أشارت الخطة إلى توفر عددٍ كافٍ ومؤهلٍ من الموارد البشرية المدربة دون الإشارة إلى اعتمادها على الأقل مبدأً المساواة وعدالة الفرص بين العاملين/ات من الموارد البشرية.

5) افتقرت البيانات التي بُنيت عليها الخطة من متغير مهم وهو متغير الجنس. فتم التعامل على سبيل المثال وليس الحصر. في البيانات المتعلقة بالكوادر البشرية العاملة في القطاع الصحي ضمن متغيرات (الموقع الجغرافي والتخصص) دون أخذ متغير الجنس بعين الاعتبار.

## ب- الخطة الاستراتيجية والموازنة

احتوت الخطة الاستراتيجية هذه على خمسة أهداف استراتيجية تم ذكرها سابقاً في هذه الدراسة. والجدول المرفق يبين الميزانيات الخاصة بتحقيق كل هدف للسنوات من 2008-2010.

إجمالي الميزانية بالأف \$US ونسبتها المئوية من مجمل الميزانية السنوية			الأهداف
2010	2009	2008	
265002 (49.69%)	250594 (49.68%)	238463 (49.66%)	تحقيق أفضل المخرجات من خدمات الرعاية الصحية
395 (0.01%)	364 (0.07%)	278 (0.06%)	ضمان استمرارية تمويل القطاع الصحي
740 (0.14%)	763 0.15%	1022 (0.02%)	توفر بنية تحتية كفوءة وفعالة لتقديم الخدمات الصحية
246 (0.05%)	223 (0.044%)	133 (0.03%)	ضمان موارد بشرية كافية وملائمة
266937 (50.05%)	252450 (50.05%)	240281 (50.04%)	تعزيز وتطوير عملية التخطيط والإدارة ورسم السياسات
533320	504394	480177	المجموع

وقد وُجدت الرعاية الأولية في الهدف الأول من باب توفر خدمات رعاية صحية أولية شاملة متضمنة برامج الصحة المجتمعية وبرامج صحة المرأة والصحة الإيجابية. وكذلك ضمن الهدف الثالث من باب تطوير البنية التحتية للرعاية الصحية. وهذا بالطبع ضمن التكاليف المباشرة لبرنامج الرعاية الصحية الأولية. وهناك بالتأكيد وجود لبرنامج الرعاية الصحية الأولية في الأهداف جميعها. ولكن ربما بطريقة غير مباشرة. فمثلاً عندما نتحدث عن الأهداف الأخرى مثل ضمان استمرارية تمويل القطاع الصحي. والهدف الرابع ضمان موارد بشرية كافية وملائمة. وحتى الهدف الخامس المتضمن تعزيز وتطوير عملية التخطيط والإدارة ورسم السياسات. فجميع هذه الأهداف لها انعكاسها على برنامج الرعاية الصحية الأولية. مثله مثل بقية البرامج المختلفة.

وقد شكلت الموازنة المباشرة الخاصة ببرنامج الرعاية الصحية الأولية بالنسب المئوية للسنوات 2008 و2009 و2010 على التوالي: (13.67%، 14.75%، 16.3%) من مجمل الميزانيات المخصصة في الخطة الاستراتيجية.

نلاحظ أن معظم ميزانية الرعاية الصحية الأولية تركزت في البند المتعلق برفد المرافق الصحية بالكوادر والأجهزة اللازمة لتقديم خدمات الرعاية الأولية الشاملة. فقد بلغت نسبتها المئوية من إجمالي ميزانية الرعاية الصحية الأولية للسنوات 2008 و2009 و2010 على التوالي: (99.6%، 99.6%، 99.6%) بهدف تأسيس مراكز صحية من المستوى الرابع. لكن لم تشر الخطة إلى المواقع الجغرافية. ونستدل من خلال مواصفات مراكز الرعاية الصحية الأولية ضمن المستوى الرابع أنه يشترط أن يكون عدد السكان في التجمع السكاني المستهدف أكثر من 12000 نسمة. وهذا يعطينا مؤشراً إلى أن المناطق المهمشة وذات الكثافة السكانية الأقل والتي تعاني النساء فيها من الوصول إلى الموارد هي غير مستهدفة ضمن هذه الرؤية. والنسب السابقة هي مرتفعة جداً إذا قورنت ببند الميزانيات الأخرى للرعاية الصحية الأولية. مثل: تطبيق دلائل علاجية حول رعاية الأم والطفل (فقر الدم لدى الحوامل، توفير المتممات الغذائية، رعاية ما قبل الحمل وبعد الولادة، الرضاعة الطبيعية، والحوامل اللواتي يزن الطبيب في الثلث الأخير من الحمل) تحسين برنامج الوقاية من سرطان الثدي. تحسين برنامج الوقاية من سرطان الرحم. توسيع عمل عيادات الصحة الإيجابية، تدريب الكوادر الفنية وتطبيق الدلائل. وبالرغم من أن هناك رؤية لزيادة هذه الخدمات على مر السنوات الثلاث من خلال جميع الخدمات السابقة. فإن ما نلاحظه أن ميزانية الرعاية الصحية الأولية، والتي ستبلغ ما بين 13-16%، تعتبر قليلة نسبياً إذا قورنت بالاحتياجات التي تغطيها. والحال كذلك إذا تم احتساب النسبة المئوية للمبالغ المخصصة بشكل مباشر لبرامج صحة المرأة والصحة الإيجابية. ووضع المبالغ المخصصة للمرافق والكوادر والأجهزة ضمن هذا البند جانباً. فإنها لا تتعدى نسبها على التوالي للسنوات 2008 و2009 و2010 (4.8%، 0.31%، 0.3%) وهي لم تحافظ على ما كانت عليه في عام 2008، بل هي أيضاً في تناقص. وهذا مؤشر خطير بالنسبة للتوجه للاهتمام بصحة المرأة.

## ج- الموارد البشرية

تعتبر وزارة الصحة حسب مسح مقدمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها، 2005 - النتائج الأساسية، المشغل الرئيسي لحوالي 41.0% من إجمالي العاملين في القطاع الصحي. ثم القطاع الخاص والقطاع غير الحكومي بواقع 27.0% و26.0% على التوالي. بينما تشغل وكالة الغوث 6.0% من جميع العاملين في القطاع الصحي، والذي تنفق عليه وزارة الصحة 58.7% من إجمالي مصروفاتها.

وبالرجوع إلى آخر هيكلية معتمدة لوزارة الصحة، فإننا نجد أن العاملين/ات يتوزعون على الوظائف الإدارية كما يلي:

جدول رقم (1): توزيع الوظائف الإدارية في وزارة الصحة حسب الجنس

المجموع	العدد والنسب المئوية		المسمى الوظيفي
	إناث	ذكور	
1	0	1(100%)	وكيل وزارة
1	0	1(100%)	وكيل مساعد
18	2(11%)	16(89%)	مدير عام
8	1(12.5%)	7(87.5%)	مدير إدارة
23	2(8.7%)	21(91.3%)	مدير إداري
16	3(12.7%)	13(81.3%)	مدير
22	7(31.8%)	15(68.2%)	مدير دائرة
5	2(40%)	3(60%)	نائب مدير
13	5(38.5%)	8(61.5%)	مساعد إداري
138	67(48.6%)	71(51.4%)	رئيس قسم - شعبة
45	19(42.2%)	26(57.8%)	محاسب
300	171(57%)	129(43%)	كاتب
87	87(100%)	0	سكرتيرة
47	13(27.7%)	34(72.3%)	مأمور مستودع
34	7(30.6%)	27(79.4%)	مهندس
11	5(45.5%)	6(54.5%)	مبرمج
328	73(22.3%)	255(77.7%)	عامل
45	0	45(100%)	فني صيانة

وبالرجوع إلى آخر هيكلية معتمد لوزارة الصحة. فإننا نجد أن العاملين/ات يتوزعون على الوظائف الفنية كما يلي:

جدول رقم (2): توزيع الوظائف الفنية في وزارة الصحة حسب الجنس

المجموع	العدد		المسمى الوظيفي
	إناث	ذكور	
7	0	7(100%)	مدير صحة
12	0	12(100%)	مدير مستشفى
7	1(14.3%)	6(85.7%)	نائب مدير صحة
390	38(9.7%)	352(90.3%)	طبيب عام
167	14(9.4%)	153(91.6%)	طبيب أخصائي

42	(26.2%)11	(73.8%)31	طبيب أسنان
26	(69.2%)18	(30.8%)8	معلم تريض
1325	(65.3%)867	(34.7%)458	مرض
139	(100%)139	0	قابلة
12	0	(100%)12	فني أجهزة طبية
55	(3.6%)2	(96.4%)53	فني أشعة
20	(15%)3	(85%)17	فني تخدير
3	0	(100%)3	فني تخطيط دماغ
13	7	(46.2%)6	فني علاج طبيعي
235	(54.5%)128	(45.5%)107	فني مختبر
122	(75.4%)92	(24.6%)30	صيدلي
81	(53%)43	(47%)38	مساعد صيدلي
2	(100%)2	0	معالج تشغيلى
67	(31.3%)21	(68.7%)46	مفتش صحي
102	(96%)98	(4%)4	مرشد صحي
11	(62.7%)8	(27.3%)3	مثقّف صحي
16	(81.2%)13	(18.8%)3	مرشد نفسي
20	(90%)18	(10%)2	باحث اجتماعي
4	(100%)4	0	مشرف
2	(50%)1	(50%)1	أخصائي تغذية
34	(20.6%)7	(79.4%)27	طاه
14	(92.9%)13	(7.1%)1	مدبرة منزل
7	(100%)7	0	خياط
1	0	(100%)1	حلاق

من خلال النظر إلى الجدول رقم (1) بتعمق نجد ما يلي:

(1) بلغت نسبة النساء في الإدارة العليا (وكيل وزارة، وكيل مساعد، مدراء عامين) 10% من هذه الوظائف، وهذا يعني أن مواقع صناعة القرار، بما فيها تحديد الميزانيات، يسيطر عليها الرجال. وهذا ما ينعكس سلباً على تمثيل النساء في صناعة القرارات التي تتعلق بالموضوع الصحي. بما فيه من خصوصية تحتاج إلى تمييز إيجابي للنساء لسببين: الأول أن المرأة هي التي تنكبد تبعات الإيجاب الصحية وما ينهني عليه من مخاطر على صحة المرأة. مثل متابعة الحمل عند طبيب أخصائي أو الإيجاب في المستشفيات... إلخ. لذا فإن لها الحق بالقدر المتساوي في حده الأدنى مع الرجل في تحديد أولويات هذا القطاع.

والسبب الثاني أن المرأة هي أيضاً من ترعى المرضى من أفراد أسرته. وهذا ما يحاول مقدم الخدمات الصحية القيام به. حيث يقوم بإخراج المرضى من المستشفيات بسرعة أكبر بهدف نقل تكاليف الخدمة إلى الاقتصاد الإيجابي غير مدفوع الثمن.

- (2) بلغ وجود النساء في الإدارة المتوسطة والتي شملت (مدراء الإدارات، والمدراء الإداريين، ومدراء الدوائر ونواب المدراء) ما نسبته 20%.
- (3) أما المساعدون الإداريون ورؤساء الأقسام والشُّعب والمحاسبون، فقد بلغت نسبة النساء في هذه الوظائف ما نسبته 46%.
- (4) أما وظائف الكاتبات والسكرتاريا وأمور المستودع، فقد تدنت نسبة وجود الرجال في هذه الوظائف إلى حوالي 38%.

وبالنظر إلى جدول رقم (2)، والذي يمثل الوظائف الفنية، نلاحظ ما يلي:

- (1) بلغت نسب النساء في إدارة المستشفيات والصحة وكذلك النواب من النساء في إدارة المستشفيات والصحة 3.8%.
- (2) الطبيبات من النساء بلغت نسبتهن 10%.
- (3) وتدنت نسبة تمثيل الذكور في التمريض والقبالة وتعليم التمريض إلى ما نسبته 31.3%. وهذا مرتبط بالنظرة إلى دور المرأة من باب رعاية أفراد أسرتها.
- (4) أما المهن الفنية المختلفة، فقد بلغت نسبة النساء فيها 41.4%، إلا أن هناك تفاوتاً داخل هذه المهن بين احتلال الذكور والإناث لها، فمثلاً تفوقت نسبة الإناث عن الذكور في مهن مثل فني المختبرات، وتدنت في مهن مثل الأشعة، ولم توجد الإناث قطعياً في مهن مثل فني الأجهزة الطبية، وتخطيط الدماغ. وهذا يدل على أن هناك مهناً لم تطرقها في مجال الصحة النساء بعد.

وقد أوضح مدير الشؤون الإدارية والمالية أن هناك تخصصات، مثل العلاج الطبيعي، يتم فيها طلب تعيين ذكور من قبل المستشفيات بسبب خصوصية الوضع، وكذلك التخصصات مثل الباطني والجراحة للرجال، أيضاً يفضل أطباء ذكور، وكذلك مهن فني الأشعة لا يحيد وجود نساء لأن هذا النوع من العمل يؤثر على صحة المرأة في فترات الإحجاب. هناك مشاكل تواجهها الوزارة في نظام العمل 24 ساعة، خصوصاً عند النساء المتزوجات، وتوجد نساء يرفضن العمل ضمن المستشفيات ويفضلن العمل في المراكز الصحية، وهناك مرضيات يرفضن الخروج من المنطقة بسبب المناوبات الليلية، وتحاول الوزارة حل هذه المشكلة من خلال زيادة التعيينات حتى يتم لاحقاً نقلهن على مواقع أخرى ملائمة.

## إدارة صحة المرأة

لا بد من خلال هذه الدراسة أن نتطرق إلى وجود هذه الإدارة للتدليل على محاولات الوزارة لمراعاة الأوضاع الصحية للمرأة التي تحتاج إلى رعاية صحية خاصة، وحتى ولو لم ننظر إليها على أنها كافية لمأسسة موازنة حساسة للنوع الاجتماعي، فإنه الجاز مهم يجب التطرق إليه.

فجاء تأسيس الوزارة إدارة صحة المرأة من باب الإقرار بخصوصيتها الصحية، والتي أُنجزت منذ إنشائها وحتى عام 2002، تاريخ صدور التقرير الحكومي حول أوضاع المرأة الفلسطينية: خمس سنوات بعد بيجين 1995-2000، ما يلي:

- 1) زيادة دعم الخدمات الصحية الإيجابية، من خلال إدماج خدمات الصحة الإيجابية وتنظيم الصحة في خدمات الرعاية الصحية الأولية.
- 2) الاهتمام بقضايا النوع الاجتماعي، كالعادل والمساواة وتقوية المرأة في الصحة الإيجابية.
- 3) رفع مستوى وعي الرجال والمراهقين في قضايا الصحة الإيجابية.
- 4) لتنسيق مع وكالة الغوث الدولية والمنظمات غير الحكومية، من أجل توسيع خدمات الصحة الإيجابية في المناطق الريفية لتجنب الازدواجية في تقديم الخدمات.
- 5) تنفيذ نشاطات بحثية خاصة بصحة المرأة والصحة الإيجابية، لتحديد المشاكل الصحية الرئيسية التي تواجه المرأة الفلسطينية، من أجل اتخاذ القرارات التي تحل هذه المشاكل.
- 6) عمل نظام اتصال ومعلومات (IEC) خاص بصحة المرأة والصحة الإيجابية.
- 7) إنشاء نظم معلومات وطنية خاصة بالصحة الإيجابية وبصحة المرأة، بالتنسيق مع الإحصاء الفلسطيني، وبتمويل من مشروع الأمم المتحدة للسكان (UNFPA) واليونيسف، وتم في هذا المجال التنسيق مع جميع مقدمي خدمات الصحة الإيجابية والمؤسسات الممولة، لتجنب الازدواجية وإهدار الموارد.
- 8) إدماج الأمراض المنقولة بالجنس (STD s) في خدمات رعاية الام والأطفال في الرعاية الصحية الأولية.
- 9) تعزيز وتشجيع الرضاعة الطبيعية الكاملة.
- 10) التدريب وتطوير مهارات الكوادر الطبية حول صحة المرأة والصحة الإيجابية.
- 11) تنفيذ برنامج مسحي خاص بالكشف المبكر عن سرطان عنق الرحم وسرطان الثدي.
- 12) تطوير استراتيجية صحة المرأة الخمسية (1999-2003) بدعم من مشروع الأمم المتحدة للسكان (UNFPA).
- 13) تطوير معايير وطنية وقواعد عمل وبروتوكولات خاصة بالصحة الإيجابية، بالتنسيق مع وكالة الغوث الدولية والمنظمات غير الحكومية.
- 14) لعب دور مهم في إعادة صياغة القوانين والتشريعات لرفع سن الزواج للنساء ليصبح 18 عاماً.
- 15) المشاركة في كل المؤتمرات الخاصة بالمرأة والسكان.
- 16) ومن المبادرات على الصعيد الصحي اهتمام المانحين بعد توقيع اتفاقات أوصلو بدعم برامج تنظيم الأسرة (تباعد الولادات) كرد على معدلات الخصوبة العالية الحالية، وهناك مشاريع تجريبية لمنظمات حكومية ينبغي تقويمها واستيعاب خبرتها في وضع استراتيجيات أشمل. (التقرير الحكومي حول أوضاع المرأة الفلسطينية، 2002)

## توصيات لتطوير موازنات وزارة الصحة من منظور النوع الاجتماعي:

- 1) توفير قاعدة بيانات عن أوضاع المرأة والرجل الصحية والاقتصادية والاجتماعية، حيث تعتبر المعلومات أحد انواع الموارد المهمة.
- 2) أن تبني وزارة الصحة خطة المرأة الاستراتيجية، الصادرة عن لجنة التنسيق الحكومية للنهوض بالمرأة والايحاد العام للمرأة الفلسطينية في حزيران 1997 انسجاماً مع برنامج بيجين، والتي يعتبر

المجال الصحي فيها أحد مكونات المجال الاجتماعي الذي يشكل أحد أهداف الاستراتيجية. ليكون جزءاً من الأهداف الاستراتيجية للوزارة. ويشتمل هذا الهدف على ما يلي:

■ زيادة إمكانية حصول المرأة طيلة دورة الحياة على الرعاية الصحية والمعلومات والخدمات بأسعار ميسورة وذات نوعية جيدة.

■ زيادة المستشفيات التخصصية التي تعنى بالأم والطفل في التجمعات المكتظة. واتخاذ كل الإجراءات الكفيلة بذلك.

■ الاضطلاع بمبادرات تراعي نوع الجنس. وتتصدى للأمراض الجنسية والإيجابية.

■ زيادة الموارد المخصصة لصحة المرأة. وتشجيع البحوث. ونشر المعلومات حول القضايا الصحية الخاصة بالمرأة.

■ رفع مستوى الوعي الصحي الوقائي. والاهتمام بالنساء من ذوات الاحتياجات الخاصة والمسنات.

(3) مراجعة وزارة الصحة موازاناتها بما يتلاءم مع احتياجات النوع الاجتماعي. والتي من الممكن الحصول عليها من قاعدة البيانات التي تمت الإشارة إليها في البند رقم (1). فكثير من الأحيان ما ترتبط المشكلة الصحية للنساء بجانب اجتماعي.

(4) زيادة الموازنات الخاصة للرعاية الصحية. وبشكل خاص توفير رعاية صحية أولية شاملة متضمنة برامج الصحة المجتمعية وبرامج صحة المرأة والصحة الإيجابية. مع مراعاة مساعدة النساء على الوصول إلى المعلومات والخدمات الصحية المناسبة من مختلف الفئات العمرية والمواقع الجغرافية والمستويات التعليمية. ودعمها بمنظومة قوانين تتيح للنساء التحكم بمصيرهن على مستويات الصحة الإيجابية المختلفة. فالموازنات هي وسيلة لتحقيق الأهداف. والموازنات يجب أن تتبع السياسات وليس العكس.

(5) تبنى اتفاقات حقوق الانسان المختلفة. والتي ورد ذكرها في هذه الدراسة كإطار يحكم قانون الصحة الفلسطيني.

(6) إتاحة الفرصة بالتنسيق مع الجامعات والمعاهد لإعداد استراتيجيات وطنية تتيح للنساء دخول منافذ مهنية جديدة بالاستفادة من نتائج هذه الدراسة التي بينت المنافذ المهنية التي لا يتم اعتبارها من مجالات المرأة.

(7) زيادة تمثيل النساء في مواقع صنع القرار. وإتاحة الفرصة الكافية لهن للتدريب والتأهيل. لتمكينهن من الوصول إلى المناصب الإدارية العليا للتمكن من عكس احتياجات النساء ليس بشكل صوري وإنما بشكل فعلي.

(8) وجود آليات تفحص التأثيرات على النساء جراء السياسات الصحية المختلفة. بما فيها استخدام الوقت الناتج عن رعاية المرأة للمرضى. حيث عادة ما يميل القطاع الصحي الرسمي إلى تخفيف العبء عن كاهله وإعطاء المرأة هذا العبء لرعاية المرضى في الأسرة.

(9) وجود سياسات صحية بديلة تتلاءم وحالات الأزمات التي تتعرض لها الأراضي الفلسطينية. بشكل خاص. حتى لا تعاني النساء مثلما حدث في الانتفاضة الثانية. والتي سببت وفاة العديد من النساء والأطفال أو تعريض حياة النساء للخطر بسبب الولادات على الحواجز. وذلك من خلال إقامة مراكز رعاية صحية أولية من المستوى الرابع في مختلف المناطق. وبشكل أساسي في المناطق المهمشة والنائية التي تعاني فيها المرأة. أيضا من تهميش مضاعف ناتج عن كونها أنثى ووجودها في منطقة مهمشة.

(10) زيادة الحس الجندي في الجوانب المختلفة من خلال التدريب والتأهيل للكوادر في مواقع صنع القرار لتنعكس على القرارات التي يتم تبنيها. من جهة. وعلى متلقي الخدمة بشكل مباشر من خلال توعية الكوادر التي تقدم الخدمة للنواحي الجندرية.

11) إيلاء الاهتمام بإجراء مزيد من الدراسات العميقة لهذا القطاع المهم والكبير. وعلاقته بالنوع الاجتماعي.

12) إشراك المؤسسات التي تهتم بصحة المرأة بعمل خطة وزارة الصحة. بما فيها وزارة شؤون المرأة.

## المراجع:

- أبو غزالة، هيفاء، شكري، شيرين. التنمية والنوع الاجتماعي. عمان: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2005.
- أبو غزالة، هيفاء، شكري، شيرين. الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي. عمان: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2007.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2006. مسح مقدمي الخدمات الصحية والمستفيدين منها، 2005 - النتائج الأساسية. رام الله - فلسطين.
- الأهداف الإنمائية للألفية - تقرير عن سير العمل 2002. القدس: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2002.
- المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، 2007. الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي: أوراق بحثية سياساتية.
- مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، 2005. بحث نقدي لدى تحسس القوانين الفلسطينية المتعلقة بالصحة للنوع الاجتماعي، ومدى انسجامها مع المواثيق والعهود الدولية.
- مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، 2005. مؤتمر حقوق المرأة الصحية في ظل الاحتلال.
- مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، 2005. دليل إدماج الإرشاد النفسي والاجتماعي والقانوني في خدمات الصحة الإنجابية.
- عبد الرازق، عمر. هيكل الموازنة العامة الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2002.
- عبد الكريم، نصر، وآخرون. الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2005.
- عودة، شذى. الحالة الفلسطينية وتأثيرها على صحة المرأة. رام الله: مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، 2006.
- لجنة التنسيق الحكومية للنهوض بالمرأة، 2002. التقرير الحكومي حول أوضاع المرأة الفلسطينية: خمس سنوات بعد بيجين 1995-2000.
- وزارة التخطيط. خطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007.
- وزارة الصحة، 2008. الخطة الاستراتيجية الوطنية للصحة: خطة التنمية متوسطة الأمد (2008-2010).

# نحو موازنة مستجيبة للتنوع الاجتماعي وزارة التربية والتعليم العالي

إعداد

رولا أبو دحو

ابراهيم أبو هنطش



# فهرس المحتويات

76	..... 1. المقدمة
76	..... 1.1 أهمية الدراسة
76	..... 1.2 أهداف الدراسة
76	..... 1.3 المنهجية
77	..... 1.4 إشكالات الدراسة
77	..... 1.5 محتويات الدراسة
78	..... 2. الفصل الأول: الإطار القانوني والمؤسسي لإعداد موازنة الوزارة
78	..... 2.1 سياسات الوزارة وأهداف الخطة الخمسية من منظور النوع الاجتماعي
82	..... 3. الفصل الثاني: تقييم مدى استجابة موازنة الوزارة للنوع الاجتماعي
83	..... 3.1 أهمية قطاع التعليم
84	..... 3.2 واقع ومؤشرات في قطاع التعليم
89	..... 3.3 خليل موازنة التربية والتعليم وتقييم مدى استجابتها لمتطلبات النوع الاجتماعي
95	..... 4. الفصل الثالث: ملخص النتائج والتوصيات
96	..... المراجع

## 1. مقدمة

لا تختلف الأدبيات الاقتصادية في تناولها موضوع مشاركة المرأة في عملية التنمية الاقتصادية. حيث بدأ أن هناك إجماعاً على الدور الإيجابي الذي يمكن أن تسهم به المرأة من خلال توسيع مشاركتها في جميع مراحل وضع وتنفيذ الخطط الإنمائية في مختلف دول العالم على اختلاف درجة تقدمها ونموها. بل ويتم التأكيد بشكل متزايد على أن أي عملية تنموية يشوبها الخلل في حال استبعدت النساء من مكوناتها الأساسية، سواء كمخطط أو منفذ لهذه العملية التنموية أو مستهدف منها.

ولما كانت الموازنة العامة هي إحدى الوسائل والآليات المهمة للحكومة في تنفيذ الخطط والبرامج الإنمائية الموضوعية. فإن الاهتمام بدراسة حساسية هذه الموازنة للنوع الاجتماعي ودور المرأة في إعدادها وإقرارها وتنفيذها والرقابة عليها بات من الموضوعات التي تحظى بحيز كبير في الأدبيات والدراسات التي تتناول دور المرأة في عملية التنمية وسبل تعزيز مكانتها ومشاركتها في صناعة القرار في مختلف دول العالم.

### 1.1 أهمية الدراسة

بادرت المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح) إلى تبني إجراء دراسات قطاعية (ومنها قطاع التربية والتعليم العالي) من منطلق وعيها وإدراكها بداية لأهمية قطاع التعليم ودوره في عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية الشاملة في فلسطين. إضافة إلى رغبتها في دراسة واقع تخصيص موازنات القطاعات المختلفة ودور المرأة وحجم مشاركتها في المراحل المختلفة من الموازنة. وتعتبر هذه الدراسة القطاعية خطوة مهمة وجادة في إطار الجهود الرامية لتمكين المرأة وتعزيز دورها في مختلف جوانب ومجالات المجتمع والاقتصاد الفلسطيني.

### 1.2 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تشخيص خلل موازنة وزارة التربية والتعليم العالي من منظور النوع الاجتماعي. وفي إطار سعيها لتحقيق هذا الهدف، ستحاول الدراسة تقييم مدى حساسية موازنة التربية والتعليم للنوع الاجتماعي من خلال تحليل الوضع القائم لموازنة التربية والتعليم. وبحيث يشمل هذا التحليل دراسة لبرامج الحكومة وخططها تجاه إعداد موازنة وبرامج تستجيب للنوع الاجتماعي.

### 1.3 المنهجية

- سيستفيد فريق البحث بداية من مراجعة الأدبيات والأوراق التي تناولت موضوع حساسية الموازنة للنوع الاجتماعي.
- سيتم الاطلاع على مجموعة التعريفات والتوضيحات للمصطلحات والمؤشرات المتعلقة بهذا الموضوع.
- سيعتمد فريق البحث طريقة التحليل الوصفي للبيانات الأولية الصادرة عن الجهات الرسمية في السلطة الوطنية الفلسطينية (مثل وزارة المالية، وزارة التربية والتعليم العالي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المؤسسات المجتمعية ذات الصلة).

■ سيصوغ فريق البحث مجموعة من المؤشرات التي يمكن من خلالها استشفاف مدى استجابة وملاءمة موازنة قطاع التربية والتعليم والخطط والبرامج الموضوعة لقضايا النوع الاجتماعي. وسيشمل التحليل البعدين الاقتصادي والاجتماعي في جميع مستويات التحليل.

## 1.4 إشكالات الدراسة

تعد وزارة التربية والتعليم العالي إحدى الوزارات المهمة للعملية التنموية. فاكتساب المعرفة والالتحاق بالتعليم من المؤشرات التنموية الأساسية كما صاغتها تقارير التنمية المختلفة الصادرة عن صندوق التنمية التابع للأمم المتحدة (تقرير التنمية الإنسانية، 2003). وهنا الإشكالية: حيث وزارة التربية والتعليم العالي متشابكة ومعقدة لتنوع الأطر فيها من تعليم عام وتعليم عال. ومن كادر إداري إلى كادر تدريسي، إلى فئة الطلبة المنتهين بالتعليم. وذلك لكلا البنتين: التعليم العام والعالي.

وبما إن نطاق البحث وفترته الزمنية لا تتيحان الفرصة لدراسة كافة المعطيات والمجاور وكل ذي علاقة. فإن الدراسة ستقتصر على المكونات الأساسية لموازنة التعليم العام. وذلك اعتماداً على الإحصاءات الخاصة بالتعليم العام والخطة الخمسية المقررة من الوزارة وبعض الأرقام التي زودتها الوزارة بهدف البحث. وبالتالي تشكل الدراسة مؤشرات أساسية لاجاه معرفة مدى حساسية الموازنة للنوع الاجتماعي أكثر منها نتائج دقيقة تعطي نتائج نهائية وقاطعة. ويعود ذلك. كما قلنا. لضيق نطاق البحث. وأيضاً لقلّة المعلومات التي كان من الممكن الحصول عليها من الوزارة رغم تعاونهم معنا. وعليه فالدراسة هي مفتاح مركزي يمكن أن يؤسس عليه المزيد من البحث والإضافة.

## 1.5 محتويات الدراسة

تتكون هذه الدراسة من مقدمة وثلاثة فصول. يعرض الفصل الأول تشخيصاً للواقع الحالي الذي يتم في إطاره إعداد موازنة قطاع التعليم الفلسطيني. ويشمل هذا التشخيص عرضاً وتحليلاً للقوانين والتشريعات والسياسات والخطط والبرامج التي تتبعها وتبناها الحكومة والوزارة المختصة للتوصل إلى موازنة قطاع التربية والتعليم. ويتطرق هذا الفصل. أيضاً. إلى أهم قضايا النوع الاجتماعي والتعليم. وسيعرض الفصل أهم المؤشرات المتعلقة بالنوع الاجتماعي في قطاع التعليم والفجوات القائمة بين الذكور والإناث في هذا المجال.

أما الفصل الثاني. فيشتمل على تقييم تفصيلي لموازنة التربية والتعليم وتوزيعاتها المختلفة على القطاعات الفرعية (في المستوى الإداري للوزارة/ على مستوى المدارس والمعلمين/ على مستوى الطلبة والطالبات). وسيتضمن هذا الفصل الإجابة عن التساؤلات الرئيسية للدراسة والمتعلقة بمدى حساسية واستجابة موازنة التربية والتعليم وبرامجها للنوع الاجتماعي.

ويعرض الفصل الثالث ملخصاً لأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة. ويقترح مجموعة من التوصيات والوسائل الهادفة إلى زيادة الاهتمام بمتطلبات النوع الاجتماعي في عملية إعداد الموازنة في هذا القطاع الحيوي والمهم.

## الفصل الأول: الإطار القانوني والمؤسسي لإعداد موازنة الوزارة

تعتبر وزارة التربية والتعليم العالي أن "الهدف من بناء الخطة الخمسية التطويرية الثانية 2007-2011 هو الانتقال بالتعليم الفلسطيني من مرحلة إعادة البناء لما دمره الاحتلال ووقف التدهور في العملية التعليمية إلى مرحلة التخطيط الشامل الذي يعنى بالكيف إلى جانب العناية بالكم، والربط بين الحاجات التربوية وحاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية".

وقبل التطرق للخطة الخمسية 2007-2011 بالتفصيل حول ما تحويه من محاور وسياسات واستراتيجيات عمل للوزارة فيما يخص التعليم، نود التأكيد على جملة من القضايا:

**أولاً:** ما زالت الموازنة الفلسطينية هي موازنة مدخولات وإنفاق عام دون الكثير من التفاصيل فيما يتعلق بتحديد أولويات الصرف والمخطط القائمة على الصرف، وإن شملت خطة الإصلاح الفلسطيني التأكيد على الخطة الخمسية الأولى 2000-2005 لوزارة التربية والتعليم، وأن التعليم حق للجميع، وضرورة تطوير التعليم ليشمل التعليم ما قبل المدرسة والأساسي والمهني، وأخيراً التعليم العالي.

**ثانياً:** بدورها، اعتبرت وزارة التربية والتعليم أن أهداف الخطة الخمسية الأولى ما زالت قائمة، ولكن مقابل التركيز على الالتحاق في الخطة الأولى، ستركز الخطة الحالية على تحسين نوعية التعليم والتعلم.

**ثالثاً:** سيقترن تحليل سياسات الوزارة على قطاع التعليم للمرحلة التعليمية الأساسية بالدرجة الأولى وكل ما يتعلق بها، فمجال بحثنا هذا محدود، ولا يمكن تناول كافة قطاعات التعليم من خلاله، ونأمل أن تشكل هذه الدراسة نموذجاً يمكن تطبيقه وتعميمه على القطاعات الأخرى.

### 2.1 سياسات الوزارة وأهداف الخطة الخمسية من منظور النوع الاجتماعي

لن نتطرق لكافة السياسات بالتفصيل، وإنما سنتحدث عن أهم هذه السياسات والمرتبطة أساساً بقضية النوع الاجتماعي:

■ **التعليم للجميع:** وذلك من خلال زيادة الالتحاق بمرحلة ما قبل المدرسة ومرحلة التعليم الأساسي لكل من الإناث والذكور، وأيضاً تشجيع الدراسة من خلال التعليم غير النظامي الذي يفتح آفاقاً لمن تسربوا من المدارس ويرغبون بالعودة إليها. في هذا السياق يمكن أن نرى حرص الوزارة على تعليم كلا الجنسين ذكوراً وإناثاً. وقد ورد ذلك في بند واضح وصريح، ما يعطي الانطباع بوعي الوزارة جندرياً لأهمية تعليم الإناث كما الذكور، وفي هذا الصدد يمكن أن نستذكر سياسات الوزارة ما قبل هذه الخطة بإتاحة الفرصة للطالبات اللواتي انقطعن عن التعليم بسبب الزواج بإعادة الالتحاق للتعليم وإنهاء الثانوية العامة، على خلاف ما كان قائماً عندما كانت تسيطر «الإدارة المدنية» للاحتلال على التعليم، حيث كانت تحرم الفتيات المتزوجات من إكمال تعليمهن. وذلك في إطار سياسات التجهيل بحق الشعب الفلسطيني التي اتبعتها الإدارة المدنية لسلطات الاحتلال على مدار فترة وجودها في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

■ **النوع الاجتماعي:** لقد أفردت الوزارة بنداً خاصاً تتحدث فيه عن رؤيتها لمسألة النوع الاجتماعي. حيث اعتبرت أن الإنجاز على صعيد جسر الهوة بين الذكور والإناث ما زال يحتاج لمزيد من العمل. وذلك رغم سياسات الوزارة التي تصب في هذا الإطار. وأهم ما في سياستها أنها حددت مجال الفجوة القائمة على أساس الجنس. والتي تتركز في التعليم والتدريب المهني والتقني ومعدلات الالتحاق في التعليم العالي. وتؤكد الوزارة ضرورة وصول مزيد من النساء إلى مواقع صنع القرار في وزارة التربية والتعليم العالي.

يمكن هنا أن نلمح تطوراً جدياً على صعيد إدماج مفاهيم النوع في رؤية وتخطيط الوزارة. وهذه إحدى الأدوات المهمة. حيث مرحلة التخطيط واعداد الموازنات من أجل ضمان تنفيذ قائم على المساواة بين الجنسين. وهنا تعتبر الوزارة. وبناء على الأرقام. أن معدلات الالتحاق بالتعليم الأساسي قد زادت للإناث. وفي الحقيقة أصبحت أعلى من نظيرتها لدى الذكور. ولكن هذا الالتحاق لا يعني جسر الهوة الجندرية. بل وبرؤية أعمق نرى أن الفتيات يتوجهن للتعليم في مسار العلوم الاجتماعية «الأدبي» ولا يوجد هناك التحاق كاف في المجالات الأخرى المهنية والتقنية. وتحاول الوزارة في هذا المجال جسر هذه الهوة. ولكن. في اعتقادي. فإن المعيق الأساسي ليس سياسات الوزارة فحسب. ولكن هناك جملة من العوامل تتصافر حول ابتعاد الفتيات عن هذه المجالات. منها ما هو عائد لاعتبارات اجتماعية. إضافة إلى سوق العمل. وأخيراً الفرص المتاحة في هذه المجالات لتعليم الفتيات.

فمثلاً. أتاحت الوزارة تخصصاً مهنيّاً جديداً. وهو التعليم الفندقية. ولكن. للأسف. لم يتح للفتيات الالتحاق به حيث اعتبر مجال تخصص للذكور. ويبين الجدول التالي معدلات الالتحاق لكل من الإناث والذكور في الفروع التعليمية المختلفة لطلبة المرحلة الثانوية:

جدول 1: معدلات الالتحاق في الفروع التعليمية المختلفة لطلبة المرحلة الثانوية حسب التخصص والجنس

التخصص	طالب	طالبة	المجموع	الطالبات (%)
علمي	12,928	11,295	24,223	46.6
أدبي	24,310	31,130	55,440	56.1
مجموع التخصصات الأكاديمية	37,238	42,425	79,663	53.3
جاري	806	892	1,698	52.5
زراعي	184	41	225	18.2
صناعي	1,746	31	1,777	1.7
فندقي	32	0	32	0
شرعي	74	100	174	57.5
مجموع التخصصات المهنية	2,842	1,064	3,906	27.2
المجموع	40,080	43,489	83,569	52.0

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2002. قاعدة بيانات مسح التعليم للعام الدراسي 2001/2002 وزارة التربية والتعليم العالي. رام الله - فلسطين (بيانات غير منشورة).

من الجدول أعلاه يمكن أن نلاحظ وجود إشكالية في معدلات الالتحاق بالتخصصات المهنية عموماً. حيث لا تتجاوز أربعة آلاف مقابل أكثر من 79 ألفاً في التخصصين الأدبي والعلمي. ولكن الأزمة تتزايد عمقاً عند النظر إليها على أساس الجنس. لنرى أن حجم الالتحاق للذكور في مجمل التخصصات المهنية يعادل 2842 طالباً مقابل أقل من النصف للإناث بواقع 1064. وبنسبة 37% من الذكور. (وباستثناء التخصص التجاري الذي بلغ عدد الإناث الملتحقين فيه 892 مقابل 806 ذكور وهو تخصص يعني أساساً بأعمال الحاسبة والسكرتاريا. وتخصص الشرعي حيث هناك 100 من الإناث مقابل 74 ذكراً. وهما تخصصان مقبولان اجتماعياً. وهو ما يبرر التحاق الفتيات فيهما) فمن الملاحظ انخفاض نسبة التحاق الفتيات في بقية التخصصات باستثناء التخصصين المشار إليهما أعلاه. حيث بلغت النسبة 1.7% من إجمالي الملتحقين/ات في التخصص الصناعي الذي يعد مجال عمل للذكور. وينعدم التحاقهن بالفندقي الذي بالأساس هو قطاع متواضع لكلا الجنسين. ولكن حتى في الحالة التجريبية لم يؤخذ بالاعتبار التحاق الفتيات لأنه أيضاً يعد مجال عمل للذكور.

أما في التخصصات التقليدية العلمي والأدبي. مرة أخرى. فنرى نسبة الفتيات في الأدبي أعلى 56.1% مقابل الذكور. وهو مجال يؤدي في أغلب الأحيان نحو العمل في قطاع التعليم الذي توجد فيه النساء بكثرة. وفي هذه الدراسة كثير من الأرقام التي تدعم ذلك. وبالمقابل تتقارب نسب الالتحاق بين الذكور والإناث في الفرع العلمي. وبدأت الفجوة بالتلاشي بين الجنسين في السنوات الأخيرة في الفرع العلمي.

وفي هذا الصدد. نعود لأهداف وزارة التربية في الخطة الخمسية في مجال العمل على تطوير التعليم. حيث تتمثل الأهداف في تطوير التعليم المهني والتقني. ونؤكد هنا أن ذلك يجب أن يشمل الجاهين: الأول تشجيع الالتحاق بالقطاعات المهنية والتقنية المختلفة على المستوى العام. وعلى المستوى الخاص إعطاء تشجيع وفرص أكثر للإناث من أجل الالتحاق في القطاعات المختلفة بما فيها الفندقية. ويتطلب ذلك تخصيص موازنات جديدة نحو رفع درجة الوعي لهذه التخصصات وأهميتها في سوق العمل الفلسطيني. وأيضاً توفير الإمكانيات المادية من فتح صفوف في مدارس مختلفة خاصة للفتيات أو استغلال الشعب الصيفية المختلطة بسبب عدم وجود مدارس كافية في المناطق المختلفة. خاصة الريفية المهمشة والأكثر فقراً.

■ **الحمد من الفقر:** ويتم عبر التطوير والاستثمار في بناء مدارس وشعب تعليمية وبرامج للتعليم غير النظامي للتجمعات المهمشة والفقيرة. وتعكس هذه السياسة حرص الوزارة على إيصال التعليم لكافة قطاعات الشعب الفلسطيني خاصة المهمشة والفقيرة. بحيث لا يمكن. حتى على المستوى المحلي. النهوض بعملية التعليم بسبب وجود العديد من المعوقات. أهمها الصعوبات المالية. حيث الإمكانيات متواضعة إلى معدومة. وهناك أسباب وعقبات مادية تتعلق أساساً بالموقع الجغرافي وعدد السكان. ولكن الأهم من ذلك. ولكي تأخذ هذه السياسة بعدها الجندري. يجب أن نتفحص بالعمق الآلية التي ستعتمدها الوزارة في اختيار المناطق والمدارس أو الشعب التي ستؤسس. ومدى قدرتها على توفير إمكانية وفرص التعليم لكلا الجنسين. وهل ستوفر إمكانيات تعليم مهني وتقني إضافة للفرعين الأدبي والعلمي. أم سيتم توجيه التخصص وحده في تخصصات محددة قد لا تتناسب مع احتياجات المجتمع المحلي وقدرات ومؤهلات كل طرف. وهل ستعتمد الوزارة إلى فتح شعب مختلطة في ظل الإمكانيات المحدودة. كل هذه الأسئلة ضرورية وبحاجة لأن تجيب عنها الوزارة من خلال وحدة التخطيط ودراسة الاحتياجات كي تتحول السياسات تلك من عمياء جندرياً. أي لا تأخذ احتياجات كل من الجنسين بالاعتبار. إلى رؤية واعية جندرياً لحاجات الجنسين ذكوراً وإناثاً.

■ **الطلبة ذوو الاحتياجات الخاصة:** من الجيد أن تشير الخطة وبوضوح إلى ضرورة دمج ذوي الاحتياجات الخاصة بالتعليم. وأن تتخذ سياسات من أجل إتمام عملية الدمج. وهذه من القضايا الإيجابية التي علينا متابعتها ومراقبتها من أجل التحليل والنقد بهدف التطوير. رغم أنها كانت مدرجة ضمن الخطة الخمسية الأولى. وما زال مبكراً الحديث عن جدواها أو مدى جدية الوزارة في التعامل معها.

أخيراً، سياسات أخرى حول التركيز على النوعية، والعلاقة مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والعلوم والتكنولوجيا، ودور القطاع الخاص، وتحسين الشراكة، والقدرة على التخطيط والتنظيم، واللامركزية وإعادة هيكلة الوزارة، والقدس، والوحدة الجغرافية، وكلها سياسات وضعتها الوزارة للعمل في السنوات المقبلة، وذلك ضمن أهداف وغايات حددتها بالتالي:

- (1) زيادة فرص الالتحاق بكافة مراحل التعليم العام والحد من التسرب.
- (2) تحسين نوعية التعلم والتعليم.
- (3) تطوير القدرات في التخطيط والإدارة وتحسين الأنظمة المالية.

هذه الغايات وبعد إقرار السياسات، يجب أن ترى ترجمتها داخل الموازنة. أخذة بالاعتبار إدماج النوع الاجتماعي ضمن البنود المختلفة، وهنا، يمكن أن نشير إلى أن وزارة التربية والتعليم العالي قد قطعت شوطاً لا بأس به في خفض نسب التسرب من المدارس لكلا الجنسين. ولكن، في المقابل، هناك ضرورة لاتخاذ مزيد من الخطوات في مجال التعليم، خاصة التعليم المهني والتقني للإناث، وأيضاً المزيد من التدريب والتأهيل للكوادر الإدارية للنساء وإعطاء الفرص لوصولهن إلى مواقع صنع القرار. جدير بالذكر أن فرص التدريب لكادر الوزارة كانت على النحو التالي:

تم ابتعاث 350 موظفاً للتدريب في الخارج خلال العام 2007، وقد توزع هؤلاء بواقع 249 من الذكور و101 من الإناث. أما التدريب الذي تلقاه المعلمون والمعلمات في الداخل، فقد استفاد منه نحو 6536 معلماً و8274 معلمة.

### 3. الفصل الثاني: تقييم مدى استجابة موازنة الوزارة للنوع الاجتماعي

يتفق معظم الباحثين الذين يتناولون أداء مؤسسات السلطة، بشكل عام، وأداء بعض الوزارات في قطاعات معينة، بشكل خاص، على أن أي دراسة أو تقييم لواقع ومستوى أداء السلطة ومؤسستها المختلفة على الصعيد المالي يتوجب أن يرافقهما، أو بالأحرى يسبقهما، استعراض وتقييم للإطار العام الذي تمارس فيه السلطة الفلسطينية أنشطتها. إذ تساهم مجموعة من العوامل الذاتية والموضوعية في التأثير على مستوى أداء المؤسسات الرسمية في السلطة الفلسطينية. فقد ظلت الإجراءات والممارسات الإسرائيلية، طوال العقود الأربعة الماضية محدداً رئيساً لمعظم التفاصيل المتعلقة بمجالات الحياة المختلفة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويكاد لا يخلو أي تحليل أو دراسة للواقع والأداء الرسمي، أو غير الرسمي، للمؤسسات الفلسطينية من ذكر وتحليل للمعوقات الإسرائيلية.

وفي موضوع بحثنا هذا المتعلق بتقييم أداء ومدى استجابة موازنة وزارة التربية والتعليم لمتطلبات النوع الاجتماعي، فإن الحديث هنا يدور حول قدرة ورغبة الجهات والمؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة في إعداد وتنفيذ موازنة حساسة للنوع الاجتماعي. بالتالي، يتوجب علينا بداية الحديث عن السياسة المالية للسلطة ضمن السياق العام الذي تدار وتنفذ في إطاره.

وفي ذلك، يمكن القول إن السياسة المالية التي تتبعها السلطة تعتبر الأداة الرئيسية التي يمكن من خلالها تنفيذ برامجها وتحقيق الأهداف الموضوعية في ظل غياب وتعذر استخدام الأدوات الاقتصادية الأخرى الحكومة بالإطارين السياسي والاقتصادي المتفق عليهما أو المفروضين على السلطة الفلسطينية. إذ تغيب المقومات الأساسية لاستخدام السياسة النقدية في ظل عدم وجود عملة وطنية وأسعار فائدة لهذه العملة بالنتيجة. كما يتعذر استخدام السياسة التجارية، بالرغم من أنها إحدى أهم السياسات الاقتصادية، نظراً لعدم حكم الجانب الفلسطيني وسيطرته على المعابر والحدود التي تربط المناطق الفلسطينية بالعالم الخارجي.

بالنتيجة، فإن السياسة المالية، وعلى رأسها وأهمها الموازنة العامة بشقيها الإيرادات والنفقات، تظل الأداة الاقتصادية الوحيدة نسبياً التي تمسك السلطة بنواصيها، وتستطيع الاستفادة منها في تحقيق الأهداف الموضوعية وتنفيذ السياسات العامة الكفيلة بمعالجة الأزمات التي تمر بالواقع الفلسطيني، وتحقيق أهداف ومتطلبات التنمية المادية والبشرية المتضمنة في الخطط التنموية التي تضعها وترسمها السلطة الفلسطينية.

ولكن، حتى هذه السياسة (المالية) يشوبها ويعتريها بعض المحددات والسّمات التي تحد من قدرتها وفعاليتها تجاه أن تكون أداة ناجعة وكفؤة في يد صانع القرار الفلسطيني. ففي جانب الإيرادات، من المعروف أن نحو 65% من الإيرادات في موازنة السلطة مصدرها الجانب الإسرائيلي من خلال إيرادات المقاصة. كما يعتمد حجم وطبيعة الإيرادات الضريبية، المباشرة وغير المباشرة، على مستوى أداء الاقتصاد الفلسطيني، والذي يتحدد، في أحيان كثيرة، بالمحدد الإسرائيلي والممارسات التي تتبعها سلطات الاحتلال تجاهه. أما في جانب النفقات، والذي من المفترض أنه يعتمد ويبنى على حجم وطبيعة الإيرادات المتأتية في الموازنة العامة، فتشير معطيات وتفصيلات موازنة السلطة للسنوات الماضية المختلفة إلى أن نحو أكثر من ثلثي النفقات الجارية يتم تخصيصها لبند الرواتب والأجور، فيما النفقات التطويرية يتم تمويلها بشكل كامل تقريباً عن طريق المنح والمساعدات الخارجية.

سنفرد ما تبقى من هذا الفصل لاستعراض أهمية قطاع التربية والتعليم وحصته في الموازنة العامة للسلطة. ومن ثم استعراض عدد من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية في مجال التربية والتعليم (مثل أوضاع المعلمين والمعلمات، نسب الالتحاق والتسرب لكلا الجنسين في الفئات العمرية والمناطق الجغرافية المختلفة، الكثافة الصفية للذكور والإناث، الغرف الصفية الجديدة، مخصصات وأجور العاملين في مجال التربية والتعليم وفق النوع الاجتماعي، الدورات التدريبية والابتعاث في الداخل والخارج للعاملين في مجال التربية والتعليم، إضافة إلى مجموعة أخرى من المؤشرات). وسنتطرق إلى آليات إعداد الموازنة ومشاركة مختلف الفئات في الوزارة وفي المديرية وفي المدارس الحكومية فيها. وآليات تنفيذ الموازنة ومشاركة مختلف الفئات في تنفيذها. كما سنبحث في آليات الرقابة على موازنة الوزارة (رقابة داخلية، رقابة خارجية) ومشاركة مختلف الفئات فيها. وسنراعي في مختلف مستويات التحليل أبعاد النوع الاجتماعي ومدى استجابة الموازنة والتفاصيل المتعلقة بها لمتطلبات ومتطلبات النوع الاجتماعي ومدى حرص القائمين على إعداد وتنفيذ الموازنة والرقابة عليها على تفعيل مشاركة المرأة وضمان حصولها على المزايا والمخصصات والاهتمام التي توازي حجمها ودورها في المجتمع. بشكل عام، وفي مجال التربية والتعليم، بشكل خاص.

### 3.1 أهمية قطاع التعليم

ينطلق الباحثون في اهتمامهم بدراسة وتحليل القضايا المتعلقة بالتعليم من إدراكهم لدور وأهمية هذا القطاع الحيوي في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كافة المجتمعات. ومن منطلق علمهم كذلك بأن العملية التنموية ما كانت لتكون من دون توفر قاعدة متينة عمادها رأس المال البشري الذي يعتبر المحرك الرئيس لهذه العملية. ويضيف الباحثون والمختصون أن الاهتمام بالعملية التعليمية والعاملين عموماً في قطاع التعليم إنما يعتبر المدخل الرئيس لتطوير رأس المال المادي. حيث باتت اقتصادات معظم الدول المتقدمة ورأس مالها المادي يعتمدان اعتماداً كبيراً على إنتاج وتصنيع السلع والخدمات التي تحتوي على قيمة معرفية عالية وليس إنتاج السلع التقليدية التي ينضوي على إنتاجها تحقيق قيمة مضافة منخفضة نسبياً ولا تساهم في تحقيق معدلات النمو المنشودة. ولا يترتب على إنتاجها تطور ملموس في العديد من المؤشرات الاقتصادية الأخرى. وقد ركزت تقارير التنمية الانسانية على بعد المعرفة وأهميته في خلق تنمية مستدامة. وبالتالي وضمن نطاقه تقع مسألة التعليم وأهميته.

ولا يعتبر الوضع في فلسطين استثناءً من هذه القاعدة. حيث يعتبر قطاع التعليم قطاعاً حيوياً واستراتيجياً. إضافة إلى كونه الرافد الرئيس لسوق العمل الفلسطيني بالأيدي العاملة المؤهلة والكفؤة. ويعد قطاع التعليم تاريخياً من القطاعات المهمة التي عمل الفلسطينيون على الاستثمار بها خاصة ما بعد الاحتلال في العام 1948 حيث أجه الفلسطينيون للتعليم كأداة للتمسك والاستمرار في ظل فقدان الملكية من أرض ومنزل ووطن. وشهد التعليم ما بعد استلام السلطة للوزارة فزة نوعية في معدلات الالتحاق وتغيير المنهاج ليصبح فلسطينياً. وأيضاً في عدد المدارس وفرص التعليم للذكور والإناث.

وظاهرياً. يمكن القول إن قطاع التعليم قد استحوذ على حصة جيدة من موازنة السلطة على مر السنوات القليلة السابقة، حيث تراوحت حصة هذا القطاع بين (17-20%) من إجمالي النفقات الجارية في موازنة السلطة خلال الأعوام (1995-2003). ولم يحدث تغير جوهري على هذه النسبة في السنوات

اللاحقة. وهي نسب مرتفعة نسبياً إذا قورنت بقطاعات أخرى مهمة كالعامل والشؤون الاجتماعية والصحة. ولكنها تظل منخفضة لدى مقارنتها بمخصصات الأمن والدفاع في موازنة السلطة التي ظلت تشكل نحو ثلث النفقات الجارية في الموازنة خلال الفترة السابقة (عبد الرزاق، 2002).

إلا أن المتفحص لتفاصيل موازنة التربية والتعليم، وكغيرها من القطاعات، يلاحظ أن الجزء الأكبر منها (87%) قد خصص لبند الرواتب والأجور للعاملين (معلمين وإداريين) في مجال التعليم. وبالتالي، فإن هامش قدرة السلطة وصناع القرار فيها على التحكم في الأولويات وتغطية الاحتياجات المختلفة، في كل ما يتعلق بقطاع التعليم، يظل محدوداً ومحكوماً بمحدودية الموارد المتاحة لتنفيذ الخطط والسياسات المرسومة.

### 3.2 واقع ومؤشرات في قطاع التعليم

تعتمد عملية تشخيص واقع القطاع التعليمي على التعرف على أهم المؤشرات والمعطيات التي يتسم بها هذا القطاع. وكلما تعمق مستوى التحليل إلى مستويات أكثر تفصيلاً، زاد ذلك من الفائدة المترتبة على عملية تشخيص الواقع وتحليله. وتساعد عملية التشخيص والتعرف على أبرز المؤشرات المتعلقة بقطاع التعليم في تحديد نقاط الضعف التي يعاني منها هذا القطاع، والتي عادة ما تقف عائقاً أمام تجاوز المعوقات تحقيق الأهداف الموضوعية لهذا القطاع. كذلك، فإن العملية التشخيصية تساعد هذا النظام على معرفة وتحديد التحديات التي يواجهها، والتي تقف أمام تطور العملية التعليمية، كما أن معرفة حجم ومستوى مشاركة مختلف الأطراف والفئات في العملية التعليمية، من خلال مجموعة من المؤشرات، تساعد في تفعيل مشاركة مختلف الفئات والأطراف والعناصر المختلفة في عملية تطوير ودعم النظام التعليمي الفلسطيني، ويقود ذلك إلى استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة استغلالاً أمثل.

كما أن عملية تشخيص الواقع والتعرف على المؤشرات الرئيسة في قطاع ما هي إحدى أهم مراحل التخطيط الاستراتيجي، وتحديد أولويات واحتياجات مختلف الفئات في هذا القطاع وصولاً إلى مشاركة مختلف الفئات في إعداد وصياغة الخطط المستقبلية والبرامج والسياسات للمرحلة المقبلة.

تتعدد وتنوع المؤشرات التي تعكس مختلف القضايا والسياسات في قطاع التعليم الفلسطيني. وسنسعى فيما تبقى من هذا الجزء من الدراسة إلى حصر أهم المؤشرات والمجاور التي يمكن من خلالها التعرف على واقع قطاع التربية والتعليم في فلسطين، ومدى استجابته وحساسيته إزاء قضايا النوع الاجتماعي. وفيما يلي أهم هذه المؤشرات:

#### معدلات التحاق الطلبة

تسعى الدول على اختلاف درجة تقدمها وتطورها إلى تحقيق التحاق طلابي كامل بأنظمتها التعليمية، أو بالحد الأدنى المحافظة على معدلات التحاق مرتفعة. ومنطلق الدول في ذلك اعتبار التعليم حقاً من الحقوق الأساسية التي يجب توفيرها، وعليه، ترى أغلب الدول، بل كلها، أن يكون لديها قانون إلزامية التعليم، خصوصاً للمرحلة الأساسية. ويتم الاستناد إلى معدلات الالتحاق القائمة في التخطيط لأعداد المعلمين الجدد وبناء المدارس والغرف الصفية الجديدة، إضافة إلى التسهيلات الأخرى كالمكتبات والمختبرات.

ارتفع عدد الطلبة الكلي في المدارس الحكومية التي تشرف عليها السلطة الفلسطينية من 586777 طالباً وطالبة في العام الدراسي 2000/1999 إلى نحو 749964 طالباً وطالبة في العام الدراسي 2006/2005. وبلغ معدل الزيادة السنوية خلال الفترة السابقة حوالي 4.6%.

تظهر بيانات وزارة التربية والتعليم أن معدل الالتحاق الإجمالي للصف الأول الأساسي في العام 1999/2000 كان في حدود 95.8%. وأن معدل الالتحاق في الفئة العمرية (7-12 سنة) في العام نفسه 99%. وتبدأ هذه النسبة بالانخفاض مع تطور الفئة العمرية. حيث تنخفض معدلات الالتحاق للطلاب في سنّي 16 و17 سنة لتصل إلى 84.5% و78.4% على التوالي. ويلاحظ من البيانات التفصيلية أن معدلات التحاق الإناث كانت أعلى من نظيراتها لدى الذكور في جميع الفئات العمرية تقريباً (انظر جدول 2).

جدول 2: معدلات الالتحاق للفئات العمرية حسب الجنس للعام 2006/2005

العمر	معدلات الالتحاق	
	ذكور	إناث
6	95.5	96.1
7	98.8	99.3
8	98.8	99.8
9	100	99.2
10	98.9	100
11	98.4	100
12	98.9	99.3
13	98.2	98.7
14	94.8	95.3
15	92.6	95.9
16	81.5	88.2
17	74.5	82.6

المصدر: بيانات الخطة الخمسية لوزارة التربية والتعليم العالي. 2006.

### معدلات التسرب

تراجعت معدلات ونسب التسرب من المدارس في عهد السلطة الفلسطينية بشكل ملحوظ. وقد تباينت معدلات التسرب في المرحلتين الأساسية والثانوية. كما لوحظ وجود تباين بين الجنسين وفي المرحلتين. حيث تشير بيانات وزارة التربية والتعليم إلى انخفاض معدلات التسرب للذكور في المرحلة الأساسية من 1.6% في العام 2000 إلى 0.9% في العام 2005. وقد انخفضت النسبة للإناث بشكل أكبر نسبياً. حيث انخفضت من 1.1% إلى 0.6% خلال الفترة نفسها. أما بالنسبة للمرحلة الثانوية، فيلاحظ أن معدلات التسرب لدى الإناث أعلى من نظيرتها لدى الذكور. إلا أن البيانات تشير إلى أن الانخفاض المسجل لمعدلات التسرب بين الإناث يفوق الانخفاض المسجل بين الذكور خلال فترة المقارنة.

إذ انخفضت معدلات التسرب للإناث من 5.7% إلى 3.8%، فيما انخفضت بين الذكور من 3.6% إلى 2.6% خلال الفترة نفسها.

### العاملون/ات في مجال التعليم

تشير بيانات وزارة التربية والتعليم العالي إلى حدوث ارتفاع مستمر في أعداد العاملين في مجال التعليم في الأراضي الفلسطينية. فقد بلغ مجموع كل العاملين في مجال التعليم للعام 2006/2005 وفي المواقع الوظيفية المختلفة (معلمين- إداريين- أذنة) حوالي 27644 موظفاً وموظفة. وقد كانت حصة الإناث مرتفعة في أوساط هؤلاء العاملين، حيث بلغ مجموع العاملات من الإناث 19089 موظفة، أو ما نسبته 70% من إجمالي العاملين. ويرجع هذا التفوق والحصة المرتفعة للإناث في سلك التعليم إلى تخصيص المعلمات لتدريس الطلاب والطالبات في المراحل التعليمية الأولى (أقل من السادس الأساسي)، أو تدريس المعلمات للصفوف المختلطة في هذه المراحل التعليمية.

وقد ارتفع عدد العاملين من كلا الجنسين خلال العام التالي 2007/2006 ليلبلغ 28845 موظفاً وموظفة، مسجلاً ارتفاعاً بنسبة 4.3%. وقد كانت نسبة الزيادة في أعداد الإناث (3.6%) أقل من نظيرتها لدى الذكور في ذلك العام والتي تجاوزت 6%. واستمر الارتفاع في أعداد العاملين من كلا الجنسين في العام الدراسي 2008/2007 ليلبلغ العدد الإجمالي للعاملين حوالي 29818 موظفاً وموظفة، وواقع 20098 موظفة و9720 موظفاً. وبذلك، تكون نسبة الزيادة، أيضاً، لدى الذكور (7.3%) أعلى بكثير من نظيرتها لدى الإناث (1.6%).

أما فيما يختص بالتعيينات الجديدة وحجمها، فإن الجدول التالي يوضح عدداً منها في المناصب المختلفة وتوزعها لكل من الذكور والإناث لدى وزارة التربية والتعليم، وتشمل جميع المحافظات الشمالية (الضفة الغربية) وشرق القدس:

جدول 3: التعيينات الجديدة في قطاع التربية والتعليم خلال العام 2008/2007 موزعة حسب نوع الوظيفة والجنس

الوظيفة	ذكر	أنثى	المجموع
معلمة	891	862	1753
سكرتيرة	42	64	106
مرشدة	31	30	61
أذنة	91	104	195
موظف/ة اداري	22	15	37
معلم مهني	2	-	2
محاسب/ة	3	2	5
رئيس/ة قسم	2	-	2
امينة مكتبة	-	3	3
حارس + سائق	3	-	3

المصدر: وزارة التربية والتعليم العالي، قاعدة البيانات، نسخة أعطيت لفريق البحث بغرض التحليل. هامش الخطأ لا يتعدى 2%.

في قراءة جندرية للتعيينات خلال السنة الدراسية 2008/2007 يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

ليس هناك فروق بين الذكور والإناث في معظم التعيينات يمكن الحديث عنها باستثناء التعيينات ذات الطابع الإداري، مثل رئيس قسم، حيث كان المنصبان من نصيب الذكور والمناصب ذات الطابع الإداري أيضاً كانت نسبة الذكور للإناث 15/22، فيما أعمال السكرتاريا تميل بشكل أكبر لصالح النساء بنسبة 42/64. ومن اللافت للانتباه فيما يتعلق بتعيينات المعلمين في المجال المهني التدريبي، وارتباطاً بأهداف وغايات الخطة الخمسية، أن التعيين في ذلك العام اقتصر على معلمين اثنين، وهذا يؤشر إلى عدم وجود تناسق بين الأهداف وترجمتها في الموازنة، هذا في الإطار العام، وفي التخصص، نرى أن التعيين كانا من نصيب الذكور، ما يعطي مؤشراً آخر إلى أن الاهتمام بالتعليم المهني ما زال محدوداً ومحصوراً في فئة الذكور، وفي ظل محدوديته ما زال موجهاً للطلاب الذكور دون الإناث، ويتطلب ذلك العمل أكثر على هذا الصعيد الذي يشكل غاية أساسية للخطة الخمسية.

أما على صعيد التعيينات بشكل عام، فنرى من خلال الجدول أن حجم التعيينات التي تمس التعليم المدرسي بشكل مباشر، أي الوحدة المدرسية من معلمين/ات، مرشدين/ات، كتبه ومعظم السكرتاريا، آذنة/ة، أمين/ة مكتبة، كل هذه التعيينات تأخذ حصة الأسد من مجمل التعيينات 2120 مقابل 47 من التعيينات الإدارية في الإدارات العامة للتربية، ويمكن هنا أن نشير إلى أن التعيينات الكبيرة في إطار المعلمين والمعلمات تأتي متناسقة مع زيادة التحاق الأطفال من هم في سن التعليم بالدراسة، وأخيراً، يبقى أن نفحص إذا كانت هذه التعيينات كافية وتناسب مع زيادة معدلات الالتحاق بالتعليم.

### معدل الطلاب لكل معلم

بلغ عدد المعلمين من كلا الجنسين في الأراضي الفلسطينية 20436 معلماً في العام 2000/1999، وبواقع 14871 معلماً في الضفة الغربية و5565 معلماً في قطاع غزة. وبما إن عدد الطلبة خلال ذلك العام بلغ 586777 طالباً وطالبة، فإن معدل الطلاب لكل معلم خلال تلك السنة بلغ حوالي 28.6 طالباً لكل معلم. وقد ارتفع عدد المعلمين في العام 2006/2005 ليبليغ 30145 معلماً ومعلمة، أو ما نسبته 47.5%. كما ارتفع عدد الطلاب، ولكن بنسبة أقل، (27.8%) خلال الفترة نفسها، وبالتالي، فقد طرأ تحسن ملحوظ في معدل عدد الطلاب لكل معلم ليبليغ خلال العام 2006/2005 حوالي 24.9 طالباً لكل معلم. ولا توجد اختلافات جوهرية كبيرة بين مدارس الذكور والإناث فيما يتعلق بمعدل الطلبة لكل معلم، حيث يقترب المعدلان لكلا الجنسين إلى حد التساوي تقريباً، يبقى أن نشير إلى أن معدل الطالب لكل معلم يرتبط بمعدلات الأزدحام، وبالتالي من الطبيعي أن تقل النسبة، وقد بلغت أخيراً، وحسب الوزارة، 21.3 طالباً لكل معلم، بواقع 21.2 للذكور، و21.4 للإناث.

### الشعب الصفية

طرأ تطور مهم على أعداد الشعب الصفية في المدارس الحكومية خلال السنوات الخمس الماضية، حيث تظهر بيانات وزارة التربية والتعليم ارتفاع عدد الشعب في العام 2002 لتبلغ 19397 شعبة مقارنة بـ 18307 شعب في العام 2001، واستمر التزايد في السنوات اللاحقة ليبليغ في العام 2007 حوالي 23492 شعبة. وتظهر البيانات في الجدول التالي أن التزايد في أعداد الشعب شمل كلا من شعب الذكور والإناث، ولكن بنسب متفاوتة، إذ يتبين من البيانات التفصيلية أن معدلات الزيادة في شعب الإناث كانت أكبر نسبياً في جميع السنوات محل المقارنة، وللإستدلال على ذلك، نلاحظ أن عدد شعب الإناث ارتفع بين العامين 2003 و2004 بنسبة 5.4% في حين ارتفع لدى الذكور خلال الفترة

نفسها بنسبة 4.5%. وبمقارنة الوضع بداية الفترة محل المقارنة ونهايتها. يلاحظ أن عدد الشعب لدى الإناث ارتفع بنسبة 36%. فيما ارتفع لدى الذكور بنسبة 33%. وكان المجموع العام (ذكور وإناث. مختلط) قد ارتفع بنسبة 28.3%. ما يستدل منه على أن انخفاضاً طرأ على عدد الشعب المختلطة بين الجنسين بنسبة 7%.

جدول 4: التطورات الرئيسية في أعداد الشعب الصفية حسب الجنس والسنة

السنة	ذكور	إناث	مختلط	المجموع
2001	7712	7880	2715	18307
2002	8239	8440	2688	19397
2003	8746	8973	2659	20378
2004	9146	9455	2661	21262
2005	9619	9951	2540	22110
2006	9942	10389	2502	22833
2007	10254	10718	2520	23492

المصدر: حسبت من قبل الباحث بناء على بيانات وزارة التربية والتعليم العالي لعدد من السنوات.

### الكثافة الصفية

شكلت ظاهرة ازدياد الغرف الصفية بالطلبة هاجساً لدى صناع القرار في قطاع التربية والتعليم الفلسطيني. إذ تنضوي هذه الظاهرة على أبعاد وتداعيات سلبية على مستوى أداء وخصيل الطلبة وعلى العملية التعليمية عموماً. وقد سعت السلطة منذ إنشائها في العام 1994 إلى إيجاد الحلول والخيارات لمعالجة هذه الظاهرة. وتشير الأرقام والبيانات الصادرة عن وزارة التربية والتعليم إلى حدوث تحسن ملحوظ على هذا الصعيد. فقد أجهت معدلات الازدياد (عدد الطلاب لكل شعبة) بشكل عام إلى الانخفاض في السنوات العشر الأخيرة. بالرغم من تزايد معدلات التحاق الطلبة والطالبات في المراحل التعليمية المختلفة. وقد بلغ معدل الازدياد في العام الدراسي 2003/2002 نحو 36.1 طالباً لكل شعبة على مستوى المدارس الحكومية للذكور في الأراضي الفلسطينية مقابل 35.5 للإناث. وقد انخفض هذا المعدل خلال ست سنوات ليصل في العام 2008/2007 إلى 33.5 طالباً لكل شعبة لكلا الجنسين.

بالمقارنة بالسنوات السابقة. نستطيع أن نلاحظ الانخفاض المستمر في معدلات الازدياد الصفية لدى كل من الذكور والإناث. مع انخفاض أكبر نسبياً في الكثافة الصفية في مدارس الذكور.

جدير بالإشارة أن هناك مجموعة من العوامل والمحددات التي تحدد وتتحكم بمعدلات الازدياد في المدارس الحكومية الفلسطينية. إذ تختلف معدلات الازدياد تبعاً للمرحلة التعليمية (أساسي، ثانوي). والتباين في أعداد السكان في المناطق والتجمعات السكانية وما يتبعها من اختلاف في أعداد المدارس والمعلمين ومستوى الإقبال على التعليم. كما تختلف معدلات الازدياد تبعاً لعمل. أو عدم عمل. المنطقة الجغرافية أو المديرية التعليمية بنظام الفترة المسائية (نظام الفترتين). ويعتمد معدل الازدياد أيضاً على نوع التجمع السكاني (مدينة - ريف). وعلى توفر الإمكانيات لبناء مدارس وغرف صفية جديدة.

### 3.3 تحليل موازنة التربية والتعليم وتقييم مدى استجابتها لمتطلبات النوع الاجتماعي

سنخصص ما تبقى من هذا الفصل للإجابة عن التساؤل الرئيس والمتعلق بمدى حساسية واستجابة موازنة وزارة التربية والتعليم العالي لمتطلبات وقضايا النوع الاجتماعي. وأين لجح صانعو القرار ومنفذه في تبني وتنفيذ موازنة حساسة للنوع الاجتماعي. وأين أخفقوا. وسنستعين في تحليلنا هذا بنتائج ومعطيات الجزء السابق من الفصل والذي تناول واقع قطاع التعليم وعدداً من المؤشرات التي تم من خلالها التعرف على حجم وطبيعة ومجالات الفجوات القائمة بين كلا الجنسين (الذكور والإناث) في مختلف القضايا والمواضيع.

سننتقل إلى آليات إعداد وتنفيذ موازنة الوزارة ومشاركة مختلف الفئات في الوزارة وفي المديرية وفي المدارس الحكومية فيها. إضافة إلى آليات ووسائل ومراحل الرقابة على موازنة الوزارة (رقابة داخلية، رقابة خارجية) ومشاركة مختلف الفئات فيها. وسيشمل تحليلنا عرضاً تفصيلياً لمجموعة من المؤشرات المهمة للتعرف على الفجوة القائمة (وفقاً للنوع الاجتماعي) فيما يتعلق بتخصيصات الموازنة في قطاع التعليم العام.

#### إجراءات إعداد الموازنات السنوية

يستند تحليلنا لإجراءات إعداد الموازنة في الوزارة إلى آليات إعداد هذه الموازنة ومشاركة مختلف الفئات والأطراف فيها. وأهمية ومكانة كل طرف في التأثير في صنع القرار وتخصيص البنود المختلفة في الموازنة. وسنعمد إلى اختبار سنة نموذجية، وفي مثالنا هذا ستكون سنة 2005. حيث أقرت الموازنة من المجلس التشريعي وجرى العمل بها وفقاً للأصول المنبوعة. إلى حد بعيد. وبما يتلاءم مع قانون تنظيم الموازنة. وصدرت التقارير المالية التفصيلية عن كشوفات الإيرادات والنفقات لتلك السنة.

ولكن، قبل الغوص في الإجراءات المتبعة لإعداد موازنة الوزارة. من المهم الاطلاع والتعرف على تركيبة وتوزع الموظفين في المناصب العليا وفي مراكز اتخاذ القرار في الوزارة حسب الجنس. وهدف هذه الإطلالة على واقع وتركيبه الوظائف العليا هو تكوين صورة عامة وانطباع عام عن مكونات النظام الذي يتم في إطاره ومن خلاله اتخاذ القرار والبت في المحصنات لبنود الصرف المختلفة.

وفقاً لما ورد في موضع سابق من هذه الدراسة. فإن نسبة الزيادة في أعداد العاملين الذكور في الوزارة أعلى منها للإناث وبواقع (7.3% إلى 1.6%) وهي نسبة في الإطار العام قد لا تكون تعبر عن تمايز جندي حقيقي. فمثلاً في قطاع المعلمين/ات تكاد النسبة تتقارب. وذلك بحكم التعليم لكلا الجنسين. ومعدلات الالتحاق العالية لدى الإناث عنها للذكور.

وتشير بيانات وزارة التربية والتعليم العالي للعام 2008 إلى انخفاض حصة الإناث في دوائر صنع القرار في الوزارة. فلا توجد أي امرأة ضمن فئة وكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين. حيث يشغل هذه المناصب وعددها 6. رجال فقط. أما في منصب المدير العام، فيوجد 7 نساء من أصل 36 مديراً عاماً. وفي فئة المدير (A,B,C) تشكل نسبة النساء حوالي 16% من إجمالي المديرين وبواقع 21 امرأة. بالجملة. شكلت حصة النساء في الوظائف والمناصب العليا في الوزارة ما نسبته 16.4% من المجموع (انظر جدول 5).

جدول 5: أعداد الموظفين في المناصب العليا في وزارة التربية والتعليم العالي موزعة حسب الجنس خلال العام 2008.

المجموع	الجنس				المركز الوظيفي
	إناث		ذكور		
	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
1	-	0	100%	1	وكيل وزارة
5	-	0	100%	5	وكيل مساعد
36	19.5%	7	80.5%	29	مدير عام
6	33%	2	67%	4	نائب مدير عام
131	16%	21	84%	110	مدير
34	14.7%	5	85.3%	29	نائب مدير
213	16.4%	35	83.6%	178	المجموع

المصدر: بيانات غير منشورة. وزارة التربية والتعليم العالي. 2008.

إن تفحص المواقع الإدارية ومواقع الفرار داخل التربية يظهر من خلاله وجود لامساواة قائمة على الجنس. هنا لسنا بحاجة للكثير من التفحص لإدراك الإجحاف الواقع بحق النساء في التوظيفات العليا داخل الوزارة. وإن استثنينا منصب الوزير الذي تحتله امرأة وذلك للاعتبار السياسي في تعيين وتشكيل الحكومة، فإن ما تلا من مناصب بالضرورة يجب أن يأخذ بالاعتبار الخبرة والإمكانات المهنية. هنا نرى أن الرجال يحتلون المناصب العليا داخل الوزارة وبنسبة تفوق النساء كثيراً (83.6% للرجال مقابل 16.4% للنساء). ويتضح التمييز في المناصب الأعلى مثل وكيل وزارة، فمن أصل خمسة وكلاء لا يوجد أي امرأة تحتل الموقع. بينما في فئة المديرين العامين فإنه مقابل 29 مديراً عاماً يوجد فقط 7 مديرات عامات.

وبإجراء مقارنة بسيطة بين وضع المرأة في المناصب العليا في قطاع التعليم العام ووضعها على المستوى العام (إجمالي العاملين في السلطة). فإن ذلك يقودنا إلى نتيجة مفادها أن وضع المرأة في المناصب العليا في قطاع التعليم يظل أسوأ حالاً من وضعها على المستوى العام. فقد أشارت دراسة (ماس) التي سبقت الإشارة إليها إلى أن حصة المرأة في المناصب العليا (وكيل وزارة حتى مدير D) في القطاع العام بلغت 20%. في حين بلغت النسبة المناظرة في قطاع التعليم حوالي 16%. وبالتالي، فإن هذه النسبة تظل دون المستوى المطلوب الذي يعكس ويمثل حصة المرأة ودورها وحجم مشاركتها في شغل الوظائف في قطاع التعليم والذي زاد على نسبة 70% من إجمالي المشتغلين في قطاع التعليم.

جرت العادة خلال السنوات السابقة على تشكيل لجنة الموازنة العامة بقرار من الوزير. وتتولى هذه اللجنة مهمة متابعة إعداد الموازنة العامة للوزارة ولديريات التربية ومدارسها. وقد تم تشكيل لجنة الموازنة العامة في الوزارة في العام 2005 من ثلاثة مسؤولين هم الوكيل المساعد للشؤون الإدارية كرئيس لهذه اللجنة، ومساعد الوزير للشؤون المالية، ومدير عام الشؤون المالية والإدارية في الوزارة. وجميعهم ذكور. وقد خلت هذه اللجنة المهمة في إعداد وتخصيص موازنة الوزارة من الإناث. وقد قام

مدير عام الشؤون المالية والإدارية عضو اللجنة بتكليف مدير دائرة الموازنة ورئيس قسم الموازنة بإعداد الموازنة الأولية تحت إشرافه وكلاهما ذكر. وترفع هذه اللجنة تقاريرها للوزير مباشرة.

وتصدر هذه اللجنة تعليماتها إلى الإدارات العامة في الوزارة بشأن إعداد الموازنة وتزويدها بالتوجيهات المباشرة والجدول الزمني ببرامجها واحتياجاتها.

أما على مستوى المديرية، فيتم تشكيل لجنة موازنة فرعية في كل مديرية تتولى مهمة إدارة عملية إعداد الموازنة الخاصة بها وبمدارسها. وترفع اللجنة تقاريرها إلى رئيس لجنة الموازنة العامة وفق جدول زمني محدد.

وعلى مستوى المدرسة، يتولى مديرو المدارس إعداد الموازنات السنوية وفقاً للتعليمات الصادرة من المديرية، بحيث يتم حصر احتياجات المدرسة برصد مصروفاتها وإيراداتها. وتجدر الإشارة إلى أن القسم الأكبر من موازنة المدارس يتم تمويله من الرسوم المدرسية التي يدفعها الطلاب، والتي لا تورد إلى حساب الخزينة أو الوزارة، ويتم الصرف منها على النفقات اليومية للمدرسة كالقرطاسية والطباشير وتكاليف الأنشطة اليومية وغيرها من مستلزمات العملية التعليمية ذات التكلفة المنخفضة التي تستطيع المدرسة تغطيتها من رسوم طلابها.

وقد تعذر الحصول على معلومات تبين حجم مشاركة المرأة في اللجان الفرعية المشكّلة على مستوى المديرية في المحافظات والمدارس الحكومية. ولذلك، يصعب التحليل في هذا المستوى. وبالتالي، سننصر بحثنا على تشخيص وتحليل وضع المرأة وحجم مشاركتها في المستوى الأول (أي على مستوى الوزارة).

تتولى لجنة الموازنة في الوزارة مهمة تجميع بيانات الوزارة ووضعها في شكل تقرير وتقديمها للجهات المعنية في وزارة المالي، ويساعدها في ذلك طاقم من الفنيين حسب الحاجة.

بعد إقرار الموازنة بشكلها النهائي يتم إدخالها إلى برنامج المحاسبة في الوزارة والمديرية لمتابعة عملية الإنفاق خلال العام.

ويجب أن تتضمن حوسبة الموازنة إعطاء أمر للنظام المحاسبي يمنع ترحيل أي قيود إذا تم تجاوز الموازنة، وتعطى الصلاحيات المحدودة للسماح بالتجاوز لأشخاص محددين ضمن قانون الموازنة العامة. وتفيد معلومات الوزارة أنه من الصعوبة بمكان تجاوز بنود الموازنة، وفي حال كانت هناك مناقلة فإنها تتم بموافقة الوزير أو من ينوب عنه كالكيل المساعد للشؤون المالية والإدارية أو مدير عام الشؤون المالية في الوزارة مع أخذ موافقة وزارة المالية على المناقلة. وتلتزم كافة الجهات ذات العلاقة بالموازنة ومراقبة أرصدة الموازنة بشكل مستمر. وتتولى الإدارة العامة للشؤون المالية من خلال الأقسام المعنية في الوزارة متابعة الموازنة ومراقبة أداء المديرية والدوائر فيما يتعلق بأمور الموازنة.

### مخصصات وبنود الإنفاق حسب النوع الاجتماعي

تشير البيانات الفعلية لموازنة العام 2005، والصادرة عن وزارة المالية الفلسطينية، إلى أن إجمالي الموازنة المخصصة لقطاع التربية والتعليم العالي، مثلاً بالوزارة كمرکز مسؤولية، قد بلغ خلال العام

2005 حوالي 1437.6 مليون شيكل. ويشكل هذا المبلغ نحو 16.6% من إجمالي النفقات الجارية في موازنة السلطة لذلك العام. وقد توزعت هذه الموازنة على بنود الصرف المختلفة. واستحوذت النفقات الجارية على نحو 96.5% من الموازنة الجارية المخصصة لقطاع التعليم. وشكل بذلك بند الإنفاق الأكبر في موازنة التعليم. وتوزعت النفقات الجارية إلى ثلاثة بنود رئيسية: هي بند الرواتب والأجور. وبلغت قيمته نحو 1202 مليون شيكل. أو ما نسبته 86.7% من النفقات الجارية. وبند النفقات التشغيلية وبلغت قيمته حوالي 64.1 مليون شيكل. ليشكل 4.6% من النفقات الجارية. إضافة إلى بند النفقات التحويلية الذي شكل ما نسبته 8.7% من النفقات الجارية وبقيمة إجمالية بلغت نحو 121 مليون شيكل.

من جهة أخرى. بلغت قيمة النفقات الرأسمالية. وهي المكون الثاني من مكونات الإنفاق العام في موازنة التربية والتعليم. نحو 5.5 مليون شيكل. وشكلت حصتها بالتالي أقل من 0.4% من إجمالي الموازنة المخصصة لقطاع التربية والتعليم. بند آخر يندرج في الموازنة تحت مسمى النفقات الأخرى. ويشمل هذا البند بنود الإنفاق غير المصنفة. ومنها. أو أهمها خلال العام 2005. بند الإنفاق على طباعة الكتب المدرسية. ومصاريف إعداد وعقد الامتحانات والمساعدات الدراسية. وقد بلغت قيمة بند النفقات الأخرى حوالي 45.2 مليون شيكل. أو ما نسبته 3.1% من إجمالي موازنة الوزارة. فيما لم يحظ بند النفقات التطويرية بأي مخصصات خلال العام 2005. ما يعني أن جميع مخصصات الإنفاق على المشاريع التطويرية قد تم تمويلها من المنح والمساعدات الخارجية والتبرعات التي يتم جمعها على مستوى التجمعات السكانية الفلسطينية (انظر الجدول 6).

جدول 6: ملخص لبنود الإنفاق الرئيسية في موازنة وزارة التربية والتعليم العالي للسنة المالية 2005. (المبلغ بالألف شيكل)

النسبة	القيمة	بند الإنفاق
96.47%	1,386,916	إجمالي النفقات الجارية
86.66%	1,201,846	الرواتب والأجور
4.62%	64,094	النفقات التشغيلية
8.72%	120,976	النفقات التحويلية
0.38%	5,500	النفقات الرأسمالية
3.14%	45,177.8	النفقات الأخرى
100%	1,437,594	المجموع

المصدر: بيانات فعلية من موازنة العام 2005. وزارة المالية الفلسطينية.

وفيما يلي دراسة تفصيلية لبنود الإنفاق المختلفة في موازنة وزارة التربية والتعليم العالي للعام 2005:

### بند النفقات الجارية:

تقسم النفقات الجارية في موازنة السلطة إلى ثلاثة أقسام رئيسية: بند الرواتب والأجور. وبند النفقات التشغيلية. وبند النفقات التحويلية. يندرج في بند الرواتب والأجور في موازنة الوزارة حوالي 11 بنداً فرعياً. وتتصدر الرواتب الأساسية هذه البنود حيث بلغت نحو 813.2 مليون شيكل أو ما نسبته 67.7% من إجمالي الرواتب والأجور. يليها بند علاوة طبيعة العمل والذي شكل نحو 9.6%. وحل بند بدل

المواصلات والتنقل ثالثاً وبلغت قيمته نحو 55 مليون شيكل. وتوزع المبلغ المتبقي على بنود العلاوات الأخرى والعمل الإضافي وأجور العمال (انظر جدول 7).

أما بند النفقات التشغيلية، فيشمل 11 بنداً فرعياً، وتشكل نفقات ومصاريف الكهرباء نحو 11% من إجمالي النفقات التشغيلية. وبند الإيجارات 6%. فيما يستحوذ بند النفقات الأخرى غير المصنفة على نحو 70% (انظر جدول 7). أما بالنسبة للنفقات التحويلية، فتشمل بندين رئيسيين هما: الضمان الاجتماعي. ويشكل نحو 54% من النفقات التحويلية، وبند المساهمات ويشكل 44% (انظر جدول 7).

جدول 7: بنود الإنفاق الفرعية للنفقات الجارية في موازنة وزارة التربية والتعليم العالي للسنة المالية 2005.

(المبلغ بالألف شيكل)

الرقم	البند	فعلي 2005	النسبة (%)
1	الرواتب والأجور	1,201,846	100
1.1	الرواتب الأساسية	813,223	67.7
1.2	الموظفون بعقود	84	0
1.3	أجور عمال	10,789	0.9
1.4	علاوة اجتماعية	24,648	2.1
1.5	علاوة طبيعة عمل	115,102	9.6
1.6	بدل عمل إضافي	1,551	0.1
1.6	بدل تنقل	54,833	4.6
1.8	علاوة إدارية	8,262	0.7
1.9	علاوات أخرى	182	0
1.10	علاوات خاصة	173,174	14.4
2	النفقات التشغيلية	64,094	100
2.1	السفر في مهمات رسمية	295	0.5
2.2	الإيجارات	4,007	6.3
2.3	كهرباء	7,066	11
2.4	بريد وبرق وهاتف	3,550	5.5
2.5	محروقات	8	0
2.6	قرطاسية ومطبوعات	1,511	2.4
2.7	صيانة وإصلاحات	580	0.9
2.8	لوازم استهلاكية	525	0.8
2.9	مصاريف وسائط النقل	1,374	2.1
2.10	أخرى	45,178	70.5

100	120,976	النفقات التحويلية	3
53.9	65,156	الضمان الاجتماعي	3.1
44.4	53,760	المساهمات	3.2
1.7	2,060	أخرى	3.3
-	1,386,916	إجمالي النفقات الجارية	-

المصدر: بيانات فعلية من موازنة العام 2000 شيكلاً خلال العام 5. وزارة المالية الفلسطينية

يتضح من البيانات الواردة في الجدولين 6 و7 أن موازنة وزارة التربية والتعليم، وكغيرها من وزارات السلطة، تتسم بسمة عامة وهي أنها موازنات جارية بالغالب، وأن مخصصات الرواتب والأجور تستحوذ على نصيب الأسد من هذه الموازنات.

وقد بلغت قيمة الرواتب نحو 1.2 مليار شيكل، أو ما نسبته 87% من إجمالي النفقات الجارية. وتشير بيانات وزارة التربية والتعليم إلى عدم وجود تفاوت في رواتب الذكور والإناث، حيث بلغ متوسط الراتب الشهري للمعلم في العام 2006/2005 نحو 1737 شيكلاً مقابل 2052 شيكلاً للكادر الإداري و1302 شيكلاً للأذنة والمراسلين. ووفقاً لعدد من المسؤولين في الوزارة، فإنه لا توجد فروقات في رواتب الموظفين في الوزارة حسب الجنس. وإن العامل الأساسي في تحديد الراتب هو المؤهلات والخبرات التي يمتلكها الموظف بغض النظر عن جنسه. إلا أن بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تؤكد أن هناك فروقاً في رواتب الذكور والإناث على أرض الواقع. ويشير التقرير السنوي الخاص بالقوى العاملة إلى أن متوسط الأجر اليومي للذكور في القطاع العام يبلغ 76.9 شيكلاً مقابل 69.2 شيكلاً للإناث. وتطبق هذه البيانات على جميع العاملين والعاملات في الأراضي الفلسطينية، بمن فيهم العاملون في القطاع العام، وعلى فرض أن رواتب الموظفين، وتوزيعاتها حسب الجنس، لا تختلف كثيراً عن نظيراتها في القطاعات الأخرى، فإنه يمكن تعميم الأجور السابقة على العاملين/ات في قطاع التعليم.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن الوزن النسبي للإناث من حيث حجم التشغيل في سلك التعليم أعلى من نظيره لدى الذكور، إذ تشكل الإناث نحو 70% من إجمالي العاملين في مجال التعليم، فإن حصتهن في بند الرواتب بالنتيجة (كأرقام مطلقة) ستكون أعلى من حصة الموظفين الذكور في الوزارة وعلى مستوى المديرية والمدارس.

بشكل عام، فإن موازنة وزارة التربية والتعليم، وبغض النظر عن حصة الإناث منها، تظل موازنة جارية، مخصصة بشكل أساس للرواتب والأجور والنفقات التحويلية المرتبطة بالأجور، إضافة إلى النفقات المتعلقة بتشغيل مكاتب ومقرات الوزارة. ومن شأن هذه التركيبة والتوزيع لمخصصات الإنفاق إضعاف قدرة صانعي القرار على إعداد موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي، ويظل هامش قيامهم برسم السياسات وتحديد الأولويات فيها محدوداً للغاية.

## 4. الفصل الثالث: ملخص النتائج والتوصيات

- يتضح من دراسة أهداف الوزارة والنتائج على أرض الواقع أن التعليم المهني ما زال في بداياته، وحتى الآن لم يتم تحسين الالتحاق به أو توسيع أفاقه ليعم مناطق أكثر. أو يستوعب الإناث من الطلاب. وهنا من الضروري أن تولي الوزارة مزيداً من الاهتمام في تفعيل هذا التوجه المهني والتقني وإيجاد سبل دعم وتشجيع الطلبة للالتحاق به وتوفير مستلزمات ذلك. خاصة فيما يتعلق بالتحاق الفتيات. أي العمل على دراسة كيفية تطوير التعليم المهني. مع الأخذ بالاعتبار احتياجات السوق. وكذلك التوزيع الجغرافي للمدارس بحيث يشمل كافة المناطق. خاصة المهمشة منها. لإعطاء فرص تاهيل. وبالتالي توظيف مستقبلي. مع العمل بجدية على استحداث فرص داخل هذه المدارس لتعليم الطالبات.
- في باب أهداف الوزارة لدعم المناطق المهمشة والفقيرة. من الضروري الاتجاه نحو فتح آفاق أكبر للطلبة للدراسة. وذلك عبر توفير مدارس مختلطة تعطي فرصة للجميع بالتعليم. وهذا يوفر إمكانيات مادية. ويفتح في المقابل فرصاً جيدة لكلا الجنسين.
- في باب التخطيط الذي تقوم به الوزارة. ورغم ما يتم جمعه من خطط من المدارس المختلفة. فإن عملية التخطيط المركزية تفتقر لمشاركة جدية من النساء وذلك لأنها تتم بشكل مركزي داخل الوزارة ومن مسؤولي الأقسام المختلفة. ومن خلال تحليل جدول النساء في مواقع صنع القرار داخل الوزارة. فإن النسبة هي أقل من الوزارات الأخرى. وبالتالي فإن هذا ينعكس على عملية التخطيط التي تتم بأغلبها من الرجال. حيث تغيب المرأة بحكم عدم وجودها أساساً في موقع صنع القرار. لذا. فهناك ضرورة لتحفيز وترقية نساء أكثر في عملية التخطيط المركزية. أو من الضروري انتداب المزيد من النساء لها.
- ما زالت موازنة التعليم غير كافية لتلبية الاحتياجات التطويرية للتعليم. وتذهب معظمها للأجور. وبالتالي هناك ضرورة لرفع نسبة الموازنة المخصصة للتعليم في الموازنة العامة للسلطة. وذلك لإعطاء فرصة لمزيد من برامج التطوير للتعليم. فلا يعقل أن يتم حل مسائل الأجور على حساب الازدحام وتطوير المناهج وتوفير مستلزمات تعليم عصري.
- ضرورة العمل على إعداد كادر نسوي مؤهل لتسلم مواقع صنع قرار في الوزارة فيما يختص بتحديد السياسة العامة للوزارة والخطة الخمسية المختلفة. وذلك لاعتبار مراعاة الحاجات الخاصة لكلا الجنسين. وذلك عبر المزيد من التدريب والتأهيل والإيفاد إلى الخارج لتلقي الخبرة والتجربة.
- هناك حاجة للقيام بدراسة تكميلية تبحث آراء وتوجهات العاملين في سلك التعليم لقياس رؤيتهم حول إدماج النوع الاجتماعي وميزانيات الوزارة وآليات الصرف. وأيضاً دراسة تبحث في آراء الفئات المستفيدة من خدمة التعليم المقدمة ومدى مراعاتها النوع الاجتماعي. في ظل ضعف استجابة الموازنة لأهمية بُعد النوع الاجتماعي في الموازنة وعمل الوزارة.

## المراجع

- وزارة التربية والتعليم العالي. «الخطة الإستراتيجية للتطوير التربوي 2008-2012». نحو نوعية التعليم من أجل التطوير». 2008.
- وزارة التربية والتعليم العالي. «وثيقة تشخيص الواقع التربوي». 2007.
- أبو عواد، نداء. «التعليم والنوع الاجتماعي في الأراضي في ظل السلطة للفترة 1994-1999». معهد دراسات المرأة، 2000.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). «تقرير التنمية الإنسانية». 2003.
- بيانات وزارة التربية والتعليم العالي، بناء على طلب فريق البحث، 2008.
- عبد الكريم، نصر، وآخرون. «الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي». معهد ماس، 2005.
- عبد الكريم، نصر، وآخرون. «المرأة في المناصب العليا». معهد ماس، 2005.
- الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، سنوات مختلفة.
- فزاز، هديل، وحرب، جهاد. «الموازنة العامة والنوع الاجتماعي». برنامج الديمقراطية والحكم الصالح، (مفتاح)، 2008.
- شقافي، إبراهيم. «توصيات حول العمل غير مدفوع الأجر ودوره في الاقتصاد والموازنة». (مفتاح)، 2008.

# نحو موازنة مستجيبة للتنوع الاجتماعي وزارة الشؤون الاجتماعية

إعداد

حسن لداودة

ياسر شلبي



# فهرس المحتويات

100	..... مقدمة
101	..... مهام وزارة الشؤون الاجتماعية ورؤيتها
102	..... هيكلية وزارة الشؤون الاجتماعية
102	..... موظفو الوزارة
107	..... سياسات وزارة الشؤون الاجتماعية وبرامجها
108	..... 1. برامج المساعدات
108	..... برنامج مساعدة الأسر الفقيرة
110	..... برنامج الحماية الاجتماعية (حماية أفقر الفقراء)
112	..... مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد PEED
115	..... 2. مشاريع موجهة للنساء
115	..... مشروع التدريب الفني والمهني للنساء الفلسطينيات (المشروع الكندي)
116	..... 3. برامج أخرى للوزارة
117	..... تحليل موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية
120	..... موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية
124	..... التوصيات

## مقدمة

تعتبر وزارة الشؤون الاجتماعية من الوزارات الخدمية المهمة، فهي على اتصال يومي مع الجمهور، وتقدم خدماتها لفئات عديدة. وتؤثر سياساتها وتدخلاتها مباشرة في واقع فئات واسعة من الجماهير. خاصة الفئات المهمشة والأقل حظاً في الوصول إلى المصادر المختلفة. وهي مرآة الحكومة في مجال السياسات والتنمية الاجتماعيتين.

وتساهم أنشطة وزارة الشؤون الاجتماعية في التأثير المباشر وغير المباشر على واقع النوع الاجتماعي في المجتمع، فإما تعمل على تكريس واقع تهميش النساء والإبقاء على فجوة النوع الاجتماعي قائمة، أو تساهم في تقليصها.

ولأهمية دور هذه الوزارة في مجال تقليص فجوة النوع الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني، فقد جرى اختيارها من ضمن الوزارات التي جرى دراسة هيكليتها وأنشطتها من زاوية حساسيتهما لقضايا النوع الاجتماعي.

تتناول هذه الدراسة بالتحليل وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية بهدف فحص مدى استجابة موازنتها وسياساتها للنوع الاجتماعي، بما في ذلك فحص آليات إعداد الموازنة وربطها بخطة عمل الوزارة وخدماتها. ويتناول هذا التقرير ما يلي:

- 1) وصف وتحليل بنية وزارة الشؤون الاجتماعية، بما في ذلك الإطار القانوني لعملها وتحديد مهماتها، والتركيز على وضع الإناث والذكور فيها.
- 2) تحليل سياسات وبرامج وزارة الشؤون الاجتماعية من خلال التركيز على:  
أ- مدى انسجام سياسات الوزارة بعضها مع بعض بالتركيز على مدى تلبيتها للنوع الاجتماعي.  
ب- مدى ملاءمة سياسات الوزارة لسياسات الحكومة العامة بالتركيز على قضايا النوع الاجتماعي.
- 3) تحليل موازنة الوزارة وتقييم مدى مراعاتها للنوع الاجتماعي بما في ذلك مخصصات الإنفاق على التنمية والبنود الرئيسية للإنفاق العام.
- 4) تحليل المخرجات والأثر لبرامج المساعدات الاجتماعية في الوزارة بالتركيز على مخصصات الإنفاق للبنود المتعلقة بالنوع الاجتماعي، ومدى وصول هذه المخصصات للفئات المستهدفة ومدى مراعاتها لمواضيع النوع الاجتماعي.

وتم تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه من خلال:

- 1) مراجعة وثائق الوزارة بما فيها الموازنة.
- 2) عقد لقاءات واجتماعات مع عدد من المسؤولين المعنيين في الوزارة.
- 3) تحليل برامج المساعدات التي تقدمها الوزارة ومدى استجابتها للنوع الاجتماعي بالتركيز على برنامج الحماية الاجتماعية.

وقدم ميسر البحث في وزارة الشؤون الاجتماعية السيد أمين صوالحة والموظفون ذوو العلاقة مساعدة مهمة ومشكورة في هذا المجال، من خلال توفير الوثائق والبيانات المهمة للدراسة، وإلقاء الضوء على جوانب عمل الوزارة المختلفة.

وألقت حالة الانفصال بين الضفة الغربية وقطاع غزة بظلالها على العمل الميداني في هذا البحث. حيث لم نستطع الحصول على بيانات شاملة لكلا المنطقتين في الكثير من الجوانب ذات العلاقة. وقد جرى الاعتماد على بيانات قديمة نسبياً فيما يتعلق بالبيانات الكلية (الأراضي الفلسطينية). وبيانات حديثة فيما يخص الضفة الغربية.

## مهام وزارة الشؤون الاجتماعية ورؤيتها

عرفت وزارة الشؤون الاجتماعية رسالتها بالسعي لتحقيق التنمية الشاملة والأمن الاجتماعي لكل أسرة فلسطينية وصولاً إلى الرفاه الاجتماعي. وعلى أساس المساواة. وفي إطار عملية تنسيقية ما بين القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي (الحكومي وغير الحكومي). أي خلق شبكة أمان اجتماعي تضمن مستوى رفاه معقولاً لكل أفراد المجتمع. وتوفير حماية اجتماعية لجميع المواطنين. وبشكل ذلك هدفاً بعيد المدى تسعى الوزارة إلى تحقيقه من خلال تطوير أدائها. وتطوير التأمينات الاجتماعية. والارتقاء بعملية الدعم الاجتماعي. وتطوير أداء مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

لكنها ورثت تركة ثقيلة عن الاحتلال الإسرائيلي في مجال عملها. فقد كان نشاط دائرة الشؤون الاجتماعية في الإدارة المدنية محدوداً. وبما يخدم مصالح الاحتلال الإسرائيلي بصورة عامة. ولذا. فقد كان نشاطها محدوداً في مختلف مجالات عملها. بما في ذلك المساعدات العينية والنقدية المقدمة للأسر الفقيرة. وهو البرنامج الرئيس فيها. كما أن عدد الموظفين العاملين في هذه الدائرة كان محدوداً. وشخصت وزارة الشؤون الاجتماعية واقع عملها غداة قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بأنه يركز على تخفيف الفقر. وعلى رعاية الفئات المهمشة. وما زال واقع عملها أقرب إلى هذا التشخيص<sup>1</sup> رغم طموحها إلى إحداث تحول في عملها يجعل منها وزارة للتنمية الاجتماعية. ورغم الإنجازات المهمة التي حققت في هذا المجال.

وسعت وزارة الشؤون الاجتماعية إلى بلورة رؤيتها ورسالتها. وتطوير عملها من خلال نقاش مجتمعي توجع عام 1997 بمؤتمر وطني لتطوير عملها. كما واصلت الوزارة نقاشها الداخلي ومع مختصين لبلورة رؤيتها ورسالتها وتحديد أهدافها بما ينسجم مع التوجهات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وعبرت عن ذلك في إطار خطة تطوير الوزارة العام 2005. والتي تمثلت في تحديد رؤيتها المذكورة أعلاه. أي طموحها إلى أن تتحول إلى وزارة للتنمية الاجتماعية. ولترسيخ توجهات الوزارة. سعت إلى إصدار قانون عن المجلس التشريعي خاص بوزارة الشؤون الاجتماعية وعملها. لكن. لم تستكمل إجراءات نقاشه بسبب التغييرات السياسية على الساحة الفلسطينية. أي أن رسالة وتوجهات وزارة الشؤون الاجتماعية ما زالت عرضة للتأثر بالتغير في المستوى السياسي. أو التغير في شخص قادتها.

إن وجود وثيقة رسمية بمستوى قانون يسمح باستخدامه كموجه لعمل الوزارة. ومعيار لتقييم مدى انسجام سياساتها وبرامجها وأنشطتها مع رؤيتها ورسالتها. بغض النظر عن التغير في شخص قادتها. كذلك يسمح بإرساء قاعدة مهمة تعطي الوزارة قوة مهمة في تعاونها وحوارها مع الجهات الممولة.

1 وهو ما أثار حفيظة وزير الشؤون الاجتماعية في الوزارة التاسعة (حسن أبو لدة). الذي صرح لجلة البيادر السياسي ما يلي: "إنني مؤمن بعمق برسالة وزارة الشؤون الاجتماعية وبأهمية هذه الوزارة. فهي في خط المواجهة الأول مع المواطنين وهي خط الدفاع الأول عن السلطة الوطنية الفلسطينية. والوزارة بحاجة إلى إعادة بناء وتفعيل وتمكين وفي مقدمة ذلك المديرية في المحافظات ونحن على وشك الشروع بعملية دعم المديرية ورفعها بالاحتياجات المطلوبة والكادر الوظيفي. كذلك نحن على وشك الانتهاء من إعداد سلم مساعدات وطني فلسطيني ولأول مرة في تاريخ السلطة. لا يقل عن تستمر وزارة الشؤون الاجتماعية بالعمل وفق نظام المساعدات الذي وضعه 'إبلي تسور' ضابط الإدارة المدنية الإسرائيلية.

## هيكلية وزارة الشؤون الاجتماعية

يجري حالياً (فترة إعداد هذه الدراسة) إعادة هيكلة الوزارة وتسكين موظفيها. ويتضمن الهيكل الجديد 8 إدارات عامة<sup>2</sup> وخمس وحدات مساندة. وجرى تحويل الإدارة العامة لتنمية المرأة الموجودة في الهيكلية القديمة إلى دائرة ضمن الإدارة العامة لشؤون الأسرة في الهيكلية الجديدة. وكانت هذه الإدارة قد جرى تفعيلها العام 2003، وتضم ثلاث دوائر، وهي: دائرة التمكين والتدريب الاقتصادي، ودائرة النوع الاجتماعي، ودائرة الإرشاد والحماية.

وتمثلت الرؤية العامة لهذه الإدارة بالعمل على "النهوض بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والقانونية في جميع المجالات، من خلال تصميم برامج ومشاريع تهدف إلى تمكين النساء في المجالات السابقة، كما تسعى الإدارة جاهدة لتشكيل ضغط على متخذي القرار في السلطة للاهتمام بقضايا النساء على جميع المستويات للوصول إلى أكبر حد من المساواة الاجتماعية بين المرأة والرجل"<sup>3</sup>.

وترجمت هذه الرؤية في هدف عام يقوم على "تحقيق مستوى من المساواة الاجتماعية، وذلك عن طريق تمكين النساء امتلاك المصادر المادية والبشرية المختلفة وإتاحة الفرص المختلفة أمام النساء في جميع المجالات". وفي مجموعة من الأهداف الاستراتيجية، وهي<sup>4</sup>:

- إدماج المرأة الفقيرة في التنمية وتشجيع العمل المستقل لها.
- إجراء الدراسات والبحوث الاجتماعية الهادفة لتحديد المشكلات التي تعاني منها المرأة والأسباب المؤدية لذلك، وتسليط الضوء عليها بهدف معالجتها.
- إدماج المنظورات التي تراعي الفروق بين الجنسين في سياسات الوزارة وبرامجها.
- رعاية الفتيات والنساء اللواتي يتعرضن لحوادث عنف واعتداء من أجل إدماجهن بصورة مفيدة لهن وللمجتمع.
- تطوير التشريعات الاجتماعية لتوفير الرعاية الأفضل للمرأة.
- التعريف بحقوق المرأة وتبسيط التشريعات والقوانين بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال .
- تطوير الوعي الاجتماعي والاقتصادي والصحي والتربوي.

ولم يجر تغيير على الرؤية العامة أو أهداف هذه الدائرة، بالإضافة إلى ذلك فإن أنشطة الوزارة المختلفة تتسم بالحساسية تجاه قضايا النوع الاجتماعي. حسب أقوال مسؤولين كبار فيها، وهذا ما سيتم توضيحه عند نقاش برامج وخدمات الوزارة.

## موظفو الوزارة

لم تتوفر بيانات كاملة حول موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. لذلك، سيتم تحليل بيانات موظفي الوزارة على المستوى العام (الضفة الغربية وقطاع غزة)، وكذلك

2 انظر ملحق رقم واحد. هيكلية وزارة الشؤون الاجتماعية الجديدة.

3 وزارة الشؤون الاجتماعية، 2005، خطة تطوير وزارة الشؤون الاجتماعية.

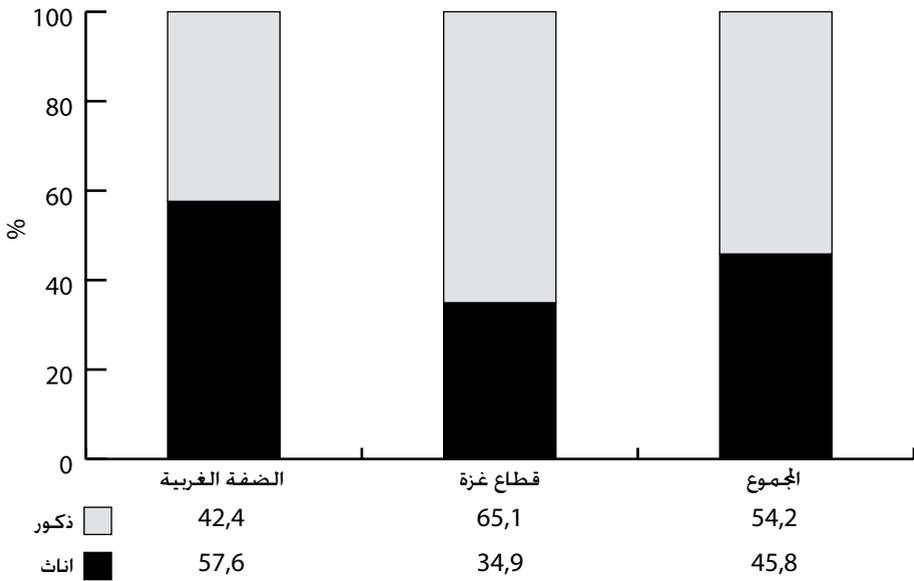
4 المصدر السابق.

بيانات موظفي قطاع غزة الخاصة بعام 2005. أما موظفو الضفة الغربية، فتتوفر بيانات حديثة حولهم (منتصف العام 2008).

يوجد تركيز عالٍ للنساء في وزارة الشؤون الاجتماعية، وذلك بحكم طبيعة عملها، فهي تعمل في أوساط يغلب عليها النساء بسبب ظاهرة تأنيث الفقر في الأراضي الفلسطينية، من ناحية، وغلبة النساء في العمل الاجتماعي والإغاثي، من ناحية أخرى. وقد بلغ عدد موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية 959 موظفاً العام 2005، نسبة النساء منهم نحو 46%.

ويظهر من الشكل (1) تباين في توزيع الموظفين حسب الجنس ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. حيث توجد غالبية كبيرة من النساء بين مستخدمي الوزارة في الضفة الغربية، وتراجع هذه النسبة في قطاع غزة لتصل إلى 35% فقط. وقد يعود ذلك إلى طبيعة عرض العمل حسب الجنس، أي إقبال الفتيات على العمل في الوزارة. فنسبة النساء بين مستخدمي وزارة الشؤون الاجتماعية في قطاع غزة لا يمكن تفسيرها بموقف سلبي من قضايا النوع الاجتماعي، أو بالواقع الثقافي والاجتماعي هناك. فالثقافة التقليدية تحب أن تعمل النساء مع النساء، خاصة أن جل عمل الوزارة مع الأسر ومع النساء.

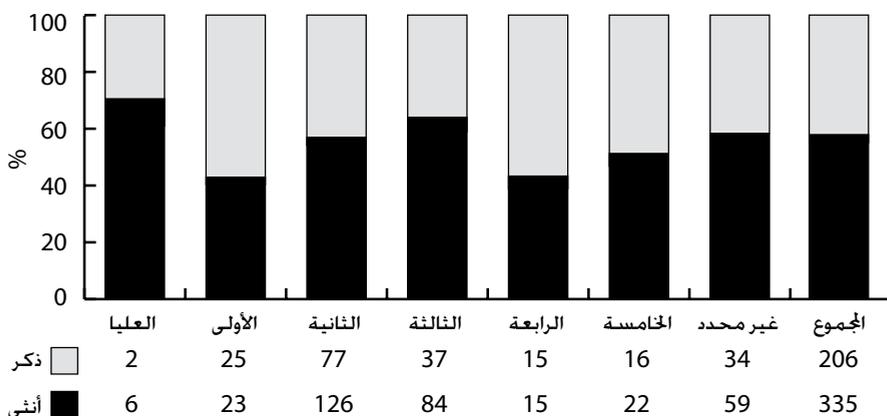
شكل 1: توزيع موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب الجنس، 2005



وبالنسبة للمراكز التي أشغلتها النساء، فإن منصب الوزير أشغلته امرأة لفترة طويلة (منذ الحكومة الأولى وحتى الثامنة). كما أشغلت نساء مناصب مدير عام لإدارات رئيسية، بما فيها إدارتنا التخطيط والأسرة والطفولة. ولا تتوفر بيانات حول توزيع موظفي الوزارة حسب الجنس والفئة الوظيفية أو الدرجة الوظيفية على مستوى الأراضي الفلسطينية.

أما بالنسبة للضفة الغربية، فإن بيانات الوزارة تظهر وجود 550 موظفاً منتصف العام 2008. نحو ثلاثة أرباعهم من النساء. وتشكل النساء الغالبة في كل الفئات الوظيفية، وهي ذات حضور مبرز في الفئتين العليا والثالثة قياساً بالفئات الوظيفية الأخرى (شكل 2، وجدول 1). وهذا ينسجم مع الحجم الكبير للنساء المستخدمات في وزارة الشؤون الاجتماعية، من جهة، ومع سياسة ترقية ليست معادية لبعده النوع الاجتماعي. أي أن فرص ترقية النساء في السلم الوظيفي في الوزارة متاحة.

شكل 2: توزيع موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية حسب جنس الموظف وفئته الوظيفية، منتصف 2008



المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.

ويظهر جدول (1) أنه لا توجد فروق جدية في توزيع كل من الذكور والإناث على الفئات الوظيفية. لكن، يلاحظ أن 8.7% من النساء يشغلن وظائف في الفئتين العليا والأولى، مقابل 13.1% من الرجال في هاتين الفئتين. وهما الفئتان القياديتان في الوزارة. ويعود تركيز النساء ليرتفع بصورة ملموسة في الفئة الثالثة مقابل التركيز النسبي للرجال. فربع النساء في الفئة الثالثة، بينما 18% من الرجال في هذه الفئة.

جدول 1: توزيع موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية حسب جنس الموظف وفئته الوظيفية، منتصف العام 2008

الفئة الوظيفية	ذكر	أنثى	المجموع
العليا	1.0	1.8	1.5
الأولى	12.1	6.9	8.9
الثانية	37.4	37.6	37.5
الثالثة	18.0	25.1	22.4
الرابعة	7.3	4.5	5.5
الخامسة	7.8	6.6	7.0

غير محدد	17.6	16.5	17.2
المجموع %	100.0	100	100
العدد	335	206	441

\* هذا العدد الذي توفرت عنه بيانات الفئة والدرجة الوظيفيتين.  
المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية. الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.

وبالتفصيل، فإننا نلاحظ أن إمرأتين تشغلان منصب وكيل مساعد من أصل 3 وكلاء مساعدين. وترأس النساء 5 إدارات عامة من أصل ثماني إدارات، وتشغل 8 نساء منصب مدير A من أصل 15 مديراً، ويقل حضور النساء في فئة مدير B، حيث توجد 11 امرأة من أصل 29 مديراً، وتشغل 7 نساء منصب مدير C من أصل 12 مديراً (المزيد من التفصيل، انظر جدول 2).

جدول 2: توزيع موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية حسب جنس الموظف ودرجته، منتصف العام 2008

الدرجة	أنثى	ذكر	المجموع	
			عدد	%
A4	62.5	37.5	8	100
A2	100.0	0.0	1	100
A	66.7	33.3	6	100
B	43.3	56.7	30	100
C	54.5	45.5	11	100
1	41.2	58.8	17	100
2	47.4	52.6	19	100
3	57.9	42.1	19	100
4	61.4	38.6	57	100
5	70.3	29.7	145	100
6	61.2	38.8	49	100
7	72.7	27.3	33	100
8	66.7	33.3	12	100
9	45.5	54.5	22	100
10	59.3	40.7	27	100
غير محدد	63.5	36.5	85	100
المجموع %	61.9	38.1		100
عدد	335	206	541	

\* هذا العدد الذي توفرت عنه بيانات الفئة والدرجة الوظيفيتين.  
المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية. الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.

أما بالنسبة لتوزيع الموظفين حسب الجنس على مستوى المديريات الفرعية. فإن النساء يشكلن الغالبية في كل المديريات ما عدا مديرية رام الله. أما بالنسبة لمقر الوزارة في رام الله. فإن النساء يشكلن 47% من مجموع موظفيه.

جدول 3: توزيع موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية حسب المديرية والجنس. منتصف العام 2008

الرقم	المحافظة	عدد الموظفين	إناث	ذكور
1	مقر الوزارة- رام الله	110	47.3	52.7
2	بيت لحم	83	67.5	32.5
3	الخليل	41	56.1	43.9
4	يطا	5	80.0	20.0
5	أريحا	21	66.7	33.3
6	قلقيلية	28	71.4	28.6
7	سلفيت	33	84.8	15.2
8	نابلس	75	64.0	36.0
9	طوباس	5	80.0	20.0
10	طولكرم	47	70.2	29.8
11	جنين	44	54.5	45.5
12	رام الله	48	47.9	52.1
13	أبو ديس	10	60.0	40.0
المجموع	عدد	550	335.0	215.0
	نسبة مئوية	100%	%60.9	%39.1

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية. الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.

تظهر الأرقام السابقة ميلاً إلى "تأنيث" العمل في وزارة الشؤون الاجتماعية. من خلال تركيز عالٍ للنساء في مختلف المستويات الوظيفية في الوزارة. خاصة على مستوى المديريات. وهي ذات العلاقة المباشرة مع الجمهور المستهدف. ويعكس هذا الواقع أن سياسة التوظيف والترقيات في الوزارة لا تقوم على التحيز ضد النساء.

ومن الجدير ذكره أن قانون الخدمة المدنية يضمن المساواة في التوظيف بين الجنسين. وهو القانون الذي يجري التوظيف وفقاً لألياته نظرياً. أي هو الإطار القانوني الناظم لعملية التوظيف. أما على المستوى الفعلي. فإن الدراسات السابقة<sup>5</sup> للتوظيف في الحكومة تشير إلى وجود إشكالات وتجاوزات مهمة لنصوص القانون في عملية التوظيف وإشغال المناصب القيادية في الوزارة (الفئتين الأولى والعليا). لكن واقع الأرقام في وزارة الشؤون الاجتماعية يؤكد أن أوجه التحيز والمحابة في التوظيف ليس من

5 مثل دراسة ماس المعنونة بـ "النساء في القطاع العام في فلسطين. 2004". وتقرير أمان عن الفساد والفئات المهمشة في المجتمع الفلسطيني.

ضمنها بُعد النوع الاجتماعي. أو على الأقل هكذا تقول بيانات موظفي الوزارة في الضفة الغربية.

وهذا لا يعني أن هناك سياسة متوازنة تجاه قضايا النوع الاجتماعي في وزارة الشؤون الاجتماعية. أو لا توجد مظاهر للتمييز في هذا المجال. فالفروق الجندرية قائمة في المجتمع الفلسطيني على مستوى نسبة مشاركة النساء في سوق العمل. وفي الوظائف التي يعرفها المجتمع (الثقافة المجتمعية) ملائمة للنساء. أو على مستوى القطاعات والمهن الملائمة أكثر للنساء وفق الثقافة المجتمعية. أو التي تتواجد فيها النساء بكثافة. أي أن الفجوة الجندرية قائمة بين الرجال والنساء في المجتمع الواسع الذي تعمل فيه الوزارة. ولا بد أن تكون لها تأثيراتها على واقع المهام التي تقوم بها النساء في الوزارة. مثلاً تركز النساء في وظائف السكرتاريا والكتابة. وتركزهن أيضاً في وظائف التنظيف. وفي المقابل، فإن الرجال أكثر حضوراً في وظائف أخرى حتى في الوظائف الدنيا (مراسلين، سائقين...).

ما نريد قوله في هذا الخصوص أن وزارة الشؤون الاجتماعية تمثل حالة متقدمة في الأراضي الفلسطينية في مسألة مراعاة القضايا الجندرية في التوظيف وفي الترقبات. وأنها تعطي فرصاً جيدة لإشغال النساء المواقع القيادية على مختلف مستويات الوزارة.

لكن وجود كثافة نسوية كبيرة في الوزارة. على أهميته. ليس مؤشراً كافياً إلى تحسُّسها لقضايا النوع الاجتماعي. ولا يشكل ضماناً كافياً لسياسات متوازنة من حيث النوع الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، تشكل النساء معظم مستخدمي بعض المديرات التي يتسم أهلها بثقافة محافظة (انظر جدول 3). لأن الوظائف يلاقين قبولاً أفضل من قبل المجتمع المحلي للعمل مع نسائهم. لذا، فإننا بحاجة إلى تدعيم هذا المؤشر بواقع سياسات وخطط وبرامج الوزارة. ومدى تحسُّسها لقضايا النوع الاجتماعي.

## سياسات وزارة الشؤون الاجتماعية وبرامجها

«مفهوم الشؤون الاجتماعية بحاجة إلى تحديث وعصرنة. ونحن ندرك صعوبة الوضع. لكننا نأمل ونطمح مع إقرار رزمة الأمان الاجتماعي إلى تغطية فئات واسعة من المجتمع. ويجب أن لا ننسى أن السلطة وبرامجها منذ انتفاضة الأقصى هي برامج طوارئ وإغاثة. وندرك أنه لا نجاح للتنمية في ظل الاحتلال والحصار وتقطيع أوصال الوطن. مع ذلك لا بد من العمل على طريق تحقيق التنمية. وبالرجوع إلى المستوى المفاهيمي، فنحن سننطلق في تعاملنا مع الفئات المستهدفة من النهج المبني على الحقوق. بمعنى أن هذه الفئات ليست فئات محتاجة فقط وليست متسولة. بل هي مؤهلة للتمتع بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية. وهذا واجب السلطة والحكومة وفق الإمكانيات الاقتصادية المتاحة. إن البرامج الاجتماعية التي نسعى لإطلاقها في المرحلة الراهنة من شأنها زيادة حجم المستفيدين سواء».

هذا تشخيص واقع الوزارة وتوجهاتها المستقبلية على لسان وزيرها في الحكومة الثامنة، عشية الشلل الذي أصاب أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية. وبطبيعة الحال، عززت حالة الشلل اللاحقة من التركيز على العمل الإغاثي. وعززت اعتماد السلطة الوطنية، بشكل عام، والوزارة، بشكل خاص، على التمويل الخارجي. بما في ذلك رسم سياسات المساعدات الاجتماعية. وقللت فرص تحويل برامج الوزارة التي تمت بلورتها في إطار خطة تطوير الوزارة إلى واقع، خاصة برامج شبكة الأمان.

وبالرغم من الظروف الحفافية لعمل الوزارة، فإنها تسعى إلى الدمج بين العمل الإغاثي، الذي يستجيب لاحتياجات طارئة ومستعجلة، والعمل التنموي، أي لديها التوجه الذي يساهم في نقلها من وزارة توزع مساعدات نقدية وعينية إلى وزارة تنمي موارد وقدرات الفئات الفقيرة والمهمشة.

وفيما يلي استعراض مكثف لبرامج وزارة الشؤون الاجتماعية، والتي تقدم صورة عن تحسس الوزارة لقضايا النوع الاجتماعي في نشاطها وتوجهاتها.

## 1. برامج المساعدات

وهو أحد البرامج الرئيسية في الوزارة، ويستهدف تقديم المساعدة النقدية والعينية إلى الفئات الأشد فقراً في المجتمع الفلسطيني، ويغطي برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية الجزء الأكبر من المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي الحكومية، وهي الجهة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن رعاية الفئات المحتاجة، وتقدم المساعدات من خلال 3 برامج رئيسة، وهي: برنامج مساعدة الأسر الفقيرة (الحالات الصعبة)، وبرنامج الحماية الاجتماعية (أفقر الفقراء)، وبرنامج الرائد.

### برنامج مساعدة الأسر الفقيرة

وهو من أهم البرامج، حيث تقدم وزارة الشؤون الاجتماعية مساعدات لحوالي 3.5% من مجموع الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويجري تقديم المساعدات النقدية وفق سلم تصاعدي حسب عد أفراد الأسرة، يبدأ بـ 96 شيكلاً للفرد الواحد، وقد جرى إقرار هذا السلم من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية منذ العام 1995، ورغم تراجع القوة الشرائية للشيكل منذ ذلك الوقت بنسبة كبيرة لم يجر تعديل هذا السلم، حتى الآن، ويجري احتساب مساعدات برنامج الغذاء العالمي ومساعدات الوكالة بوصفها مداخيل للأسرة تخصم من قيمة المساعدة المستحقة لها، وقد أعدت وزارة الشؤون الاجتماعية لائحة تنظيمية جديدة لتطوير نظام المساعدات المقدمة للأسر الفقيرة، وهي قيد النقاش لدى الجهات المسؤولة لإقرارها.

وتتضمن مساعدات الوزارة تقديم منح نقدية شهرية ومساعدات غذائية وتأمين صحي وخدمات رعاية للمسنين والمعوقين والأحداث والأيتام، بما فيها خدمات إيوائية، ومعظم مساعدات الوزارة نقدية، حيث تشكل نسبة قضايا المساعدات النقدية أكثر من أربعة أخماس القضايا المتلقية لدعم الوزارة.

تركز وزارة الشؤون الاجتماعية في تقديم مساعداتها على حالات معينة كأن يكون مقدم الطلب يتيماً قاصراً أو مسناً لا يستطيع العمل أو ليس له دخل «كاف»، أو مريضاً عاجزاً عن إعالة أسرته ولا تقل نسبة العجز عنده عن 50%، أو امرأة أرملة أو مطلقة أو مهجورة أو عانساً تجاوزت سن الأربعين ولا دخل لها ولا قدرة على الكسب لإعالة أسرته، أو رب أسرة مسجوناً مع التأكد بواسطة البحث الميداني الذي تقوم به الوزارة أن لا دخل للأسرة ولا قدرة لها على إعالة نفسها، وهي حالات شديدة الفقر، وتتضمن قائمة المرشحين لاستحقاق مساعدة الوزارة الفئات التالية: الأرملة، المسنين، المرضى العضويين أو النفسيين، المعوقين الذين يعانون من عاهة، الصم والبكم وكفيفي البصر، رب الأسرة (الزوج) مسجوناً أو غائباً، المطلقات والمهجورات والعوانس، الأيتام، محدودي الدخل، مجهولي

النسب. وتقدم مساعدات قليلة بسبب مشاكل أسرية أو سكنية أو إدمان رب الأسرة على المخدرات أو للتوائم<sup>6</sup>.

ويظهر جدول (4) الطابع الأنثوي للمساعدات المقدمة في إطار هذا البرنامج. وهذا أمر متوقع على ضوء تحديد الفئات المستهدفة. فهو موجه للأسر الأكثر فقراً، والتي لا يوجد فيها معيل. والمعيل في العادة ذكر. وهذا نابع من النظرة التقليدية للمرأة بوصفها عاجزة وتابعة للرجل. وبالإجمال، فإن هذا البرنامج امتداد لبرنامج المساعدات الموروث عن الاحتلال. ولم تجر تغييرات جديّة عليه بعد. رغم أن سلم المساعدات فيه جرت مراجعته وتغييره جذرياً. لكن لم يتم تطبيق سلم المساعدات الجديد بعد. أما الفئات المستهدفة ومعايير الاستهداف، فبقيت كما هي.

جدول 4 - أ: المستفيدون من مساعدات وزارة الشؤون الاجتماعية الشهرية في قطاع غزة حسب نوع المساعدة<sup>7</sup>

سنة 2003		سنة 2002		نوع المساعدة
عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	
5684	8318341	5439	7998909	أرملة
2138	2926909	2136	3032883	شيخوخة/ مسنون
1054	1494096	930	1323530	عاهة دائمة
5542	9685970	5203	9593784	مرض جسيمي/ نفسي
1393	2747155	2186	2518512	مطلقات
4055	5297021	3587	2638356	مساعدات أخرى
19866	30469492	19481	27105974	المجموع الكلي

6 تشترط وزارة الشؤون الاجتماعية للحصول على المساعدة أن يكون المستفيد من الفئات التالية (العريضي). 2005. ورقة عمل مقدمة لورثشة: "نحو سياسات حماية اجتماعية تكافح الفقر":

- (1) غياب رب الأسرة وليس للأسرة دخل.
- (2) المرأة المطلقة أو المهجورة أو في ضائقة أو غير متزوجة وبلغت سن الأربعين وليس لها دخل أو يقل دخلها عن سلم المساعدات المقدم من قبل الوزارة.
- (3) نزلاء المراكز الخاصة بالوزارة الذين لا عائل لهم.
- (4) الأطفال التوائم (ثلاثة وما فوق) ودخل الأسرة متدنٍ.
- (5) الأطفال الذين يعيشون ظروفًا صعبة (الأيام ومجهولي النسب).
- (6) المسن الذي لا معيل له ولا يقدر على العمل، وليس له دخل أو دخله يقل عن سلم مساعدات الوزارة.
- (7) المريض العضوي أو النفسي المعيل لأسرته ويثبت مرضه بشهادة طبية على أن لا تقل نسبة العجز عن 50%.
- (8) المعاق الذي لا دخل له.

7 نستخدم بيانات 2002 و2003 كمؤشر عام على توزيع المستفيدين من مساعدات الوزارة الشهرية حسب الجنس. وذلك لتعذر الحصول على بيانات حديثة.

جدول 4 - ب: المستفيدون من مساعدات وزارة الشؤون الاجتماعية الشهرية في الضفة الغربية حسب نوع المساعدة

سنة 2003		سنة 2002		نوع المساعدة
عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	
3570	7660420	3262	7085533	أرملة
4702	6337688	4533	6181967	شيخوخة/ مسنين
1463	2479489	1211	2110150	عاهة دائمة
5171	11346479	4671	10172083	مرض جسيمي/ نفسي
1086	2117113	976	1904670	مطلقات
2652	4829647	2388	4539308	مساعدات أخرى
18644	34770836	17041	31993711	المجموع الكلي

بصورة عامة. تركيز هذا البرنامج على النساء لا يعبر عن خسوس لقضايا النوع الاجتماعي. وإنما هو تعبير عن النظرة التي تهمش المرأة. وهذا لا يقلل من أهمية هذا البرنامج. فهو موجه للفئة التي لا تستطيع توليد دخل. ولا تتوفر لديها الموارد التي يمكن استخدامها وتنميتها. لذا فإن هذا الدعم. وبغض النظر عن كفايته. يعتبر ضروريا لهذه الأسر.

وبعد تسلم حماس السلطة عام 2006. وفرض حصار مالي على السلطة الفلسطينية. أصبح الإخاد الأوروبي يدفع للأسر المستفيدة من هذا البرنامج عبر الآلية الأوربية. وما زالت هذه الأسر تحصل على مخصصاتها بواسطة الآلية الأوربية حتى كتابة هذا التقرير. ويجري الصرف بواسطة هذه الآلية للأسر التي تقرها الوزارة. وبلغ عدد الأسر 48 ألف أسرة حتى منتصف العام 2008. وتلقى الأسرة 1000 شيكل كل 3 أشهر بغض النظر عن عدد أفرادها.

### برنامج الحماية الاجتماعية (حماية أفقر الفقراء)

قامت وزارة الشؤون الاجتماعية منذ العام 2005 بالعمل على تطوير برامج مساعداتها. من خلال مشروع شبكة الأمان الذي يضم 9 برامج. وبدأت ببرنامج الحماية الاجتماعية. والذي يستهدف أفقر 10% من الأسر الفلسطينية (أي حوالي 45-55 ألف أسرة). وتعطى الأولوية في هذا البرنامج إلى الفقراء جداً والذين لم يتلقوا أي مساعدات من أي جهة أخرى. ويشمل:

- ذوي الاحتياجات أو المرضى بشكل دائم والذين لم يتلقوا أي مساعدة من أي جهة أخرى.
- كبار السن فوق 60 عاماً ووضعهم الاقتصادي سيئ جداً والذين لم يتلقوا أي مساعدة من أي جهة أخرى.
- العائلة التي ترأسها امرأة وتكون فقيرة جداً ولا تتلقى أي مساعدة من أي جهة أخرى.

ويقوم البنك الدولي بتمويله. حيث رصد له 10 ملايين دولار. وبلغ عدد المستفيدين منه 5000 أسرة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. رغم أن عدد الأسر التي تقدمت بطلبات للاستفادة من هذا البرنامج بلغ 160 ألف أسرة.

ومن أجل تحديد المستفيدين من هذا البرنامج استخدمت الوزارة أسلوب التسجيل بواسطة استمارة خاصة من أجل حصر المستفيدين والمستفيدات من البرنامج. ورافقت التسجيل حملة إعلامية ودعائية كبيرة ركزت على تحذير من يسجل من دون أن تنطبق عليه شروط البرنامج. والحصول على مساعدة في إطار هذا البرنامج مشروط بمعايير محددة. حيث يتم تدرج الأسر التي تقدمت بطلب مساعدة حسب معادلة تراعي العوامل التي تؤثر في الفقر حسب بيانات مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ذات العلاقة. وتشمل المعادلة خمسة قطاعات من المعلومات. وهي: بيانات ديمغرافية واقتصادية عن كل أفراد الأسرة. مثل العمر والجنس والتحصيل الأكاديمي والحالة الاجتماعية. وحياسة السلع المعمرة. ودخل رب الأسرة. ويقوم فريق من الباحثين الاجتماعيين بزيارة الأسرة الفقيرة لفحص دقة البيانات المقدمة. وتقييم الوضع الاجتماعي والاقتصادي لها (وزارة الشؤون الاجتماعية، 2005). شبكة الحماية الاجتماعية- برنامج حماية أفقر الفقراء).

ويتراوح سلم المساعدات ما بين 228 شيكلاً شهرياً للشخص الواحد إلى 1000 شيكل كحد أعلى للأسرة. ويجري احتساب الخصاصات المقررة للأسرة وفق المعادلة التالية:

قيمة المساعدة = المساعدة الحياتية + الحوافز وفقاً لما كان مخططاً له. لكن جرى تجميد صرف الحوافز.

المساعدة الحياتية = 200 شيكل + 28 شيكلاً x عدد أفراد الأسرة

الحوافز = 14 شيكلاً x عدد الأطفال دون سن الخامسة + 28 شيكل x عدد الطلبة في المرحلة الأساسية + 84 شيكلاً x عدد الطلبة في المرحلة الثانوية والتعليم المهني + 56 (عدد المهمشين في الأسرة)

وتشمل شريحة المهمشين: الأيتام، والمعاقين، وامرأة رب أسرة، وكبار السن، والمرضى المزمنين.

وتتسلم الأسر المستفيدة من البرنامج تأميناً صحياً مجاناً ومبلغاً مالياً ثابتاً. بالإضافة إلى دفعة مالية مشروطة بتلقي خدمات صحية، وضمن التحاق الأولاد في سن التعليم العام بالدراسة، وحضور الأبوين والبالغين من أعضاء الأسرة 4 حلقات توعوية في السنة حول المواضيع الصحية والاجتماعية للأسرة<sup>8</sup>.

ويخضع وضع الأسر المستفيدة للتقييم الدوري لتحديد قدرتها على توفير الدخل، ما يؤهلها للخروج من برنامج الحماية لصالح أسر أخرى أكثر فقراً وحاجة. كما اعتمد البرنامج على تقديرات علمية منهجية لاحتساب المساعدات. وعلى معطيات خارطة الفقر المعتمدة رسمياً في السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يسمح بتوجيه الموارد حسب الحاجة.

ويسعى «برنامج شبكة الأمان الاجتماعي إلى تطوير البرنامج القائم بالوزارة باتجاه تحويل أهدافه من أهداف إغاثية إلى أهداف تنموية، ويكون ذلك من خلال إضافة معايير تكون أكثر مرونة تسمح بدخول

8 يتم دفع مبلغ إضافي (14 شيكلاً عن كل طفل) لكل أسرة تلزم بإرسال طفلها من سن يوم إلى خمس سنوات لعيادة صحية مرة كل ستة أشهر على الأقل، وعلاوة قيمتها 28 شيكلاً للطلاب من الصف الأول الابتدائي وحتى التاسع مشروطة بالتزامه بالدوام المدرسي بنسبة 85% فما فوق. كما يتم دفع علاوة للطلبة من 16 إلى 21 سنة كحافز إضافي بقيمة 56 شيكلاً.

الأسر الأكثر فقراً من السكان الفلسطينيين وإضافة شروط تنمية للعائلات الفقيرة مثل الالتزامات الصحية والتعليمية والتوعوية»<sup>9</sup>. ويهدف المشروع إلى<sup>10</sup>:

- جعل معايير الاستحقاق أكثر مرونة بما يسمح بدخول العائلات الفقيرة جداً للبرنامج والتي فقدت مصادر دخلها الرئيسية.
- المساهمة في خفض نسبة الفقر للأسر المؤهلة للاستفادة من البرنامج من خلال مساعدات مالية مرتبطة بشروط تعليمية وتوعوية وصحية.
- رفع مستوى الوعي الاجتماعي لدى الفئة المستهدفة من خلال تنفيذ أنشطة توعوية مجتمعية بالتنسيق مع المؤسسات المعنية.
- تحسين الوضع الصحي للأطفال من خلال العمل على تشجيع الأسر على إرسال الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين (0-3) أعوام إلى مراكز الرعاية الصحية للفحص الطبي والتطعيم والعناية بالحالات الناجمة عن سوء التغذية.
- العمل على تخفيض نسبة التسرب الدراسي من خلال تشجيع الأسر على إرسال أبنائهم الذين تتراوح أعمارهم بين 6-19 عاماً للمدرسة والالتزام بالحضور الدراسي فيما لا يقل عن 85% من الأيام الدراسية.

وكان مطلوباً لبرنامج الحماية الاجتماعية بشكل عام 240 مليون دولار للسنوات 2006-2008، والمطلوب لبرنامج الحماية الاجتماعية 84 مليون دولار للعام 2006. وكان من المعول على هذا البرنامج أن يصبح البرنامج الرئيس في وزارة الشؤون الاجتماعية. وكان مقرراً أن يعاد النظر في برنامج المساعدات التقليدي (مساعدات الأسر الفقيرة) على ضوء نجاح برنامج الحماية الاجتماعية. بحيث يتم ترحيل المستفيدين من البرنامج القديم إلى البرنامج الجديد.

أما ما جرى تحقيقه من هذا البرنامج. فهو مشروع مقزم مقارنة بما كان مخططاً له. فنتيجة لعدم توفر التمويل اللازم، تم اقتصره على 5 آلاف أسرة فقيرة. وقد بدأ الصرف للأسر المستفيدة في الأشهر الأخيرة من العام 2006. وقام البنك الدولي بتمويل هذا البرنامج بقيمة 10 ملايين دولار لمدة 4 سنوات.

أما البُعد الجندي لهذا المشروع. فيتمثل في استهداف الأسر التي ترأسها النساء بصورة رئيسية. واشتغال أنشطته على جوانب تعزز من فرص النساء في الوصول للمصادر وفي المشاركة في الحياة العامة على المدين المتوسط والبعيد. خاصة الأنشطة التحفيزية.

## مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد DEEP

وقعت السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية على اتفاقات إطلاقه بتاريخ 12 آب 2007. ويذكر أن هذا المشروع يجري التفاوض حوله منذ العام 2006. وقد رصد له 29,700,000 دولار أمريكي من قبل بنك التنمية الإسلامي. ويقسم هذا التمويل إلى برنامجين فرعيين:

**الأول:** بقيمة 10 ملايين دولار أمريكي. وهي مخصصة لتمويل مشاريع صغيرة متنوعة. ويقوم برنامج

9 وزارة الشؤون الاجتماعية، 2005. شبكة الأمان الاجتماعي- برنامج الحماية الاجتماعية.

10 نقلاً عن الصفحة الإلكترونية لوزارة الشؤون الاجتماعية [www.mosa.gov.ps](http://www.mosa.gov.ps)

الأمم المتحدة الإنمائي بإدارة المشروع. وقد جرى التعاقد مع 15 مؤسسة إقراض صغير في الأراضي الفلسطينية. حيث سيجري تقديم القروض للأسر الفقيرة من خلالها. وتقوم فكرة المشروع على توفير فرصة للأسر الفقيرة التي لديها إمكانيات وموارد بشرية أو اقتصادية مناسبة لأخذ قرض صغير لتمويل مشروع مدر للدخل لها. وتقوم مؤسسات الإقراض باستعادة القروض من الأسر الفقيرة وإقراضها لأسر فقيرة جديدة. وتتراوح قيمة القرض الواحد ما بين 3000-5000 دولار. ومن المخطط أن يستفيد من برنامج الإقراض الصغير 3000 أسرة فقيرة في مرحلته التجريبية.

ومن المخطط أن تستمر المرحلة الأولى مدة 30 شهراً. هي مرحلة اختبار لنجاحة المشروع. بعدها يجري انتقال ملكية المشروع للسلطة الوطنية الفلسطينية. وذلك من خلال إنشاء جسم شبه مستقل (مؤسسة عامة). لم يحدّد اسمه حتى الآن. وقد يكون صندوقاً دواراً أو وقفية. بحيث تستمر عملية الإقراض بالطريقة نفسها. أو من خلال آلية مشابهة. ومطلوب من السلطة أن تباشر عملية إنشاء هذا الصندوق مع نهاية العام الحالي.

أما هيكلية المشروع، فتتكون من مجلس أمناء مكون من وزير الشؤون الاجتماعية رئيساً، ووزير العمل، ووزير التخطيط عضوين. وعضوية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبنك التنمية الإسلامي (الممول). وبالإضافة إلى مجلس الأمناء هناك لجانان: لجنة الضمان الفني. وهي مشكلة من وزارة التخطيط (رئيساً). ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أعضاء. واللجنة الثانية هي اللجنة الاستشارية، التي ترأسها وزارة العمل وعضوية وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التخطيط وعدد من الوزارات الأخرى ذات العلاقة. إضافة إلى مشاركة القطاع الخاص والقطاع غير الحكومي وبعض الأكاديميين.

**الثاني:** القسم الثاني من المشروع يشمل تقديم خدمات اجتماعية (منح) وذلك من خلال مساعدات نقدية وعينية، وتأهيل، وترميم منازل، ومنح تعليم وغيرها. وخصص له ما تبقى من موازنة المشروع. ومن المخطط أن يستفيد منه 9 آلاف أسرة فقيرة خلال الثلاثين شهراً المقبلة.

أما الأسر المستفيدة من هذا المشروع فهي الأسر الفقيرة، وبتركيز خاص على الأسر التي ترأسها نساء. وسيجري الاعتماد على القوائم التي ستوفرها وزارة الشؤون الاجتماعية لتحديد الأسر المستفيدة، بما يتوافق مع فلسفة عمل المشروع.

وستشمل رزمة المساعدات المقدمة في إطار هذا البرنامج:

- التأهيل.
- التدريب.
- الإقراض.
- الإشراف ومتابعة المشاريع.

وفي حال كان هناك تعارض بين الحصول على قرض لتمويل مشروع من البرنامج، وتلقي الأسرة أي نوع من المساعدات من أي جهة كانت، سيجري تقييم وضع الأسرة مجدداً بهدف إخراجها من نظام المساعدات بعد جني ثمار المشروع. أي تُبحث كل حالة على حدة للتقرير في مدى قدرة الأسرة على الاعتماد على نفسها وعلى مشروعها واستغنائها عن المساعدة.

وفي حال نجاح المرحلة التجريبية، سيتم تطوير المشروع، وزيادة رأسماله، وزيادة عدد المستفيدين منه، بحيث يصبح أحد المشاريع الرئيسية لمكافحة الفقر.

وتقوم فلسفة عمل هذا المشروع على رؤية التنوع في مجتمع الفقراء من حيث تركيبة أسرهم، ونوع الموارد البشرية والاقتصادية المتوفرة لديها، ومن خلال النظر إلى الفقراء بوصفهم فاعلين في عملية خروجهم من حالة الفقر التي يعيشونها. لذا، فإن المشروع يسعى إلى مساعدة الأسرة على استغلال مواردها المتاحة، من خلال رزمة المنح والقروض التي قدمها للأسرة، ومن الطبيعي أن تؤخذ الموارد البشرية، بما فيها النساء وخبراتهم، بعين الاعتبار عند تحديد نوع المشروع الملائم للأسرة.

وما زال المشروع في بداياته، ومن المبكر الحكم على فاعليته، أو مدى حساسيته لقضايا النوع الاجتماعي في التطبيق، رغم أن تصميم المشروع يتسم بحساسية لقضايا النوع الاجتماعي.

وبالإجمال، تشكل البرامج الثلاثة السابقة شبكة المساعدات المقدمة من وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر الفقيرة، ويجري التفكير في تطوير عمل الوزارة في هذا المجال في إطار هذه البرامج الثلاثة. وتشكل النساء فئة رئيسة من الفئات المستهدفة في هذه المشاريع، سواء كأعضاء في الأسر المستفيدة، أو ربات أسر. وتقوم فلسفة عمل برنامج الحماية الاجتماعية وبرنامج الرائد على خمس قضايا النوع الاجتماعي، بينما يقوم برنامج مساعدة الأسر الفقيرة على النظرة التقليدية للمرأة بوصفها الطرف الضعيف القاصر.

وقد توصل هلال في دراسته عن شبكات الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية إلى أن النساء «تشكل نسبة كبيرة من متلقي المساعدة في برامج وزارة الشؤون الاجتماعية، فنسبة عالية من متلقي المساعدات هي من النساء المعيلات (الوحدات) لأسرهن، وتستحق المرأة المساعدة الاجتماعية في حال حرمت من دخل الرجل (كالأرامل والمطلقات والعزباوات)، في حين يستحق الرجل المساعدة في حال الشيخوخة أو المرض المعقد عن العمل، وبرامج المساعدة موجهة إلى أفقر الفقراء (ومنها الأسر التي ترأسها نساء)، وتستهدف، بالتالي، تخفيف حدته فقط. ولعل هذا من أسباب انخفاض نسبة الفقر (وفق مؤشر الاستهلاك وليس الدخل) بين الأسر التي ترأسها نساء عن مثلتها بين الأسر التي يرأسها رجال<sup>11</sup>. هذا بالإضافة إلى ميل برامج التكافل غير الرسمي (أو غير المأسس) إلى التوجه نحو النساء من موقف أنهن الأكثر حاجة للحماية تحت تأثير العرف والوازع الديني. كما أن النساء هن الأكثر عرضة للفقر كون النسبة الأكبر منهن خارج أسواق العمل المنظم أو في المشروعات العائلية غير مدفوعة الأجر، وبالتالي هن الأكثر تضرراً في حال غاب المعيل أو التعطل عن العمل<sup>12</sup>.

11 انظر: الجهاز المركزي للإحصاء، الفقر في الأراضي الفلسطينية، أيار 2005.  
12 جميل هلال، 2006، حال شبكات الأمان الاجتماعي في مناطق السلطة الفلسطينية، في أوراق مؤتمر ماس 2006، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس.

## 2. مشاريع موجهة للنساء

### مشروع التدريب الفني و المهني للنساء الفلسطينيات (المشروع الكندي)

وهو برنامج تعاون ثنائي قائم بين الحكومة الكندية والسلطة الفلسطينية ممثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية. وهو مشروع خيري وتنموي يتم تمويله من قبل وكالة الكندية للتنمية الدولية (Alternatives). وهدفه الرئيس تمكين النساء ذوات الدخل المحدود وعائلاتهن وتأهيلهن لتطوير ظروفهن الاقتصادية ورفع مستوى حياتهن المعيشية (تعريف المشروع من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية).

والفئة المستهدفة الرئيسة لهذا المشروع هي النساء المستفيدات من وزارة الشؤون الاجتماعية ذوات الدخل المحدود. واللواتي تتراوح أعمارهن ما بين 17 و45 عاماً. ويشمل ذلك النساء اللواتي يعشن في بيئة فقيرة أو من ينتمين إلى عائلات كبيرة هي بأمس الحاجة إلى الدعم. إضافة إلى السيدات اللواتي يعشن ظروفًا اجتماعية صعبة (كالملقات والأرامل). واللواتي لم تمنحهن الحياة فرصة التعليم المهني أو الأكاديمي.

ولدى وزارة الشؤون الاجتماعية في إطار هذا المشروع مركزان نسويان في قطاع غزة (جباليا والنصيرات) يستهدفان تمكين النساء من خلال تضمين أنشطتها خدمات التدريب المهني. ومساعدة النساء على العمل. والبدء بمشاريع التشغيل الذاتي. ويتضمن المشروع الكندي سلسلة أنشطة تهدف إلى زيادة درجة تمكين النساء الفلسطينيات من خلال:

- برامج التوعية و التدريب: تشمل ورشات العمل والمؤتمرات المتعلقة بالقضايا القانونية ومهارات الاتصال.
- الخدمات الصحية: تشمل تنظيم أيام طبية مجانية وتقديم الاستشارات الطبية.
- برامج تعليم الكبار.
- برنامج التعليم والترفيه للأطفال والشباب. وتنمية روح التطوع. وتطوير خبرات الخريجين. وتمكينهم من الحصول على فرص عمل.
- النادي النسوي: وهو عبارة عن ملتقى نسوي يعمل على إكساب المرأة المزيد من الخبرات وتطوير ذاتها.
- دورات تدريبية للسيدات في مجالات مختلفة.
- برامج التدريب الفني والمهني. وتشمل مهناً مختلفة. مثل: الصناعات الغذائية القائمة على البلح. والصناعات الحرفية والوسائل التعليمية الخشبية. ورعاية وحضانة الأطفال. وصناعة الصابون. وتكنولوجيا المعلومات. ومنتجات الشمع.

ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإدارة المركزين. ولم يتطور هذا المشروع. وبقي محصوراً في مركزي غزة.

ويتضمن هيكل وزارة الشؤون الاجتماعية مركز محور لحماية المرأة والأسرة. ويركز في نشاطه على حماية النساء المعنفات. ومكافحة العنف الأسري. والعنف الموجه ضد النساء. وتسعى الوزارة إلى توفير دعم خارجي لمشاريع مشابهة تقوم عليها منظمات أهلية فلسطينية.

### 3. برامج أخرى للوزارة

تدير وزارة الشؤون الاجتماعية سبعة مراكز تأهيلية للمعوقين في الضفة الغربية وقطاع غزة. منها أربعة في الضفة الغربية، اثنان منها يقدمان برامج تدريب، أحدهما في الخليل، ويقدم برنامجاً تدريبياً على صناعة الأحذية، والآخر في نابلس ويقدم برامج تدريبية متنوعة، إضافة إلى المدرسة العلاجية للمكفوفين في بيت لحم، ومركز الدار البيضاء للمعوقين عقلياً في سلفيت. وتوجد ثلاثة مراكز في قطاع غزة، واحد في غزة وآخر في خان يونس، وثالث في دير البلح. وتعمل حالياً على إنشاء مركزين متطوريين، واحد في غزة والآخر في نابلس، استجابة لتزايد الإعاقات في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال انتفاضة الأقصى.

وتقوم الوزارة بتقديم خدمات للمسنين من خلال المرشدين الاجتماعيين أنفسهم، وعلى نطاق محدود. ويتضمن مشروع الوزارة في هذا المجال توفير خدمات رعاية المسن في بيته، والتواصل الاجتماعي معه، وتوفير وجبات ساخنة له، وتقوم الوزارة بالإشراف على دور المسنين، وتدير ملجأ عجزة واحداً في أريحا.

وتشرف وزارة الشؤون الاجتماعية على حضانات الأطفال، وتسعى إلى تطوير معايير سليمة توفر بيئة جيدة للأطفال، من حيث الوضع الصحي للمكان، ومن حيث الخدمات المقدمة، وتشرف الوزارة على برامج تطوير كفاءات العاملات في هذا المجال من خلال مصادر الطفولة المبكرة، ونفذت مديرية الطفولة في الوزارة برنامج الدعم الاجتماعي والنفسي للأطفال بالتعاون مع مؤسسات أهلية وحكومية أخرى، وبدعم من اليونيسيف، خلال انتفاضة الأقصى.

وتقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بإدارة بيوت الأحداث المنحرفين (مراكز إعادة التأهيل أو الإصلاحيات)، وتشمل مراكز للفتيان وأخرى للفتيات، وتقوم فلسفة عمل الوزارة في هذا المجال على أساس إعادة تأهيل هؤلاء الفتيان والفتيات والعمل على إعادة دمجهم في المجتمع.

وتدير الوزارة 12 مركزاً لتأهيل الشببية، خمسة منها في قطاع غزة، وتقدم هذه المراكز برامج تدريبية على بعض المهن، مثل النجارة، والحداة، والدهان، والخياطة، والتجميل، وتنجيد السيارات، والتصوير، والسباكة، والكهرباء، والسكرتاريا، والتدبير المنزلي، ويستفيد من خدمات هذه المراكز أبناء الأسر الفقيرة الذين تسربوا من التعليم النظامي، وتهدف إلى تحسين فرصهم في الحصول على مهنة مناسبة، وبعض هذه المراكز مختص بتدريب الفتيات.

وبصورة عامة، فإن معظم هذه البرامج تستهدف النساء بصورة رئيسة، أو تستفيد منها النساء، أي أن النساء من المحاور الرئيسية لعمل وزارة الشؤون الاجتماعية.

لكن، يبقى السؤال المهم: وفق أي فلسفة عمل أو توجه تنموي وفكري يجري عمل الوزارة مع النساء؟

من الاستعراض السابق لبرامج الوزارة المختلفة يتضح غياب رؤية واضحة ومنهجية لما تريد الوزارة الوصول إليه من خلال عملها مع النساء، ففي بعض البرامج تغلب النظرة التقليدية، موجهة بقيم الإحسان، وفي برامج أخرى ينطلق العمل من فلسفة النساء في التنمية، بهدف تنمية مهاراتهن وزيادة مشاركتهن في العمل العام وفي النشاط الاقتصادي، وفي برامج وأنشطة أخرى يكون التوجه أكثر شمولية، ويستهدف

تقليص فجوة النوع الاجتماعي في أنشطة أقرب إلى توجه النوع الاجتماعي والتنمية.

ككيف تجري ترجمة هذه التوجهات المختلفة في خطط عمل الوزارة وموازناتها وميزانياتها؟

## تحليل موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية

حول الموازنة خطة الوزارة إلى واقع فعلي. حيث تحولها إلى مشاريع معبر عنها بأرقام مالية. وهي الأداة التي تترجم من خلالها أهداف الوزارة وأولوياتها وبرامجها وسياساتها في كيفية استغلال الموارد المتاحة لها. بما يضمن لها الحصول على أفضل النتائج المنسجمة مع أهدافها.

والموازنة بهذا المعنى هي أداة فعالة أيضاً لمتابعة وتقييم مدى العدالة في تخصيص الموارد. سواء العدالة على أساس النوع الاجتماعي، أو التوزيع المناطقي. ومدى استجابتها للاحتياجات المجتمعية. وهي تسمح بتقييم توجهات التدخلات الحكومية وأثرها على تقليص الفجوات الموجودة بين الفئات المختلفة. خاصة بين الرجال والنساء في المجتمع. وتحديد فرص وصول كلا الجنسين إلى الموارد والخدمات.

وللأسف، فإن البيانات المتوفرة حول الموازنة لا تسمح لنا بدراسة العدالة في استخدام الموارد على أساس مناطقي. أي هل تأخذ المناطق المهمشة حظها من تخصيص الموارد؟ وهل توجد عدالة في تخصيص الموارد بين القرى والمدن والحيمات؟ أخذين بعين الاعتبار أن (الأونروا) مسؤولة عن توفير الخدمات الاجتماعية في الحيمات.

وتعاني موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية من نفس المشاكل التي تعاني منها ميزانية السلطة الفلسطينية بشكل عام. أي أنها موازنة غير مرنة. تنحصر أولوياتها في توفير رواتب الموظفين والنفقات التشغيلية. خاصة أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تتوفر لها موارد مالية كافية. وموازنتها تعاني من عجز دائم<sup>13</sup>. تعتمد في تغطيته على المساعدات الخارجية بصورة أساسية. وقد عجزت السلطة الوطنية الفلسطينية عن توفير رواتب موظفيها لأشهر طويلة خلال العام 2006. وما زال الوضع يتسم بالمخاطرة حتى الآن. فقد أعلنت حكومة تسبير الأعمال أنها قد تعجز عن توفير رواتب الموظفين لشهر تموز 2008 إذا لم توف الدول المانحة بالتزاماتها.

ومن استعراض أنشطة وزارة الشؤون الاجتماعية لاحظنا ما يلي:

■ البرامج الرئيسية للوزارة مولة من جهات مانحة. بما فيها برامج المساعدات الاجتماعية. ويجري تمويل بعض هذه البرامج مباشرة من الممول. ويدار بعضها من جهات خارج الوزارة. فعلى صعيد برامج المساعدات المختلفة، يجري الصرف للأسر الفقيرة. وهو برنامج المساعدات الاجتماعية الرئيس. من خلال الآلية الأوروبية. وهي الحل الذي تفتقت عنه المثلثية الأوروبية للاستمرار في تقديم المساعدات للأسر الفقيرة والمستفيدة من وزارة الشؤون الاجتماعية. في ظل مقاطعة الحكومة الفلسطينية التي تقودها حماس. وما زالت المساعدات في هذا البرنامج تقدم من خلال الآلية نفسها. كذلك

13 حفقت الموازنة الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية فائضاً خلال العام 1999 بلغ حوالي 23 مليون دولار. بينما تشير بيانات السنوات اللاحقة إلى تدهور قدرة السلطة على توفير موارد كافية حتى لأجور موظفيها. وهذا عائد إلى إجراءات الاحتلال الإسرائيلي القمعية المضادة للانتفاضة. والتي شملت تدمير الاقتصاد الفلسطيني. وشله في بعض المناطق والقطاعات. وحجز العائدات الضريبية والجمارك التي تعود للسلطة الفلسطينية.

يشرف البنك الدولي ويمول برنامج الحماية الاجتماعية. ويمول بنك التنمية الإسلامي برنامج الرائد. ويديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومن اللافت للنظر أن هذه البرامج تحمل اسم الممول. مثل: برنامج البنك الدولي (الحماية الاجتماعية). البرنامج الكندي (برنامج تمكين النساء). الآلية الأوروبية (توزيع المساعدات على الأسر الفقيرة). وقد حول هذا الواقع الجهات المانحة إلى طرف رئيس في تحديد أهداف هذه البرامج وفي تصميمها. بما فيها تفاصيل مهمة مثل: عدد المستفيدين وسلم المساعدة وآلية تقديمها. وهذا يؤثر بدوره سلباً على قدرة الوزارة على تحويل رؤيتها للعمل في هذا القطاع إلى برامج عمل متكاملة ومنسجمة. ويحد من قدرتها على التخطيط. وبالضرورة يحد من قدرتها على ترجمة ذلك إلى موازنات يمكن أن تشكل أداة لحسابتها أو تقييم أدائها. ببساطة. التقصير في تحقيق الأهداف المحددة ليست الوزارة مسؤولة عنه. فقد وعد الممول بكذا لكنه لم يفعل. فمن المسؤول عن التقصير إذا؟

تزداد حدة هذه المشكلة مع تدهور مستويات المعيشة وزيادة معدلات الفقر في المجتمع الفلسطيني. فقد أظهرت تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بقاء مستويات الفقر مرتفعة في الأراضي الفلسطينية (جدول 5).

جدول 5: معدلات الفقر في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة، 2006-2007

السنة	الأراضي الفلسطينية	الضفة الغربية	قطاع غزة
فقر الاستهلاك			
2007	30.3	19.1	51.8
2006	30.8	24.0	50.7
فقر الدخل			
2007	57.2	45.7	79.4
2006	56.8	49.1	79.3

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008. المؤتمر الصحافي حول معالم الفقر ومستويات المعيشة في الأراضي الفلسطينية عام 2007. رام الله - فلسطين.

وسجلت معدلات الفقر في قطاع غزة مستويات خطيرة. حيث يعيش شخص من كل اثنين تحت خط الفقر حسب الاستهلاك الفعلي. بينما تشير المعطيات إلى عجز ما يزيد على أربعة أخماس سكان القطاع عن توفير احتياجاتهم الأساسية وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. حيث كان دخل %79.4<sup>14</sup> من أسر قطاع غزة أقل من خط الفقر عام 2007. وقد ازدادت الأوضاع سوءاً في قطاع غزة العام 2008، خاصة بعد انهيار القطاع الخاص وارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات قياسية. أي أن الغالبية العظمى من الفلسطينيين في قطاع غزة عاجزون عن توفير احتياجاتهم الأساسية. ومضطربون للاعتماد على المساعدات المختلفة. خاصة الخارجية<sup>15</sup>. ونتيجة لذلك. هناك أعداد متزايدة من يعتمدون بشكل كلي على المساعدات الغذائية والمساعدات المباشرة: %80 من الأسر في غزة تتسلم حالياً مساعدات إنسانية (مقارنة بنسبة %63 في عام 2006).<sup>16</sup>

14 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2007. الفقر في الأراضي الفلسطينية 2006. رام الله - فلسطين.

15 ماس. المراقب الاقتصادي الاجتماعي الربيعي. العدد 11. شباط 2008. رام الله.

16 مكتب النسق الخاص للأمم المتحدة للشؤون الإنسانية، 2007. الإغلاق المفروض على قطاع غزة: الآثار الاقتصادية والإنسانية.

ويعود تدني نسبة الفقر حسب الاستهلاك مقارنة بالفقر حسب الدخل إلى المساعدات المقدمة للأسر المحتاجة. من جهة. وإلى آليات التكيف التي اتخذتها هذه الأسر للتعويض عن التراجع الكبير في الدخل أو انقطاعه. فقد أظهرت بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن المساعدات العامة الطارئة خفضت الفقر حسب الاستهلاك بـ 4.3 نقطة. حيث تراجمت نسبة الفقر من 34.1% قبل تلقي المساعدات إلى 30.3% بعدها<sup>17</sup>. وفي العادة. لا تكون المساعدات كافية لإخراج الأسر الفقيرة من دائرة الفقر. لكن. تلعب هذه المساعدات دوراً مساعداً في إخراج بعض الأسر من دائرة الفقر. خاصة الأسر التي تعتمد في توفير احتياجاتها على مصادر دخل رئيسية أخرى غير المساعدات.

وأظهرت البيانات أن أوضاع الأسر التي ترأسها نساء أقل فقراً من الأسر التي يرأسها ذكور خلال عامي 2004-2005. حيث بلغت نسبة الفقر في أوساط الأسر التي ترأسها نساء 25%. بينما بلغت نسبة الفقر في أوساط الأسر التي يرأسها ذكور 30% العام 2005. ويعود ذلك إلى تركيز المساعدات (الطارئة والدورية) على الأسر التي ترأسها نساء. وتوضح بيانات الفقر حسب الإنفاق والاستهلاك الفعليين قبل تلقي المساعدات الطارئة ذلك. حيث تصبح نسبة الفقر بين الأسر التي ترأسها نساء 36% وبين الأسر التي يرأسها ذكور 34%. ويدعم هذا الاعتقاد. أيضاً. بيانات فقر الدخل. فقد بلغ معدل فقر الدخل في أوساط الأسر التي ترأسها إناث 56%. فيما كانت في أوساط الأسر التي يرأسها ذكور 51% العام 2005. أما العام 2006 فقد عادت معدلات الفقر لتنتشر أكثر بين الأسر التي ترأسها نساء مقارنة بالأسر التي يرأسها ذكور (جدول 6). وهو العام الذي شهد تراجعاً في حجم المساعدات المقدمة للأسر الفقيرة بسبب الحصار الذي فرض على السلطة الفلسطينية. وهو ما يدعم القول بأن تركيز المساعدات على الأسر التي ترأسها نساء هو المسؤول عن تدني نسبة الفقر فيها مقارنة بالأسر التي يرأسها ذكور. حيث أدى تراجع الدعم المقدم لها أو انقطاعه إلى تراجع في مستويات معيشتها وإلى ارتفاع معدلات الفقر في أوساطها.

جدول 6: معدلات الفقر في الأراضي الفلسطينية حسب جنس رب الأسرة. 2006

الجنس	فقر استهلاك	فقر دخل
ذكور	30.3	56.0
إناث	35.6	65.2

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2007. الفقر في الأراضي الفلسطينية 2006. رام الله - فلسطين.

■ أمام واقع الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسة الحادة التي تعصف بالمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتدهور مستويات المعيشة. تصبح مهمة توفير المساعدات الإغاثية للأسر الفقيرة ذات أولوية قصوى. وبالتالي تتراجع فرص تطوير نظام متكامل للرعاية الاجتماعية مبني على رؤية واضحة وذو أبعاد تنموية يعوّل عليها في إحداث تغييرات مهمة. ومنها جسر الفجوة الاجتماعية بين الرجال والنساء في المجتمع. وهذا ما يجب أخذه بعين الاعتبار عند قراءة موازنة الوزارة. أو في تتبع آلية إعدادها.

17 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2008. المؤتمر الصحافي حول معالم الفقر ومستويات المعيشة في الأراضي الفلسطينية عام 2007. رام الله - فلسطين.

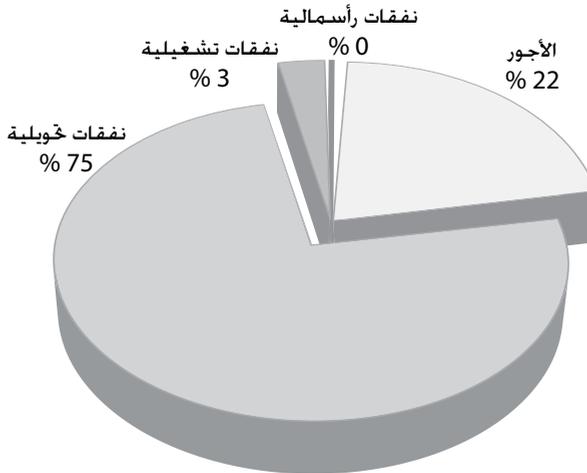
## موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية

الموازنة العامة في السلطة الفلسطينية أقرب إلى موازنة البنود، وهذا ينطبق على الوزارة نفسها. فهي تركز على بنود الرواتب والنفقات التشغيلية والتحويلية والرأسمالية. وفي العام 2008، حصلت تحويلات في آلية إعداد الموازنة جعلها أقرب إلى موازنة البرامج والأداء. هذا على مستوى النقاش داخل الوزارة، ووفق آلية إعداد خطة الإصلاح والتنمية المتوسطة 2008-2010. لكن عند الإقرار النهائي للموازنة عادت إلى التركيز على بنود الإنفاق.

وبالنسبة لحجم مصروفات وزارة الشؤون الاجتماعية من المصروفات الكلية للسلطة الفلسطينية، فإنها تشكل 2.4% من مجموع نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية العام 2006 (حسب ميزانية 2006 المنشورة). وحصة رواتب موظفي الوزارة 8% من ميزانية الرواتب في السلطة، واستأثرت الوزارة بـ 0.4% من الميزانية التشغيلية، و11.4% من ميزانية التحويلات. علماً أن النفقات التحويلية في الوزارة هي مساعدات.

أما بالنسبة لتوزيع موازنة الوزارة على بنود الإنفاق الرئيسية، فإن الغالبية العظمى من إنفاق الوزارة يأتي تحت بند نفقات تحويلية، أي مساعدات (75% من ميزانية 2006). بينما تتراجع نسبة النفقات التشغيلية والرأسمالية (شكل 2). وهذا أمر متوقع بسبب محدودية المراكز التابعة للوزارة. وتسعى الوزارة إلى زيادة حصة النفقات التحويلية، وهذا يتضح من موازنتها الأولية، حيث تطمح إلى زيادة تغطيتها للأسر المستهدفة، وإلى تحسين نوعية خدماتها، لكنها تصطدم بمحدودية الموارد، بما فيها تعهدات الجهات المانحة. على سبيل المثال انظر الموازنة التقديرية، والصرف الفعلي للعام 2004.

شكل 2: توزيع ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية حسب بنود الإنفاق، 2006



المصدر: وزارة المالية الفلسطينية. [www.mof.gov.ps](http://www.mof.gov.ps)

ومن جهة أخرى، فإن الموازنة الفلسطينية، بشكل عام، وموازنة وزارة الشؤون الاجتماعية، بشكل خاص، تفتقران إلى المرونة، وتمثل الأولوية الأولى في توفير رواتب الموظفين والنفقات التشغيلية الضرورية. لذا، نرى أن تراجع القيمة المطلقة لميزانية الوزارة العام 2006 كان على حساب بند النفقات التحويلية، وتحديدًا بند الإعانات والمساعدات. وكتحصيل حاصل، تضعف فرص الوزارة في إعادة توزيع مواردها بما ينسجم مع الأهداف التي حددتها، علماً أن لم تقدم موازنة للعام 2006، وجرى الصرف وفق قاعدة 12/1 من موازنة السنة السابقة. هذا في حال توفر تمويل. فقد شهد العام 2006 عجز الحكومة عن دفع رواتب موظفيها.

جدول 7: إنفاق وزارة الشؤون الاجتماعية حسب بنود الإنفاق الرئيسية، سنوات مختارة

الإنفاق	2003	2004 مقدر	2004 إعادة تقدير	المطلوب 2005	فعلي 2006
<b>بالشواكل</b>					
رواتب وأجور	26,519,452	31,725,000	36,338,623	45,617,094	41,135,820
نفقات تشغيلية	6,720,097	4,700,000	8,204,000	11,694,579	5,864,232
النفقات التحويلية (بدون الإعانات)	2,795,733	2,700,000	4,321,619	6,864,587	
الإعانات	218,330,624	240,000,000	268,212,000	285,126,706	140,607,537
المجموع	254,367,909	39,125,000	317,076,242	349,302,966	187,607,589
<b>التوزيع النسبي</b>					
رواتب وأجور	10.4	11.4	11.5	13.1	21.9
نفقات تشغيلية	2.6	1.7	2.6	3.3	3.1
النفقات التحويلية (بدون الإعانات)	1.1	1.0	1.4	2.0	---
الإعانات	85.8	86.0	84.5	81.6	75.0
المجموع	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* تشمل الإعانات والنفقات التحويلية الأخرى.

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، 2005. خطة تطوير وزارة الشؤون الاجتماعية، باستثناء بيانات 2006، فهي مأخوذة من موقع وزارة المالية الإلكتروني [www.mof.gov.ps](http://www.mof.gov.ps).

وهذا يعني أن إعداد الموازنة لا يأخذ بعين الاعتبار بعد النوع الاجتماعي، أو لا توجد فرصة لذلك. وهي موازنة محايدة من حيث طريقة إعدادها. لكن، عند أخذ مؤشرات حصة الموظفات من نفقات الأجور والرواتب، أو حصة النساء المستفيدات من البرامج المختلفة، فإننا نلاحظ ما يلي:

■ النساء يشكلن نصف موظفي الوزارة، ولهن حضور كبير في كافة المراتب القيادية فيها. أي لا يوجد تحيز ضد النساء في التوظيف أو الترقيات. لذلك، فإن حصتهن من موازنة الرواتب تتناسب مع حضورهن المميز في الوزارة.

■ نعود إلى الاستنتاجات التي سجلناها عند نقاش برامج الوزارة. حيث توجد برامج خاصة بالنساء، ويأتي تمويل هذه البرامج في إطار التحيز لصالح النساء. خاصة المشروع الكندي. وهو برنامج محدود الفاعلة والانتشار. وهو مقبول ما دام مصنفًا تحت عنوان برنامج تجريبي. لكنه يصبح برنامجاً "للدعاية" إذا استمر بوتيرة عمله وانتشاره الحاليين. يضاف إلى ذلك مركز محور لحماية المرأة المعنفة. وسعي الوزارة لتوفير تمويل يسمح لها بدعم مراكز حماية النساء في المؤسسات الأهلية.

■ الطابع العام لبرنامج مساعدات الأسر الفقيرة الدوري أنثوي. وهذا ناتج عن توجه البرنامج القائم على تقديم المساعدات وفق الحاجة. وتعريفه المختلف للحاجة لدى الجنسين: فالرجل يصبح محتاجاً عندما يعجز عن توفير الدخل. أما المرأة فتصبح محتاجة عندما تفقد دخل الرجل المسؤول عن إعالتها. وهذا التمييز لصالح النساء صادر عن توجهٍ يعزز النظرة الدونية للمرأة.

■ أما برنامجا المساعدات الأخران (برنامج الحماية الاجتماعية. وبرنامج الرائد). فهما أكثر حساسية للنوع الاجتماعي من برنامج مساعدة الأسر الفقيرة. لكن برنامج الحماية الاجتماعية جرى تقيمه في التطبيق مقارنة بما كان مخططاً له. وآفاقه مربوطة باستمرار توفر التمويل للملائم. أما برنامج الرائد. فما زال في مراحل التطبيق الأولى. لكن الأنشطة التي يتضمنها البرنامج تساهم بشكل مباشر في تعزيز مكانة المرأة. وتعطيها تميزاً إيجابياً في معايير الاستفادة.

وبهذا. فإن موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية تجد نفسها متعاطية مع بُعد النوع الاجتماعي بسبب مهامها. وبالتناسب مع برامجها المختلفة.

أما بالنسبة لتوزيع موارد الوزارة على المديرية. واستهداف المناطق المهمشة (مثل الأغوار. أو المناطق المتضررة من الجدار). فلم تتوفر بيانات مالية تسمح بتقييم حساسية الموازنة للعدالة في تخصيص الموارد على هذا المستوى. لكن توجد مؤشرات مهمة في هذا المجال تسمح بتسجيل بعض الاستنتاجات. فمديرية الوزارة تغطي كل مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشمل أنشطة المديرية كل جوانب عمل الوزارة. ويلاحظ أن توزيع الموظفين على المديرية لا يراعي الكثافة السكانية في المديرية المختلفة. أو متطلبات العمل في هذه المديرية. وربما تعود قلة عدد الموظفين في بعض المديرية إلى حداثة تشكيلها. أي لم تستكمل هيكلتها بعد. وربما يتطلب ذلك إعطاء أهمية أكبر للمناطق المهمشة (جنوب الخليل. الأغوار. المناطق المتضررة من الجدار. المناطق المنكوبة نتيجة إجراءات الاحتلال الإسرائيلي القمعية).

وبالنسبة للمساعدات المقدمة في إطار برامج الوزارة المختلفة. فلم تتوفر لدينا بيانات على مستوى المناطق. وبالتالي لا نستطيع توظيفها في إطار فحص مدى العدالة في توزيع هذه الموارد.

وفي السياق ذاته. خطت الوزارة خطوة للأمام في آلية إعداد موازنة العام 2008. وربطها برؤية وأهداف الوزارة. من جهة. وربطها برؤية الحكومة وأهدافها. من جهة أخرى. وذلك من خلال التوجه نحو إعداد موازنة البرامج والأداء. فقد قامت الحكومة الفلسطينية بإعداد وثيقة غايات وأهداف السلطة الوطنية الفلسطينية على المديين المتوسط والبعيد في إطار خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى 2008-2010 (أجندة السياسات الوطنية). وتضمنت هذه الوثيقة بُعد النوع الاجتماعي كأحد محاور السياسات في إطار تنمية رأس المال الاجتماعي. وتوفير الحماية الاجتماعية. وتعزيز الترابط والتماسك الاجتماعيين. وتأتي هذه تحت غاية "تعزيز جودة حياة المواطنين". والتي تتضمن: تماسك التضامن الاجتماعي. والعدالة في توزيع الخدمات. ومساعدة القطاعات المهمشة وذوي الاحتياجات الخاصة.

وقامت الوزارة بمواءمة أهدافها وفق أجندة السياسات الوطنية، وربطت برامجها ومشاريعها مع هذه الأجندة، وفق الترتيب المدرج في ملحق رقم 2. والمنهج نفسه جرى اتباعه في بلورة المشاريع التطويرية في الوزارة، وهي المشاريع التي لا يتوفر لها تمويل. وترى الوزارة أنها مهمة لتحقيق أهداف الوزارة، وهي تجربة أولى ومهمة في السلطة الوطنية الفلسطينية. ومنها وزارة الشؤون الاجتماعية، لربط أنشطة الوزارة بأهداف الحكومة العامة، والانتقال إلى ربط أنشطة الوزارة وبرامجها بأهداف محددة تعطيها الوزارة الأولوية على المدى المتوسط أو القصير. كما أنها محاولة لبناء الموازنة وفق الأنشطة التي تحقق أهداف الوزارة، أو على الأقل هذا ما تؤسس له هذه التجربة.

وباستعراض أجندة السياسات الوطنية، نلاحظ أنها تتضمن التزام الحكومة الفلسطينية بقضايا النوع الاجتماعي، من خلال تضمينها هذا البعد على مستوى الغايات (تعزيز جودة حياة المواطنين: العدالة في توزيع الخدمات)، وإفراد محور سياسات خاص بالنوع الاجتماعي. وتأتي خطة الوزارة لأعوام 2008-2010 كمحاولة لخلق انسجام بين أجندة الحكومة العامة وأهداف وأنشطة الوزارة، بغض النظر عن مدى النجاح في ذلك، فالمهم وجود آلية لتحقيق هذا الانسجام، والتي يمكن أن تتطور مع تنامي خبرة الوزارة في هذا المجال.

وفي السياق نفسه، تحقق أنشطة الوزارة متطلبات مهمة للموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي، فهي تخصص موازنات لأنشطة منحازة لصالح تمكين النساء، وتعطي أنشطة أخرى فرصاً جيدة للنساء للاستفادة من خدماتها. لكن هذه الحساسية لقضايا النوع الاجتماعي لا تظهر في صياغات الأهداف الرئيسية أو المتوسطة أو الجزئية، ما يعني أن بُعد النوع الاجتماعي ليس أحد المحركات الرئيسية لبناء خطة الوزارة، وربما هذا عائد إلى أن الهم الأساس للوزارة في هذه المرحلة هو مواءمة أنشطة الوزارة مع الأجندة الوطنية للسياسات، وما يدعم هذا الاعتقاد غياب رؤية واضحة للوزارة تنبثق عنها أهداف محددة واستراتيجية واضحة لتحقيق هذه الأهداف ومترجمة إلى سياسات واضحة المعالم تسمح بتحويلها إلى خططٍ لبرامج وأنشطة محددة. وكذلك غياب نظام متابعة ورقابة وتقييم لأنشطة الوزارة، ورصد مدى نجاحها في تحقيق أهدافها، ويمثل هذا الغياب، أو على الأقل عدم توفر وثيقة رسمية موجهة لعمل الوزارة، الثغرة الرئيسية في عملها، وينبثق عنه ضعف حضور بُعد النوع الاجتماعي في الأسس الموجهة لعمل الوزارة، وحضوره بقوة في أنشطتها.

## التوصيات

- تحويل عملية إعداد موازنة الوزارة إلى أحد مخرجات عملية التخطيط الاستراتيجي. بحيث تكون مربوطة برؤية واضحة للوزارة، مترجمة إلى أهداف رئيسة ومتوسطة وقريبة، ومبلورة في استراتيجية واضحة. وسياسات تخدم أهداف الوزارة. يضمن فيها. بوضوح. مبدأ العدالة في توزيع الموارد وفي تقديم الخدمات. ويشكل بعد النوع الاجتماعي أحد محددات ومنطلقات عمل الوزارة. وهذه العملية تخلق وضوحاً وانسجاماً في عمل الوزارة. وما بين برامجها وأنشطتها. وحسب تعبير مسؤولين في الوزارة. فإن الرؤية والإستراتيجية والسياسات الخاصة بهذه الوزارة واضحة في رؤوس العاملين فيها. وهي ثمرة نقاشات عديدة شارك فيها أكاديميون وناشطون في المجال الاجتماعي مع موظفي الوزارة ومسؤوليها. لكن هذا لا يكفي. فمن المهم وجود وثيقة رسمية تصبح موجّهة لعمل الوزارة. من جهة. ومنطلقاً لتقييم عمل الوزارة. من جهة ثانية. وبالتأكيد. وجود وثيقة رسمية يسمح بمراكمه عمل الوزارة نحو تحقيق أهداف محددة لها. ويشكل أرضية للحوار مع الممولين حول تمويل الأنشطة والبرامج المنسجمة مع أهدافها.
- برامج الوزارة الرئيسية مولة من جهات خارجية. ولفترة زمنية محددة. والبرامج التطويرية المقترحة يعتمد حظها في التطبيق على استعداد المانحين لتمويلها. والسؤال المنطقي هنا: إذا لم يواصل المانحون تمويل هذه البرامج. أو إذا لم يوفروا دعماً ملائماً للبرامج التطويرية. فما هو مصير هذه البرامج؟ الجواب واضح في تجربة الوزارة: تثلل هذه البرامج (كما حصل العام 2006). أو تقزيمها. مثل شبكة الأمان الاجتماعي. أمام هذا الواقع ما هو الحل؟ هذه الإشكالية قد تجد حلها جزئياً في حال بلورة الوزارة توجهها ووضحا لعملها مبنياً على التخطيط الاستراتيجي. لكن لا يتوقع أن تتوفر حلول جاهزة في هذا المجال. وهي تحتاج إلى إبداع من قبل العاملين في هذا المجال.
- حتى الآن لا توجد آلية لمتابعة عمل الوزارة وتقييمه. وهذا أمر منطقي. فيجب أن تتبلور أولاً أهداف الوزارة واستراتيجيتها. وبالتالي بلورة مؤشرات لقياس أثر أنشطة الوزارة ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها. وإذا قام عمل الوزارة على أساس تحقيق العدالة. فستكون المؤشرات منسجمة مع ذلك. بما فيها العدالة في توزيع الموارد وتقديم الخدمات مناطقياً. وحسب النوع الاجتماعي. وحسب فئات العمر. وما شابه.
- وبالنسبة للموازنة نفسها. من المهم الانتقال من موازنة بنود الإنفاق الرئيسية إلى موازنة البرامج والأنشطة النابعة من أهداف الوزارة. وحتى في ظل العجز الكبير في الموازنة الجارية. يمكن أن تشكل هذه الآلية وسيلة لزيادة حضور الوزارة في الحوار مع الممولين. وتوجيه الدعم وفق الأولويات التي حددتها الوزارة في استراتيجيتها وسياساتها.
- بيانات الموازنة المتوفرة حالياً لا تسمح بتقييمها حسب مراعاتها مبادئ العدالة. أو مدى مراعاتها قضايا النوع الاجتماعي. وربما توفير بيانات موازنة حسب بُعدي البرامج والمنطقة الجغرافية يساعد في التأكد من مدى مراعاتها مبادئ العدالة في توزيع المصادر وتقديم الخدمات. ومدى مساهمتها في تقليص فجوات عدم المساواة في المجتمع. بما فيها فجوة النوع الاجتماعي. هذا يفترض حضور هذه المبادئ خلف عملية إعداد الموازنة. وبالتالي حضورها في بنود الموازنة وأقسامها.
- مراعاة الشفافية في إعداد الموازنة من خلال توفير بيانات واضحة حول إعادة توزيع المصادر (خارطة جغرافية واجتماعية (الفئات المستهدفة) بخدمات الوزارة وفق الخطة المقترحة). واتباع منهج المشاركة في تحديد أولويات الإنفاق مع الشركاء الاجتماعيين.

## **Ministry of Social Affairs**

### **Findings:**

1. The Ministry's programs depend on short-term funding from external agencies. Implementation of the proposed developmental projects depend on funders' willingness to finance them.
2. The Ministry lacks any follow up and evaluation mechanism and this is logical. First of all, the Ministry needs to conceptualize its goals and strategy and to develop assessment indicators to measure its success in achieving its goals. If the Ministry's work is based on achieving justice, indicators will be in harmony with this concept including justice in resource distribution and geographical spanning of services and on gender, age group and other bases.
3. The budget data currently available do not allow for assessment of whether they consider the principles of justice or gender issues. Probably provision of budget data according to programs and geographic areas will help measure the extent to which they consider the principles of fairness in the distribution of resources and services and their contribution to bridging gaps in the society including gender gaps. This presumes that such principles be applicable in preparing budgets and therefore present on the budget items and sections.

### **Recommendations:**

1. The preparation of the Ministry's budget should be transformed into one of the outputs of the strategic planning process so that it is linked to the Ministry's clear vision and will translate its short and mid-term major goals. This will entail designing a clear strategy and policies that serve the goals of the Ministry with clear fairness in allocation of resources and services and where gender is one of the principles respected therein. Such a process will harmonize and clarify the Ministry's action in terms of programs and activities.
2. Set up a mechanism for follow up and assessment of Ministry's work in terms of its goals and strategy in order to develop indicators to assess impact and success of the Ministry's activities in achieving its goals.
3. It is necessary to shift from major spending items budget into programs and activities budget that stems from the Ministry's goals. This will enhance the Ministry's presence in the dialogue with funders and will orient support according to the priorities set by the Ministry in its strategies and policies.
4. It is necessary to provide budget data on program and geographic dimensions to help ensure consideration of the principles of justice in distribution of resources and services and to measure their contribution to reducing inequality, including gender, gaps in the society.
5. Observe transparency in preparing the budget by providing clear data on the redistribution of resources (socio-geographic map (target groups) on the Ministry's services according to the proposed plan), and use a participatory approach in identifying expense priorities with social partners.

5. The Ministry faces many problems in the 24 hour work system especially for married women who refuse to work in hospitals and prefer to work in health centers. Some female nurses refuse to get out of their residential zones because of night shifts, which forces the Ministry to increase recruitment so that the newly recruited can be transferred to other appropriate positions.

**Recommendations:**

1. It is necessary to create databases on the health, economic and social situation of women and men for information is one of the important resources.
2. The Ministry of Health needs to adopt the strategic plan for women prepared by the government coordination committee to upgrade women and the Palestinian Women General Union in June 1997 in harmony with the Beijing program. The plan considers the field of health as a social field constituting one of the strategic goals to be part of the Ministry's strategic goals.
3. The Ministry of Health needs to review its budgets to conform with gender needs and this can be retrieved from the database mentioned in paragraph (1). In many cases, women's health problems emanate from social causes.
4. Increase health care budgets especially the provision of comprehensive primary health care programs with community health, women's health and reproductive health, taking into consideration helping women to access appropriate health information and services from different age groups and geographic zones and educational levels. The system needs to be supported by laws that enable women to make their own reproductive decisions. Budgets are the means to achieve goals and should follow policies and not the opposite.
5. The different human rights covenants must be adopted to constitute the framework governing the Palestinian health law.
6. It is necessary to coordinate with universities and institutes to prepare a national strategy that enables women to enter new professions by benefiting from the outcome of this study that has pointed out to certain professions that have not been considered as being appropriate for women.
7. Increase women's representation in decision-making positions and provide them with sufficient opportunity for training and rehabilitation to enable them to hold senior positions and be able to reflect women's needs in practice.
8. It is necessary to provide for mechanisms that measure impacts on women as a result of different health policies including using the time resulting from women's care for sick persons. Usually, the formal health sector relieves itself from such burden and gives this role to women to nurse sick persons in their families.
9. Gender sensitivity must be raised in different aspects during training and rehabilitation of employees in decision-making positions so that their decisions can be reflected on service receivers directly by raising gender awareness of staff offering such services.
10. Work on conducting more indepth studies for this important and significant sector and its relation to gender.
11. Involve institutions interested in women's health in preparing the plan of the Ministry of Health including the Ministry of Women's Affairs.

**Recommendations:**

1. It is necessary that the Ministry give more attention to activating this professional and technical stream and to elaborating ways to support and encourage students to join this field of education. It should provide all necessities that would enable female students to enroll in such education in addition to examining means to develop vocational education, taking into account market needs, geographic distribution of schools, especially marginalized areas. It should also consider granting rehabilitation opportunities, allowing thus for future recruitment and should seriously create opportunities in such schools to educate female students.
2. It is necessary to opt for establishing mixed schools in the marginalized and poor areas to grant an educational opportunity to all and to provide physical resources that create new opportunities for both sexes.
3. It is important to raise the budget allocations to education in the PNA general budget to allow for more development programs.
4. It is necessary to conduct a complementary study to survey the opinions and trends of employees in the field of education on integrating gender in the Ministry's budgets and expense mechanisms. In addition to that, another study should be made to poll the opinions of beneficiary groups on the education service provided and the extent to which they consider gender issues in light of the weak gender response in the budget and in the work of the Ministry.

**Ministry of Health****Findings:**

1. The percentage of women in senior administration (deputy-minister, assistant deputy-minister and directors general) reached 10% of these positions. This means that decision-making positions, including budgeting, are mainly controlled by men and this is negatively reflected on women's representation in making decisions pertinent to the health situation.
2. The number of women in mid-level administration including (directors of directorates, administrative directors, directors of departments and vice-directors) reached 20.5%. As for administrative assistants, heads of sections and accountants, women represented 56.4% while in clerical and secretarial and warehouse officers posts, men's presence was low to about 72.4%.
3. Women's representation in technical posts: women in management of hospitals and health as well as deputy managers in hospitals and health centers amounted to 3.8%. Female doctors amounted to 91% and male nurses, midwives and nurse students represented 31.3%. This is attributed to the idea that a woman's role should be to care for her household. As for different technical professions, women amounted to 41.4% with a variation within such professions as regards male-female ratio: females outnumbered males as lab technicians while the opposite was true for x-ray specialists. Women were not at all present in posts like medical equipment technician or CT-scan specialists. This is a sign that women have not yet ushered into all of the fields of health services.
4. Hospitals require appointment of male employees to a number of specialties like physiotherapy, internal medicine and surgery for men as well as x-ray technicians for the impact such professions may have on women's reproductive health.

# Findings and Recommendations

The four studies included findings pertinent to each ministry and are as follows:

## Ministry of Labor

### Findings:

1. Funding project without a 0 sum debit-credit balance where it is necessary to re-examine the conformity of such projects with the general objectives and their sustainability judging by the results achieved on the ground
2. Low community participation in preparing and monitoring the implementation of budgets; the same applies to the people's representatives (members of the Legislative Council) and political parties and forces. This could be attributed to their lack of awareness of the importance of such budgets in public life or to lack of experience and necessary technical skills to analyze budgets.

### Recommendations:

1. Use policies and budgets that combine paid labor with family responsibilities to impact cash measurements included in the taxation system, which are not directly related to expenses but rather to losses in tax revenues. The main objective of such measurements is to facilitate the combination of paid labor and household responsibilities. For instance, cash measurements that aim partially to equalize opportunities like deductions on expenses for child care, allocations for childcare and allocations for paid mother leave and others.
2. Adopt progressive positions about the community and avoid mere traditional planning, especially in the areas of technical and vocational training, while giving girls priority in new fields that are not quite familiar to them or necessarily acceptable by society.
3. Adopt positive discrimination in favor of female employees in ministries in the next years' budgets in the distribution of allocations, especially regarding training, academic scholarships and promotions. It would be useful to allocate 20% of such budgets (expenses) to women employees alone.
4. Involve more female employees in the Ministry's important commissions/committees, especially employment policies, budget, recruitment and promotion committees.

## Ministry of Education and Higher Education

### Findings:

1. Vocational education is still in the starting phase and no improvement has been made in as far as enrollment or geographic and gender distribution are concerned.
2. The central planning process still lacks serious female participation because it is conducted centrally within the Ministry with mainly heads of different sections. In analyzing the women's matrix in decision making positions in the Ministry, the ratio is lower than other ministries. This is reflected on the planning process that is mostly carried out by men; women are alienated as they do not hold decision-making positions.
3. The education budget is still insufficient to provide educational development needs and is mainly spent on wages.

## *Executive Summary*

# Towards a Gender-Responsive Budget Sectoral Studies

As part of its project “Instituting a Gender-Responsive Palestinian National Budget,” the Palestinian Initiative for Global Dialogue and Democracy –MIFTAH-prepared four sectoral studies on the Ministries of Education, Social Affairs, Health and Labor. Eight researchers specialized in gender and economic issues were commissioned to do the studies.

### **Objective of the four studies:**

The four studies aim at measuring the gender responsiveness of budgets allocated to the above-stated ministries and examining whether economic and social decision and policy makers in PNA institutions take gender requirements into consideration throughout the different stages of preparation and implementation of the PNA general budget. Following are the objectives specified per sector, reviewed separately in the study:

<b>Ministry of Labor</b>	<b>Ministry of Education</b>	<b>Ministry of Health</b>	<b>Ministry of Social Affairs</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>■ Do the Ministry’s general policies (organizational structure, plan of action, goals and programs) express a priority interest in women?</li><li>■ Have the political discourse and plan been translated into allocation of resources in the budget?</li><li>■ Are the resources allocated in the budget sufficient to achieve goals and priorities?</li><li>■ What should be done to realize a gender responsive budget for the Ministry of Labor?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ This study aims at reviewing the budget of the Ministry of Education from gender perspective and assessing its gender sensitivity and responsiveness.</li><li>■ The analysis covers a review of the Ministry’s plans and programs toward preparing gender responsive budget and programs.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Analysis of the budget of the Ministry of Health, particularly Primary Health Care programs from a gender perspective and provision of recommendations on the possibility of developing the budget preparation and identifying expenditure items that are more responsive to gender needs.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Examine the responsiveness of the budget and policies of the Ministry of Social Affairs to gender issues.</li><li>■ Description and analysis of the structure of the Ministry of Social Affairs</li><li>■ Analysis of the programs and policies of the Ministry of Social Affairs</li><li>■ Analysis of the Ministry’s budget and the degree of its gender responsiveness</li><li>■ Analysis of the deliverables and impact of the social assistance programs of the Ministry.</li></ul>

## **Foreword**

The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy-MIFTAH- has exerted much effort over the past four years in an endeavor to reach a gender responsive budget stemming from its mission which focuses on endorsing and activating the principles of democracy and good governance in the Palestinian society through the various working mechanisms, and building and institutionalizing a system capable of achieving social and economic justice for men and women and recognizing them as partners in the development process.

The project of “Instituting a Gender-Responsive Palestinian National Budget,” which is in its fourth phase, is considered a pivotal link through which MIFTAH has targeted the government sector as a system and as individuals through research and study in order to further understand the sector’s working mechanisms and factors that influence the decision making process, and the identification of priorities and needs. Such work can help MIFTAH continue its attempt to integrate gender in the planning process, the design of programs, and allocation of funds.

We present to you today the four sectoral studies that highlight the status of the Palestinian woman as a worker and beneficiary in the four ministries: Health, Labor, Education and Social Affairs. We do hope that these studies would serve as a practical starting point to work in the area of intervention in policy formulation based on professional and scientific criteria, taking into consideration the specific recommendations that were the result of careful scrutiny of the programs and policies of these ministries.

We extend our gratitude to all those who contributed to the accomplishment of the work at MIFTAH, to all researchers, and all other people who cooperated with us at the various ministries. A special word of thanks goes to the Danish Representative Office for their generous contribution towards the success of the project.

Lily Feidy, Ph.D.  
Secretary General

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

# Towards a Gender-Responsive Budget

## Sectoral Studies

“Instituting a Gender-Responsive Palestinian National Budget” Project

First Edition December 2008

Copyright ©



### Prepared by:

Hadeel Qazzaz Naser Abd Alkarim/ Ministry of Labor  
Thuqan Qishawi Suheir Sawalha/ Ministry of Health  
Yaser Shalabi Hasan Ladadweh/ Ministry of Social Affairs  
Ibrahim Abu Hantash Rula Abu Duhou/ Ministry of Education

### MIFTAH's staff:

Bisan Abu Ruqti Director, Good Governance and Democracy Program  
Najwa Yaghi Coordinator, “Instituting a Gender-Responsive Palestinian National Budget” Project  
Arwa Jaber Administrative Assistant, Good Governance and Democracy Program

### Executive Summary Prepared by:

Jihad Harb

### Edited by:

Saddam Rintawi

### Translation by:

Rania Filfil

### Steering Committee:

Ansam Barham Yaser Shalabi Nidal Ka'kaban Dr. Hadeel Qazzaz  
Thuqan Qishawi Nihaya Mohammad Dr. Naser Abd Alkarim and Jihad Harb.

### Facilitators in Ministries:

Ministry of Social Affairs: Ayman Sawalha- Deputy General Director for planning and Development directory

Ministry Of Health: Saleh Thawabteh- Director General of Administration Finance

Ministry of Education: Sara Hamoudeh- Budget Director

Ministry of Labor: Salam Alkhaleeli- Head of Gender Unit



Supported by Danish Representative Office

# Towards a Gender- Responsive Budget

Sectoral Studies