

جلسة مراجعة ونقاش حول بيان موازنة 2014 من منظور النوع الاجتماعي

الحضور (مع حفظ الألقاب) : محمد خليفة، أمين عاصي، شحادة عطاطرة، إميل مخلوف، شروق حجازي، ماهر ترجمان، حسين الأحمد، أمجد البطة، ابراهيم هنطش، فدوى الشاعر، ميسر ريان، فاطمة المؤقت، وفاء الحسن، علي حبله، يوسف حنايشة، هشام قدومي ، فريد غنام، نصر عبد الكريم ، ليلي فيضي.

طاقم "مفتاح": رولا المظفر، نجوى ياغي، محمد عبد ربه.

المبرر والهدف

حيث أن الحكومة الفلسطينية أقرت منذ سنوات، إدماج وتضمين النوع الاجتماعي في الموازنة العامة وشكلت لهذا الغرض لجنة وطنية، تقوم "مفتاح" بتنفيذ برنامج ينسجم مع هذه الرؤية من خلال تعزيز الحوار المجتمعي والتأثير في السياسات العامة، وفي مقدمتها السياسة المالية.

وعلى ضوء الجهود التي بُذلت من قبل الحكومة الفلسطينية وشركائها خلال السنوات الماضية على هذا الصعيد، فإنه يُصبح من الضروري اخضاع جهود التحول من الأنماط التقليدية والمحايدة للموازنة إلى نمط يستجيب للنوع الاجتماعي للمناقشة والتقييم.

وفي هذا الإطار عقدت جلسة حوارية لتقييم موازنة 2014 من منظور النوع الاجتماعي، يوم 2014/6/27. وتم في هذه الجلسة عرض ومناقشة التقرير الاولي الذي قام الخبير د. نصر عبد الكريم باعداده، وتلا ذلك مداخلة من السيد فريد غنام (مدير عام الموازنة في وزارة المالية) ومن ثم قدم المشاركون والمشاركات مداخلاتهم واستفساراتهم.

يعرض هذا التقرير أهم الاستنتاجات حول هذه الموازنة، ويقترح عددا من التوصيات الضرورية للتحول بها إلى موازنة أكثر استجابة للنوع الاجتماعي.

ما هي موازنة النوع الاجتماعي؟

- تحديد وفهم احتياجات كل نوع اجتماعي (ذكور واناث) على حده.
- وضع الخطط ، والسياسات والبرامج التي تستجيب لاحتياجات كل نوع.
- الوصول إلى توزيع عادل للموارد المالية المتاحة حسب احتياجات وتوقعات وطموحات كل نوع من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق للوصول إلى حالة من التكافؤ، والإنصاف على أساس النوع.

ولكن موازنات النوع الاجتماعي لا تعنى:

- إعداد موازنة منفصلة للذكور وأخرى للإناث.
- توزيع متساو (50% و 50%) للموارد المالية بين الإناث والذكور.
- تخصيص موارد موجهة فقط للإناث، إلا في بعض الحالات (التمييز الإيجابي).

ما هي مداخل إعداد الموازنة من منظور النوع الاجتماعي؟

- مدخل النفقات العامة، وهذا النوع هو الأكثر شيوعاً واستخداماً.
- مدخل الإيرادات العامة، ولكن حتى الآن لا يوجد دولة واحدة نجحت في استخدام هذا المدخل بشكل شامل.
- مدخل تقييم درجة استفادة المنتفعين من الخدمات الحكومية على أساس النوع الاجتماعي: ويعتمد هذا المدخل على استطلاع وتحليل آراء الرجال والنساء الذين هم إما منتفعين حاليين، أو محتملين من برامج الخدمات الحكومية بهدف التعرف على مدى استجابة هذه البرامج لحاجاتهم وأولوياتهم.

تحليل النفقات من منظور النوع الاجتماعي

نقطة البداية: مراجعة السياسات والخطط والبرامج، للتأكد من إدماجها للنوع الاجتماعي. فمن الصعب جدا الحديث عن موازنة نوع اجتماعي عند استخدام خطط وبرامج محايدة أو تقليدية.

تحليل مخصصات الإنفاق المرصودة في الموازنة لكل بند على حدة، للتأكد من مراعاته للاحتياجات على أساس النوع الاجتماعي مع ملاحظة ما يلي:

ليس كل بنود الإنفاق تتمتع بنفس الدرجة من الحساسية والمرونة لاحتياجات النوع الاجتماعي، فمثلاً، بند الرواتب والامتيازات الوظيفية هي على درجة اعلى من الحساسية مقارنة بالبنود الأخرى- التكافؤ في فرص التعيين والترقية.

تأتي في المرتبة الثانية من حيث الحساسية للنوع الاجتماعي النفقات التحويلية – استهداف الأسر الفقيرة أو التي تعيلها نساء.

النفقات التطويرية تأتي في المرتبة الثالثة على سلم الحساسية للنوع الاجتماعي – مشاريع مبنية على أولويات فئات المجتمع وربما تبني سياسة تمييز إيجابي لاحتياجات النساء.

هناك نفقات يصعب توجيهها أو تحليلها على أساس النوع الاجتماعي ومنها بعض بنود النفقات التشغيلية مثل الإيجارات وفواتير الخدمات.

هناك نفقات داخلية يكون المستفيد منها الموظفين في القطاع العام (مثل الرواتب والامتيازات)، ونفقات خارجية تستهدف تقديم خدمات محددة للمواطنين.

تحليل الإيرادات من منظور النوع الاجتماعي

بشكل عام، مهمة توجيه وتحليل الإيرادات على أساس النوع الاجتماعي هي أصعب من النفقات. أحد أهم الأدوات المستخدمة في إدارة "جندرة" الإيرادات هي السياسة الضريبية: فهم وتحليل الضرائب المباشرة مثل ضريبة الدخل وضريبة الاملاك. فهم وتحليل الضرائب غير المباشرة مثل القيمة المضافة والجمارك. يمكن الاستجابة بشكل أفضل للنوع الاجتماعي من خلال الضرائب المباشرة. يمكن منح مزايا ضريبية للدخل المتأتي من أنشطة غالباً ما تمارسها نساء مثل الزراعة التعاونية والحرف التراثية والمبادرات الريادية. ويمكن منح إعفاءات أكبر للأسر محدودة الدخل او تلك التي تقودها نساء. بالنسبة للقيمة المضافة والجمارك فيمكن تطبيق سياسة دعم موجه لبعض السلع الأساسية في سلة المستهلك، اذا تعذر احداث تمايز في معدلات هذا النوع من الضرائب كما هو الحال في فلسطين - الارتباط بغلاف جمركي موحد مع اسرائيل حسب اتفاق باريس الاقتصادي -.

معيقات الوصول إلى موازنة النوع الاجتماعي

وجود ثقافات وتقاليد متحيزة بشكل عام لمصالح وحقوق الرجال على حساب النساء. ضعف البناء التنظيمي والمؤسسي للموازنات الحكومية. ضعف الخبرات الفنية لدى القائمين على إعداد وتحليل وتقييم الموازنات سواء في الحكومة أو في الجهات الرقابية أو في مؤسسات المجتمع المدني. ضعف الربط بين وظيفة التخطيط والموازنة بشقيها الجاري والتطويري. عدم ملاءمة التفاصيل والتصنيفات الموجودة في نماذج الموازنات المستخدمة لإعداد موازنة النوع الاجتماعي واجراء تحاليل مفيدة لأبعادها 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. تدني مستوى المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنات والرقابة على تنفيذها، وينطبق هذا في كثير من الدول على ممثلي الشعب (أعضاء المجلس النيابي أو التشريعي).

خصائص بيئة الموازنة الفلسطينية

البيئة العامة السائدة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية قد لا تكون بيئة تنموية أو مواتية لاصلاح الموازنة على اساس النوع الاجتماعي. تطوير الموازنة الفلسطينية بحاجة إلى إرادة سياسية عليا نحو الإصلاح والتغيير، وهذا قد لا يكون متوفرا بشكل كافي بعد.

ضعف اهتمام كبار مسؤولي وزارات السلطة بموضوع الموازنات بشكل عام، وضعف إدراكهم لأهميتها من جهة وعدم المامهم الكافي بتقنيات ادارتها من جهة اخرى. إضافة إلى غياب قناعة الكثيرين منهم بمفهوم موازنة النوع الاجتماعي وتطبيقاته، ووجود التباس لدى معظمهم حول معاني ودلالات مفهوم النوع الاجتماعي من حيث المبدأ.

يوجد مشاكل بنيوية وفنية في نظام الموازنات الفلسطيني تعيق تحولها إلى موازنات تنموية وغير تقليدية. محدودية اهتمام الأحزاب السياسية ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني يعوق عملية تطوير الموازنة لتصبح أكثر تنموية.

الطابع الإنفاقي الجاري للموازنة العامة وضعف مرونتها يصعب مهمة جعلها تنموية. قاعدة البيانات الكلية والقطاعية والمتخصصة المتاحة قد لا تفي حالياً بغرض التحول بالموازنة الفلسطينية نحو جعلها مستجيبة لأولويات وتحديات التنمية في فلسطين بشكل خاص النوع الاجتماعي.

الإطار القانوني والتنظيمي للموازنة الفلسطينية

قانون تنظيم الموازنة رقم 7 لعام 1998 هو الذي يحكم عملية الموازنة في كافة مراحلها. النظام المالي لعام 2005 وتعديلاته لعام 2010 هو الذي يحدد إجراءات الصرف والمحاسبة وإعداد التقارير المالية والرقابة على تنفيذ الموازنة. النظام المحاسبي الحكومي المركزي والموحد هو الذي يوثق ويسجل ويلخص العمليات المالية المنفذة ويُنتج تقارير مالية بنتائجه. وقد تم إقرار التحول إلى موازنة البرامج والأداء من قبل مجلس الوزراء في 2010 وقبلها إلى موازنة النوع الاجتماعي.

تقييم موازنة 2014 من منظور النوع الاجتماعي

ملاحظات عامة

على الصعيد الإجرائي، لم تلتزم الحكومة بأي من التواريخ المنصوص عليها في القانون المنظم لعملية الموازنة في معظم السنوات العشرة الماضية. بقيت الموازنة الفلسطينية في مضمونها ودلالاتها التنموية موازنة بنود بالرغم من جهود تحويلها الى موازنة برامج واداء او موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي. لم يكن التزام الحكومة بمعظم مخصصات الانفاق المرصودة في الموازنة عالياً، فغالباً ما يكون هناك انحرافات جوهرية بين الارقام التقديرية في الموازنة وتلك الفعلية. احتكرت السلطة التنفيذية معظم ان لم يكن كل الصلاحيات فيما يتصل بادارة الموازنة، في ظل تعطل المجلس التشريعي وضعف القوى السياسية وتشتت جهد المجتمع المدني.

الموازنة الفلسطينية لا زالت تقليدية ومحايده تجاه قضايا التنمية بشكل عام وتجاه النوع الاجتماعي بشكل خاص. فلا هيكل النفقات ولا الإيرادات يعكس اي محاولة للتحويل بالموازنة من النمط التقليدي الى نمط مستجيب للنوع الاجتماعي.

لا زال هناك عدم اهتمام كافي بموضوع الموازنات على المستوى الادارة العليا في الوزارات، ولا زالت الموازنات تعالج من قبل الادارات المالية وليس من قبل رسمي السياسات فيها. لا زال هناك عدم ربط منهجي واضح بين عملية التخطيط، وإدارة الموازنة في معظم مراكز المسؤولية في السلطة.

سياسة الإيرادات

استمرار الخلل الهيكلي في الإيرادات الذاتية للسلطة، ويتمثل ذلك في:

أن معظم الإيرادات تأتي من الضرائب غير المباشرة على استهلاك السلع والخدمات (أكثر من 90% من أجمالي الضرائب) على حساب ضرائب الدخل والثروة.

وهذا يعبر عن "لا عدالة" السياسة الضريبية للسلطة. كما ان هذا الخلل الهيكلي في النظام الضريبي يجعل من جندرة الإيرادات مهمة صعبة ان لم تكن مستحيلة. والسبب في ذلك يعود الى أن الضرائب غير المباشرة لا تميز بين المكلفين على اساس النوع الاجتماعي او على اساس درجة التهميش الاقتصادي، لكونها تُفرض بشكل موحد ومتماثل على كل السلع بغض النظر عن اهميتها للشرائح الاجتماعية المختلفة.

وأن أكثر من ثلثي هذه الإيرادات تتصف بحالة عدم اليقين، ومرهونة للمزاج الأمني والسياسي الإسرائيلي، وتحديدًا إذا ما تم احتسابها على الأساس النقدي، ما يطرح تساؤلاً جدياً حول "الاستدامة المالية للسلطة".

لا يوجد ما يشير إلى تقدم على صعيد إعادة هيكلة سياسة الإيرادات لتصبح مستجيبة للنوع الاجتماعي. وهذه نتيجة طبيعية ومتوقعة بسبب استمرار وجود خلل هيكلي في النظام الضريبي كم اسلفنا.

ومن أجل جعل الإيرادات أكثر عدالة واستجابة للنوع الاجتماعي، لا بد أولاً من إحداث تغيير جوهري في السياسة الضريبية، بحيث تكون ضريبة الدخل أكثر تصاعدية وتمييزية على أساس مستويات الدخل والثروة، وتكون الجمارك والقيمة المضافة متميزة على أساس أهمية السلع والخدمات في سلة المستهلكين الأقل حظاً في المجتمع.

ولأن تغيير السياسة الضريبية في الحالة الفلسطينية يبدو غير ممكن في ظل الظروف الموضوعية الراهنة، فان المدخل الامثل للتحويل بالموازنة الفلسطينية الى موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي هو مدخل النفقات العامة.

سياسة الإنفاق

الإنفاق العام استمر بالازدياد طيلة السنوات الماضية وبوتيرة أسرع من الإيرادات.

فهدف ترشيد النفقات العامة وإعادة هيكلتها لصالح العدالة الاجتماعية والاقتصادية لم يتحقق بعد بغض النظر عن أسباب ذلك. فالتخفيف من وطأة البطالة والفقر واحتياجات الفئات المهشمة لا تبدو أنها تسير بشكل ممنهج ومدروس.

لم يطرأ أي تغيير يذكر على هيكل النفقات العامة، حيث بقيت هذه النفقات جارية في معظمها وجامدة في توزيعها (غير مرنة)، ويبدو انها لا زالت تقوم على أساس البنود بالرغم من قرار اعتماد موازنة البرامج والأداء.

كما أن التوزيع القطاعي لهذه النفقات لم يختلف كثيراً عبر السنوات. فلا زالت حصة القطاع الإقتصادي مثلاً من النفقات أقل من 5% (وفي معظمها نفقات جارية وليست تنموية)، ويحظى القطاع الزراعي منها بأقل من 1% فقط، مقارنة بقطاع الحكم وخصوصاً القطاع الامني مثلاً (45%) والقطاع الاجتماعي (46%).

لم تتغير سياسة التعيينات والترقيات في الوظيفة العامة في الاعوام الماضية، لا من حيث العدد ولا من حيث المنهجية، ما عمق تشوه الإنفاق لصالح فاتورة الرواتب (حوالي ثلثي الإنفاق العام) وعلى حساب الإنفاق التنموي الموجه.

الموازنة التطويرية تقلصت بشكل كبير في السنوات الاخيرة (اقل من 8% من الموازنة العامة)، كما انها تبدو منفصلة عن الموازنة الجارية وتمول بالكامل عن طريق المساعدات الدولية التي قد لا تنسجم في اولوياتها وتوجهاتها مع الرؤية والمصلحة الوطنية.

بقيت سياسة الإنفاق غير مستجيبة للنوع الاجتماعي بشكل منهجي، وإن توفر في بعض الوزارات تخصيص للموارد المالية شبه مستجيب للنوع الاجتماعي، لسبب موضوعي وليس لاتباع منهجية مقصودة. فالنفقات في وزارات مثل التعليم والصحة يمكن أن يكون توزيعها على أساس النوع الاجتماعي اقرب الى الانصاف. ويعود ذلك الى طبيعة الوظائف التي تؤديها والى هيكل الكادر الوظيفي فيها.

وبالرغم من تساوي أعداد الموظفين والموظفات في هذه الوزارات وبالرغم من تكافؤ الحصول على خدمات هذه الوزارات من قبل أفراد المجتمع، إلا أن هذا لا ينفي وجود تمييز لصالح الذكور على حساب الاناث في توزيع الأجور ولا سيما، أن معظم المناصب الإدارية العليا تذهب للذكور وما تجلبه من مزايا وظيفية.

فنقطة البداية في تصويب هذا الخلل، تكمن في تبني سياسة تعيينات وترقيات عادلة ومتكافئة تستند الى الكفاءة والمؤهل والخبرة وليس إلى أية معايير شخصية او ذكورية. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن البدء بتطبيق مثل هذه السياسة سيسهم بلا شك في توزيع اعدل للرواتب والمزايا على أساس النوع الاجتماعي بشكل تدريجي وتراكمي وصولاً الى حالة نهائية وشاملة من العدالة والانصاف. وحيث أن معظم الموازنة الفلسطينية الجارية تذهب لفاتورة الرواتب، فإن جندرة الرواتب سيقود إلى جندرة معظم الموازنة.

التوصيات التنفيذية (خارطة الطريق)

- تبني "مفتاح" بالتنسيق مع وزارة شؤون المرأة بصفتها الجهة المسؤولة عن إدماج النوع الاجتماعي في الخطط والسياسات العامة لمبادرة تهدف إلى إعداد "دليل أو وثيقة مرجعية لأسس وإجراءات عمل لإدماج النوع الاجتماعي في خطط وسياسات وبرامج الوزارات". ويجب أن يتم إقرار هذه الوثيقة من قبل مجلس الوزراء بقرار رسمي يُصبح ملزماً لجميع الجهات الحكومية. وبدون هذه الوثيقة تبقى عملية إدماج النوع الاجتماعي في الخطط والسياسات الحكومية مزاجية وانتقائية وغير موحدة. كما أن هذه الوثيقة تخدم غرض تقييم وتدقيق هذه الخطط من حيث درجة استجابتها للنوع الاجتماعي سواء من قبل وزارة التخطيط أو من قبل الجهات المعنية الأخرى في المجتمع المدني.
- استناداً إلى هذه الوثيقة، قيام "مفتاح"، وبالتنسيق مع وزارة شؤون المرأة ووزارة التخطيط بمراجعة الخطط والسياسات والبرامج للوزارات الحيوية للتأكد من استجابتها للنوع الاجتماعي. لأنه لا يمكن الحديث عن موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي GRB إلا إذا تم وضع خطط وسياسات مستجيبة للنوع الاجتماعي GRB. فالموازنة هي أحد أهم المخرجات الرقمية للخطط والسياسات. فطالما بقيت الخطط والسياسات محايدة تجاه النوع الاجتماعي تبقى الموازنة كذلك بغض النظر عن الجهود الفنية التي تُبذل على هذا الصعيد.
- بتعميم من وزارة شؤون المرأة، اعتماد كل وزارة رسمياً لفريق النوع الاجتماعي أو تفعيل وحدة النوع الاجتماعي، على أن يكون منسق الفريق أو مسؤول الوحدة عضواً فاعلاً في لجنة الموازنة. ومن مهام هذا الفريق التأكد من أن خطة الوزارة والسياسات المستندة لها هي مستجيبة للنوع الاجتماعي حسبما تنص عليه الوثيقة المرجعية. ومن مهامها أيضاً تطوير قاعدة بيانات في كل وزارة مصنفة على أساس النوع الاجتماعي.
- قيام وزارة المالية بتعديل بلاغ ونماذج الموازنة المستخدمة لتصبح مستجيبة لمتطلبات دمج النوع الاجتماعي في الموازنة.
- ضرورة تصميم وتنفيذ برنامج تدريب لكبار مسؤولي الوزارات- على مستوى وكيل الوزارة والمدراء العامون المسؤولون عن وظائف التخطيط وادماج النوع الاجتماعي- لرفع وعيهم بموضوع الموازنات أولاً وإدماج النوع الاجتماعي فيها ثانياً.

- ويفضل أن يتم تنفيذ هذا البرنامج بالشراكة بين وزارات المالية وشؤون المرأة والتخطيط. ويتم تصميم وتنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق والشراكة بين مفتاح كجهة تملك الخبرة الفنية والفريق الوطني لجنودة الموازنة برئاسة وزارة شؤون المرأة ووزارة المالية.
- وفي الختام يجب التأكيد على مبدأ التدرج في التحول لموازنة النوع الاجتماعي بحيث يتم اختيار وزارة أو أكثر وفق أهميتها (مثلا وزارتي التعليم والصحة) لتشكّل نموذجا اختياريا لإعداد موازنة مستجيبة للنوع الاجتماعي. وقد يكون من المفيد أيضا أن يتم العمل على برنامج واحد في كل من هاتين الوزارتين وإعداد موازنتهما على أساس النوع الاجتماعي. وهكذا يتم الانتقال من وزارة إلى أخرى، أو من برنامج إلى آخر حتى يكتمل التحول بالموازنة إلى نمط مستجيب للنوع الاجتماعي.