



وزارة شؤون المرأة

ورقة سياسات

لتعزيز قضايا النوع الاجتماعي في الموازنات في وزارة الحكم المحلي والمجالس المحلية

أب 2016

اعداد: فاتنة وظانفي

تم اعدادها لصالح وزارة شؤون المرأة

المقدمة:

تعتبر الموازنة أهم وثيقة سياسية اقتصادية تصدرها الحكومة، ذات ابعاد اجتماعية واقتصادية، فالسياسات والبرامج الحكومية التي تستند اليها الدولة، في صياغتها لموازنتها العامة، تؤثر في حياة كافة افراد المجتمع، بطريقة مباشرة وغير مباشرة، من حيث قدرتهم، على الوصول أو الإستفادة من الموارد والفرص المتاحة، او من خلال التغيرات الكمية والنوعية، التي يمكن ان تحدثها على المدى القريب والبعيد للاوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية القائمة. الا ان تاثيرات تنفيذ الموازنة على حياة الفئات المختلفة في المجتمع، تتفاوت من فئة الى اخرى، فبعضها تتاثر نوعية حياتهم بشكل اكبر، بالقرارات الحكومية المتعلقة بجانب الايرادات والنفقات، مثل الفئات المهمشة، ومنهم النساء والاطفال وكبار السن...الخ. لذلك، يزداد التوجه لدى الدول، نحو قياس الاثار السلبية او الايجابية، التي يخلفها تنفيذ هذه الموازنات، على اوضاع كل من المرأة والرجل وظروفهما في هذه المجتمعات، سواء في مرحلة الاعداد او التنفيذ.

مؤخراً، زاد الاهتمام بتحليل الموازنات من منظور نوع اجتماعي، مما زاد من اعتماد مصطلح " الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي". وهذا لا يعني بطبيعة الحال، انها سوف تطبق على الرجال، او النساء كل على حدة، بل هي اداة تبحث في تاثير نمط الموازنات الحكومية الشائع على النساء والرجال، مع الاطلاع على العلاقات الاساسية بين الجنسين في المجتمع. تتطب السياسة الجيدة، ان يفهم المرء وقعها، وكيفية صياغتها بشكل افضل، تحقيقاً للنتائج التي تلبى حاجات كلا الجنسين. تتعلق الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي، بالاساس، بالعلاقات بين الجنسين، والتي هي دائماً غير متوازنة.

وانطلاقاً مما تقدم، شرعت الدول في تبني موازنات حساسة للنوع الاجتماعي تقوم على الحقوق، وتفعيل كفاءة استخدام المال العام، وتؤكد على حمايته وصيانتته. وفي عام 2009، بادرت الحكومة الفلسطينية باستصدار قرار بان تصبح الموازنات الحكومية مستجيبة للنوع الاجتماعي. وقد حققت دولة فلسطين على هذا الصعيد، العديد من الانجازات، الا ان الوصول الى موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي في قطاع الحكم المحلي، يحتاج الى رسم سياسات واقعية قابلة للتنفيذ من قبل جميع الاطراف ذات العلاقة.

تحليل واقع مشاريع وموازنة وزارة الحكم المحلي والمجالس المحلية: حقائق وأرقام

المشاريع:

يقتصر عمل الادارة العامة للمشاريع، على تنفيذ مشاريع البنية التحتية. تصنف معظم مشاريع البنية التحتية، تحت فئة المشاريع العامة، التي تخدم جميع الاطراف في التجمع السكاني بمن فيهم الرجال والنساء، الا ان هنالك عدد ضئيل جدا، لا يكاد يذكر من المشاريع، التي تنضوي تحت فئة مشاريع خاصة بالنساء، مثل بناء مراكز رعاية الامومة والطفولة، مقرات التعاونية النسوية، رياض الاطفال، مقر مخيطة نسائية...الخ.

تأتي قائمة المشاريع التي يتم الموافقة على تنفيذها من قبل الوزارة، إستجابة لطلبات رؤساء الهيئات المحلية، بالاعتماد على الخطط الاستراتيجية التنموية، التي أعدتها الهيئات المحلية (البلديات). في حين لا تتوفر مثل تلك الخطط لدى معظم المجالس القروية، ويقوم الأعضاء في أغلبية المجالس القروية بتحديد الإحتياجات التنموية، وذلك لضعف قدراتهم الفنية، في مجال تحديد الإحتياجات والتخطيط بالمشاركة، وهذا سيزيد من الابعاء المالية للمجالس التي تشكل محددًا رئيساً لعملها. كما ان اغلبية المجالس لا تقوم بتحديد الإحتياجات والاولويات على اساس النوع الاجتماعي.

فالبلديات لا تقوم بأشراك فعلي للنساء، وتتعاطى مع النساء ضمن حيز ضيق متاح للمشاركة النسوية فقط بهدف الحصول على التمويل. اي ان المشاركة المجتمعية تبقى اكثر ذكورية على حساب النساء. مع العلم أنّ مبدأ المشاركة يُعني، انه يتعين على الدولة ان تضمن تكافؤ الفرص أمام مختلف الفئات من النساء، لتحديد الاولويات التي يرينها، والمساهمة مع الرجال في عملية صنع القرار حول كيفية انفاق الموازنة. وان تقوم وزارة الحكم المحلي بدراسة المعوقات التي تحول، أو تقف عائقاً أمام المشاركة المجتمعية الفعلي على أرض الواقع من منظور نوع اجتماعي، للعمل على

تذليلها وايجاد الحلول المناسبة لها. ايضا غياب البيانات المقسمة حسب الجنس، بالضرورة سينعكس ذلك سلبا على ادماج النوع الاجتماعي في الاستراتيجيات التنموية والمشاريع.

عموماً، تركز الأهداف في برنامج دعم الهيئات المحلية لعام 2016، على الهيئات المحلية كفئة مستهدفة مباشرة. ترتبط الاهداف الاستراتيجية للبرنامج بمجموعة من المعايير جميعها مصاغة بطريقة حيادية. لا يوجد معايير تتعلق بتاثير تنفيذ المشاريع على النساء من ناحية الوقت، الوصول والتحكم بالموارد، او على تغيير ادوار النوع ، او خلق فرص عمل لكلا الجنسين، او معايير بعدد الموازنات التي تعتبر حساسة للنوع او لديها نفقات مخصصة للنوع الاجتماعي، أو عدد مشاريع البنية التحتية الخاصة بالنساء مثل مراكز رعاية الامومة والطفولة، مراكز نسوية...الخ.

وكذلك مشاريع البنية التحتية ضمن برنامج دعم الهيئات المحلية، فانها تتسم بالحيادية الظاهرة تجاه النوع الاجتماعي، فهي مكتوبة بلغة ذكورية، فليس هنالك ذكر للنساء والرجال، ولعله من الأصح وصف هذه الحيادية "بتجاهل النوع الاجتماعي". على صعيد مبررات المشروع، لا يوجد إحصائيات وبيانات مقسمة حسب النوع، فنجاح تصميم وتنفيذ المشاريع من منظور نوع اجتماعي يتوقف على توفر مثل تلك البيانات. أضف الى ذلك، ان توفر البيانات المفصلة حسب الجنس، يعمل على إزالة الغموض عن الحيادية الظاهرة، وبالاخص عن حيادية التاثير. إنَّ غياب بيانات مفصلة حسب الجنس، يؤدي الى صياغة اهداف غير حساسة للنوع الاجتماعي.

كما يغيب عن المشاريع مؤشرات التقييم، خط الاساس والاستهدافات، الخاصة بالنوع الاجتماعي، الضرورية لعملية تقييم المشاريع. وبذلك، لا يمكن التكهّن بتاثير تنفيذ المشاريع على النساء والرجال، حيث يمكننا قياس الآثار للمشاريع، من خلال مقارنة مؤشرات قبل تنفيذ المشروع وبعد تنفيذ المشروع. اما بخصوص الفئة المستهدفة، بالمجمل يتم التعبير عن الفئة المستهدفة المباشرة في مشاريع البنية التحتية، بلغة محايدة او ذكورية، على سبيل المثال: الهيئة المحلية، السكان او المواطنين، الطلاب...الخ، ونادراً ما يجري تحديدها على اساس الجنس.

تعتبر مشاريع البنية التحتية اساسية في دعم النشاطات الانجابية للمرأة. وتنطلق في نظرتها لادماج المرأة في التنمية، من خلال اتباع "منهج الرفاه"، الذي يعمل على تلبية احتياجات النساء العملية المرتبطة بدورهن الانجابي، ويعتبرهن منتفعات او متلقيات سلبيات، اي غير ناشطات في

التدخلات التنموية. والرفاهية تعتبر من النتائج النهائية التي تسعى الوزارة من خلال عملها ان تحققها، وهذا يتوافق مع ما ورد في رسالة الوزارة من تحقيق الرفاهية للمواطنين. تعترف بعض مشاريع البنية التحتية بدور المرأة الانتاجي، عند بناء التعاونيات النسوية الانتاجية، او مراكز الخياطة، والتي تعتبر امتداداً للدور الانجابي للنساء.

ولكن، يتطلب تمكين المرأة، التمييز بين توفير الخدمات العامة، وبين الاهتمامات الاخرى ذات العلاقة بتعزيز دور المرأة في التنمية. ان توفير الخدمات العامة للنساء هي من أهم الاهداف، الا أنها ليست منفصلة عن عملية الوعي، المشاركة، وتطوير القدرات، والتحكم بالموارد. فمن اجل احداث تغيير في العلاقات غير المتزنة بين المرأة والرجل في جميع المجالات، يجب رفع مستوى الوعي والقدرات لدى الذكور كما الاناث.

تحليل الموازنة لوزارة الحكم المحلي والمجالس المحلية:

تعتبر الموازنة الاداة الفعالة في ترجمة سياسات وبرامج واهداف الوزارة والمجالس المحلية الى ارقام مالية، وفي كيفية استغلال الموارد المالية لديهما افضل استغلال من اجل تحقيق افضل النتائج. وتعتبر اداة فعالة لمتابعة وتقييم مدى تحقيق عدالة النوع الاجتماعي في تخصيص الموارد، ومدى استجابتها لاحتياجات النساء والرجال، واثرها على تقليص الفوارق بين الجنسين في المجتمع، وتحديد فرص وصولهم الى الموارد والخدمات.

بلغت قيمة الموازنة الكلية لوزارة الحكم المحلي ما قيمته (194.048.234) مليون شيكل. اما بالنسبة الى توزيع النفقات على بنود الانفاق الرئيسية، فان معظم نفقات الوزارة ياتي تحت بند النفقات الجارية فقد بلغت (127.458.080)، بما يشمل فقط رواتب الموظفين غير الموزعين على برامج، اي ما نسبته (66%) من اجمالي موازنة الوزارة، وهي بذلك تستحوذ على النسبة الاكبر من الموازنة الكلية للوزارة. تتوزع النفقات الجارية على 3 برامج، وهي: البرنامج الاداري، وبرنامج دعم الهيئات المحلية، وبرنامج تطوير البيئة العمرانية وادارة موارد الاراضي المحلية، الا ان برنامج دعم الهيئات المحلية يحصل على نفقات اعلى من البرامج الاخرى.

وبشكل عام، يمكن القول ان اعداد الموازنة لا ياخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي، وهي موازنة محايدة من حيث طريقة اعدادها. كما بين تحليل نفقات الموازنة العامة لوزارة الحكم المحلي انها غير موزعة حسب الجنس، اضافة الى عدم استجابة النفقات الى قضايا النوع الاجتماعي. فقد اظهرت

النفقات التي تعزز تكافؤ الفرص في القطاع العام عدم الاستجابة للنوع الاجتماعي، حيث بلغت نسبة ما يتقاضاة الذكور مقابل الاناث، من إجمالي الرواتب (70.5% مقابل 29.5%) على التوالي. في حين ان نسبة ما يزيد عن 70.5% من نفقات مهمات السفر الرسمية هي من نصيب الذكور، لان عدد الذكور اكبر من الاناث، وان الذين يذهبون في مهمات سفر وبعثات خارجية معظمهم من الذكور وبالاخص من الفئات العليا، التي تعتبر الاناث شبة غائبات عنها، فقد وصلت نسبة الموظفات (3%)، مقابل الموظفين البالغ (97%) في المناصب العليا. وان مكافآت الموظفين/ات يذهب معظمها الى الذكور، لان عدد الذكور أعلى من الإناث في مختلف الفئات، و يشكلون ما نسبته (97%) من الفئة العليا، وهذا ينسحب ايضا على جميع العلاوات. وتم ملاحظة غياب اي نفقات خاصة بتدريب النساء على الادارة القيادية، لتمكينهن من الترقى الى المناصب العليا، او نفقات خاصة بالرجال من اجل توعيتهم بقضايا النوع الاجتماعي على مستوى الوزارة، والمديريات.

اما بخصوص النفقات العامة على مشاريع البنية التحتية، فإنه يستحيل معها تحليل توزيع تلك النفقات حسب نوع الجنس، وعلى الرغم من ذلك، يمكن اجراء بعض التحليلات النوعية، متى عرفنا ان الرجال والنساء لهم اولويات مختلفة من اجل توفير تلك الخدمات. وليس من قبيل الصدفة، ان تؤدي الانماط المختلفة لاستهلاك الخدمات العامة، لكل من الرجال والنساء، الى وجود أولويات مختلفة للانفاق العام على الخدمات العامة. ويمكن تحليل توزيع الانفاق على الخدمات العامة من حيث اولويات النوع الاجتماعي، اي مقارنة التمويل المخصص للمشاريع ذات الاولوية لدى النساء، مع التمويل المخصص للمشاريع ذات الاولوية لدى الذكور، الا ان هذا الاسلوب في تحليل توزيع النفقات على الخدمات العامة من منظور نوع اجتماعي يبقى مستحيلا ، في ظل غياب تحديد احتياجات واولويات على اساس النوع الاجتماعي.

وفيما يتعلق بالنفقات الموجهة للنوع الاجتماعي بشكل محدد، لا يوجد نفقات مخصصة للتمكين السياسي للمرأة، وهنا تحتاج الوزارة الى ادخال برنامج رابع وهو "التمكين السياسي للنوع الاجتماعي"، الى جانب برامج الوزارة الثلاث المذكورة سابقا. او مخصصات لتغير الثقافة المجتمعية تجاه النوع الاجتماعي، او تغير نظرة رئيس واعضاء المجلس او الهيئة لدور النساء في الهيئات المحلية او المجالس، او نفقات خاصة لاجتذاب مشاركة المرأة في الانتخابات.

ومن أهم العوامل المسببة لعدم استجابة الموازنة للنوع الاجتماعي هي كالتالي: التدريب على الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي غير وارد في بلاغ الموازنة، دليل الاجراءات والترتيبات

الادارية لاعداد الموازنة محايد للنوع الاجتماعي، غياب آليه متابعة واضحة من قبل وزارة المالية مع الوزارات حول اعداد موازنات مراعية للنوع الاجتماعي، قانون الموازنة العامة غير مراعي للنوع الاجتماعي، حيث يجب ان يتسق قانون الموازنة مع معايير ومبادئ حقوق الانسان، ومبادئ النوع الاجتماعي التي تلتزم بها الحكومة قانونيا. اضافة الى ضعف القدرات المؤسسية في مجال تحليل واعداد موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي، نماذج وجداول اعداد الموازنة لا تسمح بتصنيف وتبويب النفقات حسب الجنس ضمن الموازنة العامة، الثقافة المؤسسية الذكورية التي تعتبر من اهم التحديات التي تعيق عملية اعداد موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي. اضافة الى ان الاستراتيجيات المشاريع غير مستجيبة لقضايا النوع الاجتماعي.

اما فيما يتعلق بموازنة المجالس المحلية، فان موازنتها غير مستجيبة للنوع الاجتماعي، على الرغم من وجود بند نفقات خاص للنوع الاجتماعي ضمن موازنة البلديات، الا انه لا يتم وضع نفقات مالية تحت هذا البند. ويعود ذلك الى ان بلاغ الموازنة الذي يصدر عن وزارة الحكم المحلي للمجالس المحلية، والذي يتم على اساس اعداد الموازنات الخاصة بالمجالس المحلية غير حساس للنوع الاجتماعي، ضعف قدرات المجالس في اعداد موازنات مستجيبة للنوع الاجتماعي، لا يتم تحديد الاحتياجات والاولويات التنموية على اساس النوع الاجتماعي، غياب الية رقابة من قبل وزارة الحكم المحلي على اعداد وتنفيذ موازنات للمجالس مستجيبة للنوع الاجتماعي، الخطط والبرامج للمجالس لا يتم اعدادها على اساس احتياجات النوع الاجتماعي، المادة 31 من قانون الهيئات المحلية لم تشترط ان تكون موازنات المجالس المحلية مراعية للنوع الاجتماعي، الاستراتيجيات والمشاريع التنموية غير مستجيبة للنوع الاجتماعي.

التوصيات السياسية:

1. الاستمرار في توفير البيانات والمعلومات عن اوضاع النساء والرجال في قطاع الحكم المحلي، حيث تعتبر البيانات والمعلومات احد الموارد المهمة في صياغة استراتيجيات قطاعية مستجيبة للنوع الاجتماعي.
2. اشراك عدد اكبر من الموظفين في فرق ولجان اعداد الاستراتيجيات الوطنية الخاصة بقطاع الحكم المحلي.

3. العمل على مراجعة الأدلة والوثائق الخاصة باعداد الاستراتيجيات الوطنية القطاعية وعبر القطاعية من منظور نوع اجتماعي.
4. الاهتمام برفع قدرات موظفي وموظفات وزارة الحكم المحلي والمجالس المحلية، في مجال تضمين النوع الاجتماعي في الخطط الاستراتيجية والبرامج والمشاريع، والموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي، من خلال تصميم وتنفيذ برنامج تدريبي لموظفي وموظفات الوزارة والمجالس المحلية.
5. العمل على تحديد إحتياجات وأولويات مشاريع البنية التحتية على أساس النوع الاجتماعي، مع ضمان المشاركة الفعالة والواسعة للنساء والرجال في تحديد الإحتياجات والأولويات.
6. تبني برنامج رابع لمعالجة قضايا النوع الاجتماعي ضمن برامج الوزارة " التمكين السياسي للنوع الاجتماعي".
7. تطوير نظام متابعة وتقييم البرامج والمشاريع من منظور نوع الاجتماعي، لمعرفة مدى استفادة النوع الاجتماعي من البرامج والمشاريع المنفذة، وتأثير تنفيذها على الجنسين.
8. تحديث وتعديل قانون الموازنة العامة من منظور نوع اجتماعي، ليصبح متسقاً مع معايير ومبادئ حقوق الانسان والنوع الاجتماعي، التي تلتزم بها الحكومة قانونياً.
9. العمل على تخصيص جزء من نفقات الموازنة العامة لمعالجة قضايا النوع الاجتماعي، كان يتم ادراج نص في قانون الموازنة العامة، يلزم الأجهزة الحكومية تخصيص كوتا تصاعديّة من موازنتها لمعالجة قضايا النوع الاجتماعي، على ان لا تقل النسبة بداية عن 1%.
10. اعتماد أساس التمييز الايجابي لصالح الموظفين العاملات في الوزارة اثناء توزيع المخصصات المالية، خصوصاً ما يتعلق ببند التدريب والابتعاث الخارجي، الترقيات والتعيينات.
11. إعادة النظر في معايير وآلية توزيع المكافآت والحوافز من منظور نوع اجتماعي.
12. قيام وزارة المالية باتخاذ الاجراءات اللازمة للوصول الى موازنات حساسة للنوع الاجتماعي، من خلال تصنيف وتبويب مخصصات النوع الاجتماعي ضمن الموازنة العامة، واجراء تعديل على تصميم جداول ونماذج اعداد الموازنة لتصبح مستجيبة للنوع الاجتماعي، إعادة النظر في مدى استجابة الأدلة الخاصة باعداد الموازنة العامة، وبلاغ الموازنة للنوع الاجتماعي، تطوير الية متابعة للوزارات عند اعداد الموازنات العامة لتصبح مستجيبة للنوع الاجتماعي، اعداد وتنفيذ برنامج تدريبي بخصوص الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي.

13. قيام وزارة الحكم المحلي باتخاذ الاجراءات اللازمة للوصول الى موازنات مجالس محلية مستجيبة للنوع الاجتماعي، من خلال اعداد بلاغ موازنة للمجالس المحلية حساس للنوع الاجتماعي، تعديل المادة الخاصة باعداد موازنات المجالس المحلية في قانون تنظيم عمل الهيئات المحلية، تطوير آلية متابعة ورقابة من قبل وزارة الحكم المحلي على اعداد وتنفيذ الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي الخاصة بالمجالس المحلية.
14. الاستمرار في رفع حساسية صناع القرار تجاه قضايا النوع الاجتماعي، من خلال التدريب والتاهيل لينعكس ذلك ايجابا على القرارات التي يجري تبنيها.

