

جمعية الجليل الجمعية العربية القطرية للخدمات والبحوث الصحية



ركاز بنك المعلومات حول المجتمع الفلسطيني في إسرائيل



مدى الكرمل المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية



إعلام مركز إعلامي للمجتمع العربي في إسرائيل



الدليل لموازات حساسة جندياً

المحامية لينه أبو مخ زعبي وإمطانس شحادة

أيلول 2011

المشروع هو بتمويل من الاتحاد الأوروبي
هذا الإصدار لا يمثل وجهة النظر الرسمية للمفوضية الأوروبية أو المؤسسات الاتحاد الأوروبي. المفوضية الأوروبية لا تقبل أي مسؤولية على الإطلاق بالنسبة للمضمون.



الدليل لموازنات حساسة جنديا

إعداد: المحامية لينه أبومخ زعبي وإمطانس شحادة

تدقيق لغوي: وديع عواودة

تصميم وإنتاج: وائل واكيم

إصدار هذا الدليل جاء بفضل الدعم من الاتحاد الأوروبي.

شفاعمرو- 2011

حقوق الطبع محفوظة لجمعية الجليل- الجمعية العربية القطرية للبحوث والخدمات الصحية

ص.ب. 330 شفاعمرو 20200، هاتف: 04-9861171 ناسوخ: 04-9861173

admin@gal-soc.org

4	كلمة مشروع «الأقلية والمرأة الفلسطينية في الموازنة الحكومية»
6	1. المقدمة
7	2. الميزانية الحكومية
8	2.1 دورة الموازنة
8	2.1.1 تحديد الميزانية في وزارة المالية
9	2.1.2 نقاش وإقرار الميزانية في الحكومة
9	2.1.3 مناقشة الميزانية والمصادقة عليها في الكنيست
11	2.2 إسقاطات عدم إقرار ميزانية الدولة
11	2.3 ميزانية متعددة السنوات
11	2.4 قانون التسويات
13	3. أهمية الشفافية في عملية إقرار الميزانية
15	4. أهمية إعداد الموازنة القائمة على المشاركة
17	5. الجندر والميزانية
17	5.1 ما هي الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي (الجندر)؟
19	5.2 التحليل الجندي للميزانيات
21	5.3 الأدوات والمؤشرات للتحليل الجندي للميزانيات
23	5.4 التحليل الجندي لميزانيات الوزارات
26	6. المنطلق القانوني لإقرار ميزانية حساسة جندريا
26	6.1 الالتزامات الدولية في اعتماد ميزانيات جندرية
29	6.2 الحالة الإسرائيلية
30	6.2.1 التدخل القضائي في عملية إقرار الموازنة
32	7. دراسة حالة: تحليل ميزانية وزارة التربية والتعليم
38	8. الملاحق
41	9. قائمة المصادر

كلمة مشروع «الأقلية والمرأة الفلسطينية في الموازنة الحكومية»

لقد بات واضحاً في العقدين الأخيرين دور ميزانية الدولة في إنتاج التراتبية الاقتصادية والسياسية للفئات السكانية المختلفة، ووضع حدود الحراك الاقتصادي ومكانة الفئات في المجتمع. وعليه أصبح تحليل سياسات الميزانية وإسقاطاتها السياسية والاجتماعية، وفحص مدى عدالة توزيع مركباتها واحداً من المواضيع الهامة في إطار المساعي الرامية إلى تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية بين فئات المجتمع، من أبرزها تغيير مكانة النساء الاقتصادية والاجتماعية وزيادة مشاركة المرأة في الحيز العام والارتقاء بالعملية التنموية. وعليه جاء مشروع «الأقلية والمرأة الفلسطينية في الموازنة الحكومية» بهدف زيادة التوعية لأهمية إعداد ميزانية مستجيبة للاحتياجات النوع الاجتماعي والفئات القومية المختلفة، والدفع نحو شفافية أكبر في عملية إعداد وإقرار الميزانية، ورفع مشاركة وتأثير النساء العربيات، والمجتمع العربي ككل، في هذه العملية. ويركز المشروع على فهم النظم السياسية والاقتصادية التي تؤثر على النساء الفلسطينيات في إسرائيل من خلال دراسة معمقة للميزانية في ثلاثة مجالات رئيسية هي الصحة والعمل والتعليم، من المنظورين الجندي والقومي. واقترح برامج وسياسات محددة في هذه المجالات ودفع الوزارات إلى تبني ميزانية مستجيبة لمتطلبات النوع الاجتماعي والاهتمام بقضايا ذات علاقة قومية وجندرية، لتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين الرجال والنساء عامة وللنساء الفلسطينيات على وجه الخصوص، وخفض مستويات الفقر لدى النساء الفلسطينيات بشكل خاص.

يأتي هذا الدليل الإرشادي بهدف تشجيع المجموعات غير الحكومية على المشاركة في أعمال الموازنة الحكومية والتأثير على إقرار الميزانية ومواقع صرفها من خلال تيسير سبل تحليلها وقراءتها وذلك لإعطاء الأدوات اللازمة للباحثين في مجال الميزانية ولواضعي السياسات ووسائل الإعلام والمجتمع المدني إلى سبر غورها وجعلها أكثر ودية وشفافية، في مسعى منا لأن يكون التوجه الوارد في هذا الدليل، معتمداً في اتخاذ أي قرار يتعلق بالسياسات الاقتصادية، وذلك إيماناً منا بأن التأثير على الميزانية له الأثر الكبير في وضع احتياجات الطبقات المستضعفة على الأجندة السياسية الاقتصادية والاجتماعية.

يتضمن الدليل معلومات عن دورة الموازنة في إسرائيل، أهمية الشفافية والمشاركة في عملية الموازنة، مفهوم الميزانيات الحساسة جندياً وآليات تحليل الميزانيات من منظور جندي. بالإضافة لذلك يتضمن الدليل دراسة حالة لتحليل ميزانية وزارة التعليم، وذلك تطبيقاً للنموذج الذي اقترح لقراءة الميزانية من منظور جندي إثني مع وضع اليد بالأساس على مواقع الصرف والمؤثرة بشكل مباشر وغير مباشر على مستويات الفقر لدى الأقلية الفلسطينية عامة والنساء الفلسطينيات خاصة. علاوة على ذلك، أدرج المنطلق القانوني لتحديد ميزانيات حساسة جندياً لإرساء أهمية الميزانيات الجندرية كألية لضمان المساواة على أسس العدل

التّوزيعي والتصحيحي.

نود تقديم شكرنا الجزيل للاتحاد الأوروبي على دعمه لهذا المشروع. يتألف الاتحاد الأوروبي من 25 دولة أعضاء في هذا الاتحاد والتي قررت العمل معا على تبادل معلوماتها وخبراتها ومواردها ومصائرهما فيما بينها. قامت هذه الدول، خلال فترة 50 عاما من التطور والتوسيع، بوضع أسس لبناء منطقة مستقرة وديموقراطية وتطويرها بشكل مستديم إلى جانب المحافظة على التنوع الثقافي والتسامح والحريات الفردية. إن الاتحاد الأوروبي ملتزم بإشراك الدول والشعوب بانجازاته وقيمه بما في ذلك الدول غير المشمولة في الاتحاد.

طاقم مشروع الأقلية والمرأة الفلسطينية في الموازنة الحكومية

1. المقدمة

إحدى الوسائل والآليات المقترحة في الأدبيات العالمية، للتعامل مع الدونية الاقتصادية للنساء، هي التعامل مع المسببات لذلك في البرامج والخطط الحكومية، والتي تنعكس فيما تنعكس بميزانية الدولة. إذ تعد ميزانية الدولة برنامج العمل الأشمل والأهم للحكومات، وتعتبر عن سلم أولوياتها وعن أهداف الدولة وتقسيم القوى والوظائف بين المجموعات المختلفة فيها، ومدى تأثيرها على صناعة القرار. وبكونها كذلك فإنها مهمة من أجل تغيير وتحسين وضع مجموعات فقيرة ومستضعفة، مثل مجموعة النساء والمجموعات الإثنية، عن طريق رصد ميزانيات (شق المصاريف) وعن طريق السياسات الضريبية (أي بواسطة بند المدخولات).

أما في حالة النساء الفلسطينيات في إسرائيل، فلا يكفي اعتماد هذه الأدوات لتغيير المكانة الاقتصادية للنساء، دون تغيير مباني القوة والسيطرة الإثنية والجنديرية القائمة في الدولة.¹ فإذا كانت عمليات الإقصاء عن التطوير الاقتصادي وعن مراكز القوة والتأثير -الناجمة عن علاقات القوة الجنديرية القائمة في المجتمع- تفسّر الدونية الاقتصادية للنساء في مجتمعات «عادية»، فهي غير كافية لتفسير الحالة الاقتصادية للنساء الفلسطينيات في إسرائيل. ففي حالتهم، علاقات القوة السياسية والاقتصادية القائمة لا تهدف فقط لخدمة مصالح المجموعة الذكورية، بل أيضاً لخدمة فئة إثنية-قومية مهيمنة مسيطرة تعمل على تحقيق أهداف مشروع قومي. من هنا فإن إقصاء النساء الفلسطينيات مزدوج، بسبب انتمائهن لفئة إثنية-قومية وبسبب انتمائهن الجنديري.

الفرضيات أن الميزانية العامة للدولة تؤثر على الجميع بشكل متساو وأنها تخدم المصلحة العامة وكافة المواطنين، وأنها تقر «بعمى ألوان» هي فرضيات خاطئة. وفي واقع الأمر، تختلف الأمور إلى حد بعيد. فعن طريق الميزانية تقرر الحكومات من يأخذ ماذا، ومن يدفع ماذا، وتلك المعايير والنتائج لا تحدد وفقاً لمعايير اقتصادية فقط، بل تعكس أيضاً تراتبية المكانة السياسية وقدرة التأثير للفئات المختلفة في الدولة. لذلك نجد أن تأثير الميزانية العامة في الدولة على النوع الاجتماعي وعلى الفئات الإثنية قد يختلف وفقاً لأنماط العلاقة السائدة في الدولة.

تنطلق فرضية العمل بموجب ميزانية مستجيبة للنوع الاجتماعي والإثنية من أن معاملة الحكومة للمواطنين والمتجلية في ميزانية الدولة يجب أن تتم على قدم المساواة أمام القانون دون تمييز، وكذلك تأمين فرص متساوية لهم كي يستفيدوا من الخدمات التي توفرها الحكومة. مع الإشارة إلى أن المساواة هنا لا تتعلق فقط بالمساواة بين الجنسين، ولكنها تمتد لتشمل المساواة في التنمية بين المجموعات الإثنية المختلفة وكذلك بين الأقاليم المختلفة في الدولة والمساواة في الحصول على الخدمات العامة وغيرها من الأمور.

1 يستعمل المصطلح جندر في الإشارة إلى الفئات الاجتماعية، أي إن الجندر يعني انه بصرف النظر عن الوظائف البيولوجية الأولية للذكور والإناث فإن أدوارهم ليست كفئات بيولوجية وإنما تركيبات اجتماعية أو بنى اجتماعية.

2. الميزانية الحكومية

الميزانية العامة للدولة هي عبارة عن إقرار مالي يتم تحضيره قبل بداية السنة المالية، تحدد فيه الحكومة المصروفات المتوقعة وتقديراً لمصادر تمويلها من المدخولات.² تتألف الميزانية من قسمين، القسم الأول هو المصادر المالية التي تجمعها الحكومة، وأهمها الضرائب. والقسم الثاني هي المصاريف التي تمولها هذه المصادر. في كل الأحوال، الميزانية محددة بمدخولات الدولة من الضرائب والمصادر الأخرى (عمليات الخصخصة، القروض، أسهم الدين الحكومية، والمساعدات الخارجية) خلال السنة المالية، ولهذا يتم تحديد المصروفات الميزانية بحيث لا تتجاوز المصادر المالية، إلا بنسبة تحدد بموجب «القاعدة الضريبية الجديدة» والتي يحددها قانون تقليل العجز وتحديد المصروفات الميزانية (تعديل رقم 11)، 2010.³ أما العجز الحكومي فهو متغير يتعلق بمدخولات الدولة وبنسبة صرف الميزانيات.

عن مبنى الميزانية يذكر أنها تتضمن تفصيلاً في أربع مستويات: أ. البند (من منزلتين) وهي المستوى العام والذي يجسد ميزانيات الوزارات الحكومية ب. مجال عمل (من أربع منازل) ويتضمن تفصيلاً للبند السابق حسب مجالات عمل المكتب الحكومي. ت. برنامج رئيسي (من ست منازل) وهي التي تتضمن التفصيل الذي يعرض على الكنيست في مرحلة لاحقة (في الكتب الزرقاء). النظام (ثمانى منازل) وفيها مستوى التفصيل الأقصى لميزانية الدولة (الكتب الخضراء) ولكل برنامج رئيسي ممكن أن تكون عدة أنظمة وبالتالي فهناك آلاف الأنظمة في ميزانية الدولة.⁴

تعكس الميزانية، إلى حد كبير، خيارات متخذي القرار بالنسبة لتوزيع المصادر والموارد المالية، وهي بمثابة ترجمة المصادر الحكومية إلى أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية. الميزانية تعكس قيم الدولة - من تقدّر ومن لا، عمل من تقدّر ومن لا، ومن تكافئ ومن لا، وهي أهم أداة اقتصادية وسياسية للحكومة، وبالتالي فهي عبارة عن تجسيد لسلم أوليات محدد سلفاً وله أهداف عينية. يمكن القول إن الميزانية هي عبارة عن خطة العمل السنوية للحكومة. هناك عدة عوامل تؤثر على عملية الموازنة، منها: النمو الاقتصادي، التضخم المالي، التغييرات السكانية، العجز في الميزانية، الالتزامات الدولية، الأهداف السياسية، القناعات الأيديولوجية، وغيرها.

في إسرائيل، يتم بناء وتحديد الميزانية وفقاً لما يسمى «الطيار الآلي» أو العملية التراكمية، أي أن وزارة المالية

2 البند 3(ب)(4) من قانون أساس: اقتصاد الدولة.

3 قانون تخفيض العجز وتحديد المصروفات الميزانية (تعديل رقم 11)، 2010. وتعرف القاعدة نسبة المصروفات الحكومية المسموح بها على العجز الحكومي على أنه حاصل ضرب معدل النمو الاقتصادي في العقد الأخير في نسبة الدين للمنتج القومي للعقد الأخير مقسوماً على نسبة الدين للمنتج القومي الحالي.

4 « مصطلحات في الميزانية »، صادر عن مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيست، 10/11/2010. متوفرة على الشبكة الإلكترونية: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02654.pdf> (آخر فحص 12/09/2011).

لا تقدم اقتراح ميزانية وفقاً لاحتياجات الوزارات في كل سنة بل وفقاً لما تم تحديده وصرفه في العام المنصرم. عملياً، ما يجري هو استخدام ميزانية العام السابق كأساس تبني عليه ميزانية العام الحالي، مع الأخذ بعين الاعتبار بعض التغييرات مثل ارتفاع عدد السكان أو حالات غير طبيعية أو استثنائية. وقد تنتج التغييرات في الميزانية المقترحة لأسباب مثل تغير الظروف الاقتصادية، تغييرات في التحالفات السياسية، أو عملية المرافعة التي تقوم بها مركبات التحالف الحكومي ومجموعات الضغط المختلفة.

2.1 دورة الموازنة

يقصد بدورة الموازنة تلك العملية التي يتم من خلالها إعداد إقرار وتنفيذ الموازنة العامة إلى أن تنتهي بمراجعة عمليات التنفيذ الفعلي للموازنة العامة كمرحلة أخيرة. عملية إقرار الميزانية متشابهة في معظم الدول إلى حد كبير. مع ذلك هناك أوجه اختلاف بين الدول، فمثلاً في بعض الدول يكون للبرلمان دور أكبر في عملية تحضير وإقرار الميزانية، بينما في دول أخرى يكون دوره محدوداً جداً. في إسرائيل عملية تحضير الميزانية مركزة في يد الحكومة بشكل كبير، تحديداً، في يد شعبة الميزانيات في وزارة المالية ذات التأثير الكبير على تصميم الميزانية، بينما للكنيست دور ثانوي في سيرورة إقرار الميزانية، ومراقبة تنفيذها،⁵ بحيث يتركز دورها في لجنة المالية، وفي بعض الحالات تكون هناك مساومات بين الشركاء في الائتلاف الحكومي أو بين الحكومة والمعارضة. في نهاية المطاف، من يصادق على اقتراح قانون الميزانية هي الهيئة العامة للكنيست. وعملية بناء الميزانية تقنية إلى حد كبير وفيها الكثير من التفاصيل والتعقيدات، بالإضافة لذلك، الميزانية محدودة بالموارد المالية التي يتم جمعها في السنة المحددة. ولذلك فكل ارتفاع في ميزانية بند معين فيها يتمخض عنه انخفاض في ميزانية بند آخر، أو ارتفاع في العجز المالي. تشمل مراحل إعداد الموازنة في إسرائيل ثلاث مراحل أساسية بالإضافة إلى مرحلة المراجعة والحساب الختامي وهي:

2.1.1 تحديد الميزانية في وزارة المالية

العمل على تحضير ميزانية الدولة يبدأ مباشرة بعد إقرار ميزانية العام المنصرم. يتم تحضير اقتراح قانون الميزانية في شعبة الميزانيات في وزارة المالية. هناك عدة مقاييس لتحضير الميزانية: المقياس الأول هو ما يسمى «الطيار الآلي»، حيث تؤخذ ميزانية العام المنصرم وتشكل أساساً لميزانية العام القادم، بما معناه «ما كان هو ما سوف يكون»، وهنا تتجلى التراكمية في عملية الموازنة. المقياس الثاني هو التضخم المالي المخطط له، وبحسب القانون مسموح للحكومة أن ترفع ميزانية السنة الحالية بنسبة ما بين 1-3% وهو ما يمثل نسبة التضخم المالي المتوقعة. المقياس الثالث هو النمو المرجو، وهو ما يؤثر على مدخولات الدولة من الضرائب.

5 بن باساط ودهان (2006).

ميزانية إسرائيل هي ميزانية سنوية ل- 12 شهرا، تبدأ من الأول من كانون ثاني من كل عام وتنتهي في نهاية كانون الأول.

مع حلول شهر أيار من كل سنة يتوجه رئيس شعبة الميزانيات إلى المكاتب الحكومية المختلفة، يعلمهم بالجدول الزمني لتحضير الميزانية للسنة المالية القادمة، ويطلب منهم أن يرسلوا إلى شعبة الميزانيات التغييرات والإصلاحات البنوية في ميزانيات وزاراتهم.

في الأشهر حزيران - تموز يعرض ممثلو شعبة الميزانيات على مديري المكاتب الحكومية أفكارهم بشكل عام، دون التطرق إلى التقليلص المخطط لها في ميزانية كل مكتب؛ بعد ذلك تقوم شعبة الميزانيات بتحضير مسودة الميزانية، ويتم عرضها أمام المدير العام لوزارة المالية ورؤساء الأقسام، وبعد أن تتم مناقشتها وإجراء تعديلات عليها تعرض على وزير المالية.

في العادة، يتم عرض اقتراح الميزانية على رئيس الحكومة وطلب موافقته ودعمه في شهر آب، أما بالنسبة لميزانية وزارة الأمن، فان تحضيرها لا يتم في وزارة المالية لأن تفاصيلها سرية ولا يتم تداولها في وزارة المالية، إلا فيما يتعلق بالإطار العام للميزانية، تجاوز الإطار، ومواضيع الأجور.⁶

2.1.2 نقاش وإقرار الميزانية في الحكومة

بعد موافقة رئيس الحكومة ووزير المالية على اقتراح الميزانية، يتم عرضها أمام الحكومة، والتي بيديها صلاحية إقرار اقتراح الميزانية النهائي الذي سيعرض على الكنيست لإقراره. يتم النقاش داخل الحكومة حول الميزانية بمرحلتين:

(1) جلسة الحكومة التي تناقش إطار الميزانية - إطار الميزانية، الضرائب المتوقعة، والعجز

المتوقع - وتقرها.

(2) بعد حوالي شهر من ذلك تناقش الحكومة مركبات الميزانيات المختلفة لكل وزارة. في حالة

نشوب خلاف بين وزارة المالية وبين الوزراء يتدخل رئيس الوزراء ويقوم عادةً بحسمه.

2.1.3 مناقشة الميزانية والمصادقة عليها في الكنيست

بعد أن تقر الحكومة إطار الميزانية ومركباتها، يعرض قانون الميزانية مع قانون التسويات للقراءة الأولى على الهيئة العامة للكنيست. في أواخر شهر تشرين أول يوضع على طاولة أعضاء الكنيست ما يسمى بصندوق كتب الميزانية، وفيها كتب اقتراح الموازنة لكل وزارة (الكتاب الأزرق)، بالإضافة لكراسة البنود الأساسية للميزانية التي تلخص ميزانيات الوزارات المختلفة وتعرض معطيات اقتصادية عامة وأهداف

6 انظر القسم ج من قانون أسس الميزانية والذي يتناول موضوع ميزانية وزارة الأمن بموجبه نرى فروقات في إقرار ميزانية وزارة الأمن بخلاف باقي الوزارات، يتم اقرار الميزانية في الأمور غير الاعتيادية في اللجنة المشتركة للجنة المالية البرلمانية واللجنة البرلمانية للخارجية والأمن.

الميزانية.⁷ يحتوي الكتاب الأزرق على جزأين، الأول يتضمن وصفاً للميزانية وأهدافها، والثاني يتضمن لوائح المصروفات المختلفة للوزارة. بحسب قانون أساس: اقتصاد الدولة، على الحكومة أن تضع اقتراح قانون الميزانية على طاولة الكنيست 60 يوماً على الأقل قبل بداية السنة المالية، وككل اقتراح قانون حكومي يجب أن يقر بثلاث قراءات تشريعية.

بعد إقرار قانون الميزانية بالقراءة الأولى، يتم نقله إلى لجنة المالية، وهي اللجنة الوحيدة المخولة بمناقشة الميزانية. يمكن القول أن دور الكنيست في عملية الموازنة يتركز بأيدي هذه اللجنة. يشار أن إمكانيات أعضاء لجنة المالية للتأثير على الميزانية محدودة للغاية وذلك نتيجة لعدة عوامل، أهمها: ضيق الوقت، النقص في المعرفة والخبرة المهنية لدى أعضاء اللجنة للتعامل مع الميزانية بكل مركباتها وتعقيدها، بالإضافة للمصالح السياسية. بعد إقرار قانون الميزانية في لجنة المالية يتم إحضاره إلى الهيئة العامة للكنيست للقراءة الثانية. في حال تقرر تغيير بنود القانون في القراءة الثانية، يعود اقتراح قانون الميزانية إلى طاولة لجنة المالية. إذا عارضت الحكومة هذه التغييرات أو تبين عدم وجود أغلبية لإقرار قانون الميزانية، فإن الحكومة تستطيع أن تسحب اقتراح القانون. في أغلب الحالات ينتقل اقتراح قانون الميزانية من القراءة الثانية إلى القراءة الثالثة وذلك بحكم الأغلبية البرلمانية للاتلاف الحكومي.

بعد إقرار قانون الميزانية تصدر وزارة المالية كراسة جديدة وهي ما يسمى كتاب أحكام الميزانية (الكتاب الأخضر) وهي تحتوي على ميزانيات الوزارات المختلفة مقسمة بحسب الشعب المختلفة. تصدر هذه الكراسة في شهر كانون الثاني، وتوزع في شهر آذار من السنة المالية.

وعن ميزانية الوزارات المختلفة من المهم أن نورد أن ميزانيتها تقسم إلى ثلاثة أنواع:

1. **ميزانية الصرف أو الميزانية العادية** - وهي الميزانية التي تخصصها الدولة لعمل الوزارات وتمويل نشاطاتها.
2. **ميزانية صرف مرتبطة بالدخل** - وهي ميزانية تستطيع الوزارة أن تقوم بصرفها بشرط أن يكون في مقابلها دخل (من جباية الرسوم، الغرامات، وما شابه).
3. **ميزانية ما يسمى السماح بالالتزام** - بما معناه مصاريف معينة تقوم بها الوزارة في سنة معينة مع الالتزام بدفعها من ميزانية السنة أو السنوات القادمة.

بعد إقرار الميزانية تقوم شعبة المحاسب العام بتحويل ميزانيات الوزارات المختلفة كل شهر. بعد نهاية العام المالي يقوم المحاسب العام بتحضير تقرير مالي حول المصروفات، المدخولات، العجز المالي، الخ، والذي يصدر في منتصف السنة. هذا التقرير يحتوي على ما تم تنفيذه من بنود الميزانية فعلياً.

7 انظر الملحق رقم 1 وفيه استعراض عام لتقسيم ميزانية 2010.

2.2 إسقاطات عدم إقرار ميزانية الدولة

بحسب البند 36 لقانون أساس: الكنيست، إذا لم تقرر الكنيست قانون الميزانية خلال ثلاثة أشهر من بداية السنة المالية فإن هذا يكون بمثابة اقتراح حجب ثقة عن الحكومة وقرار من الكنيست بحل نفسها قبل انتهاء دورتها ويتعين تعيين موعد انتخابات جديد بموجب القانون. في حالة عدم إقرار قانون الميزانية قبل بداية العام المالي، يتم تحويل ميزانيات شهرية للوزارات المختلفة في السنة المالية الحالية بحسب الميزانية السنوية للعام المنصرم، بعد ملائمتها لجدول غلاء المعيشة، مقسمة إلى 12 شهرا، وذلك حتى يتم المصادقة على الميزانية الجديدة.

2.3 ميزانية متعددة السنوات

من المبادئ الأساسية للموازنة العامة أن تصدر عن سنة مالية محددة، ويختلف تعريف السنة المالية من دولة إلى أخرى، وفقا لطبيعة العمليات الاقتصادية في الدولة وما استقر عليه العرف المالي فيها. من المعروف أنه كلما قصرت الفترة الزمنية كلما زادت دقة التقديرات للكميات المالية بالموازنة العامة. في إسرائيل، جرت العادة أن تكون الميزانية لمدة سنة مالية واحدة، ولكن في العام 2009 جرى تعديل على قانون أساس: اقتصاد الدولة والذي أقر أن على الحكومة القيام عشية كل سنة مالية بتحضير خطة ميزانية متعددة السنوات، تتضمن قانون الميزانية لسنتين. حيث تقوم الحكومة بوضع اقتراح قانون الميزانية وخطة الميزانية متعددة السنوات (سنتين) على طاولة الكنيست.

2.4 قانون التسويات⁸

رأينا من المهم إيراد نبذة عن هذا القانون وماهيته كونه يرتبط ارتباطا وثيقا بعملية سن قانون الموازنة في إسرائيل. تقدم الحكومة هذا القانون لمصادقة الكنيست عليه في كل سنة مع قانون الميزانية، ويحتوي على قوانين وتعديلات تشريعية كثيرة ترى الحكومة ضرورة للمصادقة عليها في الكنيست من أجل تطبيق سياستها وخططها الاقتصادية. في السنوات الأخيرة تتم تسميته «قانون السياسة الاقتصادية» أو «قانون خطة إنعاش الاقتصاد الإسرائيلي».

تم سن «قانون التسويات» لأول مرة عام 1985 وذلك من قبل رئيس الحكومة في ذلك الحين، شمعون بيرس، ووزير المالية يتسحاق موداعي، وكان بمثابة قانون طوارئ يكمل الخطة الاقتصادية الهادفة إلى توطيد الاقتصاد الإسرائيلي. وجمعت الحكومة سلسلة من القوانين وتعديلاتها في مجالات عديدة وقدمتها لمصادقة الكنيست ضمن إطار واحد. منذ ذلك الحين، أصبح «قانون التسويات» يأتي مع قانون الميزانية بصورة دائمة.

القانون هو جهاز حكومي مميز يتيح للحكومة أن تبادر إلى سن قوانين وأن تكمل أعمال تشريع، كما أن

8 بتصرف عن موقع الكنيست: <http://www.knesset.gov.il/lexicon/heb/hesderim.htm>

تؤجل أو تلغي قوانين شخصية لأعضاء الكنيست التي سنتها الكنيست، وفي الوقت نفسه التغلب على عراقيل برلمانية استناداً إلى الأغلبية الائتلافية. سبب سن «قانون التسويات» هو أن تكلفة تطبيق القوانين التي يريد القانون تعديلها أو إلغائها لن تتيح التقيد بإطار الميزانية. ويتم طرح القانون على طاولة الكنيست قبيل بدء السنة المالية الجديدة - في تشرين الأول - وفي الغالب يستمر البحث به لغاية أواخر كانون الأول. ويتميز «قانون التسويات» عن معظم القوانين التي يتم سنها في الكنيست بتركيبته وبإجراءات سنه. تهتم مشاريع القانون العادية بالمواضيع المحددة، في حين يضم قانون التسويات قوانين وتعديلات تشريعية في مواضيع مختلفة. وتتم إحالة مشاريع قانون عادية للبحث في لجان الكنيست التي تدخل المشاريع ضمن مجالات عملها، كما هو العادة في إجراءات التشريع في الأجهزة البرلمانية. بخلاف ذلك، كان «قانون التسويات» في الماضي قد أحيل كوحدة متجانسة إلى لجنة المالية، التي بحثت في كل المواضيع الواردة فيه خلال وقت قصير ومحدد، ومن ثم طرحته على طاولة الكنيست للمصادقة النهائية عليه مع قانون الميزانية. ثم طرح قانون الميزانية كأحد مواد «قانون التسوية» بأسرها كانت قد صودق عليها. وفي السنوات الأخيرة تتم إحالة عدد من مواضيع «قانون الميزانيات» إلى لجنة المالية، حسب طلب الحكومة، وبعضها تتم إحالتها إلى لجان الكنيست الأخرى، حسب مجالات عملها، لمناقشتها واتخاذ قرار بشأنها. وأخيراً، تتم إحالة بعضها إلى لجنة المالية لاتخاذ القرار النهائي وللمصادقة النهائية. وتطرح لجنة المالية مشروع القانون كوحدة متجانسة على طاولة الكنيست للقراءة الثانية والثالثة.

يثير «قانون الميزانيات» جدلاً حاداً في الكنيست وخارج حيطانها. يقول من يعارض القانون إنه لا يخدم تشريع الميزانية، ويشمل سن قوانين حكومية تتعلق بإصلاحات بعيدة المدى في الجهاز الاقتصادي بجانب قوانين لا حاجة لها لتمرير الميزانية. كذلك قيل إن القانون يحول عمل لجان الكنيست في مجال التشريع إلى أمر زائد، كما يتم تمريره بعملية سريعة أكثر من اللازم، والتي تمنع أعضاء الكنيست من إجراء البحث بصورة جدية وشاملة واتخاذ الموقف الراسخ من كل موضوع من مواضيع القانون: إذ أنه ضمن الوقت المخصص للبحث في «قانون الميزانيات» - حوالي شهرين - من المقرر أن يتم البحث في قوانين، عملت على سنها هيئات مهنية على مدار أشهر طويلة بل سنوات. زد على ذلك، الانضباط الائتلافي وانضباط المعارضة يمليان على أعضاء الكنيست نفس التصويت على المواضيع المتناولة المتضمنة ضمن «قانون التسويات».

3. أهمية الشفافية في عملية إقرار الميزانية⁹

تقوم الشفافية في عمل السلطة المركزية على تعميم المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين والخدمات، التي يحق لهم القيام بها، وسبل الحصول على تلك الحقوق.

أما عن الشفافية في نظام الموازنة فيعتبر من الأمور الضرورية للوصول إلى إدارة مالية عامة سليمة وممارسات سليمة تتعلق بالموازنة من أجل مساعدة الفئات المستضعفة وبالأخص الأقليات والنساء. فالشفافية في القطاع العام تعزز المساءلة والمحاسبة، وعندما تؤدي هذه المساءلات إلى فتح باب المناقشة العام فهذا يستوجب وضع سياسات أفضل وإلى استقرار اقتصادي كلي، عن طريق تزويد واضعي السياسات بمعلومات أوفى حول احتياجات الجماهير وسلم أولوياتها. وعليه، فإن توفر معلومات دقيقة وشاملة وفي الوقت المناسب خلال كل مرحلة من مراحل إعداد وإقرار الموازنة الحكومية هو أمر ضروري لضمان مساءلة الحكومة أمام المواطنين.

أما المجالات التي تستلزم فيها الشفافية، فيمكن تلخيصها بخمس نقاط:

1. **إطار قانوني شفاف:** إذ يحدد هذا الإطار طبيعة نظام الموازنة وكلما كان شفافاً أكثر كلما كانت الرقابة والمساءلة والمشاركة في عملية الموازنة أكبر.
2. **وضوح أدوار السياسة في عملية إقرار الموازنة على المستويين الوزاري والبرلماني.**
3. **توفير المعلومات الخاصة بالموازنة:** ويعتبر هذا من المطالب الأساسية وذلك لتكون الأطراف المراقبة لعملية إقرار الميزانية الحكومية قادرة على تناول المواد الخاصة حال اقتراحها وليس بعد إقرارها!
4. **تحديد سبل فحص مستقلة للمصادقة على مدى التزام الحكومة بالميزانية التي أقرت:** وبذلك تكون هناك فرصة أمام البرلمان والمجتمع المدني للتأثير في الموازنة وتقييم ما إذا قامت الحكومة بتنفيذ ما تم التخطيط له أم لا.
5. **عملية اتخاذ القرار الخاص بالموازنة:** وقدرة البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني على التعريف بموقفهما من الموازنة.

من المهم أن نورد نتائج المسح الذي قام به مشروع الموازنة الدولي لعام 2010 والذي بين أن 74 من أصل 94 دولة قد فشلت في تطبيق أدنى معايير الشفافية فيما يتعلق بشفافية الموازنة العامة.¹⁰ وتبين أيضاً أن 7 دول فقط من أصل 94 دولة (وهي نيوزلندا، فرنسا، النرويج، السويد، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، وجنوب أفريقيا) تقدم معلومات «غزيرة» للجمهور في وثائق الموازنة التي تصدرها.

9 للتفصيل انظر : www.openbudgetindex.org

10 www.openbudgetindex.org وهو مشروع ينفذ على يد مؤسسة International Budget Partnership.

أما عن الدول التي تقدم معلومات «ضئيلة» عن عملية الموازنة -وعليه رتبت في أدنى الدرجات بموجب المسح- فقد تبين أن الأمر نابع من العيوب المنهجية في المعلومات المقدمة إلى المجلس التشريعي وإلى الجمهور (مثل الصين، السعودية، السنغال والعراق).

وتبين أيضاً أن 6 دول لا تنشر إطلاقاً أي معلومات حول الميزانية قبل المصادقة عليها في المجلس التشريعي، الأمر الذي يشير إلى الطبيعة المغلقة لعملية الموازنة لديها وإلى غياب المساءلة من قبل الجمهور. هذا وقد أوضح ذلك المسح أن مستوى الشفافية في عملية الموازنة يتعلق برغبة الحكومات في تبني المسؤولية أمام المواطنين، وليس بعدم مقدرتها على إنتاج مثل هذه المعلومات أو عدم قدرتها على تحمل نفقات إنتاجها.

يذكر أن قوانين حرية المعلومات في الدول تمنح الجمهور عموماً وكذلك مؤسسات المجتمع المدني المعنية بالحصول على المعلومات حول الميزانية العامة القدرة على ذلك،¹¹ على الرغم أحياناً من بعض المعوقات لدى الأفراد والتي تحول دون ذلك بسبب التكاليف التي تلزم من يتوجه للحصول على هذه المعلومات بتكبتها. هذا إضافة إلى أن وثائق الموازنات العامة لا تتضمن عموماً تفاصيل تتعلق مثلاً بالمصروفات في قطاع التعليم المحلي أو الخدمات الصحية المحلية، كما هو الحال في إسرائيل.

11 أنظر مثلاً في إسرائيل: قانون حرية المعلومات، 1998.

4. أهمية إعداد الموازنة القائمة على المشاركة¹²

المقصود بصياغة الموازنة بالمشاركة، هو أسلوب يسمح ويمكّن الأفراد في الدولة من مناقشة وتحديد مخصصات الموازنة وبالأخص تلك التي تخصهم، بهدف تنفيذ المشروعات المختلفة التي تم اعتمادها بما يتلائم والسياسات العامة التي تقرها الحكومة.

ومفهوم الموازنة بالمشاركة يشمل التشاور حول إعداد الموازنة وتلقي الآراء والمعلومات من بعض المختصين والبرلمانيين، وطرحها للنقاش ونقاش بدائل مقترحة كما المشاركة في بلورة القرار النهائي وتحديد اساليب تنفيذه، فالتنفيذ الفعلي ثم تقييم نتائج التنفيذ. وتعتبر الموازنة بالمشاركة من الأساليب المتقدمة في سلم الأداء الديمقراطي.

من أهداف صياغة الموازنة بالمشاركة نذكر: زيادة المساءلة الاجتماعية في عملية الإدارة العامة من أجل تنفيذ السياسات؛ تقليل الفوارق الاجتماعية عن طريق توزيع الموارد بموجب أولويات تستهدف الفئات المهمشة كالنساء وذوي الإعاقات والأقليات الإثنية؛ زيادة درجة الوعي لدى الأفراد بأهمية المشاركة وحقوق الإنسان؛ تحسين كفاءة وفعالية الخدمات على مستوى المناطق بشكل يتواءم مع احتياجاتها؛ المساعدة في الحد من الفقر في بعض المناطق وعند بعض الفئات من خلال توجيه بنود في الميزانية تخدم التنمية المصحوبة بالتوزيع العادل.

وقد بات واضحا من خلال التجارب أن شفافية الموازنة هي الطريق الأنجع للعمل على إشراك الجمهور في الحراك الاقتصادي الذي يدور في الدولة. وقد أثبتت التجارب الناجحة في تطوير اقتصاد السوق أن ذلك تلازم مع تدعيم آليات المشاركة الشعبية والديمقراطية والشفافية.

فكما ذكر في الفصل السابق فإن الشفافية هي المفتاح الأساسي لإشراك الجمهور في عملية الموازنة، إذ تعتبر انفتاحاً على الجمهور بالأخص حول السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام لأن من شأنها أن تعزز المساءلة وتحشد تأييدا أو معارضة للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور المطلع بشكل جدي على مجريات عملية الموازنة.

بالتالي فالمطلب الأساسي لضمان الشفافية والمشاركة في عملية الموازنة هو الكشف العلني عن الموازنة العتيدة عن طريق نشر شامل للبيانات المالية للدولة وفي الوقت المناسب، على أن تكون هذه البيانات موثقة ودقيقة وواضحة يسهل التعامل معها وفهمها وتتفق مع المعايير التي وضعتها الدول ذات التدرج العالي في معايير الشفافية بالنسبة للموازنة. ومن المهم أيضا توضيح ما تم تنفيذه من أهداف الميزانية ومواقع الصرف وتفصيل ما لم يتم صرفه في سنة مالية معينة.

أما عن الجهات الفاعلة التي بإمكانها أن تكون معنية بالمشاركة، فمن الممكن أن نذكر الجهات العامة

12 خطاب وأحمد (2008).

(الموظفون العموميون، المجالس الشعبية، المسئولون المحليون)، مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية، والقطاع الخاص.

مما لا شك فيه إن تحقيق المشاركة والمساءلة يتطلب تفعيلاً لدور المجتمع المدني والأحزاب وحتى الأفراد بغية جعلهم قادرين على المشاركة الفعالة في بناء جدول الأعمال العام واحتكام السلطة للأهداف التي وضعتها نصب أعينها عند إقرار الموازنة. ولا شك أن المرافعة في قضايا الموازنة لدى المجموعات المعنية هو أمر أساسي لتدعيم سبل تحصيل العدالة الاجتماعية في عدة أصعدة والدفع بالعملية التنموية قدماً.

5. الجندر والميزانية

إن التعامل المطروح في إطار مشروع «الأقلية والجندر في الموازنة الحكومية» مع العوائق البنيوية التي تحرم النساء الفلسطينيات من المشاركة في عملية التنمية والتطوير تختلف عن دراسة تأثير التنمية والتطوير على النساء الفلسطينيات المشتقة من نظريات التطوير التقليدية. فهذا المشروع يتركز في تحليل جندي إثنائي لميزانية ثلاث وزارات لها تأثير مباشر في خلق عوائق أمام اندماج النساء الفلسطينيات في التطوير الاقتصادي، وتحافظ على مستويات الفقر المرتفعة. ونرى أن تحليل الميزانية من منطلق حساس للجندر والإثنية - والمقصود بذلك هو العمليات والأدوات التي تهدف إلى تقدير التأثير الجندي والإثنائي للميزانية العامة للحكومة - سوف يساعد على وضع خطوات عملية واقتراح سياسات وبرامج عمل لإزالة عوائق الإنماء وتساهم في تغيير الحالة الاقتصادية للنساء الفلسطينيات، وإلى خفض مستويات الفقر لديهن، ومن ثم إلى تطوير الاقتصاد العربي الكلي.

فعلى سبيل المثال مراجعة خطط حكومية لخفض معدلات البطالة أو رفع مستوى المشاركة في أسواق العمل، يجب أن تتعامل مع الفروقات في الوضع الخاص للنساء الفلسطينيات في أسواق العمل ووضع باقي النساء. وقد بات واضحاً أن نسبة مشاركة النساء الفلسطينيات في أسواق العمل منخفضة جداً مقارنة بنسبة مشاركة النساء اليهوديات أو الرجال العرب واليهود وأن الأسباب لهذا الوضع هي معيقات خاصة متعلقة بهذا القطاع دون غيره. لذلك فإن أي برنامج حكومي لحل هذه الإشكالية يقتضي التعامل الخاص مع عوائق الاندماج في أسواق العمل الخاصة بالنساء الفلسطينيات. مثلاً، مستوى التعليم ومجالات التخصص العلمي؛ قضية المواصلات العامة في البلدات العربية؛ عدم وجود مناطق صناعية في البلدات العربية، وشح روضات الأطفال، والتي تؤثر على مستوى المشاركة في أسواق العمل وعلى معدلات البطالة. وبالتالي فإن معالجة هذه الإشكالية يختلف إلى حد بعيد عن إشكاليات سوق العمل الخاص بالرجل أو المرأة اليهوديين. إذ إن معالجتها تتطلب تدقيقاً إثنياً ومن ثم جندياً في ميزانية الحكومة. ومن هنا فإنه يتحتم علينا توضيح ماهية الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي.

5.1 ما هي الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي (الجندر)؟

الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي ترمي إلى تحويل المواضيع الجنديرية والاحتياجات الخاصة للنوع الاجتماعي (وفي حالتنا لمجموعات إثنية أيضاً) إلى جزء لا يتجزأ من سيرورة تحضير وإقرار الميزانية العامة. يكمن الهدف من الميزانية الحساسة للجندر في الوصول إلى حالة توزع فيها الموارد المالية بشكل عادل، وبشكل يتعامل مع الاحتياجات الخاصة للنوع الاجتماعي، من حيث توزيع المصروفات العامة والمدخولات (كالضرائب). كما تطالب بإتاحة المجال لتلك الفئات للمشاركة في بناء وتصميم وتوزيع ميزانيات الحكومة.

وفي حالتنا، فإن إشراك المجموعة الفلسطينية والنساء الفلسطينيات، في تحديد السياسة العامة ووضع السياسات والبرامج الاقتصادية يمكن أن يحقق ذلك. والقصد هو إتاحة المجال للمشاركة في بناء وتصميم وتوزيع ميزانيات الحكومة.

تنبع الحاجة إلى تعامل جندي مع الميزانية من الفرضية بأن ميزانية الحكومة وسيرورة إقرارها، لا يتمتعان عادة بحيادية جنديرية، بل عادة ما تكون منحازة لفئة الرجال. وهذا لا يعني أن تأثير الميزانية على الرجال أو النساء يجب أن يكون بالضرورة متساوياً، بل يمكن القول إنه في حالات معينة هناك ما يبرر الاختلاف في تأثير الميزانية على هاتين المجموعتين. فالميزانية العامة لا تتطرق إلى تأثير التوزيع العام للميزانية على مجموعات بعينها، كالنساء والفتيات مثلاً. إذ يتجاهل بناء الميزانية، بشكل عام، الاختلاف في دور وقدرات ومسؤوليات النساء والرجال، النابع من المهام المحددة اجتماعياً لكل من هاتين المجموعتين. تجاهل هذا الاختلاف يجعل المرأة في وضع عدم مساواة مع الرجل، مما يؤدي إلى تحديد قدرتها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.¹³

عندما يذكر مصطلح «الميزانية الحساسة للجنس» فإن المقصود بذلك هو العمليات والأدوات الهادفة لتقدير التأثير الناجم عن الميزانيات الحكومية على جماعات مختلفة من الرجال والنساء وخصوصاً على المستوى القطري وذلك عن طريق ادراك السبل التي من خلالها تترسخ العلاقات الجنديرية في المجتمع والاقتصاد. والقصد هو محاولة قياس تأثير الميزانية واستعمالها وتوزيعها وفقاً للنوع الاجتماعي. بشكل عام يتم التركيز على تأثير الميزانية على النساء والفتيات عامة، أو النساء والفتيات اللواتي ينتمين لمجموعات مختلفة داخل المجتمع. من المهم التنويه أن الهدف النهائي لعملية جندرة الميزانيات هو إعادة جدولة الأولويات على صعيد النفقات ومصادر الإيرادات من أجل دفع العدالة الاجتماعية إلى الأمام. من المهم التأكيد أن المقصود ليس بناء ميزانية خاصة بالنساء والفتيات وفصلها عن الميزانية العامة، ولكن المقصود هو رصد التأثير الخاص للميزانية على النساء والفتيات المنتميات لمجموعات ومركبات مختلفة من المجتمع.¹⁴ فمثلاً، في الحالة الإسرائيلية، فحص التأثير الخاص للميزانية على مجموعة النساء العربيات الفلسطينيات اللاتي ينتمين إلى الأقلية الفلسطينية التي تعيش داخل دولة إسرائيل وإلى مجموعة النساء من بعض المميزات والأهداف للميزانيات الحساسة جندياً، نذكر ما يلي:

- الميزانية الحساسة جندياً هي عبارة عن تخطيط حكومي، برامج وميزانيات، تساهم في تحسين المساواة الجنديرية وتحقيق حقوق النساء. هذه الميزانية تستوجب تعريف ورصد التدخلات الواجب إجراؤها حتى يتم سد الفجوات الجنديرية بمستوى السياسات والخطط والميزانيات الحكومية والسياسات في إطار قطاع معين.
- الميزانية الحساسة جندياً تهدف إلى تحليل التأثير المختلف لسياسات فرض الضرائب على

Diane Elson (1997a). 13

Rhonda Sharp (1999). 14

- المستوى الجندي، وكذلك لتحليل حصة الدخل المحلي والمساعدات الرسمية للتطوير.
- الميزانية الحساسة جندياً تصبو إلى خلق نماذج سياسات تمكين، بناء طاقات، وتقوية آلية المراقبة والمرافعة لفئة النساء.
- تعتبر الميزانية الحساسة جندياً وسيلة جديدة تسمح بتحويل القيم العليا للعدل الاجتماعي وللمساواة بين الجنسين إلى واقع ينعكس في الميزانية.
- تهدف الميزانية الحساسة جندياً إلى إقحام هذا التوجه في سياسات وبرامج وخطط الحكومة.

نورد فيما يلي مثالا على دولة تعتمد الميزانيات الحساسة جندياً في إقرار ميزانيتها:

تعتبر السويد الدولة ذات الميزانية الأكثر تقدماً من ناحية تطبيق الميزانية الحساسة جندياً. يذكر بهذا الخصوص أنه في كل الدول الاسكندنافية هناك وزارة خاصة تعنى بالمساواة الجنديّة. تقوم هذه الوزارة بإجبار الوزارات المختلفة على تضمين اعتبارات جنديّة في قراراتها. وبهذا الخصوص هناك موظف خاص في كل وزارة حكومية للمساواة الجنديّة.

موظفو الوزارات الحكومية المختلفة مطالبون بالمشاركة في دورات استكمالية في موضوع المساواة الجنديّة. إضافة لذلك فإن اقتراح الميزانية لكل وزارة يجب أن يتضمن غايات تهدف إلى تقوية المساواة الجنديّة. وكذلك الميزانية العامة عليها أن تضمن معلومات حول مدى المساواة بين الجنسين.

تشكل عملية جندرة الميزانية جزءاً طبيعياً في عملية وضع الموازنة في السويد، فمنذ العام 1988 شملت أوراق الميزانية ملحقا والذي يحلل كل الموارد الاقتصادية بين الجنسين. يتضمن الملحق معطيات حول: العمل، التعليم، توزيع الدخل، توزيع الأرباح، توزيع المخصصات ومساهماتها في سد الفجوات، الدخل الفائض وتوزيع الواجبات المنزلية. وتعتمد المعلومات على: الإحصاءات القومية، مسح الاقتصاد البيتي، تحليل منظومة الأجور واستطلاع العمل.

يتم تعميم هذا الملحق على كل السياسيين وعلى جميع الموظفين الحكوميين في درجات مختلفة. يشكل هذا المستند خلفية للنقاش ويتضمن إضافة للمعطيات، تحليلاً ونتائج وتوصيات.

في العام 2003 أقر تعيين مستشارين للمساواة الجنديّة في كل المكاتب الحكومية.

في ربيع عام 2004، أقرت الحكومة برنامجاً لست سنوات هدفها إدماج الجندر في عملية اتخاذ القرار في مجالين أساسيين: سن القوانين والميزانية. وقد تم تحديد أهداف يجب تحقيقها حتى 2009 على أبعد حد.

5.2 التحليل الجندي للميزانيات

يهدف التحليل الجندي للميزانيات إلى دراسة تأثير الميزانيات على الحالة الاقتصادية للنساء ومدى استجابة الميزانية لاحتياجاتهن، وفي حالتنا نحن فحص مدى تأثير واستجابة الميزانية لمطالب النساء الفلسطينيات، أي تحليل يشمل البعد القومي والجندي.

تتطلب بداية العمل البحثي أو التحليل، كما كل بحث أكاديمي عدة خطوات:

- تجميع معطيات وإحصائيات شاملة قدر الإمكان عن حالة النساء والرجال، العرب واليهود. إذ تساهم الإحصائيات الجندرية في كشف علاقات القوة والاختلافات الاجتماعية البنيوية بين الجنسين، وقد تكون مفيدة لقياس عدة أمور، منها المسببات الضمنية للفروقات الجندرية، نتائجها وتأثيراتها.
- تحديد مجال البحث: أي ميزانية سوف تبحث. تفسر لماذا هذا المجال ولماذا هذه الميزانية تحديداً. أهميتها وتأثيرها على مكانة النساء الفلسطينيات.
- دراسة ومراجعة الأدبيات القائمة في مجال البحث.
- تحديد فرضيات البحث والأسئلة البحثية.
- دراسة وتحليل لوضعية النساء والرجال في هذا القطاع. أي، تصوير الوضع القائم فيما يتعلق بحالة النساء الفلسطينيات وكذلك الميزانيات القائمة. على سبيل المثال، يتطلب تحليل سياسات التشغيل والتأهيل المهني مراجعة مصروفات الحكومة في هذا المجال، وتحديد نسبة النساء والرجال المشاركين في دورات التدريب المختلفة، ونسب التشغيل والبطالة بين الرجال والنساء كما بين مجموعات مختلفة من الرجال والنساء.
- تقدير مدى إسهام السياسات في ذلك القطاع بتقليص الفجوات بين الرجال والنساء. كما تهدف هذه الخطوة إلى فحص مدى ملائمة السياسة القائمة لاحتياجات النساء.
- فحص مدى ملائمة الموارد القائمة لتطبيق الميزانية الحساسة جندياً وبرامج شبيهة. ويهدف ذلك إلى فحص الفجوة بين الموجود والمنشود.
- مراقبة صرف الميزانية في مواقع الصرف التي حددت، ماذا صرف ولمن. هذا الفحص يتضمن فحص التنفيذ المالي وكذلك التقسيم الضريبي.
- مدى تأثير الوضع القائم على الفجوات الجندرية/ القومية.

يمكن للتحليل الجندري للميزانيات أن يتناول أيضاً أسئلة مثل:

- من يحصل على الوظائف الحكومية وما هي طبيعة هذه الوظائف؟
- من يحصل على الدعم الحكومي (Subsidies)؟
- ما هي الفرضيات التقليدية السياسية المتبعة في الميزانية، وهل يفترض مثلاً أن النساء هن معيلات غير مستقلات؟¹⁵

5.3 الأدوات والمؤشرات للتحليل الجندي للميزانيات

بغية دراسة جنديرية للميزانيات أو ميزانيات وبرامج وزارات معينة هناك أدوات ومؤشرات جنديرية لتحليل حساس جندياً، معمول بها في الأدبيات العالمية، منها:¹⁶

مؤشر النمو الجندي (The Gender Development Index - GDI)

مؤشر النمو الجندي هو عبارة عن تعديل لمؤشر النمو البشري ليتلاءم مع الميزانية الجنديرية. مؤشر النمو الجندي يأخذ معدل الانجازات في دولة معينة في مجال طول العمر، في مجال التعليم، والدخل ويلائمها للحصول على الاختلاف في الانجازات بين النساء والرجال. أي يقوم بتحضير المقاييس الثلاثة على أساس جندي بواسطة التقسيم إلى نساء ورجال.

مقياس التمكين الجندي (The Gender Empowerment Measure - GEM)¹⁷

يحاول مقياس التمكين الجندي أن يقيس القوة النسبية للنساء وللرجال في الحياة السياسية والاقتصادية. المتغيرات الثلاثة التي تكوّن هذا المؤشر هي:

1. نسبة النساء والرجال في مواقع إدارية وتنفيذية.
2. نسبة النساء والرجال في وظائف مهنية وتقنية.
3. نسبة النساء والرجال في البرلمان.

التصنيف الجندي في التعليم

- المجموعات من عمر 15 سنة وما فوق حسب مستوى التعليم والعمر
- المجموعات مع مستوى تعليمي ثانوي حسب المجال العلمي والعمر
- التسجيل للمدارس في مستوى التعليم الثانوي حسب المجال العلمي
- المجموعات الناشطة اقتصادياً حسب مستوى التعليم والعمر

الأجور المختلفة والرواتب

- الأجور/الرواتب حسب المهنة
- الأجور/الرواتب حسب الصناعة
- الأجور/الرواتب في القطاع العام والخاص

Diane Elson (1997b) 16

Compiled from United Nations Development Programme "Human Development Report 1997", New York: 17
Oxford University Press, p. 41.

الفرص المهنية المختلفة

- تقسيم الموظفين حسب المركز المهني في مكان العمل.
- تقسيم المشغلين حسب الصناعة وحجم المشروع

الادوار المختلفة في اتخاذ القرار

- المجموعات الموظفة حسب المركز المهني في مكان العمل.
- المجموعات الموظفة حسب المركز المهني والقطاع العام/الخاص.
- الأعضاء والموظفون المنتخبين في الاتحادات التجارية.
- موظفون كبار في الوزارات¹⁸

أما عن الأدوات التي تستعمل لتحليل الميزانيات من منظور جندي، فقد تم بلورة العديد منها بحيث يتم ملائمة الأداة بموجب الظروف المتعلقة في كل دولة ودولة، ونذكر منها:

- **وعمي جندي عند تقييم السياسات**
توجه تحليلي يهدف إلى التدقيق في السياسات المتبعة في المكاتب والبرامج المختلفة عن طريق الانتباه للمواضيع الجنديرية المتصلة بشكل مباشر أو غير مباشر. يشكك هذا التوجه بصحة الفرضية أن السياسات هي محايدة جندياً بتأثيرها ويسأل: بأي الطرق يمكن للسياسات ونتائج توزيع المصادر أن تقلص أو تزيد عدم المساواة الجنديرية؟
- **تقدير المستفيدين حسب التقسيم الجندي**
تستعمل هذه التقنية البحثية للبحث عن المستفيدين الفعليين أو المحتملين من سياسات الحكومة حول مدى ملائمة هذه السياسات الحكومية لأولوياتهم.
- **تحليل تأثير المصروف العام حسب التقسيم الجندي**
تقارن هذه التقنية البحثية المصروف العام لمشروع معين، عادة مع معطيات من استطلاعات أسرية، لكشف توزيع المصروفات بين النساء والرجال، الفتيات والفتيان.
- **تحليل تأثير الضرائب حسب التقسيم الجندي**
تفحص هذه التقنية البحثية الضرائب المباشرة وغير المباشرة من أجل حساب الضرائب المدفوعة من قبل أفراد أو أسر مختلفة.
- **تحليل تأثير الميزانية على استخدام الوقت حسب التقسيم الجندي**
يبحث هذا التحليل عن العلاقة بين الميزانية العامة للدولة والطريقة التي يستعمل فيها الوقت الأسري. يضمن هذا أن يؤخذ بالحسبان الوقت المستخدم من قبل النساء في عمل غير مدفوع الأجر، في تحليل

السياسات.

• وعي جندي لبيان الميزانية

يحتوي على عملية محاسبة والتي من الممكن أن تستفيد من أي من الأدوات المذكورة أعلاه. ذلك يتطلب درجة عالية من الالتزام والتنسيق في القطاع العام من خلال الوزارات أو الأقسام التي يفترض أن تأخذ على عاتقها تقدير التأثير الجندي لميزانياتها الخاصة.

5.4 التحليل الجندي لميزانيات الوزارات

تؤثر مصروفات الحكومة بشكل مباشر على النساء والرجال، أو بشكل غير مباشر كجزء من سياسات عامة. حتى نعرف تأثير مصروفات الميزانية على النساء والفتيات، هناك ثلاث فئات مهمة للمصروفات يجب أن نَميز بينها. وهذه الفئات هي:

فئة 1: ميزانيات الأقسام الحكومية والسلطات الهادفة بشكل خاص لتوفير الاحتياجات الخاصة للنساء والرجال في المجتمع. على سبيل المثال، برامج الصحة النسوية، الاستشارة المحلية للرجال حول قضية العنف المنزلي، أو برامج خاصة للنساء اللواتي لديهن أولاد صغار.

فئة 2: ميزانية الحكومة المخصصة للمساواة في فرص العمل بين الموظفين في الوزارات الحكومية. على سبيل المثال، تدريب الموظفين في المراتب الدنيا (حيث للنساء تواجد أكبر)، إعطاء إجازات أسرية مدفوعة، إقامة دور لحضانة أطفال الموظفين.

فئة 3: مصروفات الميزانية العامة لوزارات الحكومة التي توفر السلع والخدمات للمجتمع ككل، ولكنها معروفة بتأثيراتها الجنديرية، على سبيل المثال، الرعاية الصحية، المشتركين في البرامج الحكومية لمحو الأمية، متلقو الدعم الحكومي للزراعة.¹⁹

- خطوات تحليل ميزانيات الوزارات

اختيار وزارات محددة من أجل المباشرة في تحليل جندي للميزانية هو أمر يحتاج للتفكير والتعمق. الهدف من العمل الوزاري هو التعرف على المواضيع والمشاكل الجنديرية الخاصة بالتوزيع حسب القطاع أو الوزارة. يجب البدء بتقسيم الوزارات ومن ثم:

- دراسة المواد المتعلقة بمواضيع جنديرية في الدولة عامة.
- استنباط مشاكل أو اهتمامات متعلقة بمواضيع الجندر في وزارات محددة ودعم ذلك بمعطيات وإحصائيات.
- مناقشة المسببات الأساسية وتأثيرات المشاكل.
- تحديد برامج وزارية مرتبطة بهذه المشاكل.

- تحديد المخصصات لهذه البرامج.
- تحديد الصعوبات في الإجابة عن هذه الأسئلة.

- الحاجة لمعطيات

هنالك ثلاث فئات عامة من المعطيات في تحليل حساس للجندر:

الموارد (Inputs): تقيس ما هو مخصص للعملية. على سبيل المثال، كمية المال في الميزانية أو الطاقم المخصص لبرنامج أو مشروع معين.

المنتوج (Outputs): تقيس النتائج المباشرة لبرنامج أو مشروع محدد. على سبيل المثال، عدد المستفيدين الذين يتلقون سلعة معينة أو خدمة معينة.

النتائج (Outcomes): تقيس تأثير السياسات أو البرامج. على سبيل المثال، ارتفاع المستوى الصحي والمستوى التعليمي، أو توفر وقت أكثر.

هذه الفئات الثلاث ضرورية لأي تغيير في السياسة أو في مشروع معين سيؤثر على الموارد وعلى المنتج أسرع بكثير من تأثيره على النتائج. إضافة إلى ذلك، فإنه من الصعب جداً تحديد نتائج معينة لسياسة أو مشروع معين. لكن بالمجمل يتم الحكم على سياسة أو مشروع ما بحسب النتائج. الأدوات المذكورة أعلاه والمستخدمة في التحليل الحساس للجندر مهمة من أجل تحديد المنتج والنتائج.

- التحليل الوزاري (فئة 1)

أي تحليل وزاري يجب أن يبدأ بمقدمة عامة عن الوزارة وتأثيراتها الجندرية. هذا يضم:

- الخطوط العامة للأهداف الأساسية للوزارة والمواضيع الجندرية فيها بمصطلحات عامة.
- تعريف البرامج الأساسية في الوزارة، تحديد المبالغ المخصصة لكل برنامج ونسبته من مجمل ميزانية الوزارة.

- قائمة فحص للخطة وخطوات العمل

- ما هي المواضيع الجندرية في مصروفات كل وزارة بحسب التوزيع الفئوي (مخصصات خاصة بالجندر، التوظيف في القطاع العام، توزيع الميزانية العامة)؟
- ما هي أدوات التحليل المستعملة؟
- أي مؤشرات جندرية سيتم تطويرها؟
- ما هي مصادر المعطيات - إن كانت معطيات تحتاج للتطوير أو أنها معطيات جاهزة ومتوفرة؟
- هل سيكون التركيز على الميزانية/المصروفات المستقبلية، الحاضرة و/أو الماضية؟
- ما هو مبنى المسؤوليات بين العاملين في المشروع؟

- في أي مستند/إطار سيتم عرض تحليل الميزانية الحساسة للجنس؟
- كيف سيتلاءم تطوير التحليل الوزاري الحساس للجنس مع الإطار العام للميزانية؟

- تحليل المصروفات (في البرامج الوزارية)

مخصصات خاصة بالجنس، وصف المخصصات الموجهة للجنس يتم بواسطة فحص:

- الهدف من البرنامج أو المشروع المحدد.
- تحليل تأثير البرامج وذلك يعني المؤشرات التي قد تظهر في المنتج (مثلاً، عدد النساء أو الرجال المستفيدين من برنامج معين).
- توزيع المصادر.
- التغييرات المخططة في السنة التالية.

- التوظيف في القطاع العام (فئة 2)

يجب أن نتذكر أنه عندما نتحدث عن التحليل الحساس للجنس يمكن أن ننظر إلى الجنس من منظورين مختلفين. أولاً، أنماط التوظيف في القطاع العام قد تعكس (أو لا تعكس) مبادئ المساواة في فرص العمل بين الرجال والنساء وبين مجموعات مختلفة من النساء والرجال. ثانياً، البرامج الحساسة للجنس قد تتأثر بمبنى وطبيعة الموظفين في القطاع العام وبتعيينات حكومية أخرى.

من هنا، تحليل قضية الفرص المتساوية في التوظيف في القطاع العام ينبغي أن يتم عن طريق:

- وصف أنماط التوظيف في الوزارة المحددة أو في القطاع العام ككل.
- تحليل التوظيف حسب الجنس، مستوى التوظيف، طريقة التوظيف (وظيفة كاملة أو جزئية، ثابتة أو مؤقتة)، الأجر والفوائد الوظيفية. من الممكن هنا كذلك تحليل ذلك حسب العرق.
- وصف مبادرات عينية لدعم فرص التوظيف المتساوية.
- المبالغ المصروفة والأعداد الناتجة عنها (مثلاً عدد النساء في تدريب إداري، أو تدريب جنس للموظفين).
- تحليل عدد النساء والرجال في مواقع تركز على الجنس أو متخصصة في الجنس.
- مثلاً موظفين في المجال الطبي أو الرفاه الاجتماعي الذين يهتمون بقضايا الاغتصاب والعنف المنزلي، رجال في مواقع تتعامل مع العنف الجنس.
- تحليل المشاركة في الهيئات واللجان التي أقيمت من قبل الوزارة.
- ومن المهم التمييز بين تعيينات مدفوعة الأجر وغير مدفوعة الأجر وبين مستويات الأجر.
- وصف أي تغييرات متوقعة في السنة التالية.

6. المنطلق القانوني لإقرار ميزانية حساسة جندياً

6.1 الالتزامات الدولية في اعتماد ميزانيات جنديرية

ترتكز الحاجة لبناء ميزانيات تستجيب لاحتياجات وحقوق النساء بالأساس على الفكر النسوي (الجندي) والاقتصاد السياسي النسوي، وبروز هذا التيار الفكري والبحثي منذ الثمانينيات. يرتكز الفكر النسوي على أطر فكرية نقدية ووسائل بحث متنوعة، منها أيضاً الخارج عن الأطر البحثية التقليدية. إذ ترى الأبحاث النسوية-الجنديرية أن هناك مبان وهياكل اجتماعية سياسية، وعوامل بنيوية تعيق اندماج النساء في الاقتصاد والتنمية والتطوير، وتخلق، فيما تخلق، تراتبية اجتماعية سياسية واقتصادية تعمل لصالح الفئة الذكورية المهيمنة وتحافظ على تقسيم القوة والتأثير القائمين.

في هذا السياق يذكر أن العمل بما يسمى الميزانية الحساسة جندياً قد بدأ وتطور في ثمانينيات القرن الماضي ومنذ ذلك الوقت تغلغت هذه الفكرة في فكر المجتمع الدولي. ففي العام 1983 اتخذ البرلمان الاسترالي قراراً، الأول من نوعه في العالم، يلزم بموجبه الحكومة بإجراء فحص حول كيفية تأثير ميزانية الدولة على مكانة المرأة. بعد عام من هذا القرار قدمت الحكومة تقريراً موسعاً يتناول حصة النساء من الميزانية، بحيث يحدد ما يتم رصده وصرفة من الميزانية على شريحة النساء. منذ تلك الفترة بدأت دول أخرى بتبني هذا التوجه وإصدار تقارير أو أوراق حول حصة النساء من الميزانيات الحكومية وتأثير الميزانية على مكانة النساء الاقتصادية، في بند المصروفات والدخل، وأيضاً في تأثير سياسات الضرائب على مكانة النساء. وبهذا وضعت احتياجات المرأة الخاصة والفروقات في تأثير الميزانية والسياسات الحكومية وفقاً للنوع الاجتماعي على جدول الأعمال العام (mainstreaming). وكان إعداد التقارير في كثير من الحالات عن طريق مؤسسات حكومية، ولكن في حالات أخرى عن طريق مؤسسات أهلية أو جمعيات ومراكز أبحاث تعنى بشأن تمكين المرأة. تركزت التقارير والأوراق في:

1. تحديد المصاريف المخصصة للنساء: ما هي الموارد التي خصصت في الميزانية لمشاريع محددة للنساء.
2. مصاريف لمشاريع مساواة فرص العمل: منها مشاريع التفضيل أو التمييز المصحح للنساء، والتي تضمن مشاركة متساوية للنساء والرجال من حيث المكانة والأجور.
3. دراسة المصاريف المتبقية في الميزانية.

بعد ذلك أخذت هذه المبادرة بالانتقال إلى دول أخرى وباتت تأخذ بالحسبان خصائص تلك الدول من حيث المبنى المؤسساتي والاجتماعي والتنوع العرقي والقومي، وخصوصية النساء في تلك الدول، وتهدف المبادرة للعمل على إدماج النساء في عملية التطور والإنماء وتحقيق المساواة والتنمية لكافة الفئات الاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، فقد سبق هذه المبادرة إعلانات وقرارات دولية تفرض على الدول العمل لتحقيق المساواة بين النساء والرجال وتضع الحكومات تحت مسؤولية صياغة السياسات وتنفيذ البرامج المساهمة بشكل فعال في تحقيق الأهداف التنموية والاجتماعية والاقتصادية، وإلزام الحكومات بأن تشمل تلك الجوانب والسياسات لتحسين مكانة النساء.

في العام 1979 قامت الجمعية العمومية للأمم المتحدة بإقرار اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو - CEDAW). وتعد هذه الاتفاقية نقطة انطلاق ومحور ارتكاز الإطار العام لحقوق الإنسان الكافل للمساواة في النوع الاجتماعي وحقوق المرأة في كافة الأنشطة الحكومية. وقامت 185 دولة بالمصادقة على هذه الاتفاقية.²⁰

في مؤتمر الأمم المتحدة الدولي الرابع حول قضايا المرأة في بكين عام 1995 تم إقرار «إعلان بكين» الذي كان رافعة من أجل إقرار وتطبيق اتفاقية السيداو. جاء إعلان بكين ليشدد على أن سياسات الاقتصاد الكلي لا تولي أي اهتمام لاختلاف آثار تلك السياسات على المرأة والرجل. لذلك فإن تطبيق التحليل الذي يراعي الفوارق بين الجنسين في مجالات واسعة من السياسات والبرامج له أهمية خاصة بالنسبة لاستراتيجيات الحد من الفقر لدى النساء. ومن أجل استئصال آفة الفقر وتحقيق التنمية المستدامة لا بد من إتاحة الفرصة للمرأة والرجل للاشتراك بصورة تامة وعلى قدم المساواة في وضع السياسات والإستراتيجيات الاقتصادية للقضاء على الفقر. كما يجب إحداث تغييرات في الهياكل الاقتصادية لضمان إتاحة الفرصة أمام جميع النساء للوصول إلى الموارد والفرص والخدمات العامة.

ينطلق إعلان بكين من كون الفقر مشكلة متعددة الجوانب، تشمل الافتقار إلى الإيرادات والموارد الإنتاجية، الجوع وسوء التغذية، الاعتلال الصحي، محدودية أو عدم إمكانية الحصول على التعليم والخدمات الأساسية الأخرى والتمييز والإقصاء الاجتماعي. تتميز المشكلة أيضاً بالحرمان من المشاركة في عملية اتخاذ القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية والثقافية. ويطلب إعلان بكين الحكومات بتوفير كافة الحقوق للنساء، منها: الحق في التعليم الملائم، العصري والحديث بما يتناسب وأسواق العمل؛ التدريب المهني الملائم لأسواق العمل؛ الحق في العمل؛ الحق في السكن؛ الحق في الصحة؛ الحق في المواصلات وغيرها.

وقد رسخ بند 8 من الإعلان مبدأ تساوي النساء والرجال في الحقوق والكرامة الإنسانية المتأصلة، وسائر المقاصد والمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وغير ذلك من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، فضلا عن إعلان القضاء على العنف ضد المرأة، وإعلان الحق في التنمية؛

البند 19 من الإعلان شدد على أنه من الضروري أن يتم تصميم السياسات والبرامج الحكومية بمشاركة كاملة لكافة الفئات الاجتماعية، بما في ذلك سياسات وبرنامج إنمائية، تراعي فيها اعتبارات الجنسين

20 "إعداد الموازنات المستجيبة لحقوق المرأة"، الرقابة على الموازنات الحكومية ومدى امتثالها لاتفاقيات القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة. صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2006.

وتتسم بالفاعلية والكفاءة والتعزيز المتبادل، فيما بينها، على جميع المستويات، يكون من شأنها أن تعزز وتشجع على تمكين المرأة والنهوض بها؛

البند 20 من الإعلان ارتكز على أن مشاركة وإسهام جميع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني، خاصة الجماعات والشبكات النسائية وسائر المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمعات المحلية، مع الاحترام الكامل لاستقلال هذه الجماعات والمنظمات، وبالتعاون مع الحكومات، أمر هام لتنفيذ منهاج العمل والمتابعة بفاعلية.

البند 30 أكد على أن ضمان المساواة بين المرأة والرجل في الحصول على التعليم والرعاية الصحية وفي معاملتهما في هذين المجالين وتحسين الصحة الجنسية والإنجابية للمرأة، وكذلك ما تحصل عليه من التعليم. البند 32 أورد ضرورة العمل على مضاعفة الجهود لضمان تمتع جميع النساء والفتيات اللواتي يواجهن عقبات متعددة تحول دون تمكينهن والنهوض بهنّ، بسبب عوامل مثل الأصل العرقي أو السن أو اللغة أو الانتماء الإثني أو الثقافة أو الدين أو الإعاقة أو لكونهن من السكان الأصليين، تمتعا كاملا بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

البند 35 شدد على ضمان وصول المرأة على قدم المساواة إلى الموارد الاقتصادية، بما في ذلك الأرض، الائتمان، العلم والتكنولوجيا، التدريب المهني، المعلومات، الاتصالات، والأسواق كوسيلة لزيادة النهوض بالمرأة والفتاة. كذلك تمكينها، بما في ذلك من خلال تعزيز قدراتها على جني ثمار الوصول إلى هذه الموارد بواسطة التعاون الدولي على قدم المساواة.

البند 38 من الإعلان وهو البند الأهم والذي يتمحور حول التزام الحكومات بالبرنامج الذي تم إقراره في إعلان بكين، وينصّ على أن:

”إننا نحن الحكومات نعتمد ها هنا منهاج العمل التالي وملتزم بتنفيذه، بما يكفل مراعاة الجنسين في جميع برامجنا وسياساتنا، وإننا نحث الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الإقليمية والدولية، وسائر المؤسسات الإقليمية والدولية ذات الصلة والنساء والرجال كافة، وكذلك المنظمات غير الحكومية مع احترام تام لاستقلالها، وجميع قطاعات المجتمع المدني، بالتعاون مع الحكومات، على الالتزام الكامل بمنهاج العمل هذا والمساهمة في تنفيذه.

بعد هذا المؤتمر في بكين بدأ اهتمام منظمات دولية وإقليمية وحكومات بالعلاقة بين الموازنات والتنمية، وبالأخص إدماج النوع الاجتماعي (Gender Mainstreaming) في عملية إعداد الموازنة العامة بحيث يعطى للجنس وزناً في السياسات الحكومية التي تأخذ تعبيرها المادي من خلال المخصصات في الميزانية والمتفاوتة بين الرجال والنساء من ناحية الحقوق والاحتياجات والمسؤوليات والإمكانات. بعد المؤتمر، قامت أكثر من 60 دولة بتبني إستراتيجية الميزانية الحساسة جندياً - Gender Responsive Budgeting

بهدف حتّ الحكومات على الاهتمام بالنساء .
يشار أن موازنات النوع الاجتماعي تساعد الحكومات الموقعة على ميثاق الأمم المتحدة الداعي لإزالة التمييز ضد النساء بالوفاء بالالتزامات المترتبة عليها جراء ذلك. وهذا يتفق مع أحد مقررات مؤتمر بكين الإنمائي المذكور والذي دعا فيما دعا، إلى وجوب تحقيق المساواة بين الرجال والنساء.

6.2 الحالة الإسرائيلية

على المتابع لموضوع إقرار ميزانية الدولة أن يتناول كل القوانين المتعلقة بها والملزمة للحكومة والبرلمان كما للاقتصاد العام في الدولة.
يطلعنا قانون أساس: اقتصاد الدولة في بنده الثالث على أن ميزانية الدولة تقر في قانون. كما يطلعنا على أن الميزانية تحدد لسنة واحدة وتتضمن مصروفات الحكومة المتوقعة والمخطط لها.²¹
أما عن صلاحية تقسيم وتوزيع أموال الدولة فهي، بشكل عام، بيد الحكومة وذلك بموجب البند 3 من قانون أسس الميزانية والذي ينص على انه:

«في سنه مالية معينه، يجوز للحكومة أن تنفق المبلغ المحدد كمصروفات بموجب قانون الميزانية لتلك السنة».

وفقا للمادة 32 من قانون أساس: الحكومة، فإن: «الحكومة مخولة أن تعمل باسم الدولة، طبقا للقانون، كل عمل لم تلق مسؤولية تنفيذه على سلطة أخرى».
من هنا، فإن توزيع الميزانية السنوية التي تسنها الكنيست بموجب قانون الميزانية هي من الصلاحيات الطبيعية والأساسية للسلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ قرارات الكنيست. ينصّ العرف القانوني السائد بهذا الصدد أنه فقط عندما لا يكون عدم تطرق قانون معين إلى نقطة معينة مقصودا يكون بالإمكان الرجوع للبند 32 من قانون أساس: الحكومة بخصوص الصلاحية المتبقية وفقا للبند 33 (أ) من قانون أساس: الحكومة مخولة بتفويض أحد وزرائها للقيام بصلاحياتها التي يمنحها إياها القانون باستثناء صلاحيتها بسن الأنظمة.²²

ومن منطلق الدور الأساسي الذي يلعبه أعضاء الائتلاف الحكومي في عملية رصد الميزانيات المختلفة تبرز أهمية مشاركة وإشراك السياسيين وصناع القرار، بالأخص الوزراء، في عملية المرافعة المرافقة لمساعي مركزة موضوع الجندر على جدول أعمال الوزارات المختلفة.

أما عن سن ميزانيات مستجيبة للنوع الاجتماعي، فمن المهم التأكيد أنه بموجب الوضع القانوني في إسرائيل فإن «الميزانية عمياء» للفروقات الجندرية، وظاهريا مبدأ المساواة هو الذي يحكم عملية رصد الميزانيات. إلا

21 البند 3(ب)(4) من قانون أساس: اقتصاد الدولة.

22 انظر محكمة العدل العليا 04/8600 شيمعوني ، رئيس المجلس الإقليمي لساحل غزة ضد رئيس الوزراء، 673 (2005) ، الفقرات 9-12 حكم الرئيس باراك.

أن النتائج والمعطيات، كما البحث الذي نقوم به، تشير أنه بامتحان النتيجة فإن الرصد ليس عادلاً! من المهم التأكيد أن محدودية الموارد هي المعطى الأساسي المتضمن في كل تخصيص ميزانياتي أياً كان، هذه المحدودية هي التي تحدد سلم الأولويات. ولعل في ذلك، ظاهرياً، مساً بمبدأ المساواة. لكن للحيلولة دون اعتبار هذا مساً بمبدأ المساواة، يكون لزاماً الإشارة إلى مواطن الاختلاف التي استوجبت التخصيص والتوزيع الميزانياتي المختلف. يضع هذا الاختلاف الأساس للدفع بالمساواة الجوهرية إلى الأمام ويقوض التخوف من العشوائية في اتخاذ القرارات.²³ فمن الناحية الجوهرية، كل تخصيص لميزانية في مجال معين يلزم أن تقوم الحكومة بإقناع البرلمان بضرورتها وبأهميتها للدولة. والدعم المالي يجب أن يكون بموجب المبادئ الإدارية الأساسية مثل المساواة والمعقولة.²⁴

يستوجب مبدأ المساواة أن يكون توزيع الموارد توزيعاً اجتماعياً عادلاً. وبما أن الموارد العامة هي موارد محدودة، فإن العرف والأحكام القضائية أوجبت أن تقوم الحكومة، كونها سلطة إدارية، الأخذ بعين الاعتبار مبادئ مثل العدل التوزيع عندما تقوم باستعمال صلاحيتها فيما يتعلق بتوزيع موارد محدودة. ومن هنا ينبع التأكيد على أن توزيع الميزانية بشكل يضمن سدّ احتياجات المجموعات الجندرية والإثنية المختلفة، يكون ممكناً بموجب مبدأ العدل التصحيحي.

6.2.1 التدخل القضائي في عملية إقرار الموازنة

أما عن تدخل المحاكم الإسرائيلية في مواضيع ذات أبعاد متعلقة بالميزانية أو يمكن لها أن تستلزم تغييراً في رصد الميزانيات لموضوع معين دون آخر، فمن الواضح أن في السنوات الأخيرة هناك تزايداً في عدد الملفات التي تصل المحاكم بهذا الشأن العشرات من الالتماسات ضد قوانين ذات طابع اجتماعي اقتصادي قد قدمت إلى المحكمة العليا وهي بانتظار الحكم فيها مثل التماسات ضد تقليص المخصصات،²⁵ تغيير في نسبة الضريبة السلبية ومواضيع أخرى ذات علاقة مباشرة أو ضمنية في الميزانية العامة. تلزم هذه الملفات المحاكم أن تقوم باستخدام صلاحيتها في النقد الدستوري وان تلزم البرلمان بتغيير توزيع «كعكة» الميزانية وذلك للحفاظ على الحقوق حتى عندما يكون ذلك منوطاً بتخصيص ميزانيات.

يشار أن تدخل المحاكم، بالأخص عند القيام بنقد دستوري لقوانين تتعلق بتوزيع الميزانية، يثير الكثير من الصعوبات والتي من الممكن إجمالها في جانبين: الأول، **التبرير الديمقراطي** إذ كيف يمكن أن نبرر

23 انظر الالتماس 5349/92 هوبارت ضد «ياد فاشيم»، الجزء م ح(3) 353، ص. 360 (1994). الالتماس 4541/94 ميلر ضد وزير الامن، الجزء م ط () 94، ص. 109 (1995). الالتماس 6975/04 المجلس الاقليمي حوف عازة ضد حكومة اسرائيل، الجزء ن ط (2) 817، ص. 823 (2005).

24 الالتماس 59/88 عضو الكنيست تسبان ضد وزير المالية، الجزء م ب (4) 705، ص. 706 (1989).

25 جاي دافيدوف، (2008).

تدخل المحاكم في عملية سن القوانين وهي من الصلاحيات التابعة بالأساس إلى السلطة التشريعية (في حال التدخل في قانون تم سنه، مثل قانون الميزانية)، والثاني، **عدم التخصص** فقدره المؤسسة القضائية على البت في مواضيع ذات أبعاد اقتصادية ليست من اختصاص القضاة في هذه المحاكم ومن المفضل أن تبقى بيد الطواقم المهنية في المكاتب الحكومية المختلفة.

7. دراسة حالة: تحليل ميزانية وزارة التربية والتعليم

كما أسلفنا فإن الميزانية الحساسة للنوع الاجتماعي تعمل على تحديد حصة النساء من ميزانيات الدولة، وتشدد على فحص تأثير الميزانية على مكانة النساء، من حيث إمكانية الحراك الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وإمكانية التطور والاندماج في عملية النمو والتحديث.

وقد اخترنا في هذا المرشد عرض ميزانية وزارة التربية والتعليم وتحليل تأثيراتها على النساء الفلسطينيات. والقصد أننا سوف ندرس ونحلل حجم الميزانية المخصصة من قبل وزارة التربية والتعليم للطالبات العربيات، خاصة في مجال التعليم التكنولوجي، كونه يشكل رافعة تمكين وتحويل لرأس المال البشري ولتغيير المكانة الاقتصادية للنساء الفلسطينيات.

تشير أبحاث الاقتصاد السياسي النسوي أن رأس المال البشري يؤثر على مستوى الانخراط في أسواق العمل، ونوعية التشغيل، والمكانة في العمل ومستويات الدخل، وتحسين المكانة الاقتصادية، خاصة إذا كان تطوير رأس المال البشري يستجيب إلى متطلبات أسواق العمل الحديثة، والتقنيات والتكنولوجيا المتطورة. تغير مركبات التخصصات في التعليم الثانوي سوف يؤدي بالضرورة إلى تغير تركيبة التعليم العالي وبالتالي يؤثر على التخصصات الأكاديمية للنساء الفلسطينيات مما يشكل رافعة لتغير مكانتها الاقتصادية والاجتماعية. لتحقيق هذه الأهداف ولتحسين مركبات رأس المال البشري للطالبات العربيات يجب استثمار وتخصيص ميزانيات وموارد أكبر لفتح فروع تعليم التكنولوجيا الحديثة والتقنيات والعلوم وتوجيه الطالبات إلى هذه الاختصاصات. والسؤال هو: هل توفر الميزانية الحالية لوزارة التربية والتعليم هذه الموارد؟ وما هي حصة الطالبات العربيات في هذه المجالات؟

للإجابة على سؤال البحث، اعتمدنا عدة خطوات وهي:

1. تجميع معطيات وإحصائيات شاملة قدر الإمكان عن الحالة التعليمية للنساء والرجال، العرب واليهود، منها على سبيل المثال لا الحصر:

- معطيات عن مستويات التعليم لدى النساء والرجال العرب مقارنة بالنساء والرجال اليهود.
- نسبة الطلاب العرب في المدارس العربية من مجموع الطلاب في المدارس في جهاز التعليم.
- معطيات عن المدارس العربية، مثل عدد المدارس؛ عدد الصفوف؛ عدد الطلاب والطالبات؛ مجالات التخصص العلمي للطلاب والطالبات؛ نسب النجاح في امتحانات البجروت بين الطلاب والطالبات؛ ونسبة القبول للجامعات. ومقارنة هذه المعطيات مع المجتمع اليهودي.

- معطيات عن التعليم العالي: نسبة الطلاب والطالبات العرب في الجامعات؛ مستويات التعليم الجامعي لدى الرجال والنساء العرب؛ مؤهل التعليم العالي حسب القومية والجنس؛ عدد سنوات الدراسة؛ تقسيم الطلاب والطالبات حسب التخصصات العلمية؛ وغيرها.

- معطيات عن مشاركة النساء والرجال العرب في أسواق العمل وفقاً لمستويات التعليم.

نستعرض فيما يلي قسماً من هذه المعطيات:

معطيات عن المدارس في العام الدراسي 2010/2011

وفقاً لمعطيات وزارة التربية والتعليم كان في إسرائيل خلال العام الدراسي 2010-2011 نحو 1545 مدرسة، فيها 14,600 صف تعليمي، يدرس فيها 367,902 طالب وطالبة، منهم 184,714 طالب و 183,188 طالبة. أما في التعليم العربي فكان هناك نحو 200 مدرسة ثانوية (14% من المجموع - لا يشمل القدس)، فيها 2350 صف، يدرس فيها 64127 طالب وطالبة عرب (20% من مجموع الطلاب)، منهم 30297 طالب و 34460 طالبة.²⁶

جانب إضافي مهم في المعطيات تلك المتعلقة بتقسيم الطلاب وفقاً للتخصصات التعليمية. الجدول التالي (جدول 1) والذي يوضح تقسيم الطالبات والطلاب العرب وفقاً للتخصصات التعليمية ويوضح حجم الميزانية لكل فرع. ويبيّن أن هنالك 30 فرع تخصص في التعليم العربي، وأن معظم الطلاب يتخصصون في فروع نظرية، تسمى تركيز مواضيع نظرية وتركيز مواضيع نظرية-علمية. يتعلم في هذه الفروع ما يقارب 42% من مجمل الطلاب العرب. ويتبين من الجدول أيضاً أن نسبة الطلاب في الفروع الأخرى أقل من 10% وفي معظمها أقل من 5% (انظر الجدول). يشار أن الميزانية المخصصة للطالب الواحد تختلف من فرع لآخر.

بالإضافة إلى ذلك، يبين فحص التخصصات أن حصة الطالبات العربيات اصغر من نسبتهن من مجموع الطلاب، وذلك بسبب نوعية التخصصات العلمية التي تحصل على ميزانيات اصغر من التخصصات التكنولوجية، كما يتضح من الجدول التالي.

جدول 1: تقسيم التخصصات العلمية لطلاب وطالبات، وميزانية وفقاً للفروع

اسم الفرع-التخصص	المساق	عدد الطلاب	ذكور	إناث	ميزانية للمساق	معدل الميزانية للطالب الواحد
موضة وملابس	تكنولوجي	155	34	112	170.077	1.097
فنون الطبخ والخبز الفندقي	تكنولوجي	142	96	46	176.654	1.244
صيانة الانظمة الميكانيكية	تكنولوجي	113	111	2	155.018	1.372
تصميم هندسي للمباني	تكنولوجي	283	163	120	320.959	1.134

26 انظر الملحق 2 والذي يستعرض جداولاً تضم معطيات موسعة بعض الشيء عن التعليم العربي (2009-2010).

1.173	5.994.030	2.924	2.186	5.110	تكنولوجي	نظم التخطيط والبرمجة
1.288	887.639	161	528	689	تكنولوجي	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
1.162	2.636.691	1.261	1.008	2.269	تكنولوجي	اتصالات الكترونية
1.685	55.614	0	33	33	تكنولوجي	هندسة كهرباء وطاقة - أنظمة القيادة السيطرة والمراقبة
1.671	60.155	0	36	36	تكنولوجي	هندسة ميكانيكية - الكترونيا وكهرباء سيارات
1.745	148.358	0	85	85	تكنولوجي	هندسة ميكانيكية - ميكانيكا سيارات
1.186	2.190.168	1.096	750	1.846	تكنولوجي	حسابات
1.122	290.582	164	95	259	تكنولوجي	تكنولوجيا عامة
1.219	604.852	251	245	496	تكنولوجي	هندسة عامة
1.238	1.855.807	1.002	497	1.499	تكنولوجي	نظم التكنولوجيا الحيوية
1.883	205.300	0	109	109	تكنولوجي	نظم مراقبة المناخ
1.345	2.898.432	517	1.638	2.155	تكنولوجي	أنظمة القيادة السيطرة والمراقبة
1.889	357.070	60	129	189	تكنولوجي	نظم كمبيوتر ومراقبة
1.466	2.023.687	18	1.362	1.380	تكنولوجي	نظم ميكانيكا السيارات
1.464	1.293.092	1	882	883	تكنولوجي	نظم السيارات المحوسبة
1.367	859.711	192	437	629	تكنولوجي	نظم الرسم والتصميم بمساعدة الكمبيوتر
1.100	376.330	228	114	342	تكنولوجي	أنظمة طبية
1.230	3.734.537	1.664	1.371	3.035	تكنولوجي	نظم الاتصالات
1.004	33.137	12	21	33	تكنولوجي	ادارة الانتاج
1.033	123.920	66	54	120	تكنولوجي	إدارة فنادق
1.191	3.401.104	1.472	1.383	2.855	تكنولوجي	إدارة الموارد البشرية
1.819	25.468	13	1	14	تكنولوجي	ادارة اعمال - حسابات وحسابات المرتبات
1.685	11.797	7	0	7	تكنولوجي	ادارة اعمال - ادارة قانونية
1.513	49.919	17	16	33	تكنولوجي	إدارة سياحية
1.156	883.108	515	249	764	تكنولوجي	تمرير
1.340	1.261.194	605	336	941	تكنولوجي	تصميم
1.599	370.966	194	38	232	تكنولوجي	تصميم الشعر ومستحضرات الجمال
972	17.908.615	9.467	8.963	18.430	نظري	تركيز مواضيع نظرية
954	10.817.671	7.163	4.172	11.335	نظري	تركيز مواضيع نظرية-علمية
1515	637.722	306	115	421	نظري	تربية وإرشاد
1.007	335.481	176	157	333	نظري	التربية البدنية
1.218	2.112.779	1.573	162	1.735	نظري	التربية لجيل الطفولة
1.075	4.769.498	2.509	1.927	4.436	نظري	التربية البيئية
1.269	611.436	265	217	482	نظري	زراعة
1.105	70.648.578	34.179	29.729	63.908		المجموع
		53.48%	46.52%			النسبة من المجموع

ملاحظة: الموائد في الجدول تمثل 95% من الطلاب في التعليم الثانوي وهي تعتمد على معطيات أخذت من مواقع وزارة التربية (موقع ميثار وموقع «بنظرة عامة») وعلى معطيات من وزارة التربية. من الجدير بالذكر اننا قمنا بمقارنة معطيات وزارة التربية حول توزيع الطلاب في الفروع التعليمية بحسب الجنس (ذكور واناث) مع المعطيات عن الميزانيات التي تحصل عليها المدارس الثانوية (الموجودة في موقع ميثار). هنالك اختلاف بسيط بين عدد الطلاب في قواعد المعطيات من هذين المصدرين والذي لا يؤثر بشكل اساسي على حساب معدل الميزانية للطلاب في كل فرع.

تحليل التخصصات العلمية يوضح أن معدل حجم الميزانية التي ترصد للطلاب العرب تصل إلى 1105 شيكل وان 41% من الطلاب العرب يتخصصون في مجالات تكنولوجية و 51% في تخصصات نظرية. معدل الميزانية للطالب الواحد في التخصص التكنولوجي تصل إلى 1,251 شيكل بينما في التخصص النظري تصل إلى 1001 شيكل. وإذا ما نظرنا إلى تخصص الطالبات على حدنا نرى أن فقط 37% من الطالبات العربيات يتخصصن في المساقات التكنولوجية، مقابل 47% من الطلاب العرب، وان 63% من الطالبات تتخصص في مساقات نظرية مقابل 53% من الطلاب العرب. لهذا التقسيم إسقاطات على حجم الميزانية التي تصل الى الطالبات العربيات ويجعلها اصغر من ميزانيات الطلاب العرب. علاوة على ذلك نجد أن معظم الطالبات العربيات (47%) في المساقات النظرية تتخصص في مساقات ذات ميزانية منخفضة جدا مثل (تركيز مواضيع نظرية التي تحصل على 972 شيكل، و تركيز مواضيع نظرية علمية التي تحصل على 954 شيكل).

بالإضافة إلى عرض صورة حال حول التعليم العربي، وعرض ما توفر من ميزانيات للتعليم العربي، من الأهمية بمكان عرض معطيات عن التعليم العالي. توضح تلك المعطيات وظيفية جهاز التعليم في استمرار التراتبية الاقتصادية والاجتماعية بين المجموعة اليهودية والعربية وبين النساء العربيات والرجال العرب أو النساء اليهوديات. إذ تتأثر حالة التعليم العالي بشكل مباشر بل وتتعلق إلى حد بعيد بجهاز التعليم العربي، من حيث تأثيره على الطالب العربي إن كان في اختيار التخصص الأكاديمي وفي معدلات النجاح في البجروت وفي الحصول على علامات تؤهل دخول الجامعات. بكلمات أخرى، نعتقد أن التخصصات في جهاز التعليم العربي وجودة التعليم والمناهج، تقرر إلى حد بعيد مستقبل التعليم العالي للطلاب العرب. نعرض فيما يلي بعض المعطيات عن التعليم العالي.²⁷

في المرحلة الثالثة من التحليل نقوم ب:

• مراجعة الأدبيات القائمة في مجال البحث. في حالتنا نحن نقوم بالتركيز على الأبحاث التي تناولت الأوضاع الاقتصادية للنساء العربيات وأوضاع التعليم لدى النساء العربيات.

• العلاقة بين التعليم والأوضاع الاقتصادية للنساء، وأهميتها وتأثيرها على مكانة النساء الفلسطينيات، تحديد فرضيات البحث والأسئلة البحثية.

في المرحلة الرابعة تتمحور بدراسة وتوصيف الوضع القائم في ميزانية وزارة التربية والتعليم وتحليل وضعية النساء والرجال في هذا القطاع. يشمل هذا تصوراً للوضع القائم من حيث الميزانيات المخصصة للتعليم العربي مقارنة بالتعليم اليهودي ومن ثم استخراج حصة الرجال والنساء العرب من هذه الميزانيات. على سبيل المثال، تقدير وتحديد الميزانيات المخصصة للتعليم التكنولوجي، أو التعليم النظري وما إلى ذلك،

27 انظر الجداول الواردة في الملحق 3 والتي تبين تقسيم الطلاب العرب في الجامعات حسب الجندر وحسب اللقب وكذلك الحاصلين على اللقب الجامعي.

وحصة الطالبات العربيات في هذه الفروع.

في حال استطعنا استخراج حصة الطالبات العربيات في فروع تعليمية محددة من الميزانيات فإن الخطوة التالية هي فحص ما إذا كانت هذه الميزانيات منصفة، وإذا كانت تعكس الاحتياجات الحقيقية للطالبات العربيات، وهل بإمكان هذه الميزانيات تطوير رأس المال البشري للطالبات وتهيئتهن لولوج مجالات تعليم أكاديمية تناسب متطلبات سوق العمل الحديث؟

يشار أن دراسة ميزانية وزارة التربية والتعليم يمكن أن تتناول أيضاً أسئلة أخرى تتعلق بنواحي مختلفة ولها تأثيرات جنديرية، مثل: من يحصل على الوظائف الحكومية في هذا المجال وما هي طبيعة هذه الوظائف وأهميتها؟ من يحصل على الدعم الحكومي (Subsidies)؟

الجدول التالية (جداول 2 و 3) تعرض قسمًا من ميزانية وزارة التربية والتعليم للعام 2009 في شق الميزانية العادية وميزانيات التطوير.

جدول 2: توزيع الميزانية العادية لوزارة التربية والتعليم على عدة بنود

المبلغ (ش.ج.)	حصة الوسط العربي	مخصص للنساء	
2,639,241.000	-	-	ميزانية عامة وإدارة
585,152.000	-	1,270.000	إدارة وموظفي الوزارة
1,801,460.000	9,113.000	3,093.000	مركز المعلمين
990,237.000	55,148.000	1,470.000	مركز تربوي
3,326,879.000	-	-	تعليم قبل الابتدائي
11,001,293.000	1,582.000	-	تعليم ابتدائي
7,659,323.000	1,001.000	-	تعليم فوق ابتدائي
2,255,857.000	-	-	تعليم المستوطنات والشباب القادم
1,448,245.000	-	-	التعليم غير الرسمي المعترف به
598,403.000	-	-	سفرات، تجهيزات، وتطوير
39,880.000	-	-	تربية توراتية ودينية
2,059.000	-	-	سلطة الرياضة
112,127.000	-	-	التلفزيون التربوي
867,959.000	-	-	دعم لمؤسسات دينية
33,328,115.000	66,844.000	5,833.000	المجمل العام

جدول 3: توزيع ميزانية التطوير

المبلغ (ش.ج.)	حصة الوسط العربي	مخصص للنساء	البند
1,035,527.000	254,693.000	-	خطة تطوير التعليم
29,094.000	-	-	تجهيزات مباني التعليم
212,291.000	-	-	تجديد مباني
33,972.000	-	-	إضافة
1,310,884.000	254,693.000	-	ميزانية التطوير

على أرض الواقع وبعد دراسة الكتاب الرسمي لميزانية وزارة التربية والتعليم في إسرائيل وجدنا أن الوزارة لا تحدد ولا تعرض حصة التعليم العربي في بنود الميزانية. لهذا السبب كان هناك حاجة إلى دراسة ميدانية تجريبية (أمبيرية) بهدف تحديد حصة التعليم العربي والمدارس العربية من مجمل ميزانية وزارة التربية والتعليم عن طريق قراءة كتاب الميزانية الرسمي الذي يعرض على الكنيست ويقر فيها وتحديد ما تحصل عليه الطالبات العربيات في المدارس العربية. تضمنت هذه الدراسة تجميع معطيات عن ميزانية كل مدرسة عربية، وما تحصل عليه من وزارة التربية والتعليم، وفقا لفروع التعليم والتخصصات. الخطوة التالية كانت تجميع معطيات عن عدد الطلاب والطالبات في كل فرع تعليمي، كي نحدد ما تحصل عليه الطالبات العربيات وفقا لفروع التعليم، ولنتمكّن من مقارنه ما تحصل عليه الطالبة العربية وفقا للفروع مع ما يحصل عليه الطالب العربي. من ثم نقوم بمقارنة المعطيات مع معطيات عن التعليم العربي بغية مقارنة ما تحصل عليه المدارس العربية من ميزانيات وزارة التربية والتعليم مع المدارس اليهودية. عرض نتائج هذا التحليل سيكون لاحقاً في إصدار منفرد في إطار المشروع.

الملحق رقم 1

جدول 1: الميزانية العامة لعام 2010 (آلاف الشواقل)

النسبة من المجموع	325,287,989	مجموع المصاريف
72	234,195,342	ميزانية اعتيادية
28	91,092,617	ميزانية تطوير وحساب رأس المال

جدول 2: تقسيم الميزانية الاعتيادية

100%	234,195,342	المجموع
14.1%	33,235,251.9	الحكم والإدارة
20.9%	49,158,572	وزارات أمنية (وزارة الأمن، والأمن الداخلي وآخرين)
1.25%	2,936,114	السلطات المحلية
13.8%	32,418,924	وزارة التربية والتعليم
2.93%	6,864,918	التعليم العالي
1.77%	4,159,426	وزارة الرفاه الاجتماعي
7.74%	18,144,776	وزارة الصحة
3.26%	7,647,872	وزارات مالية واقتصادية
16.23%	38,017,000	فوائد وعمولات
17.7%	41,595,221	آخر

الملحق رقم 2

جدول 1: طلاب ومدارس عرب - تعليم ابتدائي

المجموع	السنة الدراسية	تفاصيل
469	2010/2009	عدد المدارس الابتدائية
53	2010/2009	عدد مدارس التعليم الخاص
8.681	2010/2009	عدد الصفوف
240.787	2010/2009	عدد الطلاب
3.118	2010/2009	عدد طلاب التعليم الخاص
28	2010/2009	معدل عدد الطلاب في الصف

جدول 2: طلاب ومدارس عرب - تعليم فوق الابتدائي

عدد الصفوف \ النسبة	السنة الدراسية	تفاصيل
144	2010/2009	عدد المدارس الإعدادية
255	2010/2009	عدد المدارس الثانوية
2.411	2010/2009	عدد صفوف المدارس الإعدادية
2.751	2010/2009	عدد صفوف المدارس الثانوية
74.887	2010/2009	عدد طلاب المدارس الإعدادية
77.359	2010/2009	عدد طلاب المدارس الثانوية
31	2010/2009	معدل عدد الطلاب في الصف الإعدادي
28	2010/2009	معدل عدد الطلاب في الصف الثانوي

جدول 3: الطلاب في الصف الثاني عشر الحاصلون على شهادة بروت والمؤهلون للقبول للجامعات سنة 2008

القبول للجامعات		النجاح في البروت		الطلاب الممتحنون		عدد الطلاب	تفاصيل
النسبة (%)	المجموع	النسبة (%)	المجموع	النسبة (%)	المجموع		
30.2	5.744	41	7.792	91	17.284	18.995	المجموع
التقسيم وفقا للتعليم نظري أو تكنولوجي							
30.3	3.255	42.3	4.553	91.9	9.888	10.758	تعليم نظري
30.4	2.439	39.5	3.170	90.3	7.250	8.031	تعليم تكنولوجي
ذكور مقابل إناث							
24.1	2.056	32.4	2.769	87.2	7.453	8.547	ذكور
35.6	3.688	48.5	5.023	94.9	9.831	10.358	إناث

الملحق رقم 3

جدول 1: الطلاب العرب في الجامعات حسب الجنس ومجال التعليم - 2008/2007

المجموع	شهادة	لقب ثالث	لقب ثاني	لقب أول	مجال التعليم
11.364	307	307	2.061	8.689	المجموع
3.219	307	126	720	2.066	العلوم الأدبية
3.218	-	68	489	2.661	العلوم الاجتماعية
385	-	-	140	244	قانون
568	-	17	275	276	طب
1.706	-	11	241	1.454	مواضيع مساعدة للطب
1.255	-	64	123	1.068	رياضيات وعلوم
37	-	-	-	33	زراعة
975	-	19	70	886	هندسة

جدول 2: الطلاب العرب في إسرائيل حسب الجنس واللقب 2008/2007

المجموع	شهادة	ثالث	ثاني	أول	مجال التعليم
طلاب					
995	85	79	236	595	العلوم الأدبية
1.097	-	39	236	822	العلوم الاجتماعية
218	-	-	89	128	قانون
307	-	13	145	149	طب
648	-	5	90	553	مواضيع مساعدة للطب
593	-	44	71	478	رياضيات وعلوم
17	-	-	-	13	زراعة
704	-	14	54	636	هندسة
4.579	85	196	924	3.374	المجموع
طالبات					
2.224	222	47	484	1.471	العلوم الأدبية
2.121	-	29	253	1.839	العلوم الاجتماعية
167	-	-	51	116	قانون
261	-	4	130	127	طب
1.058	-	6	151	901	مواضيع مساعدة للطب
662	-	20	52	590	رياضيات وعلوم
20	-	-	-	20	زراعة
271	-	5	16	250	هندسة
6.785	222	111	1.137	5.315	المجموع

جدول 3: العرب الحاصلون على شهادات من الجامعات الإسرائيلية حسب اللقب 2004 \ 2005

النساء	رجال	المجموع	اللقب
1.439	979	2.418	المجموع
1.006	588	1.594	لقب أول
280	287	567	لقب ثاني
9	28	37	لقب ثالث
144	76	220	شهادة

قائمة المصادر

مصادر باللغة العربية

مقالات:

1. د. عبد الله شحاته خطاب و د. صالح عبدالرحمن أحمد «الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية»، جامعة القاهرة (2008).

تقارير:

1. «إعداد الموازنات المستجيبة لحقوق المرأة»، الرقابة على الموازنات الحكومية ومدى امتثالها لاتفاقيات القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة. صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، 2006.
2. «الموازنة العامة الفلسطينية من حيث توازنها إزاء النوع الاجتماعي»، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) (2005).

مصادر باللغة العربية

مقالات:

- اربييل -جاننتس (2004)، «عملية تحضير الميزانية»، السلطة التنفيذية: صلاحياتها، مهامها وأسس عملها، القدس: المركز الإسرائيلي للديمقراطية.
- بن باسط ا. ودهان م. (2006)، «ميزان القوى في عملية الموازنة»، القدس، المركز الإسرائيلي للديمقراطية.
- جال-نور. ي (2007)، «الإدارة العامة في إسرائيل: تطور، مبنى، أداء وتعديلات»، القدس: الجامعة العبرية.
- دفيدوف ج. (2008)، «نقد دستوري في أمور ذات إسقاطات ميزانية» هيراكليت 345.
- سايرسكي ش. وفرنكل ع. (2000)، «مكانة الكنيست في عملية بلورة الميزانية وتصديقها: تحليل نقدي واقتراح لإصلاح»، تل أبيب: مركز ادفا. متوفر على الموقع: http://huka.gov.il/wiki/material/data/H07-01-2004_13-12-43_Adva.doc
- شفارتس ا. وتسدك ع.، «مصطلحات في الميزانية»، صادر عن مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيست، 2010/11/10.

قوانين:

قانون أساس: الكنيست، (1958) متوفر على الموقع الإلكتروني:
<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod2.htm>

قانون أساس: الحكومة (1968)، متوفر على الموقع الإلكتروني:
<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod14.htm>

قانون أساس: اقتصاد الدولة، 1975، متوفر على الموقع:
<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod6.htm>

قانون أسس الميزانية، 1985، متوفر على الموقع:
http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/budget_order.htm

قانون تخفيض العجز وتحديد المصروفات الميزانية (تعديل رقم 11)، 2010.

قرارات محاكم:

- محكمة العدل العليا 8600/04 شيمعوني ، رئيس المجلس الإقليمي لساحل غزة ضد رئيس الوزراء ، ن ت (5) 673 (2005) .
- الالتماس 92/5349 هوبارت ضد «ياد فاشيم»، الجزء م ح (3) 353 ، (1994).
- الالتماس 94/4541 ميلر ضد وزير الامن، الجزء م ط (4) 94 ، (1995).
- الالتماس 04/6975 المجلس الاقليمي حوف عازه ضد حكومة اسرائيل، الجزء ن ط (2) 817 ، (2005).
- التماس 59/88 عضو الكنيست تسبان ضد وزير المالية، الجزء م ب (4) ، 705 ، (1989).

مصادر باللغة الإنجليزية

- Elson Diane (1997a), 'Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care', **Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures**, London: Commonwealth Secretariat, p 1 .
- Elson Diane (1997b), 'Tools for gender integration into macroeconomic policy' in **Link in to Gender and Development**, Issue 2, Summer.
- Govender Pregs (1996), 'Foreword', in Debbie Budlender (editor), **The Women's Budget**, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, p 7.
- Hedman Birgitta, Perucci Francesca, and Sundstrom Pehr (1996), **Engendering Statistics: A tool for change**, Stockholm: Statistics Sweden.
- Sharp Rhonda (1995), **A Framework for Gathering Budget Information from Government Departments and Authorities**, Mimeo, Adelaide: Research Centre for Gender Studies, University of South Australia.
- Sharp Rhonda (1999), 'Women's budgets', in Meg Lewis and Janice Peterson (editors), **Dictionary of Feminist Economics**, New York: Edward Elgar Publishers.
- Compiled from United Nations Development Programme (1997), **Human Development Report 1997**, New York: Oxford University Press. Copyright by the United Nations Development Programme. Reprinted by permission of Oxford University Press, Inc.

مواقع على الشبكة الكترونية

www.openbudgetindex.org.



