

SISSN = 37141

ISSN = 229027



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

HC
415.254
.23
P63
1995



أبعاد الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة

رضوان علي شعبان

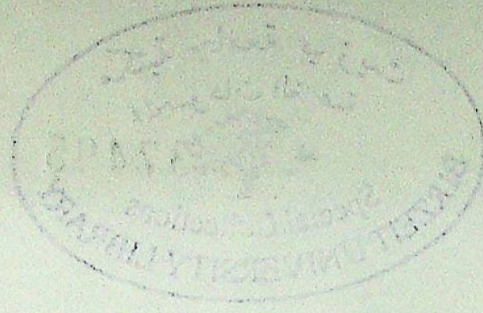
و

سامية البطمة



تشرين ثاني 1995

١٩٩٥-١١-٤٨ MASA
مكتبة الدراسات الاقتصادية الفلسطينية
مكتبة الدراسات الاقتصادية الفلسطينية



المعهد الفلسطيني للدراسات والبحوث

قسم اللغة العربية

أبعاد الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة

تأليف:

رضوان علي شعبان / مدير البحوث

سامية محمود البطمة / باحثة مساعدة

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

القدس

تشرين ثاني 1995

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

شكر وتقدير

كان لتعاون العديد من المسؤولين والمهتمين فائدة جمة في كتابة هذا التقرير ونود هنا توجيه الشكر لهم، ونخص بالذكر وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية، ومدراء مكاتب الشؤون الاجتماعية في المدن المختلفة من الضفة الغربية وقطاع غزة، وعلى وجه الخصوص لمديرة مكتب الشؤون الاجتماعية في نابلس فادية المصري لملاحظاتها المفيدة، ونوجه الشكر كذلك لمدراء مكاتب والمسؤولين عن دوائر الرعاية الاجتماعية التابعة لوكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة والعديد من المسؤولين في المؤسسات الخيرية الطوعية في الضفة الغربية وقطاع غزة، والذين كان لتعاونهم أكبر الأثر في إغناء هذا التقرير. كما نود تقديم شكرنا لزملائنا في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني في القدس حيث أعد هذا التقرير، ونخص بالذكر الدكتور نبيل قسيس والدكتور أسامة حامد اللذان قرآ التقرير وكان لهما ملاحظات مفيدة ومارك خانو الذي ساعد في ترجمة التقرير إلى اللغة الإنجليزية ووائل أبو نعمة الذي ساعد في الإنتاج الفني للتقرير؛ عطف زحايكة التي قامت بطابعته ورماح الكرد التي دققت التقرير باللغة العربية.

أعد هذا التقرير بدعم مشكور من المفوضية الأوروبية ومن صندوق المساعدات الفنية الذي يديره المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار) مع البنك الدولي.

تقديم

تعتبر دراسة الفقر في أي بلد من البلدان إحدى أهم الدراسات التي يعول عليها في التخطيط الاقتصادي والاجتماعي لذلك البلد. ولذا فقد وضع معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) إجراء مثل هذه الدراسة في أعلى سلم أولوياته منذ تأسيسه وعمل باحثو المعهد بجهد لإخراج هذه الدراسة إلى حيز الوجود في أقرب فرصة سانحة.

وفي الفترة التي جرى أثناءها إعداد هذه الدراسة أبدى الكثيرون من الأفراد والمؤسسات اهتمامهم بها وكانوا بانتظار صدورها بتشوق وتوقع كبيرين. أما الآن وبعد أن أنجزت الدراسة فنأمل أن يجد فيها المهتمون والمختصون ما يفيدهم وما يجيب على بعض تساؤلاتهم حول أوضاع الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة ولكن أيضا ما قد يثير لديهم تساؤلات جديدة، فهذا هو نهج وطبيعة البحث العلمي.

ومع أن الدراسة قد توصلت إلى استنتاجات معينة بالنسبة لخط الفقر لدى الأسرة الفلسطينية ولحجم الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أنه يجدر التذكير أن الباحثين قد ابتكروا طريقة للوصول إلى هذه النتائج في غياب الإحصاءات الشاملة والتي من شأنها تدعيم هذه النتائج لو كانت متوفرة. ولذا فيجب التعامل مع هذه النتائج مع التحفظ الذي أكد عليه الباحثان، هذا بدون انتقاص من القيمة العلمية للنتائج أو من الحرص التام الذي أبداه الباحثان على نزاهتها. ويطبقني أن الإحصاءات الشاملة عندما تتوفر سوف تدعم مصداقية نتائج هذا البحث علما بأن دراسة من هذا النوع يجب أن تجري من حين إلى آخر لتأخذ بعين الاعتبار المتغيرات.

لقد قرأت هذا البحث بتمعن وتابعت النقاش الكامن فيه وشعرت بارتياح كبير إزاء الجهد الذي بذل والنوعية العالية للطرح، كما شعرت بالاعتزاز والفخر لإنجاز هذه الدراسة بنفس النوعية المتميزة التي يسعى المعهد للحفاظ عليها، ولا يسعني إلا أن أهني الباحثين على إنجازهما متمنيا لهما المزيد من التقدم.

وأخيرا فإنني آمل أن يكون المعهد قد وفق مرة أخرى في توفير دراسة تحليلية ضرورية لصانعي القرار من أجل رسم السياسات الصحيحة لخدمة الوطن والمواطن.

نبيل قسيس

مدير المعهد

ملخص

يعتبر حجم الفقر أحد أهم المؤشرات والحد منه أحد أهم الأهداف التنموية في أي مجتمع وخاصة في الدول النامية، فراجع حدة الفقر يدل على عدالة أكبر في توزيع ثمار العملية التنموية وإرساء أفضل للعدالة الاجتماعية. ويكتسب "الحد من الفقر" كهدف قائم بذاته أهمية خاصة في الوضع الفلسطيني لحدثة استلام السلطة الوطنية الفلسطينية زمام أمور الإدارة الاقتصادية وما يتبع ذلك من قيامها بتحديد أولويات وأهداف التنمية الفلسطينية، وبسبب التدهور الاقتصادي الذي الحق الضرر بقطاعات الشعب الأكثر فقرا بشكل خاص، والذي جاء نتيجة للانتفاضة والاغلاقات الإسرائيلية المتكررة أمام حركة العمال والبضائع الفلسطينية خلال السنوات الأخيرة.

ومن اجل فهم افضل لمعالم ووضع الفقر، نقوم في هذه الدراسة بمحاولة تحديد خط فقر فلسطيني يناسب أوضاع الضفة الغربية وقطاع غزة، كما نقوم بدراسة برامج الرعاية الاجتماعية الرئيسية، وبهذا نستخلص تقديرا للحد الأدنى لانتشار الفقر. ويتم هذا التحليل في ظل عدم توفر مسح اسري شامل ودقيق وحديث لنفقات ودخل الأسرة.

وفي تحديدنا لخط الفقر المناسب للأوضاع المحلية، اعتمدنا على مفهوم كلفة الحاجات المعيشية الأساسية، واستنتجنا أن خط الفقر المناسب للضفة الغربية وقطاع غزة يصل إلى 500 دولار للفرد في السنة بحده الأدنى و650 دولار للفرد في السنة بحده الأعلى. وقد تم استنتاج هذا الخط بناء على شبه إجماع لمنظور وممارسات العاملين في مؤسسات الرعاية الاجتماعية حول هذا الخط، إضافة إلى تقييم سلة الغذاء الأساسية المستنبطة من دراسة للفقر في الأردن بالأسعار المحلية الفلسطينية.

ومن الواضح أن التكافل الاجتماعي المتمثل في مساعدة الأقارب والجيران هو أهم عنصر لدعم الأسر المحتاجة، بالإضافة إلى ذلك فإن البرامج الرسمية الأساسية لمساعدة المحتاجين وهي برنامج الشؤون الاجتماعية وبرنامج الحالات الاجتماعية الصعبة في وكالة الغوث تساعد ما نسبته 8% من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة. ومع ذلك فإن هذين البرنامجين يساعدان أساسا الأسر ذات الفقر الدائم والتي لا تمتلك القدرة على كسب عيشها من خلال ذكر بالغ وقادر على العمل. ويختلف البرنامجان في أسلوب مساعدة المحتاجين، إذ أن وزارة الشؤون الاجتماعية تعتمد بالأساس على المساعدة النقدية بينما تعتمد وكالة الغوث على المساعدة العينية ومع أن برنامج وكالة الغوث موجه للاجئين فقط إلا أن جميع الأسر تستطيع الاستفادة من برنامج الشؤون الاجتماعية إذا استوفت الشروط المطلوبة. ويتعامل كل من البرنامجين مع حجم الأسرة بطريقة مختلفة،

إذ أن مساعدة وكالة الغوث تتناسب طردياً مع عدد أفراد الأسر، بينما تعتمد الشؤون الاجتماعية سلماً للمساعدة يأخذ بالحسبان أن كلفة المعيشة تزداد بنسبة أقل من الزيادة في حجم الأسرة.

هذا ومع أن السلطة الوطنية الفلسطينية قد زادت من قيمة المساعدات التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية بنسبة 15% في بداية عام 1995، بالإضافة إلى تغيير عدد مرات تقديم المساعدة من مرة كل شهرين إلى مساعدة بشكل شهري، إلا أن الهبوط الكبير الذي حصل في قيمة المساعدات منذ بداية الانتفاضة، والذي يعود أساساً لارتفاع الأسعار، قد جعل القيمة الحقيقية التي تحصل عليها الأسرة المحتاجة أقل من نصف القيمة الحقيقية للمساعدة قبل الانتفاضة.

وتتمتاز شبكة الرعاية الاجتماعية الفلسطينية غير الرسمية والمؤلفة من جمعيات خيرية طوعية بنشاطها وكثرتها وتنوعها في مجال مساعدة المحتاجين ومن المفيد أن تتم دراسة فعالية ونشاط هذه المؤسسات، وما قمنا به هنا هو دراسة لنشاط بعض هذه المؤسسات والتي تم اختيارها بهدف التعرف على تنوع العمل في هذا القطاع الهام وليس لكونها ممثلة له، وأحد الأمثلة التي قمنا بدراسة نشاطها هي لجنة زكاة نابلس والتي تقدم المساعدة لعدد كبير من المحتاجين ضمن منطقة عملها، واكتشفنا أن عدد المستفيدين من برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث سيزداد بنسبة 74% لو أنها شملت جميع المحتاجين الذين يتلقون العون من لجنة زكاة نابلس في تلك المنطقة.

ونستخلص في هذه الدراسة أن الحد الأدنى للفقير لا يقل عن 14% في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا يقل عن 10% في الضفة الغربية و 20% في قطاع غزة إذا أخذنا كل منطقة على حده. ونصل إلى هذه النتيجة بناءً على افتراض أن حالات برامج الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث ستزداد بما نسبته 74% عن وضعها الحالي لو استوعب البرنامج المستحقين الذين قد ينتفعون من برامج أخرى مثل برنامج زكاة نابلس، ويعتبر هذا التقدير حداً أدنى لأن الكثيرين من المحتاجين لا يستفيدون من أي برنامج للمساعدة أو أنهم يستفيدون من برامج للرعاية الاجتماعية لم نقوم بتحليلها هنا.

هذا وإذا اعتمدنا أرقام المتقدمين لطلب المساعدة كدليل على الوضع المعيشي للفقراء، فإن أرقام المتقدمين للمساعدة لوكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة وكذلك لجنة زكاة نابلس تدل على ازدياد حدة الفقر في السنة التي تلت استلام السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور في قطاع غزة ومنطقة أريحا، والتي شهدت الاغلاقات الإسرائيلية المتعددة أمام العمال والبضائع الفلسطينية.

وباعتبار أن الفقر ينجم أساساً إما عن افتقاد الأسرة للمقدرة على إعالة نفسها بنفسها أو عن البطالة المتفشية والمتقلبة، فإن استراتيجية الحد من الفقر يجب أن تركز على سياسة تنمية بعيدة المدى تؤدي إلى خلق

فرص عمل مستدامة وعلى الاستمرار في تقديم المعونة للأسر غير القادرة على كسب عيشها بنفسها لظروف خارجة عن إرادتها مع التوسع المعقول في هذه البرامج لرفع مستوى المعونة ولزيادة عدد المتفعين بطريقة مقبولة والحفاظ على نشاط الجمعيات الخيرية الطوعية والتي تقدم المساعدة للمحتاجين الذين يصعب على البرامج الرسمية الوصول إليهم.

وأخيرا فإن هذه الدراسة هي بداية لفهم ومعالجة موضوع هام، لذا لا بد أن يتم القيام بدراسات إضافية متعمقة والتي من شأنها أن تزيد من فهمنا لأبعاد الفقر في المجتمع الفلسطيني، وستصبح إمكانية إجراء هذه الدراسات مع أخذ مختلف أبعاد الفقر أكثر واقعية بعد توفير معلومات المسح الأسري لنفقات الأسرة والذي تقوم به دائرة الإحصاءات المركزية الفلسطينية.

المحتويات

| صفحة | |
|------|---------------------------------------------------------------|
| 1 | شكر وتقدير |
| 2 | تقديم |
| 3 | ملخص |
| 7 | لائحة الأشكال البيانية |
| 8 | لائحة الجداول |
| 9 | 1- مقدمة |
| 12 | 2- خط الفقر |
| 12 | 1-2 مفاهيم عامة |
| 14 | 2-2 خط الفقر الفلسطيني |
| 18 | 3- منهجية قياس حجم الفقر |
| 18 | 1-3 مفاهيم عامة |
| 19 | 2-3 قياس حجم الفقر الفلسطيني |
| 20 | 4- برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية |
| 20 | 1-4 طبيعة الأسر الفقيرة المستفيدة من برنامج الشؤون الاجتماعية |
| 21 | 2-4 العلاقة بين حجم الأسرة وقيمة المساعدة النقدية |
| 22 | 3-4 تطور قيمة المساعدة النقدية للأسرة: 1987-1995 |
| 24 | 4-4 حجم الاستفادة من برنامج الشؤون الاجتماعية |
| 26 | 5- برنامج وكالة الغوث |
| 29 | 6- برامج الجمعيات الخيرية غير الحكومية |
| 29 | 1-6 لجان الزكاة |
| 32 | 2-6 مؤسسات أخرى في مجال مساعدة الفقراء |
| 33 | 7- حجم الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة |
| 35 | 8- الخلاصة والاستنتاجات |

لائحة الأشكال البيانية

صفحة

- الأشكال البيانية
- 39
- شكل (1): فئات الأسر المستفيدة من مساعدات برنامج الشؤون الاجتماعية حسب وضع رب الأسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، نيسان 1995
- 41
- شكل (2): التغيرات في سلم مساعدات الشؤون الاجتماعية الاسمي حسب حجم الأسرة: 1987-1995
- 42
- شكل (3): سلم مساعدات الشؤون الاجتماعية الحقيقي والاسمي لعائلة من فرد واحد: 1987-1995
- 43
- شكل (4): عدد الأسر المستفيدة من مساعدات برنامج الشؤون الاجتماعية النقدية والعينية في منطقتي بيت لحم ونابلس، 1985-1995
- 44
- شكل (5): حركة الطلبات الجديدة المقدمة إلى مكاتب الشؤون الاجتماعية في منطقتي بيت لحم ونابلس، 1985-1995
- 44
- شكل (6): فئات الأسر المستفيدة من برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة لدى وكالة الغوث حسب وضع رب العائلة : آذار 1995
- 45
- شكل (7): الطلبات الجديدة المقدمة شهريا إلى وكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة: كانون ثاني 1993- حزيران 1995
- 46
- شكل (8): عدد الحالات الفورية التي تستفيد من مساعدة لجنة زكاة نابلس: تموز 1994-أيار 1995
- 47

لائحة الجداول

صفحة

49

الجدول

51

جدول (1): القيمة النقدية اليومية والسنوية للاحتياجات الغذائية الأساسية للفرد المتوسط في الضفة الغربية وقطاع غزة

52

جدول (2): مقارنة خط الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، الأردن وإسرائيل.

53

جدول (3) : عدد الأسر والأفراد المستفيدون من برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة لدى وكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة: كانون أول 1992 - حزيران 1995

54

جدول (4): حجم الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة

55

مرفق (أ): سلم مساعدات الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة: 1987-1995

1- مقدمة

يعتبر حجم الفقر أحد أهم المؤشرات التنموية في أي مجتمع، وخاصة في الدول النامية، فترجع الفقر يدل على عدالة أكبر في توزيع ثمار العملية التنموية وإرساء أفضل للعدالة الاجتماعية ومشاركة أوسع لقطاعات الشعب في الجهد التنموي الجماعي. ويوجد هناك شبه إجماع بين خبراء الاقتصاد ومتخذي القرار على أهمية الحد من الفقر كهدف اقتصادي أساسي للتنمية بالإضافة إلى النمو المطرد والتوزيع العادل للدخل والثروة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك أهمية خاصة للحد من معاناة الفقراء في الوضع الفلسطيني وذلك للأسباب التالية:

أولاً: باستلام السلطة الوطنية الفلسطينية زمام أمور الإدارة الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة لأول مرة في تاريخ الشعب الفلسطيني، فإن تحديد "التقليل من حجم الفقر" كهدف تنموي أساسي في هذه المرحلة سيحدد طبيعة البرامج الاقتصادية اللاحقة وبإمكاننا تجنب أخطاء بعض الدول النامية الأخرى التي حددت "النمو" كأهم هدف لها في مراحلها التنموية الأولى في الخمسينات والستينات من هذا القرن لتكتشف لاحقاً أن النمو لا يساعد بالضرورة في تقليل حجم الفقر ما لم تكن هناك برامج واعتبارات خاصة تنبع من اختيار التقليل من حجم الفقر كهدف تنموي أساسي وقائم بذاته.

ثانياً: أن سوء الوضع الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ أوائل الثمانينات مروراً بمرحلة الانتفاضة وحرب الخليج والمباحثات السلمية المبنية على مؤتمر مدريد قد أثر سلباً على مختلف قطاعات الشعب الفلسطيني، ولا بد من ضمان الحد الأدنى من مستوى المعيشة للقطاع الأكثر فقراً في المجتمع ضمن ظروف التدهور الاقتصادي. هذا بالرغم من ارتفاع الآمال بالازدهار الاقتصادي بعد تقديم الدول المانحة وعوداً بمعونات سخية، إلا أن الواقع الاقتصادي ازداد سوءاً في السنتين الماضيتين لبطء ترجمة هذه الوعود إلى مشاريع عملية وللصدمة الكبيرة في سوق العمل المتمثلة في ازدياد تقلب الطلب الإسرائيلي على العمالة الفلسطينية وانخفاض هذا الطلب إجمالاً إثر الاغلاقات الإسرائيلية المتكررة أمام العمالة الفلسطينية. أن طبيعة التدهور الاقتصادي الناجم عن الاغلاقات الإسرائيلية تجعله يؤثر بشكل مباشر على العمال والأسر التي تعتمد على الأجور كمصدر رئيسي للرزق، وباعتبار أن الأجور تمثل في العادة المصدر الرئيسي للدخل لدى الأسر الفقيرة، فلا بد وأن تكون الاغلاقات وسوء الوضع الاقتصادي منذ عام 1993 قد أثر على القطاعات الفقيرة من الشعب أكثر من غيرها، الأمر الذي يستدعي الاهتمام الأكبر بضمن الحد الأدنى من مستوى المعيشة للفقراء.

ثالثاً: تقرر البرامج المختلفة الموجهة لمساعدة الفقراء في تغيرات كبيرة، إذ أن اضمحلال الدعم المالي منذ حرب الخليج للجمعيات الخيرية التي تساعد الفقراء يُخضع دور هذه المؤسسات للتساؤل، وخاصة منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها، الأمر الذي يتطلب تحديد الخطوط التي توضح الواجبات والمهام التي يجب أن يقوم بها الجهاز الحكومي والأخرى المنوطة بالجمعيات الخيرية غير الحكومية. أن هذا الأمر يستوجب بالضرورة توخي الحرص بحيث أن لا تصبح قطاعات من الفقراء خارج إطار الدعم والرعاية الاجتماعية من الجهتين الحكومية والخاصة.

إن عدم توفر معلومات كافية عن نفقات الأسرة أو دخلها والتي تعتبر بالعادة أساساً لدراسة الفقر جعلت إتمام دراسة جدية وعلمية عن أوضاع الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى الآن أمراً غير ممكن¹. فالمعلومات الإحصائية الوحيدة المتوفرة عن نفقات الأسرة والتي أنتجتها دائرة الإحصاءات المركزية الإسرائيلية خلال سنوات الاحتلال تعود لعام 1973 ولم يتم القيام بأية دراسة أخرى منذ ذلك الوقت². وإذا أخذنا بعين الاعتبار التباين الكبير بين الأوضاع الاقتصادية الحالية وما كانت عليه هذه الأوضاع قبل أكثر من عشرين عاماً، فإننا ندرك في الحال أن تلك المعلومات لا تفيد في تقييم أوضاع الفقر الحالية في الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن الوضع بالنسبة لتوفر المعلومات سيتغير عما قريب، ذلك أن دائرة الإحصاءات المركزية الفلسطينية قد وضعت المسح الأسري لدراسة نفقات ودخل الأسرة كإحدى أولوياتها وستصبح الدراسة الدقيقة والعلمية لأوضاع الفقراء الفلسطينيين واردة وممكنة حال توفر نتائج هذا المسح المخطط القيام به خلال العام 1995/1996. وبالرغم من ذلك فإن أهمية الموضوع ووضع تصور مبدئي عن الفقر يتم في غياب مسح للأسر الفلسطينية ويكون مبنياً في نفس الوقت على أسس علمية مقبولة.

وتعتمد الطريقة المتبعة في هذه الدراسة على دراسة خط الفقر المعمول به لدى برامج المؤسسات المختلفة التي تساعد الفقراء والمحتاجين وكذلك على تقدير عدد الأسر التي تستفيد من البرامج المختلفة بهدف استنتاج صورة مبدئية عن حجم الفقر في المجتمع الفلسطيني. ومع أن هذه الطريقة في البحث تحد من إمكانية الاستناد إلى نتائجه، إلا أن لها ميزات واضحة وتمثل في تقييم البرامج التي تهدف إلى مساعدة الفقراء.

¹ مع أن دراسة الفاو FAO لعام 1993 تعلق بالوضع المعيشي في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن المسح الذي أعده لم يحتوي على أسئلة تتعلق بمعدل الدخل والإنفاق، وبالتالي فهي غير مفيدة لتحليل كمي لظاهرة الفقر.

² تمت بعض المحاولات المختلفة الخاصة لدراسة نفقات الأسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، بما فيها دراسة لجان الإغاثة الزراعية، وقد اختلفت هذه المحاولات في مستوى النوعية والدقة التي تمت بها، ولذا فمن المستحسن انتظار الدراسة الرسمية لدائرة الإحصاءات المركزية الفلسطينية التي نتوقع أن تتميز بالشمولية والدقة.

ويهدف الجزء الثاني من هذا التقرير إلى تحديد خط الفقر الفلسطيني والذي يتناسب مع مستويات المعيشة في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويناقش الجزء الثالث منهجية قياس حجم الفقر، وتركز الأجزاء الرابع والخامس والسادس على البرامج الرئيسية لمساعدة الفقراء وهي برنامج الشؤون الاجتماعية، برنامج وكالة الغوث وبرامج الجمعيات الخيرية الأخرى. أما الجزء السابع فيعني بتقييم حجم الفقر في المجتمع الفلسطيني، والجزء الأخير يقوم بتلخيص أهم نتائج الدراسة ومناقشة السياسة المناسبة لتقليل حجم أو حدة الفقر الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة.

2- خط الفقر

1-2 مفاهيم عامة

يوجد مفهومان لخط الفقر، أحدهما نسبي والآخر مطلق. ويعتمد المفهوم النسبي لتحديد خط الفقر على اعتبار الأسرة فقيرة إذا كان دخلها اقل بنسبة معينة من متوسط الدخل في البلد. ويُحدد هذا الخط عادة بنصف متوسط الدخل أو 40٪ من مئين التوزيع. ويتغير هذا الخط عادة مع تغير متوسط الدخل في البلد.

ويعتمد المفهوم الثاني للفقر على متركزات مطلقة لتحديد خط الفقر، إذ يعطي هذا المفهوم حداً معيناً من الدخل وتعتبر الأسرة فقيرة إذا قل دخلها عن هذا الحد. ويتم عادة تحديد القيمة النقدية لخط الفقر بناءً على الكلفة اللازمة لتوفير الاحتياجات الأساسية للأسرة مثل الغذاء، الملابس، السكن والمواصلات. وتحتسب كلفة الغذاء الضروري للأسرة عادة بناءً على كلفة سلة الطعام التي توفر الاحتياجات الغذائية الأساسية للأسرة من السعرات الحرارية والبروتينات والفيتامينات وغيرها مع احترام عادات الأسر الفقيرة في اختيار الطعام الذي تستهلكه. وقد اتضح من دراسات مختلفة أن النقص الأساسي في المكونات الغذائية لدى الفقراء يكمن في السعرات الحرارية، إذ أن الأسر التي تستوفي احتياجاتها من السعرات الحرارية تحصل عادة على ما يكفيها من المكونات الغذائية الأخرى مثل الفيتامينات والأملاح. ويتم احتساب المكونات الغذائية الضرورية للمعيشة بناءً على جداول تم إصدارها من قبل منظمي الغذاء العالمية والصحة العالمية التابعين للأمم المتحدة. ولحساب كلفة سلة الطعام الضرورية لتوفير المكونات الغذائية الأساسية، تحسب أوزان المواد الغذائية المختلفة بناءً على ما يستهلكه الفقراء عادة، ويتم احتساب هذه النسب من دراسة نفقات الأسرة. وبعد احتساب كلفة المواد الغذائية، يتم احتساب العناصر الأخرى لخط الفقر أما بناءً على تقدير معين لكلفة الاحتياجات الأساسية الأخرى مثل السكن، الملابس، والمواصلات، أو بناءً على وضع كلفة الاحتياجات الأخرى كنسبة معينة من كلفة سلة الطعام الضرورية، ويتم استنتاج هذه النسبة مما يصرفه الفقراء فعلاً على الاحتياجات الأخرى، الأمر الذي يتطلب دراسة لنفقات الأسرة مرة أخرى. ويحتسب أحياناً خطان للفقر، أحدهما يعبر عن خط "الفقر المدقع"، وهو المبلغ الضروري لتلبية الاحتياجات الأساسية للأسرة من الغذاء فقط، أما الآخر فهو خط "الفقر المطلق" وهو المبلغ اللازم لتلبية الاحتياجات الأساسية المختلفة مثل المأكل، الملبس، المسكن والمواصلات.

فإذا تعذر تعريف خط فقر موثوق، فيمكن عندئذ احتساب خطين للفقر بحيث يستعملان معاً في التحليل من أجل معرفة حساسية نتائج التحليل حيال استخدام أي من هذين الرقمين ويحدد هذان الرقمان عادة مدى من السهل الوصول إلى إجماع على أن خط الفقر يقع ضمنه.

وكمثال على احتساب خطين للفقر، فإن تقرير البنك الدولي السنوي لعام 1990 والذي خصص للفقر توصيل إلى استنتاجاته باعتماد خطين للفقر في دول العالم الثالث، الأول 275 دولارا للفرد في السنة والثاني 370 دولارا للفرد في السنة، على أن تحسب هذه القيم بأسعار 1985. ويجب التنويه هنا إلى أن خط الفقر المتدني والمعتمد من البنك الدولي يكون اقرب للواقع في الدول النامية الأكثر فقرا في العالم مثل دول جنوب آسيا ودول إفريقيا، بينما يمثل خط الفقر الأعلى وصفا أكثر واقعية للدول النامية المتوسطة الدخل مثل دول أمريكا اللاتينية والدول العربية. ومن أجل تطبيق هذه المنهجية، فعلى أخذ التضخم بالحسبان. ولهذا فإننا نجد أن التضخم في الولايات المتحدة بلغ 37.6% ما بين أعوام 1985 و 1994 وعليه فإن خط الفقر المعتمد من البنك الدولي للدول النامية 1994 يعادل 378 دولارا كحد أدنى و 509 دولارا كحد أعلى³.

وكمثال آخر على احتساب خط الفقر، فقد حددت دراسة خط الفقر في الأردن لعام 1992 خطين للفقر، الأول يحدد خط الفقر المدقع وهو المبلغ اللازم لشراء الاحتياجات الأساسية من المواد الغذائية فقط بناء على سلم المغذيات المعروف من قبل منظمة الصحة العالمية، والخط الآخر يحدد خط الفقر المطلق وهو المبلغ اللازم لشراء الاحتياجات الأساسية الأخرى (مثل السكن، الملابس، التعليم، الصحة والمواصلات) بالإضافة إلى الاحتياجات الغذائية. وقد تم تحديد خط الفقر المدقع بـ 61 دينارا أردنيا للأسرة المتوسطة (المكونة من 6.8 أفراد) في الشهر. وقد اتضح من تحليل دراسة نفقات الأسرة لعام 1992 أن الأسر الأردنية محدودة الدخل تنفق ما يعادل 51.2% من دخلها على الغذاء، وعليه فقد احتسبت كلفة المواد الأساسية غير الغذائية باستخدام هذه النسبة⁴، وتوصلت الدراسة بناء على ذلك إلى أن خط الفقر المطلق يعادل 119 دينارا أردنيا في الشهر للأسرة. وعليه فإن خط الفقر الأردني المدقع يعادل 107.6 دينارا أردنيا للفرد في السنة. أما خط الفقر المطلق فيعادل 210 دنائير أردنية للفرد في السنة. ويعادل هذان الخطان مبلغ 154 دولارا للفرد في السنة لخط الفقر المدقع و 300 دولارا للفرد في السنة لخط الفقر المطلق.

أما في إسرائيل، فيحتسب خط الفقر لأسرة من حجم معين من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية كمنتصف الوسيط لمجموع صافي الدخل للأسرة، ويشمل هذا المجموع الدخل من الأجور والملكية وي طرح منه الضرائب المدفوعة للدولة ويضاف إليه عوائد مؤسسة التأمين الوطني. وتعود فكرة منتصف وسيط الدخل كخط فقر للاقتصادي الإنجليزي Atkinson وتراعي هذه الفكرة إلى حد ما الاحتياجات المطلقة للأسر الفقيرة ولكنها تشتمل أيضا على مفهوم نسبي إلى حد كبير، ذلك أن وسيط الدخل يختلف من مجتمع لآخر وتحديد

³ تم استنتاج هذان الخطان كخلاصة لخطوط الفقر الناتجة عن دراسات تحليلية للعديد من الدول النامية. حسب هذه النسبة من أرقام مؤشرات التضخم الاستهلاكية في الولايات المتحدة والتي حصلنا عليها من:

IMF, International Financial Statistics on CD-ROM, May 1995.

4 المصدر: تقرير دراسة الفقر: الواقع والخصائص، آب 1993، وزارة التنمية الاجتماعية، عمان، الأردن، وكذلك دراسة جيوب الفقر في المملكة الأردنية الهاشمية، إعداد محمد الصقور وآخرين، وزارة التنمية الاجتماعية، عمان، الأردن، 1989.

خط الفقر بنصف هذا الوسيط ليس مقرونا بتعريف الاحتياجات الأساسية للفقراء بقدر ما هو مرتبط بالوضع المقبول للفقراء نسبة إلى بقية المجتمع ويتم تحديد مجموع الدخل الصافي للأسر ذات الأحجام المختلفة بناءً على مسح سنوي للأسر، ويتم تعديل خط الفقر بشكل شهري بناءً على مراقبة التغيرات الشهرية في معدلات الأجور كمؤشر للتغيرات الإجمالية في مجموع الدخل الصافي. وكمثال على هذا فإن خط الفقر الإسرائيلي الشهري في شهر أيار 1995 لأسرة من فرد واحد يعادل 997 شيكل، ويعادل هذا الخط 1595 شيكل لأسرة من 5 فريدين و 2116 شيكل لأسرة من ثلاثة أفراد و 2,553 لأسرة من أربعة أفراد و 2,994 شيكل لأسرة من 5 أفراد و 3,393 شيكل لأسرة من 6 أفراد و 3,791 شيكل لأسرة من 7 أفراد و 4,152 شيكل لأسرة من 8 أفراد و 4,470 شيكل لأسرة من 9 أفراد. وإذا أخذنا النسب المختلفة للأسر ذات الأحجام المختلفة من السكان⁵، فيمكننا استخلاص أن معدل خط الفقر الإسرائيلي هو (627) شيكل في الشهر للفرد أو ما يعادل 2,508 دولارات للفرد في السنة.

ومن الواضح أن احتساب خط الفقر الإسرائيلي مرتبط بمستوى المعيشة في إسرائيل أكثر من ارتباطه بالكلفة اللازمة لشراء السلع الأساسية، ولهذا السبب فلا يمكن تطبيق الأرقام الإسرائيلية لتحديد خط فقر فلسطيني حتى لو كانت أسعار السلع الأساسية متساوية في البلدين، إذ أن المفهوم الإسرائيلي لخط الفقر باعتماده على توزيع الدخل يعبر عن الاحتياجات النسبية أكثر بكثير من قياسه للحاجات المطلقة للفقراء.

2-2 خط الفقر الفلسطيني

بسبب غياب دراسة فلسطينية دقيقة وشاملة لنفقات ودخل الأسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة والتي يمكن الاعتماد عليها لاستنباط خط فقر، فيتوجب علينا تحديد هذا الخط بوسيلة أخرى تعتمد في الدرجة الأساسية على محاولة إيجاد نوع من الإجماع حول خط الفقر من قبل المؤسسات الخيرية التي تساعد الفقراء والمحتاجين، وذلك بافتراض أن هذه المؤسسات على علم وثيق بالاحتياجات الأساسية للفقراء، ولأن على هذه المؤسسات أن تحدد مفهوما كهذا كأساس لتوزيع مصادرها المحدودة. وستتم مقارنة الخط المستنبط بهذه الوسيلة بما يمكن اشتقاقه في حالة تطبيق خط الفقر المعتمد من قبل البنك الدولي. وسنحاول أيضا اشتقاق خط

⁵ أخذت هذه النسب من الملخص الإحصائي الإسرائيلي 1994، دائرة الإحصاءات المركزية الإسرائيلية، ص. 100.

فقر فلسطيني يعتمد على إعادة تقييم المواد الغذائية المستخدمة في حساب خط الفقر الأردني بالاعتماد على الأسعار السائدة في الضفة الغربية.

وقد كانت وكالة الغوث تعتمد كخط للفقر لأسرة بحجم معين نصف راتب موظف في أدنى مربوط الدرجة الأولى يرعى أسرة بنفس الحجم، وهو أدنى راتب يدفع لأي موظف في وكالة الغوث. وقد تم تعديل هذا الخط ابتداء من أول كانون الثاني لعام 1994 ليصبح ثلثي راتب موظف في أدنى مربوط من الدرجة الأولى كخط للفقر. ويساوي راتب هذا الموظف 287.80 ديناراً أردنياً في الشهر، بالإضافة إلى 7.21 ديناراً أردنياً شهرياً كعلاوة زوجة ومبلغ 13.06 ديناراً أردنياً شهرياً كعلاوة لكل طفل من أول أربعة أطفال، ويحصل الموظف على علاوة اجتماعية مقدارها 7 دنائير مقابل كل طفل زيادة على الطفل الرابع. وعليه فإن أدنى راتب لموظف في وكالة الغوث لعائلة تتكون من ستة أفراد (من زوجة وأربعة أطفال) هو 347.25 ديناراً أردنياً أو ما يقارب 500 دولار شهرياً. وعليه فإن نصف هذا الراتب يعادل 3000 دولار لأسرة من 6 أشخاص أو 500 دولار سنوياً للفرد، بينما إذا احتسب خط الفقر الجديد لوكالة الغوث وهو ثلثي أدنى راتب فإن خط الفقر لأسرة من 6 أشخاص يعادل 4,000 دولاراً سنوياً، ويصبح خط الفقر بمعدل 667 دولاراً للفرد في السنة.

ويعتقد المسؤولون عن جمعية الشبان المسيحية في غزة، والذين يعملون في مجال الرعاية الاجتماعية، أن الدخل الضروري لأسرة تتكون من سبعة أفراد يساوي 300 دولاراً شهرياً، ويعادل هذا المبلغ ما قيمته 514 دولاراً أمريكياً للفرد في السنة.

أن إحدى المؤسسات الرئيسة في مجال الرعاية الاجتماعية ومساعدة المحتاجين هي لجان الزكاة المختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويعتقد المسؤولون عن لجنة زكاة القدس أن الدخل الكافي للأسرة المتوسطة لسد الاحتياجات الضرورية يعادل 200 ديناراً أردنياً في الشهر، ويعادل هذا الرقم 490 دولاراً للفرد في السنة على اعتبار أن حجم الأسرة يعادل سبعة أفراد. ويعادل هذا الرقم مبلغ 571 دولاراً كخط للفقر على اعتبار أن حجم الأسرة يساوي ستة أفراد.

أما المسؤولون عن لجنة زكاة نابلس فيقدرون أن الحد الأدنى للمستلزمات الأساسية يكلف 15 ديناراً في الشهر للفرد، علماً بأن كلفة هذه المستلزمات قد تزيد في بعض الأماكن عن هذا المبلغ. وعليه فيمكن اعتبار هذا الحد المستخدم من قبل لجنة زكاة نابلس معبراً عن حد "الفقر المدقع" الذي يغطي المستلزمات الغذائية في المناطق التي تكون تكاليف الغذاء فيها قليلة، وعليه فإن لجنة زكاة نابلس تعتمد مبلغ 180 ديناراً (أو 257 دولاراً) للفرد في السنة كحد للفقر المدقع.

هذا ويمكننا اعتماد سلة المواد الغذائية التي تم تحديدها في الأردن واللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية البشرية لأغراض هذه الدراسة إذ أن دراسة جيوب الفقر في الأردن (1989) قد حولت العناصر الغذائية المحددة من قبل منظمي الغذاء العالمي والصحة العالمية إلى سلة مواد غذائية تحتوي على الكميات الكافية من هذه العناصر الغذائية الضرورية. وقد تم تحديد مكونات السلة الغذائية استناداً إلى أنماط الاستهلاك الأردنية والتي تم تحديدها بناءً على دراسة نفقات الأسرة الأردنية. فإذا افترضنا أن أنماط الاستهلاك متشابهة لدى الأسر الأردنية والفلسطينية، على الأقل لدى الأسر الفقيرة منها، فيمكننا تسعير سلة المواد الغذائية بالأسعار الدارجة في الأراضي الفلسطينية لتحديد خط الفقر الفلسطيني. هذا وتختلف الاحتياجات الغذائية للأفراد حسب أعمارهم، وبين الجدول رقم (1) الاحتياجات الغذائية اللازمة للفرد المتوسط بناءً على نسب الأعمار السائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة وبناءً على الاحتياجات الغذائية المعتمدة في دراسة الفقر الأردني. ولتسعير هذه السلع فقد اعتمدنا على الأسعار بالمفرق السائدة في شهر حزيران 1995 في منطقة بيت لحم. وإمكانية تلبية الاحتياجات الغذائية عن طريق عدة سلع غذائية، فقد تم احتساب كلفة السلة الغذائية الضرورية بوسيلتين، تعتمد الوسيلة الأولى على اختيار السلعة ذات "الكلفة الأدنى" في تلبية الحاجة الغذائية، وتمثل الوسيلة الثانية "متوسطاً" لكلفة مجموعة من السلع الغذائية التي يمكن أن تستهلكها الأسر الفقيرة لتلبية احتياجاتها الغذائية، وقد تم تحديد هذه المجموعة السلعية باختيار النصف ذو الكلفة الأقل من السلع التي تستهلك في العادة لتلبية الاحتياجات الغذائية الضرورية.

ويوضح الجدول رقم (1) أن أقل كلفة لتلبية الاحتياجات الغذائية تعادل 251 دولاراً للفرد في السنة، ولكن إذا تم اعتماد سلة مواد أكثر تنوعاً، فتصل كلفة هذه السلة إلى 349 دولاراً للفرد في السنة. فإذا اعتمدنا النسبة الأردنية لاستهلاك الغذاء إلى مجمل نفقات الأسرة (وهي 51.2٪) كالنسبة المقدرة للأسرة الفلسطينية، فإننا نصل إلى أن احتياجات الأسرة الفقيرة للإنفاق على السلع غير الغذائية تصل إلى 239 دولاراً إذا استخدمنا أدنى كلفة للمواد الغذائية. وتصل النفقات غير الغذائية إلى 333 دولاراً للفرد في السنة إذا استخدمنا الكلفة المتوسطة المعقولة للمواد الغذائية. وعليه فإن خط الفقر المطلق الفلسطيني يصل إلى 490 دولاراً للفرد في السنة كحد أدنى، أو 682 دولاراً في السنة بحدده المتوسط.

هذا ويلخص الجدول رقم (2) خطوط الفقر المعتمدة فعلياً من قبل مؤسسات مختلفة وكذلك التي تم استنتاجها في هذه الدراسة. يتضح من الجدول (2) أن خط الفقر المعتمد من قبل لجنة زكاة نابلس متدن جداً بالمقارنة مع الخطوط الأخرى. ويمكن تفسير ذلك بأن الخط المتدني يمثل حداً للفقر المدقع ويمثل هذا المبلغ الضروري لشراء الاحتياجات الغذائية فقط. ويتماشى هذا التفسير مع تحديد القيمة النقدية للسلة الغذائية الضرورية لتلبية الاحتياجات الغذائية والمعمولة في جدول (1) أعلاه. ولهذا فإن خط الفقر المعتمد من قبل لجنة زكاة نابلس يقارب الحد الأدنى المقدّر لكلفة السلة الغذائية الضرورية، وهذا يدل على مدى التحفظ في هذا الخط.

وباستثناء لجنة زكاة نابلس، فإن الأرقام المشتقة لخط الفقر لا تختلف كثيرا من مؤسسة لأخرى بغض النظر عن وسيلة اشتقاقها، وتتراوح هذه الأرقام بين 490 دولار و 680 دولارا للفرد في السنة. لهذا فبالإمكان اعتماد تحليل لخط الفقر المطلق مبني على رقمين يساوي الأصغر منهما 500 دولارا للفرد في السنة، والأكبر 650 دولارا للفرد في السنة. ويمكن اعتبار مبلغ 500 دولار كحد فقر فلسطيني متحفظ قياسا بكلفة الحاجات الأساسية للمعيشة، ويمكن اعتبار الحد الأعلى للفقر المطلق كحد متساهل نوعا ما إذا ما أخذنا بعين الاعتبار كلفة الاحتياجات الضرورية.

ويمكن لصانعي القرار تحديد خط معين للفقر ضمن المدى (500-650) دولارا للفرد سنويا. فإذا توخى صانعو القرار توجيه الموارد المحدودة لأكثر الناس فقرا فيستحسن اعتماد خط متشدد للفقر مثل 500 دولار للفرد في السنة، أما إذا كان هدف البرنامج هو توزيع مبلغ معين على أكبر عدد ممكن من الأسر التي يمكن أن تكون فقيرة، فإن اعتماد خط متساهل للفقر مثل 650 دولارا يكون الأنسب. أما من النواحي التحليلية، فيستحسن تحليل الظواهر الاقتصادية والاجتماعية مع قياس حساسية النتائج حيال الفرضيات المعطاة، وعلى وجه التحديد يجب هنا إجراء التحليل بناء على خطين مختلفين للفقر (500 دولار و 650 دولار) وملاحظة مدى ثبات أو تباين الاستنتاجات بناء على الرقم المستخدم في التحليل⁶.

⁶ لم يتم تحديد خط الفقر حسب المناطق المختلفة وذلك لعدم توفر المعلومات عن كل منطقة على حدة، إلا أنه سوف يتم حساب خط فقر لكل منطقة في الضفة الغربية وغزة عند توفر دراسة مسح نفقات الأسرة.

3- منهجية قياس حجم الفقر

1-3 مفاهيم عامة

بعد تحديد خط الفقر المناسب، يتم عادة قياس حجم الفقر بناءً على دراسة إحصائية لأسر المجتمع تحتوي على معلومات عن دخل كل أسرة أو نفقاتها خلال فترة زمنية محددة. وأول خطوة في قياس حجم الفقر هي تمييز الفقراء عن غيرهم بناءً على مستوى دخلهم أو إنفاقهم قياساً بخط الفقر الذي تم تحديده.

وبعد تقسيم الأسر إلى أسر فقيرة وأخرى غير فقيرة، يتم تجميع حجم الفقر بعدة وسائل تؤدي إلى مقاييس مختلفة لحجم الفقر. وأهم هذه المقاييس ما يلي:

(1) نسبة الفقر بين السكان (Head Count Index): وتساوي هذه النسبة عدد الفقراء كنسبة مئوية من إجمالي السكان. وهذا المؤشر أكثر مقاييس الفقر شيوعاً لبساطة حسابه ومدلولاته التي توضح مدى انتشار مشكلة الفقر بين السكان.

(2) مقياس فجوة الفقر (Poverty Gap Index): بعكس المؤشر الأول، فإن هذا المقياس يركز على شدة الفقر في المجتمع. إذ أن فجوة الفقر للأسرة الفقيرة الواحدة هي عبارة عن الفرق بين خط الفقر ودخل هذه الأسرة، أي أنه المبلغ الضروري منحه لهذه الأسرة لكي يصبح وضعها على الحد الفاصل بين الفقر وعدمه. وبهذا فإن فجوة الفقر تقيس شدة الفقر لهذه الأسرة. أما مقياس فجوة الفقر فهو عبارة عن مجموع فجوات الفقر لكافة الأسر الفقيرة، ويتم عادة حسابه كنسبة من الدخل القومي للمجتمع. وعليه فإذا كان مقياس فجوة الفقر يعادل 5٪ فإن هذا يمثل النسبة من الدخل القومي التي لو وزعت بشكل مثالي على الفقراء وحسب الحاجة فقط فإن المجتمع سيخلو من الفقراء.

(3) مقاييس سن للفقر (Sen Poverty Index): يركز المؤشر الأول للفقر على مدى انتشار الفقر بينما يركز مقياس فجوة الفقر على شدة أو درجة الفقر لدى الفقراء، ولكل من هذين المقياسين ميزاته وكذلك محدوديته، ولذا قام الاقتصادي الهندي سن Sen بتطوير مقياس يجمع بين مدى انتشار الفقر ودرجة شدته بالإضافة إلى توزيع الدخل بين الفقراء. لحساب هذا المقياس، لا بد من توفر المعلومات الأولية على مستوى الأسرة، والتي يمكن الحصول عليها من البيانات التفصيلية لدراسة نفقات ودخل الأسرة.⁷

⁷ لمراجعة مزايا ومحدودية هذه المقاييس، يمكن الاستعانة بـ:

1- Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981. 2- The World Bank, World Development Report 1990.

يصعب حالياً قياس حجم الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة بناءً على المفاهيم في الجزء السابق انطلاقاً من الدراسات الإحصائية المتوفرة، ويعود هذا بالأساس إلى عدم توفر دراسة دقيقة وشاملة وحديثه لنفقات ودخل الأسرة والى أن تتوفر مثل هذه الدراسة؛ لا بد من إتباع وسائل أخرى هي بالتأكيد أقل دقة وشمولاً.

والوسيلة التي سنستعملها هنا لقياس حجم الفقر الفلسطيني تركز على تحليل برامج شبكة المؤسسات الرسمية والطوعية التي تساعد الفقراء. والفرضية الأساسية هي أن جميع المحتاجين الذين تساعدهم هذه المؤسسات هم فقراء فعلاً، وهذه فرضية سليمة لأن هذه المؤسسات تعتمد على قواعد متشددة كما سنرى لاحقاً تفوق بكثير خط الفقر الذي توصلنا إليه في هذه الدراسة. وإحدى سلبيات هذا الأسلوب البديل هي إمكانية اخذ بعض الفقراء أكثر من مرة في الحسبان، وهذا ما يحصل إذا كانت نفس الأسرة الفقيرة تستفيد من أكثر من برنامج واحد لمساعدة الفقراء، وسيراعى هذا الأمر عند إجراء التحليل. إلا أن أبرز سلبيات هذا الأسلوب الذي يركز على التعرف على حجم الفقر من خلال المؤسسات التي تساعد الفقراء يكمن في عدم إمكانية حصر جميع المؤسسات الخيرية التي تساعد الفقراء لكثرتها وتنوعها. بالإضافة إلى ذلك فإن التشدد الذي تبديه هذه المؤسسات في توزيع مواردها المحدودة على الفقراء يؤدي إلى وجود فقراء كثيرين لا يستطيعون الاستفادة من برامج الشبكة التي تهدف لمساعدة المحتاجين. ولهذين السببين، فإن تقدير الفقر الذي ينجم عن هذه الدراسة سيمثل حداً أدنى للفقر المتواجد فعلاً في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أما شبكة الرعاية الاجتماعية فقد يكون أحد أهم عناصرها هو التكافل الاجتماعي أي مساعدة الأقارب والجيران للأسر المحتاجة، ومن الصعوبة بمكان التعرف على مدى انتشار هذه المساعدة وقيمة المبالغ والمساعدات التي تقدم بهذه الوسيلة حتى في حالة وجود دراسة لنفقات ودخل الأسرة. وبالإضافة إلى هذا العنصر الهام فإن البرامج الرسمية والرئيسية لمساعدة الفقراء تتكون من برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج وكالة الغوث، وتشمل شبكة الرعاية الاجتماعية مجموعة كبيرة ومتنوعة من الجمعيات الخيرية الطوعية التي تقدم خدمات مختلفة بما فيها مساعدة الفقراء نقدياً وعينياً. وسنتطرق لهذه البرامج المختلفة في الأجزاء القادمة، ونحاول من خلالها تقييم حجم الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة.

4- برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية

تعمل مكاتب الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ الخمسينات، وكان الهدف من إنشائها هو المساعدة المادية للمحتاجين الذين فقدوا القدرة على الحصول على دخل كاف بسبب ظروف عدة منها المرض، الشيخوخة وغيرها. وقد تنوعت الخدمات التي تقدمها مكاتب الشؤون الاجتماعية على مر السنين، وتشمل حاليا أقسام رعاية الأسرة، المشاريع التنموية، مراكز تأهيل الأحداث، والجمعيات الخيرية. ولوزارة الشؤون الاجتماعية خمسة مكاتب رئيسية في غزة وستة أخرى تعمل في الضفة الغربية. وقد تم نقل صلاحيات ومسؤوليات دائرة الشؤون الاجتماعية من الإدارة المدنية الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة ومنطقة أريحا في شهر أيار 1994، وفي باقي الضفة الغربية في شهر كانون أول 1994.

وسنركز في هذا الجزء من الدراسة على عمل مكاتب الشؤون الاجتماعية في مجال رعاية الأسرة، ذلك أن تقديم المساعدات العينية والنقدية والتأمين الطبي للمحتاجين والفقراء يتم من خلال هذه الدائرة. أما بالنسبة للأقسام الأخرى فإنها تقوم بمساعدة المحتاجين بطريقة غير مباشرة بواسطة الإشراف على الجمعيات الخيرية ومراكز تأهيل الأحداث، والتعاون مع المؤسسات الدولية لتنفيذ المشاريع التنموية.

4-1 طبيعة الأسر الفقيرة المستفيدة من برنامج الشؤون الاجتماعية

يقوم برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية بتقديم المساعدات للأسر المحتاجة غير القادرة على كسب عيشها بنفسها. وتشتمل حالات أرباب الأسر المحتاجة التي تستفيد من برنامج الشؤون الاجتماعية على: اليتيم القاصر، المسن الذي ليس له دخل كاف، المعيل المريض نفسيا أو عقليا أو جسمانيا، والذي لا يستطيع إعالة أسرته بصورة كلية أو جزئية ويثبت مرضه بشهادة طبية ولا تقل نسبة عجزه عن 50٪؛ امرأة مطلقة أو أرملة أو مهجورة أو عانس تجاوزت الأربعين ممن لا دخل لها ولا قدرة لديها على الكسب لإعالة أسرتها؛ رب أسرة محكوم في سجن أو مؤسسة، وأخيرا، فإن كل أسرة تستحق المساعدة الكاملة في حالة عدم وجود أي دخل لها، أو المساعدة الجزئية إذا أثبتت الدراسة الاجتماعية أن دخل هذه الأسرة أقل من سلم المساعدات المقرر لعدد أفرادها.

وتقسم المساعدة المقدمة من قبل برنامج الشؤون الاجتماعية للمحتاجين إلى ستة أنواع: عينية، نقدية، تأمين طبي، خدمات عناية تأهيلية، إيواء وعلاج مهني. وسوف نقوم هنا بالتركيز على المساعدة النقدية والعينية والتأمين الطبي، وذلك لأنها تمثل القسم الأكبر من المساعدات وبالإمكان أيضا تحديد قيمتها بطريقة مباشرة.

وتُمنح المساعدة عادة لمدة لا تزيد على سنة واحدة قابلة للتجديد بعد أن تثبت الدراسة الاجتماعية استحقاق الحالة للمساعدة بناءً على أن دخل الأسرة يقل عن الحد المين في سلم المساعدات والمقرر لعدد أفرادها. ويتم أيضاً تقديم هذه المساعدة للاجئين بعد خصم قيمة المساعدة التي يتلقونها من وكالة الغوث.

وبين الشكل (1) الفئات ذات الفقر التي تلقت مساعدة نقدية في الضفة الغربية وتلك التي تلقت مساعدة نقدية وعينية في قطاع غزة خلال شهر نيسان 1995. ويلاحظ بأن 37٪ من مساعدة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية، و 59٪ من تلك المساعدة في غزة تذهب إلى الأسر التي رب العائلة فيها امرأة. وتأتي في المرتبة الثانية، من حيث حصة المساعدة من كامل مساعدات الشؤون الاجتماعية، فئة كبار السن والتي تستفيد بما نسبته 30٪ و 15٪ من المساعدات في الضفة الغربية وقطاع غزة، على التوالي. ومن الجدير بالملاحظة هنا أن حصة فئة الأسر ذات الدخل المنخفض (من غير أن يكون هناك أسباب أخرى تستدعي مساعدتها مثل المرض، الإعاقة، وغيرها) من معونات الشؤون الاجتماعية لا تشكل أكثر من 1٪ في الضفة الغربية وأقل من ذلك في قطاع غزة. وبهذا فإنه يمكن اعتبار الأسر التي تتلقى مساعدة من برنامج الشؤون الاجتماعية فقيرة بشكل دائم.

2-4 العلاقة بين حجم الأسرة وقيمة المساعدة النقدية

من الواضح أنه كلما ازداد حجم الأسرة فإن مصاريفها تزداد إجمالاً، ولكن ليس بالضرورة بنفس نسبة الزيادة في حجم الأسرة. وقد طور الاقتصاديون وسائل لقياس نسبة الزيادة اللازمة في نفقات الأسرة بتغير عدد أفرادها بحيث تبقى الأسرة بنفس المستوى من الرفاه الاجتماعي. وقد اتضح وجود ما يسمى "وفورات الحجم" Economies of Scale فيما يتعلق بعدد أفراد الأسرة، أي أنه إذا تضاعف عدد أفراد الأسرة فإن الكلفة الضرورية لبقاء الأسرة على نفس المستوى الاقتصادي تزيد بأقل من الضعف⁸. وقد تم استخدام وفورات الحجم في تحديد برامج المساعدة في العديد من دول العالم.

ويتم عادة اشتقاق العلاقة بين تركيبة الأسرة وعدد أفرادها من ناحية وبين المبلغ الضروري للمحافظة على نفس المستوى الاقتصادي من ناحية أخرى من خلال تحليل التغيرات في نفقات الأسرة والمتواجدة في دراسة نفقات الأسرة. ويمكن القيام بهذا التحليل للأسرة الفلسطينية بعد إتمام دراسة نفقات الأسرة التي تقوم بها دائرة الإحصاءات الفلسطينية.

⁸ انظر عمل Angus Deaton الأستاذ في جامعة برنستون مثلاً في كتابه الذي يعد للنشر بعنوان

The Analysis of Household Surveys: Microeconomic Analysis for Development Policy, forthcoming.

وبتحليل العلاقة المستخدمة في مساعدة المحتاجين النقدية في الضفة الغربية وقطاع غزة، يتضح أن هناك علاقة ثابتة يتم بناء سلم المساعدات على أساسها. وقد بقيت هذه العلاقة شبه ثابتة خلال الفترة التي تتوفر لدينا معلومات عنها وهي 1987 - 1995، رغم التغيرات الكثيرة التي طرأت على القيمة المطلقة للمساعدة التي تحصل عليها أسرة من حجم معين. ويمكن التعبير عن هذه العلاقة بالفرض أن كلفة المعيشة الضرورية لأسرة من فرد واحد تعادل 100٪، وعليه فإن كلفة المعيشة للحفاظ على نفس المستوى الاقتصادي (وبالتالي قيمة المساعدة المالية) تزداد بنسبة 61٪ للفرد الثاني، و32٪ للفرد الثالث و21٪ للفرد الرابع و17٪ للفرد الخامس و14٪ للفرد السادس و12٪ للفرد السابع و10٪ للفرد الثامن و7٪ للفرد التاسع و6٪ للفرد العاشر. أما إذا أخذنا الأسرة من فردين كأساس 100٪ فستكون كلفة معيشة عائلة من فرد واحد 62٪، والعائلة من ثلاثة أفراد 132٪، من أربعة 160٪، من خمسة 186٪، من ستة 212٪، من سبعة 237٪، من ثمانية 260٪، من تسعة 279٪، ومن عشرة 298٪.

هذا ويبين المرفق (أ) أن هذه العلاقة هي المتبعة خلال أغلب الفترة من 1987-1995. ومن الواضح أن وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية قد استمرت بالاعتماد على سلم المساعدات المبين أعلاه.

3-4 تطور قيمة المساعدة النقدية للأسرة: 1987-1995

بعكس ثبات العلاقة النسبية بين عدد أفراد الأسرة وحجم المساعدة التي أشرنا إليها أعلاه فإن القيمة المطلقة للمساعدة المقدمة لأية أسرة قد شهدت تقلبات كثيرة خلال الفترة 1987-1995. وبالاعتماد على سلم المساعدات المعمول به في حينه، فإن عائلة مكونة من 5 أفراد تقاضت عام 1987 مساعدة نقدية قدرها 191 شيكل، بينما تقاضت نفس هذه العائلة 252 شيكل في شهر شباط 1994 و 289 شيكل في أيار 1995.

ويوضح المرفق (أ) المعلومات المتوفرة لهذه الدراسة فيما يخص سلم المساعدات النقدية الكاملة عن الفترة من كانون الثاني 1987 حتى أيار 1995 وذلك من خلال اثنا عشر جدولاً تغطي تلك الفترة. وتبين هذه الجداول حركة سلم المساعدات والتغير الحاصل على مقياس كلفة المعيشة حسب حجم الأسرة ونسبة الزيادة على المساعدة مع تغير عدد أفراد الأسرة، حيث يمكن ملاحظة الآتي:

- تغير قيمة المساعدة بين سلم وآخر بطريقة عشوائية وغير منتظمة، ويرجع هذا إلى أن حركة السلم ليس مردها التضخم المالي أو تغير في وضع الفقراء أو أي سبب موضوعي من هذا القبيل، بل هي انعكاس لحجم الميزانية المتوفرة للشؤون الاجتماعية. ففي الوقت الذي كانت فيه ميزانية الشؤون الاجتماعية مرتفعة انعكس هذا الوضع على قيمة المساعدة النقدية التي ارتفعت أيضاً والعكس صحيح.

- واكب التعديل في قيمة المساعدات تغير في عدد مرات تقديم المساعدة، فقد قامت مكاتب الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة بتقديم المساعدة على النحو التالي:
منتصف 1988 كانت المساعدة المادية تُقدم للمحتاجين مرة كل شهر.
منتصف 1988 - حزيران 1993 تم دفع المعونة مرة كل شهرين.
تموز 1993 - كانون ثاني 1994 عادت المكاتب إلى تقديم المساعدة بشكل شهري.
شباط 1994 - كانون ثاني 1995 قُدمت المساعدة مرة كل شهرين.
شباط 1995 - الآن، تُقدم المساعدة شهريا.

- على الرغم من أن هذه المعلومات تغطي الفترة من كانون ثاني 1987 وحتى أيار 1995 ألا أن هناك بعض الأشهر التي كان يتغير فيها السلم لفترة شهر واحد حيث كان يقل أو يرتفع ثم يعود إلى المستوى السابق. وفي بعض الأشهر لم تكن المساعدة تتوفر للمتفعين وذلك لعدم كفاية الميزانية، خاصة خلال فترة الانتفاضة.

- ليس هناك أي فرق في سلم المساعدات بين الضفة الغربية وقطاع غزة على الرغم من أن معدل الدخل في قطاع غزة اقل منه في الضفة الغربية.

يوضح الشكل (2) التغيرات في سلم المساعدات الاسمي خلال الفترة من 1987-1995 حسب حجم الأسرة في نقاط زمنية مختلفة. ويوضح الشكل التآرجح المستمر في هذا السلم وكذلك الانخفاض الملحوظ على قيمة المساعدة المقدمة لأية أسرة خلال فترة الانتفاضة، قياسا بالمساعدة المقدمة في شباط 1988. وقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية برفع قيمة هذا السلم من خلال تقديم المساعدة للمحتاجين بشكل شهري منذ كانون أول 1994، ومن ثم قامت بزيادة هذا السلم بنسبة 15٪ في بداية 1995.

ومع أن سلم المساعدات النقدية المعمول به حاليا هو نفسه المعمول به في شباط 1988 إلا أن ارتفاع الأسعار خلال هذه الفترة قد خفّض القيمة الفعلية للمساعدة بشكل كبير. ويوضح الشكل (3) القيمة الاسمية والقيمة الحقيقية للمساعدات النقدية (لأسرة من فرد واحد) مقدرة بمعدل أسعار 1987 كأساس لحساب القيمة الحقيقية. ومن الواضح أن القيمة الحقيقية للمساعدة قد هبطت كثيرا خلال الفترة من 1987-1995، وإن القوة الشرائية لقيمة المساعدة تقل عن نصف قيمتها في أوائل الانتفاضة. وللتدليل على الهبوط الكبير في القيمة الحقيقية للمساعدة النقدية للمحتاجين فقد قمنا بحساب السلم الذي يجب اعتماده في شهر شباط 1995 للمحافظة على القيمة الحقيقية لسلم المساعدات المعتمد في شباط 1988. وقد وجدنا أن المؤشر القياسي للأسعار الاستهلاكية قد ارتفع من 100٪ في شباط 1988 إلى 266٪ في شباط 1995، أي أن الأسعار ارتفعت بمقدار 166٪ خلال السبع السنوات الماضية. وعليه وللمحافظة على القيمة الشرائية لبلغ 96 شيكل والتي

كانت تقدم كمساعدة لأسرة من فرد واحد، فإن هذه الأسرة كان يجب أن تتقاضى مبلغ 256 شيكل في شباط 1995⁹. ومع أن هذه الأسرة حصلت على مبلغ 96 شيكل في شباط 1995، إلا أنها فعلياً تتقاضى 38٪ فقط من القيمة الحقيقية للمساعدة المقدمة قبل سبع سنوات.

4-4 حجم الاستفادة من برنامج الشؤون الاجتماعية

قدمت وزارة الشؤون الاجتماعية في نيسان 1995 المساعدة النقدية إلى 18,482 أسرة فقيرة في الضفة الغربية وقطاع غزة بميزانية شهرية مقدارها 1.9 مليون شيكل، منها 9,031 أسرة في الضفة الغربية (37,658 فرد) و 9,451 أسرة في غزة (34,680 فرد). بالإضافة إلى ذلك، تقدم وزارة الشؤون الاجتماعية التأمين الصحي فقط إلى 713 أسرة فقيرة في غزة (2,435 فرد)، وإلى ما يقدر بـ 1,608 أسرة في الضفة الغربية (6,703 فرد). كما تقدم وزارة الشؤون الاجتماعية مساعدات تموين فقط إلى 748 أسرة في غزة (4,343 فرد). وبهذا يكون إجمالي الأسر الفقيرة المستفيدة من برنامج الشؤون الاجتماعية في شهر نيسان 1995 يساوي 10,639 أسرة فيها 44,361 فرد في الضفة الغربية و 10,912 أسرة فيها 41,458 فرداً في قطاع غزة. ويعادل عدد المستفيدين من هذا البرنامج ما نسبته 1.9٪ و 4.6٪ من السكان¹⁰ في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي.

هذا ولا يوجد لدينا سلسلة زمنية طويلة ومتسقة عن عدد المستفيدين من برنامج الشؤون الاجتماعية على مستوى الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن الشكّلين (4) و (5) يوضحان التطور في عدد المستفيدين من المساعدات النقدية والعينية في منطقتي نابلس وبيت لحم في الضفة الغربية على مدى 10 سنوات. هذا وقد ازداد عدد المحتاجين والمستفيدين من برنامج الشؤون الاجتماعية في منطقة بيت لحم بمعدل 9.4٪ في السنة خلال الفترة 1986-1995، وفي منطقة نابلس بمعدل 8.2٪ في السنة خلال الفترة 1985-1995. ومن الواضح أن الزيادة خلال هذه الفترة في عدد الفقراء الدائمين والذين يستفيدون من برنامج الشؤون الاجتماعية قد ازداد بنسبة أكبر بكثير من نسبة زيادة السكان خلال نفس الفترة. ومن الواضح أن لفترة الانتفاضة وسوء الأوضاع الاقتصادية إجمالاً منذ عام 1987 سبب مباشر في زيادة عدد المحتاجين، إذ وصلت نسبة الزيادة السنوية في عدد المحتاجين إلى 17٪ في منطقة بيت لحم و 14٪ في منطقة نابلس خلال الفترة 1987-1991. وتعتبر هذه نسبة عالية جداً للزيادة في عدد المحتاجين في أي مجتمع.

⁹ القيمة الحقيقية لمساعدة شباط 1988 بأسعار شباط 1995 هي: 256 شيكل لأسرة من فرد واحد؛ 410 و 540 و 655 و 761 و 871 و 974 و 1065 و 1145 و 1227 شيكل لاسر بأعداد أفرادها: 2 و 3 و 4 و 5 و 6 و 7 و 8 و 9 و 10 أفراد على التوالي.

¹⁰ أرقام السكان هذه تم الحصول عليها من سلسلة معلومات مركز الإحصاء الفلسطيني، ديمغرافية الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، كانون أول 1994.

أما بالنسبة للطلبات الجديدة المقدمة لدائرة الشؤون الاجتماعية في كل من منطقتي بيت لحم ونابلس والتي تمثل إلى حد كبير الزيادة في حدة الفقر التي تدفع بدورها الفقراء والمحتاجين إلى التقدم بطلب إعانة فقد ازدادت بشكل واضح خلال فترة الانتفاضة. ففي نابلس ازداد عدد الطلبات سنة 1990 بنسبة قدرها 56%. أما في منطقة بيت لحم، فقد ازداد عدد الطلبات في نفس السنة بنسبة 37%.

5- برنامج وكالة الغوث

تقوم وكالة الغوث منذ عام 1950 بمساعدة اللاجئين الفلسطينيين في تغطية احتياجاتهم الغذائية عن طريق تقديم مواد غذائية بشكل منتظم، وتشمل هذه المساعدات اللاجئين المسجلين والمتواجدين في الضفة الغربية، قطاع غزة، الأردن، سوريا ولبنان. ولكن في العام 1982 تم إيقاف برنامج المساعدة العامة الغذائية للاجئين المسجلين واستبدل بمساعدة موجهة فقط للمحتاجين منهم أو ما يسمون بـ "الحالات الاجتماعية الصعبة" الذي أصبح يشكل الجزء الأساسي من المساعدة الموجهة للفقراء مباشرة. إضافة إلى ذلك فقد استحدثت وكالة الغوث عام 1989 برنامجاً للمساعدة الطارئة في لبنان والأراضي المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة) يقدم مساعدات عينية ونقدية بكميات متفاوتة تعتمد على الحاجة الطارئة.

من هنا نجد أن برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة موجه فقط للأسر الفقيرة اللاجئة وغير القادرة على كسب عيشها بنفسها، والشرطان الأساسيان للاستفادة من هذا البرنامج هما افتقار الأسرة اللاجئة للذكر بالغ (يتراوح عمره ما بين 18 و60 سنة) وقادر على العمل وان لا تتجاوز جميع مصادر الدخل للأسرة ثلثي أدنى راتب في وكالة الغوث في منطقة عملها¹¹. ومن الواضح أن هذه القاعدة العامة للاستفادة من البرنامج تجعله موجهاً لمعالجة مشاكل الفقر الدائم بين اللاجئين وان هذا البرنامج غير مناسب لتخفيف حدة الفقر المؤقت الناجم عن تقلبات سوق العمل في ظل التغيرات الاقتصادية والسياسية التي يشهدها الاقتصاد الفلسطيني. ويبين الشكل رقم (6) حالات الأسر ذات الفقر الدائم وغير القادرة على كسب عيشها بنفسها في كل من قطاع غزة والضفة الغربية لشهر آذار 1995. ويلاحظ أن الحالات السائدة هي تلك التي يكون رب الأسرة فيها في مرحلة الشيخوخة أو مصاب بمرض يجعله غير قادر على الكسب أو أن يكون رب الأسرة امرأة بسبب وفاة الزوج أو بسبب الطلاق أو غير ذلك من الأسباب.

وتتمثل الاستفادة الأساسية للأسر التي تنتفع من هذا البرنامج في المساعدة العينية المكونة من مواد غذائية تهدف إلى توفير الحد الغذائي الأدنى والمتمثل في 1800 سعر حراري يوميا، والتي تغطي الاحتياجات اللازمة من الكربوهيدرات والبروتين، ولكن ينقصها المواد الطازجة من الخضار والفواكه¹². أما المواد التي

¹¹ تم رفع الحد الفاصل لمحمل الدخل الذي يؤهل الأسرة للاستفادة من هذا البرنامج من نصف أدنى راتب إلى ثلثي أدنى راتب في الوكالة ابتداءً من شهر كانون الثاني 1994.

¹² إلا أن وكالة الغوث تتوقع من المستفيدين من البرنامج أن يقوموا ببيع جزء من المواد الغذائية مقابل شراء خضار وفواكه للتعويض عن النقص في الفيتامينات والأملاح المعدنية.

تقدم شهريا للفرد فتكون من ¹³: 10 كيلو غرام من الطحين، كيلو غرام من الأرز، كيلو غرام من السكر، 750 غرام من الزيت النباتي، 750 غرام من السردين، 500 غرام من البقوليات، 440 غرام من رب البندورة، 500 غرام من الحليب المجفف.

وتساوي قيمة المساعدة التي تستلمها الأسرة الواحدة عدد أفرادها الذين تتجاوز أعمارهم السنة مضروبا بقيمة المساعدة للفرد كما هي مذكورة أعلاه¹⁴. وبهذا فإن العلاقة طردية ومباشرة بين قيمة المساعدة وعدد أفراد الأسرة الواحدة، بعكس برنامج الشؤون الاجتماعية والذي تزداد المساعدة فيه حسب حجم الأسرة ولكن بقيمة متناقصة لاعتبارات وفورات الحجم في تغطية كلفة المعيشة. أن هذا الاختلاف في معاملة حجم الأسرة طبعي ومنطقي، إذ أن مساعدة وكالة الفوث ضمن "برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة" يركز على الاحتياجات الغذائية فقط، وهذه الاحتياجات تتناسب عادة مع عدد أفراد الأسرة. أما بالنسبة لبرنامج الشؤون الاجتماعية والذي يقدم مساعدة نقدية تهدف إلى تغطية مختلف احتياجات الأسرة بما فيها المسكن وغير ذلك فنجد أنه من الطبيعي أن تزداد المساعدة للأسرة حسب حجمها ولكن بقيمة متناقصة.

هذا وتستفيد الأسر المسجلة في هذا البرنامج من مزايا أخرى مثل التأمين الطبي بمعدل 90٪ من النفقات في المستشفيات (بدلا من 50٪ لبقية اللاجئين المسجلين)، وتتم مساعدة بعض الحالات الاجتماعية الصعبة بمساعدات نقدية بسيطة بمعدل 200 دولارا في حالات طارئة¹⁵، وكذلك فإن أفراد هذه الأسر يتمتعون بأولوية في الدخول لبرامج التدريب التي تزودهم بالمهارات اللازمة لكسب عيشهم.

وفي شهر حزيران 1995، استفادت 8,399 أسرة في الضفة الغربية و 12,917 أسرة في قطاع غزة من برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة، بمجموع 21,316 أسرة في المنطقتين. وتكون هذه الأسر من 31,042 فرد في الضفة الغربية و 61,965 فرد في قطاع غزة بمجموع 92,989 فرد. وتعادل نسبة المستفيدين من هذا البرنامج 2.4٪ و 7.0٪ من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي¹⁶. إذا نظرنا إلى نسبة الأسر المستفيدة من هذا

¹³ من ناحية إدارية يتم توزيع مخصصات الأسر المستفيدة مرة كل شهرين.

¹⁴ يتم تقديم مساعدات غذائية خاصة ضمن برنامج الحوامل والرضع للأسر التي تحوي حوامل أو أطفالا دون السنة.

¹⁵ تعطى المساعدة النقدية لبعض الأسر منذ كانون الثاني عام 1994 عوضا عن المساعدات العينية المتمثلة في الملابس والبطانيات التي كانت سائدة قبل ذلك.

¹⁶ حسب هذه النسبة مع الأخذ بعين الاعتبار أن المساعدة لا تقدم في مدينة القدس العربية.

البرنامج إلى مجمل الأسر اللاجئة المسجلة في هذه المناطق فتصل إلى 6.4 % في الضفة الغربية و 8.6 % في قطاع غزة .

أما إذا نظرنا إلى السلسلة الزمنية للمستفيدين من هذا البرنامج (في جدول 3) فنلاحظ أمرين أساسيين، الأول هو أن هناك تقلبات شهرية في عدد المستفيدين وتنتج هذه أساساً عن إضافة بعض الأسر المؤهلة للاستفادة من البرنامج وعن قطع المساعدة عن أسر أخرى تصبح غير مؤهلة لذلك لأنها أصبحت لا تفي بالشروط المطلوبة، إما لبلوغ ذكر فيها سن الثامنة عشر، أو لتخرجه من المعهد التعليمي أو لمرور فترة ستة أشهر على خروج الذكر المعيل من السجن. هذا ووصلت نسبة الأسر التي أضيفت إلى هذا البرنامج في الضفة الغربية خلال عام 1994 ما معدله 11.4 % من الأسر المستفيدة من البرنامج خلال نفس الفترة، وفي نفس الفترة فقدت 10.1 % من الأسر تأهيلها للاستفادة من هذا البرنامج. ويؤدي تعارض هذين العاملين إلى ثبوت نسبي في مجمل المستفيدين من هذا البرنامج.

أما الأمر الثاني الملاحظ في جدول (3) فهو التغير الضئيل في عدد المستفيدين من برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة برغم التقلبات الاقتصادية الكبيرة التي شهدتها الوضع الفلسطيني خلال الفترة الماضية منذ انعقاد مؤتمر مدريد للسلام. وتعود قلة التقلب في أعداد المستفيدين من البرنامج إلى شروط البرنامج والتي تجعلها موجهة لتخفيف حدة الفقر الدائم الناجم عن عدم المقدرة على الكسب، وهو الوضع الذي لا يتأثر كثيراً بالتقلبات الاقتصادية، ولتعذر استفادة الأسر التي تعاني من البطالة من هذا البرنامج.

إلا أن أحد المؤشرات التي يمكن الاستفادة منها، ولو بشكل محدود، للتدليل على اثر التقلبات الاقتصادية على أوضاع المحتاجين هي أعداد الأسر التي تقدم طلبات للاستفادة من هذا البرنامج، وهذا مبين في شكل (7) للاجني الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن الواضح وجود تقلبات أكبر بكثير في هذا الشكل من تلك المبينة في جدول (3) إلا أن الأمر الأكثر أهمية هو الارتفاع الملحوظ في أعداد المتقدمين بطلبات للاستفادة من برنامج وكالة الغوث "للحالات الاجتماعية الصعبة" منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. ويمكن اعتبار هذه الزيادة دليلاً على الصعوبات الكثيرة التي واجهت الاقتصاد الفلسطيني منذئذ.

6- برامج الجمعيات الخيرية غير الحكومية

يتميز المجتمع الفلسطيني بكثرة المؤسسات الطوعية الموجهة للخدمة العامة. وبالإضافة للتكافل الاجتماعي، أي مساعدات الأقارب والأصدقاء والجيران، تشكل الجمعيات الخيرية إحدى دعائم شبكة الرعاية الاجتماعية لحماية الفقراء والمحتاجين. وكما توجد صعوبة في توفر معلومات دقيقة وشاملة عن مدى التكافل الاجتماعي فإنه لمن الصعوبة بمكان حصر عمل وفعالية نشاط الجمعيات الخيرية لكثرة عددها وتنوع نشاطها وتقلب اتجاهاتها. وكمثال على ذلك، فإن اتحاد الجمعيات الخيرية في القدس يشتمل على 160 جمعية خيرية منها 43 جمعية تعمل في مجال الرعاية الاجتماعية عن طريق تقديم "مساعدات نقدية وعينية"، وتوزع هذه الجمعيات الأخيرة كالتالي: 21 جمعية في مدينة القدس وضواحيها، 12 جمعية في منطقة بيت لحم بما فيها بيت جالا وبيت ساحور، و8 جمعيات في رام الله وجمعيتان في اريحا. وقد تكون منطقة وسط الضفة الغربية (مثلة في محافظة القدس) تحتوي على نسبة أعلى من غيرها من الجمعيات الخيرية، إلا أن هذه الكثرة في الجمعيات ذات النشاط الموجه للرعاية الاجتماعية تدل على مدى تنوع وتعقيد الشبكة الخاصة التي تساعد المحتاجين. ولهذا السبب لن نتطرق إلى دراسة شاملة لنشاط هذه المؤسسات، بل سيتم التركيز على نشاط بعض الجمعيات بهدف التذليل على طبيعة عمل الجمعيات الخيرية.

1-6 لجان الزكاة

تمثل لجان الزكاة المختلفة في المدن الفلسطينية إحدى أهم مؤسسات الرعاية الاجتماعية، إذ تعمل كحلقة وصل بين المتبرعين المحليين و المحتاجين وكذلك يقوم بعضها بنشاط لتوفير الموارد الخارجية لتمويل برامج الرعاية الاجتماعية المختلفة. وإجمالاً، فإن لجان الزكاة تخدم المناطق المحلية المتواجدة فيها، ويبقى التنسيق بين لجان الزكاة في المدن المختلفة ضعيفاً جداً. وبتأسيسها عام 1977، فإن لجنة زكاة نابلس هي أول لجنة تُؤسس في الضفة الغربية وقطاع غزة، ويسود انطباع بين العاملين في مجال الرعاية الاجتماعية أنها أكثر لجان الزكاة فعالية. ولهذا فسنركز في هذا العرض على نشاط هذه اللجنة.

وتقوم لجنة زكاة نابلس بجمع مواردها من أموال الزكاة في منطقة عملها بالإضافة إلى المساعدات الأخرى التي يقدمها أهل المنطقة والمساعدات الخارجية التي يتم تحصيلها من الأردن ودول الخليج، وتقوم هذه اللجنة بالإشراف على مشاريع عدة منها التأهيلية والتنموية مثل صناعة النسيج، تربية الأبقار والأغنام والنحل بالإضافة إلى مستوصف صحي. وينقسم برنامج مساعدة الفقراء إلى ثلاثة أجزاء، فهناك الأسر التي تحصل على مساعدة منتظمة من لجنة الزكاة وبشكل شهري بعد التأكد من احتياجاتها حسب قواعد أو شروط معينة،

وهناك برنامج المساعدات الضرورية الذي يقدم مبالغ بسيطة لكل من يتقدم بطلب في ظل الظروف الصعبة التي تعيشها المنطقة، وأخيراً فإن لجنة الزكاة تساعد الأسر الفقيرة من خلال تقديم مساعدات شهرية لأيتام متواجدين في هذه الأسر. وبالإضافة إلى المساعدات النقدية التي تحصل عليها الأسر المحتاجة، فإن لجنة الزكاة تقدم مساعدات عينية تتمثل في تقديم المساعدة للعلاج لدى مستوصف لجنة الزكاة أو التأمين الصحي لدى الحكومة للأسر التي يعاني أفرادها من أمراض يكلف علاجها مبالغ طائلة، أو المساهمة في دفع أقساط طلاب المدارس والجامعات للفقراء، أو توزيع المواد الغذائية (الطحين، الأرز، السكر، الحليب، لحوم الأضاحي، وغيره) التي تحصل عليها اللجنة أما من برامج الرعاية الاجتماعية مثل وكالة الغوث أو دائرة الشؤون الاجتماعية أو من الناس في مواسم الأعياد والأضاحي. ويقدر المسئولون عن لجنة زكاة نابلس بأن قيمة المساعدات العينية المقدمة للفقراء تعادل تقريباً قيمة المساعدات النقدية التي تحصل عليها الأسر الفقيرة بشكل دوري.

وللاستفادة من برنامج المساعدات الشهرية المنتظمة، يشترط أن يقل دخل الأسرة الفقيرة عن حد فقر متشدد يقارب 15 ديناراً للفرد شهرياً علاوة على عدم وجود دلالات رفاهية أخرى تبطل وضع الفقر مثل تلفون، تلفزيون ملون، فيديو، ثلاجة حجم كبير، أو طقم جلوس فاخر، والاستعانة بشهادة وجهاء الحي على أنه لا يوجد معيل للأسرة في الخارج. ويبدو أن لجنة الزكاة تستخدم المعلومات المتوفرة لها بطريقة فعالة، إذ تستحوذ على معلومات مباشرة من الأسرة والباحثة الاجتماعية وأهل الحي، مما يجعل حصول أسرة غير مستحقة على مساعدة أمراً صعباً للغاية. وفي 20٪ من الحالات المستفيدة تبادر لجنة الزكاة إلى مساعدة أسرة لم تقم بتقديم طلب للمساعدة وذلك بناء على توجيه من أهل الحي الذي تعيش الأسرة الفقيرة فيه. أما قيمة المساعدة الأساسية النقدية فتبلغ 5 دنائير لرب الأسرة و 4 دنائير للزوجة و 3 دنائير لكل فرد شهرياً.

أما بالنسبة لعدد الأسر المستفيدة من المساعدات المالية من لجنة زكاة نابلس فقد تجاوزت الألفي أسرة خلال السنوات الخمس الماضية. حيث وصلت إلى 2,316 أسرة في شهر آذار 1995، وتتواجد هذه الأسر في منطقة لواء نابلس (حسب التعريف الأردني) والتي تشمل مدينة نابلس وقراها ومخيماتها الخمسة. بالإضافة إلى ذلك، فإن برنامج مساعدة الأيتام قد ساعد 1,031 يتيماً ينتمون إلى عائلات فقيرة يصل عددها إلى حوالي 930 أسرة في مناطق مختلفة، تقطن 700 أسرة منها في منطقة لواء نابلس. أما برنامج المساعدات الفورية فقد استفاد منه 550 حالة في شهر آذار 1995. وبهذا يكون عدد الأسر الفقيرة المستفيدة من البرامج المختلفة للجنة زكاة نابلس يعادل 3,566 أسرة في شهر آذار 1995.

ومن أجل التعرف على حدة الفقر في منطقة نابلس، علينا معرفة حجم المساعدة التي تقدمها المؤسسات الأخرى ومدى الاستفادة بعض الأسر من أكثر من برنامج للمساعدة. فقد بلغ عدد المستفيدين من برنامج الشؤون الاجتماعية الحكومي في شهر آذار 1995 ما يعادل 1,813 أسرة بينما بلغ عدد المستفيدين من

برنامج الحالات الصعبة لوكالة الغوث ما يقارب 1,938 أسرة حسب تقديرنا¹⁷. ويقدر المسئولون عن برنامج الشؤون الاجتماعية في نابلس أن 5٪ من الأسر المستفيدة من هذا البرنامج تستفيد أيضا من مساعدة وكالة الغوث، أي بما يعادل 90 أسرة. أما حسب تقديرات الشؤون الاجتماعية ولجنة زكاة نابلس فإن متوسط عدد الأسر المستفيدة من البرنامج يعادل 550 أسرة. ويقدر المسئولون عن لجنة زكاة نابلس أن 300 أسرة تستفيد من مساعدتها بالإضافة إلى مساعدة وكالة الغوث. وعليه فإن إجمالي عدد الأسر المستفيدة من برامج الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث ولجنة زكاة نابلس يعادل 6,377 أسرة في منطقة نابلس بدون حساب نفس الأسرة أكثر من مرة.

ومن الضروري أن نلاحظ أن المساعدات التي تقدمها لجنة زكاة نابلس ترفع من عدد المحتاجين المنتفعين بمقدار 74٪ بالمقارنة بمجمل المستفيدين من برنامج الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث مجتمعين. وتشكل هذه الزيادة حجم الفقر الذي استطاعت لجنة الزكاة معالجته حيث لم تتمكن البرامج الرسمية لوكالة الغوث أو الشؤون الاجتماعية من ذلك. وإذا اعتبرنا المساعدة الفورية التي تقدمها لجنة الزكاة كوسيلة لمواجهة تقلبات سوق العمل قصيرة الأمد، فإن 85٪ من مساعدات لجنة الزكاة موجهة لأسر محتاجة للمساعدة بشكل دوري. وعليه فإن مجمل حالات الوكالة والشؤون الاجتماعية ستزداد بنسبة 63٪ عن وضعها الحالي لو تم تخفيف شروط هذين البرنامجين. ومما لا شك فيه أن هذه التقديرات متحفظة ومتدنية لأنها تفترض أن جميع الأسر الفقيرة والمحتاجة في منطقة نابلس يتم تغطيتها من قبل أحد البرامج الثلاث المذكورة أعلاه.

وبما أن برنامج المساعدات الفورية للجنة زكاة نابلس يقدم المساعدة لكل من يطلبها، بشرط أن لا يكون من المنتفعين المنتظمين من لجنة الزكاة وبأن لا يحصل على هذه المساعدة أكثر من مرة في الشهر¹⁸، فإن الطلب على هذا النوع من المساعدة يدل على التقلبات في حاجة الفقراء الناجمة عن تقلبات سوق العمل. وعليه فيمكن استخدام التغيرات في عدد الأسر المستفيدة من هذا البرنامج للتدليل على وضع سوق العمل وتأثير ذلك على مدى الفقر والحاجة في المجتمع الفلسطيني. ويوضح شكل (8) أن هناك زيادة واضحة في عدد المستفيدين من برنامج المساعدات الفورية مما يدل على الضعف المطرد في سوق العمل في الفترة التي تلت استلام السلطة الوطنية الفلسطينية مسئولياتها في صيف 1994، إذ زاد عدد المستفيدين من هذه المساعدة في

¹⁷ تم هذا التقدير على افتراض أن نسبة المستفيدين في مخيمات نابلس من برنامج الحالات الصعبة إلى السكان المسجلين هي نفس النسبة للإجثي جنين وطولكرم، وعلى أساس نمو عدد الأسر المستفيدة من البرنامج بمعدل 2٪ بين آذار وحزيران 1995. كان عدد الأسر المستفيدة من هذا البرنامج 3,622 أسرة في نابلس وجنين وطولكرم حسب إحصائيات وكالة الغوث المقدمة في UNRWA, Registration Statistical Bulletin for the Second Quarter 1995 (2/95).

¹⁸ تتراوح قيمة المساعدة الفورية ما بين 5 و 40 ديناراً أردنياً، وضالة هذا المبلغ تبين للجنة الزكاة أن طالب هذه المساعدة هو فعلاً محتاج ولا داعي للتأكد من صحة ادعائه.

أيار 1995 بنسبة 63٪ عن عدد المستفيدين في تموز 1994. وهذه الزيادة في الفقر المؤقت الناجم عن انعدام وتقلب فرص العمل مماثلة للزيادة التي لاحظناها في عدد المتقدمين للاستفادة من برنامج وكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة في نفس الفترة.

2-6 مؤسسات أخرى في مجال مساعدة الفقراء

هناك العديد من المؤسسات الخيرية غير الحكومية الفاعلة في مجال مساعدة الفقراء، وبعض هذه المؤسسات تعمل في الأراضي الفلسطينية منذ فترة طويلة. ونذكر هنا أمثلة عن نشاط بعض الجمعيات الخيرية في مجال مساعدة الفقراء :

- مساعدة المحتاجين من أسر الشهداء والأسرى في مختلف أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة.
- مساعدة الأسر الفقيرة من خلال برنامج "التبني عن بعد" لأحد أطفالها ، بحيث تستلم الأسرة مبلغا شهريا يتراوح ما بين 30-40 دينار عند بعض الجمعيات، ويصل إلى 85 دولار عند جمعيات أخرى.
- مساعدة الأرمال والفقيرات اللواتي تجاوزن الستين عاما بمبلغ يصل إلى 150 شيكل شهريا .
- مساعدات عينية عبارة عن سلة غذائية للأسرة المحتاجة في فترة الأعياد، إذ تبلغ القيمة النقدية للمساعدة 25-30 دولار.
- مساعدة نقدية غير منتظمة في حالة احتياج الأسرة الفقيرة للعناية الطبية أو الخدمات التعليمية .

تتنوع نشاطات الجمعيات الخيرية، فبعضها يقتصر على منطقة عمله والآخر ينشط في مختلف الأراضي الفلسطينية، وبعضها يساعد فقط الأسر التي لا تتلقى أي مساعدة من برامج أخرى بينما تقوم بعض الجمعيات بدعوة مستفيديها لاستلام معونتهم من مؤسسات أخرى. إلا أن أحد أهم الخصائص المشتركة بين هذه الجمعيات هي ضعف الموارد في السنين الماضية وخاصة بعد حرب الخليج، ومن الواضح أن المؤسسات الخيرية الطوعية لا تستخدم كوسيلة رئيسية من قبل برامج الدول المانحة لمساعدة المحتاجين، إذ أن التوجه هو لاستخدام المؤسسات الرسمية مثل وزارة الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث. إلا أن هذا الاستنتاج لا ينطبق مثلا على لجنة زكاة نابلس والتي تعتمد على الموارد المحلية الفلسطينية لتمويل نشاطها بالإضافة إلى الموارد الفلسطينية والعربية من الخارج. وبهذا يمكننا القول أن المؤسسات الخيرية التي اعتمدت أساسا على الموارد الخارجية لتمويل نشاطها تواجه أزمات مالية في الوقت الحاضر، بعكس المؤسسات الرسمية والبرامج الطوعية المعتمدة على الموارد المحلية بشكل كبير.

7- حجم الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة

من الواضح أن المنهجية المتبعة في هذه الدراسة والتي تدرس أوضاع الفقر من خلال مؤسسات الرعاية الاجتماعية بدلا من تحليل دراسة نفقات ودخل الأسرة ستؤدي إلى إيجاد أرقام لحجم الفقر اقل من واقع حجم الفقر، وبهذا فإن تقديراتنا تشكل حدا أدنى لمدى انتشار الفقر. بالإضافة إلى ذلك فإن البرامج الرئيسية لمساعدة الفقراء تركز مساعدتها على الفقراء الدائمين غير القادرين على كسب عيشهم. لذا فإن حجم ظاهرة الفقر سيكون بالتأكيد أكثر من الخلاصة المذكورة هنا وذلك بسبب ضعف سوق العمل خلال الفترة الأخيرة الناجم عن الاغلاقات الإسرائيلية للأراضي الفلسطينية أمام العمال الفلسطينيين والبضائع الفلسطينية.

و يلخص الجدول (4) عدد الفقراء الذين يستفيدون من المساعدات المقدمة من برنامج الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث في منتصف 1995. وبناء على تقدير العاملين في المؤسسات فإن 5% من الأسر تستفيد من البرنامج معا، وهذا يجعلنا نستنتج أن هناك 41,795 أسرة تستفيد من برامج الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة وان عدد أفراد هذه الأسر يصل إلى 174,355 شخصا. إلا أن دراسة نشاط لجنة زكاة نابلس أوضحت أن هذه اللجنة تساعد عائلات لا تحصل على أية مساعدة من هذين البرنامجين يبلغ عددها ما يعادل 74% من المستفيدين من كلا البرنامجين الآخرين. وبتعميم هذه النتيجة على مجمل الضفة الغربية وقطاع غزة فيمكننا القول أن عدد الفقراء يزيد بمقدار 74% عن مجمل المستفيدين من برنامجي وكالة الغوث والشؤون الاجتماعية. ولهذا فإن جدول (4) يوضح أن عدد الفقراء بناء على هذه الفرضية يصل إلى 128 ألف شخص في الضفة الغربية و 175 ألف شخص في قطاع غزة بمجمل 303 آلاف فقير.

وإذا أخذنا إحصائيات سكان الضفة الغربية وقطاع غزة¹⁹، فإننا نستنتج أن نسبة الفقر التي تم احتسابها بهذه الطريقة تصل إلى 10% في الضفة الغربية و 20% في قطاع غزة أي بمعدل 14% في المنطقتين معا.

ويجب اعتبار نسبة الفقر التي تم استخلاصها كحد أدنى لنسبة الفقر الواقعية لوجود اعتبارات مختلفة نلخصها كما يلي:-

أولا : إن المؤسسات التي جمعنا أرقام مستفيديها تستخدم شروطا متشددة جدا للارتفاع منها.

¹⁹ اخذت الأرقام من ديمغرافية الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة دائرة الإحصاء المركزية (مركز الإحصاء الفلسطيني) ، ديسمبر 1994. عدلت هذه الأرقام لمنتصف 1995 بفرض نسبة نمو سكاني قدره 5% في قطاع غزة 3,5% في الضفة الغربية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن برامج الشؤون الاجتماعية والوكالة لا تشمل القدس الشرقية.

ثانياً : أن الفرضية في احتساب حجم الفقر في منطقة نابلس هي أن جميع الفقراء في تلك المنطقة يستفيدون من مساعدة الشؤون الاجتماعية أو وكالة الغوث أو لجنة الزكاة. ومن الواضح أن هناك العديد من المحتاجين الذين لا يتلقون أي عون من هذه المؤسسات إما لتلقيهم المساعدة من مؤسسات خيرية أخرى نشيطة في نابلس أو لعدم تلقيهم أي نوع من المساعدة المنظمة. ولذا فإن حجم الفقر الذي يتم تقديره في الضفة الغربية وقطاع غزة مستخدمين نموذج نابلس، يمثل حداً أدنى للفقر المنتشر هناك.

ثالثاً : تركز المؤسسات التي حللنا نشاطها على معالجة الفقر الدائم الناجم عن عدم وجود القدرة على كسب العيش، ومع أن برنامج لجنة زكاة نابلس بتقديمه المساعدات الفورية لكل من يطلب يؤدي إلى حصر المحتاجين بشكل متقلب، فإن ظروف سوق العمل المتقلب منذ قيام السلطة الوطنية قد أدت إلى وجود مجموعة من الفقراء الذين يزداد فقرهم ويخف حسب العرض والطلب في سوق العمل. ولهذا فإن أسلوب التحليل غير كاف لمعرفة حجم الفقر الناجم عن تقلبات سوق العمل، والذي لا بد وأن حجمه كبير في الوقت الراهن.

إلا أن استنتاجنا بوجود نسبة فقر تصل في حدها الأدنى إلى 14% في الضفة الغربية وقطاع غزة مهم بحد ذاته. ونأمل بتحسين هذا المقياس بعد توفر المعلومات التفصيلية التي تقوم دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية بجمعها عن دراسة نفقات ودخل الأسرة.

8- الخلاصة والاستنتاجات

لا بد وان تكون معالجة مشكلة الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة من أهم أولويات متخذي القرار الفلسطيني. فقد حاولنا في هذه الدراسة أن نحدد بعض المعالم الرئيسية لأوضاع الفقر ضمن المعطيات والتي من أهم سماتها عدم توفر المعلومات الكافية على مستوى مسح اسري دقيق وشامل لنفقات ودخل الأسرة. وستوفر المعلومات الكافية بعد اكتمال دراسة نفقات ودخل الأسرة التي تتم عن طريق مسح اسري ممثل للمجتمع الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة والذي تقوم به حاليا دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية. ولكن وضمن إطار المعلومات المتوفرة، استبطعنا استنتاج أمور عدة متعلقة بوضع الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة، وسنلخص أهمها في النقاط التالية:

- ضمن الافتراض أن المفهوم المناسب لخط الفقر هو مفهوم مبني على احتياجات الأسر الأساسية، فقد استنتجنا أن خط الفقر المناسب في مجتمع الضفة الغربية وقطاع غزة يصل إلى 500 دولار للفرد في السنة بحده الأدنى و 650 دولارا للفرد في السنة في حده الأعلى.

- ان مستوى خط الفقر الفلسطيني يدل على انه بإمكان الأسرة الفلسطينية أن تغطي جزءا كبيرا من الحد الأدنى من احتياجاتها الأساسية إذا كان أحد أفرادها يعمل بصورة منتظمة مقابل الأجور السائدة في المنطقة. وهذا يدل على أن الفقر ناجم أساسا إما عن انعدام أية قدرة للعمل لدى الأسر (الفقر الدائم) أو بسبب البطالة المتفشية والمتقلبة في سوق العمل والتي تمنع الأسر الفقيرة من الحصول على الأجور الكافية لتغطية احتياجاتها المعيشية.

- ان البرامج الرئيسية لمعالجة الفقر مثل برامج وزارة الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث موجهة أساسا لمعالجة الفقر الدائم لدى الأسر غير القادرة على كسب عيشها. أما الأسر التي ينجم فقرها أساسا عن البطالة فلا يوجد برنامج منظم ومستقر لمعالجة احتياجاتهم الأسرية. ومع أن برامج التشغيل المتواجدة في قطاع غزة تعمل بهذا المجال إلا أن هذه البرامج مؤقتة وحديثة العهد وتحتاج لتقييم جدي.

- ان قيمة المساعدة التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية للمحتاجين قد ازدادت مؤخرا عما كان يقدمه البرنامج مباشرة قبل استلام السلطة الوطنية هذا المجال، إلا أن القيمة الحقيقية للمساعدة تقل عن نصف ما كان يحصل عليه المتفعون قبل الانتفاضة.

• تختلف البرامج المتعددة في أسلوب مساعدة المحتاجين، إذ يركز بعضها على المساعدة النقدية بينما يتجه الآخر للمساعدة العينية كوسيلة أساسية لمساعدة المحتاجين. كذلك تختلف البرامج بالنسبة لحجم الأسرة وقيمة المساعدة، فعلاقة المساعدة بعدد أفراد الأسرة قد تكون طردية مثل برنامج وكالة الغوث للحالات الصعبة وقد تكون غير طردية وتزداد بنسبة أقل من زيادة عدد أفراد الأسرة مثل برنامج وزارة الشؤون الاجتماعية. ومن الواضح أن النظرية والتحليلات الاقتصادية تركز على النجاعة الأكبر للمساعدة النقدية بالمقارنة مع المساعدة العينية للفقراء، وكذلك على عدم الحاجة الزيادة المطردة في المساعدة مع عدد أفراد الأسرة.

• إن مساعدات لجنة زكاة نابلس تدل على وجود محتاجين مستحقين للمساعدة بزيادة تبلغ 74٪ على الأقل عن الأعداد التي تساعدتها برامج الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث مجتمعة.

• إذا تم تطبيق النسبة السابقة الذكر على أرقام الذين يتلقون المساعدة من برنامجي الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث فنستنتج أن الحد الأدنى للفقير يصل إلى 10٪ من سكان الضفة الغربية و 20٪ من سكان قطاع غزة، بمعدل يصل إلى 14٪ في المنطقتين.

• إذا اعتبرنا أعداد المتقدمين لطلب المساعدة كمؤشر على سوء الوضع الاقتصادي وانتشار البطالة والفقير الناجم عن ذلك، فإن الأرقام المبنية على أعداد المتقدمين للمساعدة لكل من برامج وكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة ولجنة زكاة نابلس توضح أن الوضع الاقتصادي ازداد سوءاً في الفترة ما بين صيف 1994 وصيف 1995، أي بعد استلام السلطة الوطنية زمام الأمور، ويعكس هذا الاتجاه نتائج الاغلاقات الإسرائيلية المتكررة.

• إن احتساب فجوة الفقر ومدى انتشاره يمكن أن تتم بدقة أكبر بعد تحليل المعلومات التي يتم جمعها حالياً من قبل دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية.

• إن شبكة الرعاية الاجتماعية غنية بتنوعها وبكثرة عدد الجمعيات الخيرية الطوعية التي تساعد المحتاجين. ومع أن برامج الجمعيات التي اعتمدت على التمويل الخارجي قد اضمحلت خلال السنوات الماضية منذ حرب الخليج، إلا أن البرامج التي اعتمدت على التمويل الفلسطيني الخارجي والمحلي مثل برامج لجان الزكاة لا زالت قوية في نشاطها.

• إن دور التكافل الاجتماعي لدى الأقارب والأصدقاء والجيران أساسي في شبكة الرعاية الاجتماعية وهو الموضوع الذي لا نعرف عنه إلا القليل من نواحي إحصائية شاملة.

أما السياسة التي يتوجب على متخذي القرار الفلسطيني إتباعها لتخفيف حدة الفقر فلا بد وان تركز على ثلاثة ركائز. الأولى هي التأكد من خلق فرص عمل ضمن استراتيجية تنمية بعيدة المدى، بحيث يتحقق النمو المطرد والمستدام ويوجه باتجاه استخدام العمالة الفلسطينية بكثافة. إذ اتضح لنا أن الأسرة التي تشتمل على فرد يعمل بانتظام في إطار الأجور السائدة يمكن الأسرة من تجنب مشاكل الفقر الحاد، ولذا ولضمان الحل الجذري والطويل الأمد لمشكلة الفقر لا بد وان يقوم الاقتصاد بتوفير فرص عمل بشكل دائم ويجب التفكير في الاستراتيجية التنموية طويلة الأمد والتي تخفف من مستوى البطالة المرتفع وتقلل من تقلبات سوق العمل. أما الركيزة الثانية لسياسة تخفيف الفقر فتركز على الاستمرار في تقديم المعونة للأسر غير القادرة على كسب عيشها بنفسها وغير القادرة على الاستفادة من سوق العمل، مع ضرورة تخفيف شروط الاستفادة من برنامج الشؤون الاجتماعية ووكالة الغوث وغيرها بهدف زيادة عددهم ضمن هذه البرامج مع الحرص على ألا يؤدي هذا إلى انتفاع أسر غير مستحقة من هذه البرامج. والركيزة الثالثة لمساعدة المحتاجين تتمثل في الحفاظ على نشاط الجمعيات الطوعية والخيرية على حيويتها وفعاليتها في توجيه الموارد إلى المنتفعين الذين يصعب على البرامج الرسمية الوصول إليهم.

والجزء الغائب من الاستراتيجية المذكورة أعلاه هو الاستثمار في زيادة قدرات ومهارات الفقراء من أجل تمكينهم من زيادة أجورهم التي يحصلون عليها من سوق العمل، إذ أن هذا الجزء من سياسة تخفيف الفقر متبع في الدول النامية الأخرى وذلك لتدني أجور الفقراء فيها. وسبب هذا الغياب هو أن الأجور السائدة في الضفة الغربية كافية لتأمين جزء كبير من الحد الأدنى من احتياجات الأسرة الأساسية لو عمل أحد أفرادها بشكل منتظم. ومع أن هذا الجزء المعتاد من استراتيجية تخفيف الفقر غير ملح في المرحلة الحالية، إلا أنه هام، وعلى متخذي القرار التأكد من الحفاظ على معدل مقبول من مهارات الفقراء من النواحي التعليمية والصحية والمهنية من أجل أن لا يصبح هذا الجزء أكثر إلحاحاً في المستقبل. بالإضافة إلى ذلك فإن الاستثمارات في الصحة والتعليم والمهارات العامة أساسية من أجل نجاح عملية التنمية المستدامة.

أما المواضيع التي لم تتعمق بها هذه الدراسة والتي يمكن لدراسات مستقبلية الخوض فيها فتشتمل على ما يلي:

- دراسة آثار ونجاعة وفعالية برامج التشغيل المتبعة في قطاع غزة، ودراسة مدى نجاحها في تخفيف حدة الفقر.
- دراسة شاملة لبرامج الجمعيات الخيرية الطوعية وتقييمها من حيث استدامتها وفعاليتها وكذلك من حيث تنوع طبيعة خدماتها والازدواجية في البرامج أو في الانتفاع.
- إعادة تقييم وتحليل مدى انتشار ظاهرة الفقر ومدى حدتها بعد توفر المعلومات الأسرية في دراسة نفقات ودخل الأسرة.

وقد يكون الموضوع الأكثر شمولاً هو مدى التركيز على برامج قصيرة الأمد مثل برامج التشغيل لتخفيف حدة الفقر على المدى القصير وبرامج تنمية طويلة الأمد تخلق فرص عمل على المدى الطويل تعالج مشاكل الفقر على ذلك المدى أيضاً.

الأشكال البيانية
Figures

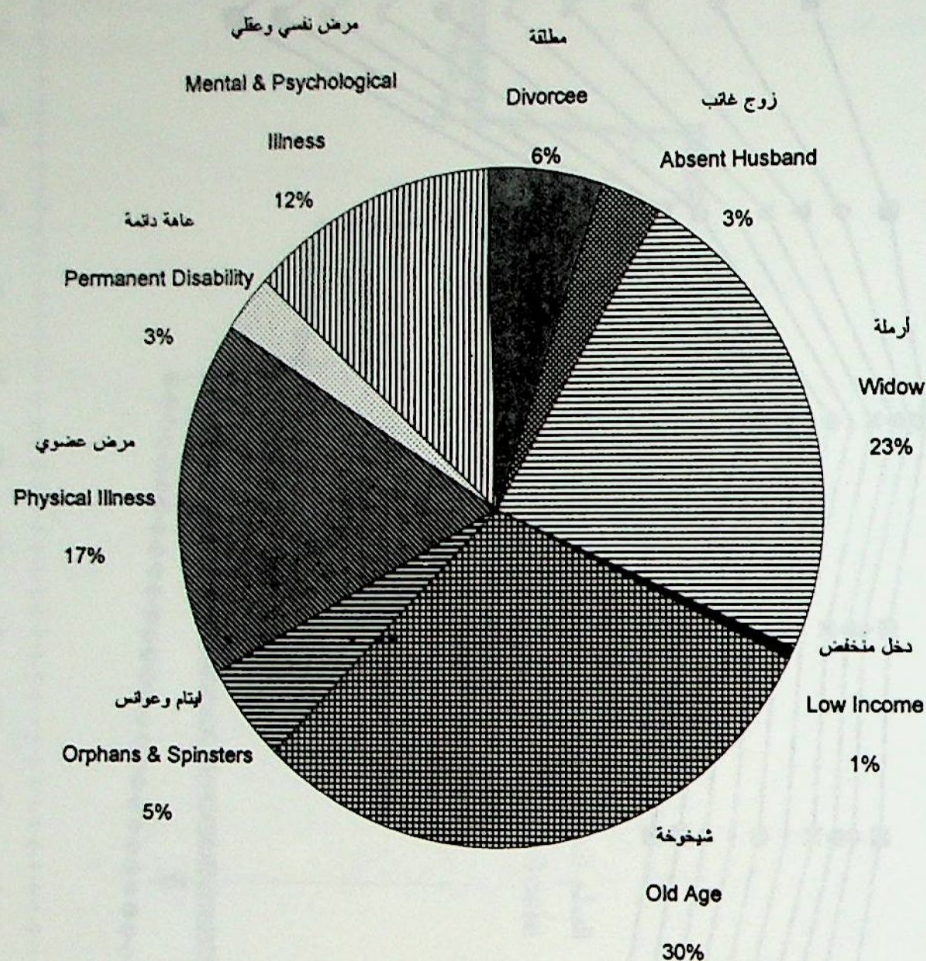
بسم الله الرحمن الرحيم
الحمد لله الذي هدانا لهذا
الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

الجزء الثاني
Figures

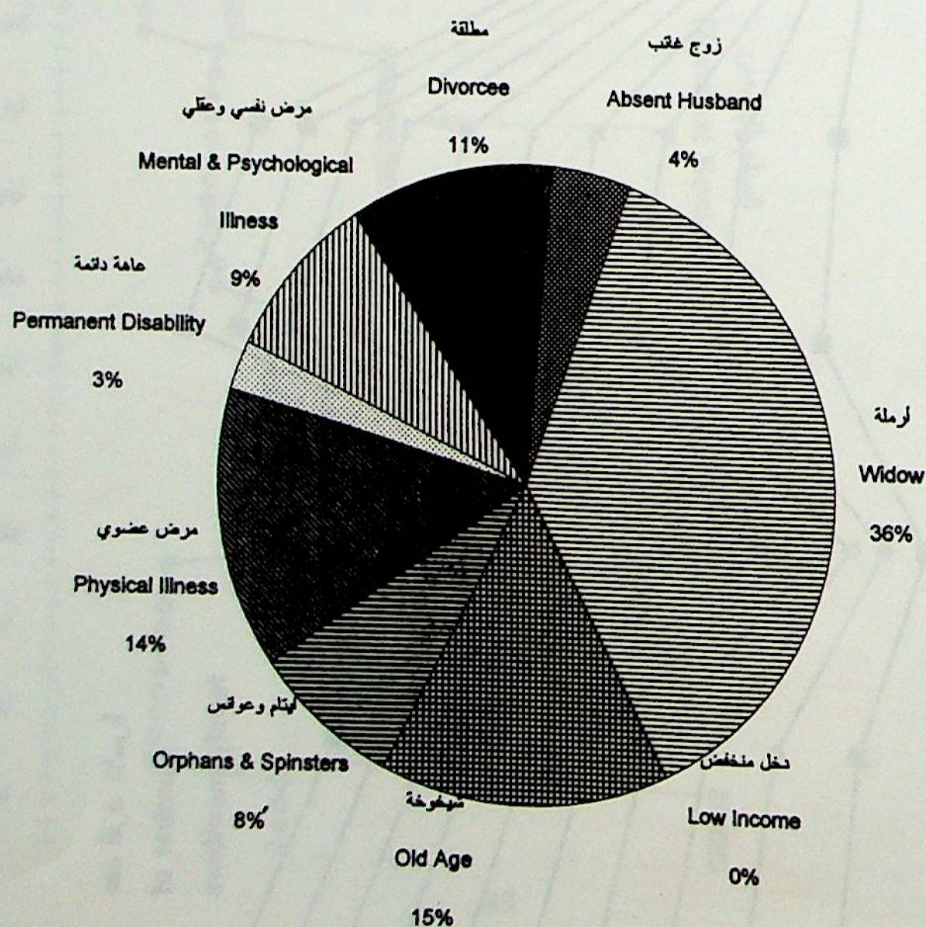
شكل ١. فئات الاسر المستفيدة من مساعدات قسم رعاية الاسرة في وزارة الشؤون الاجتماعية حسب وضع رب الأسرة

Figure 1. Categories of poor families receiving assistance from the Ministry of Social Affairs, according to status of family head

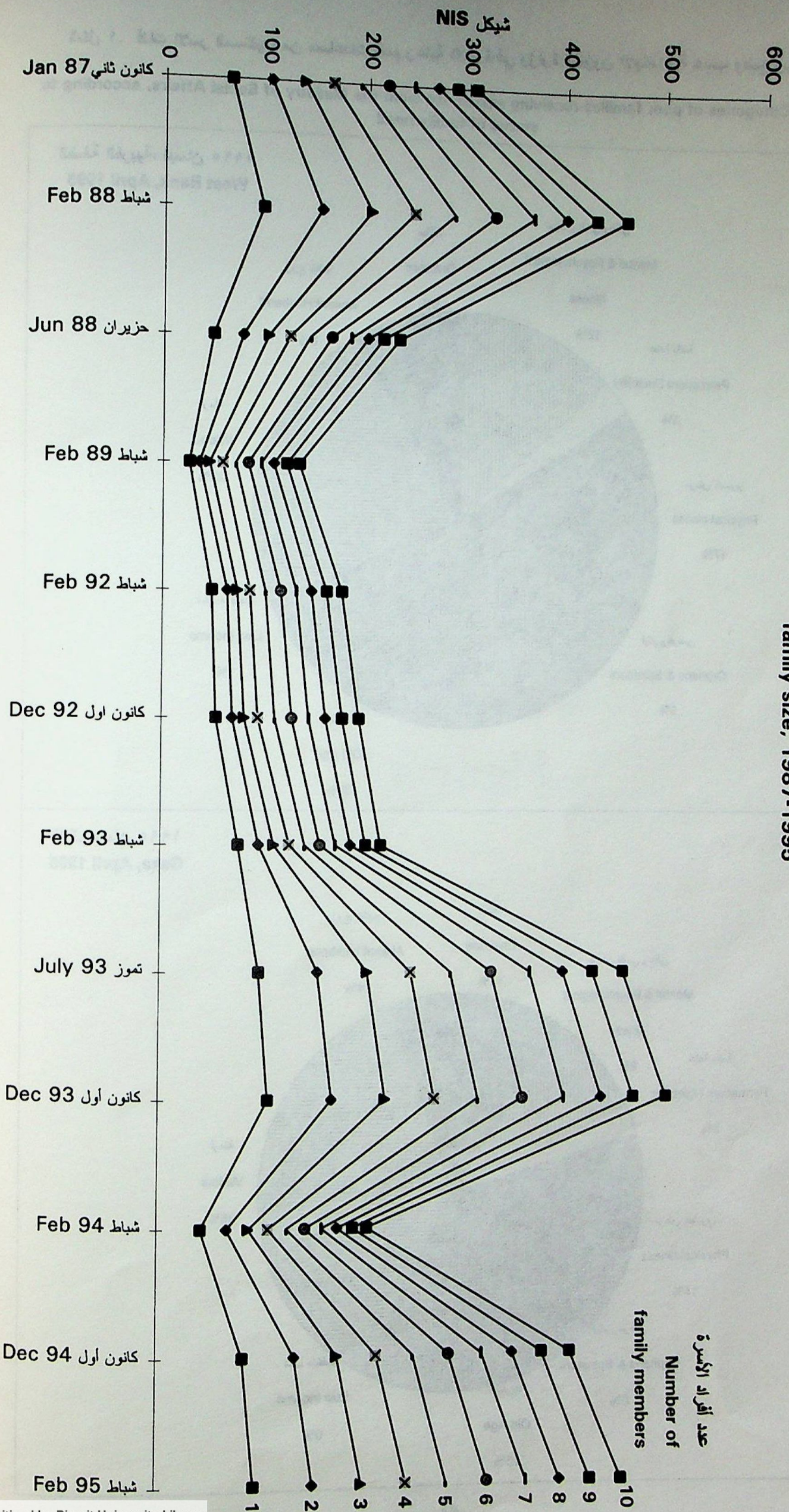
الضفة الغربية، نيسان ١٩٩٥
West Bank, April 1995



غزة، نيسان ١٩٩٥
Gaza, April 1995

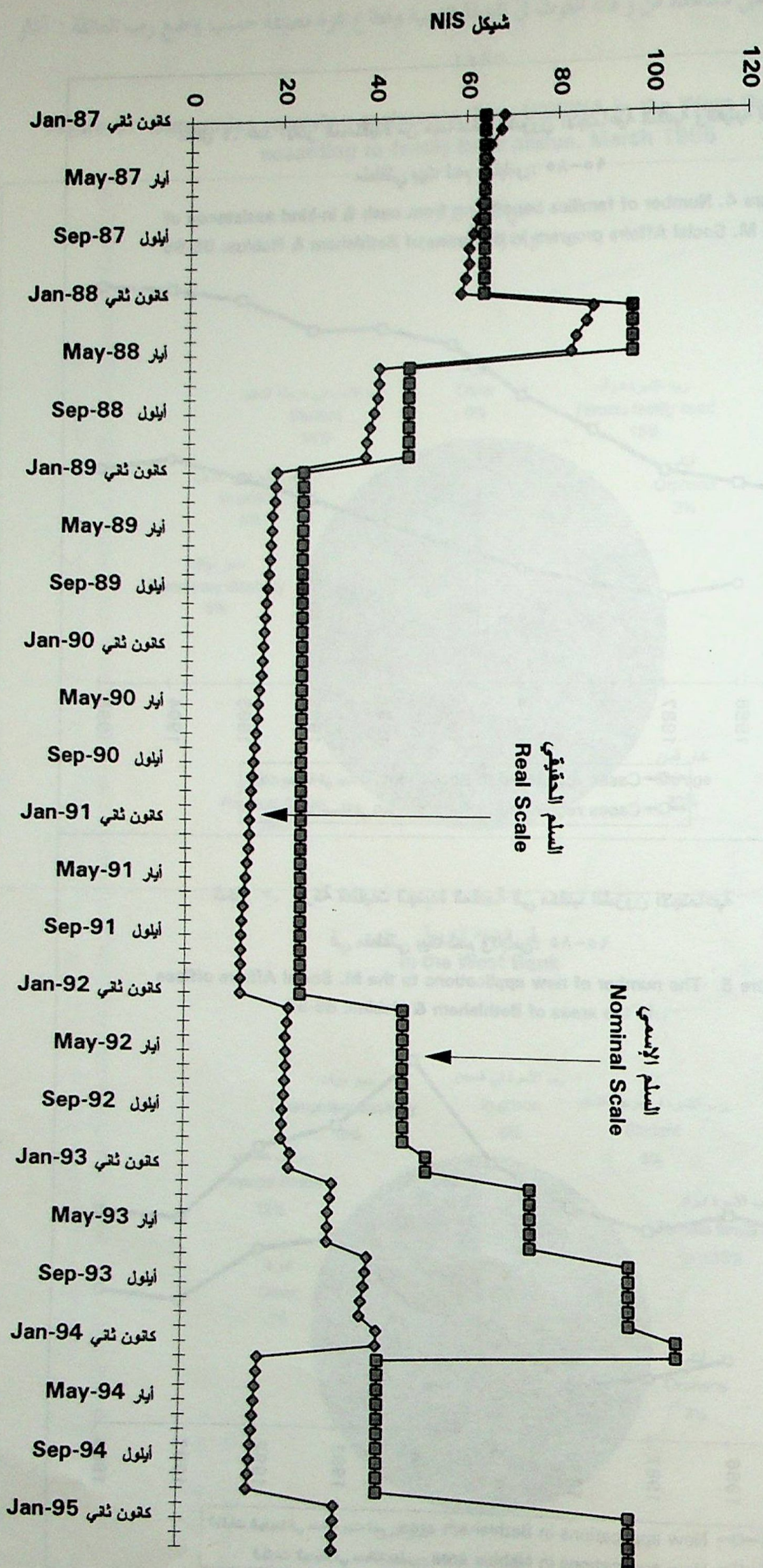


شكل ٢. التغيرات في سلم مساعدات الشؤون الاجتماعية الاسمي حسب حجم الاسرة، ١٩٨٧ - ١٩٩٥
 Figure 2. Changes in the nominal scale of assistance of the Ministry of Social Affairs program according to family size, 1987-1995



شكل ٣. سلم مساعدات الشؤون الاجتماعية الاسمي والحقيقي لعائلة من فرد واحد، ١٩٨٧-١٩٩٥

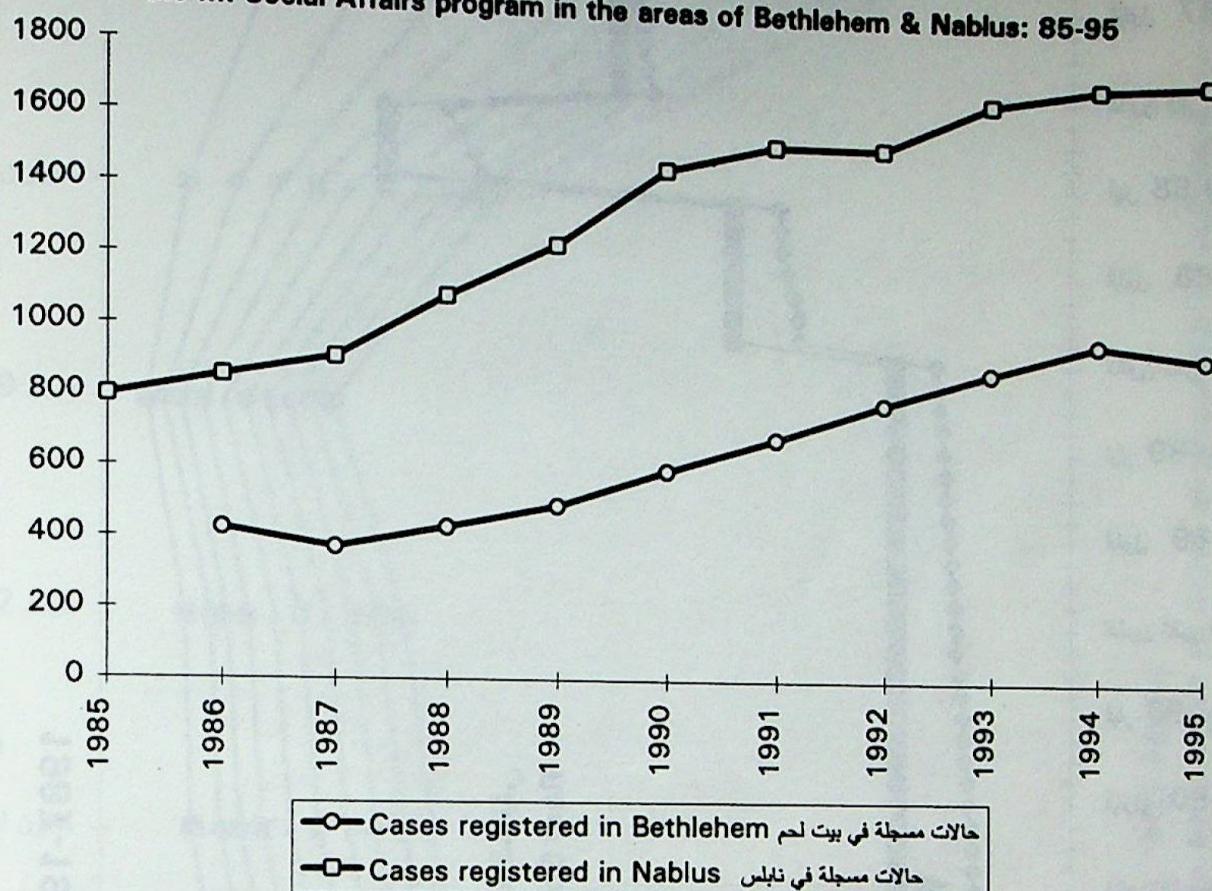
Figure 3. Nominal & real assistance to a single-member family: Ministry of Social Affairs program, 1987-1995



شكل ٤. عدد الأسر المستفيدة من مساعدات الشؤون الاجتماعية النقدية والعينية في

منطقتي بيت لحم ونابلس: ٨٥-٩٥

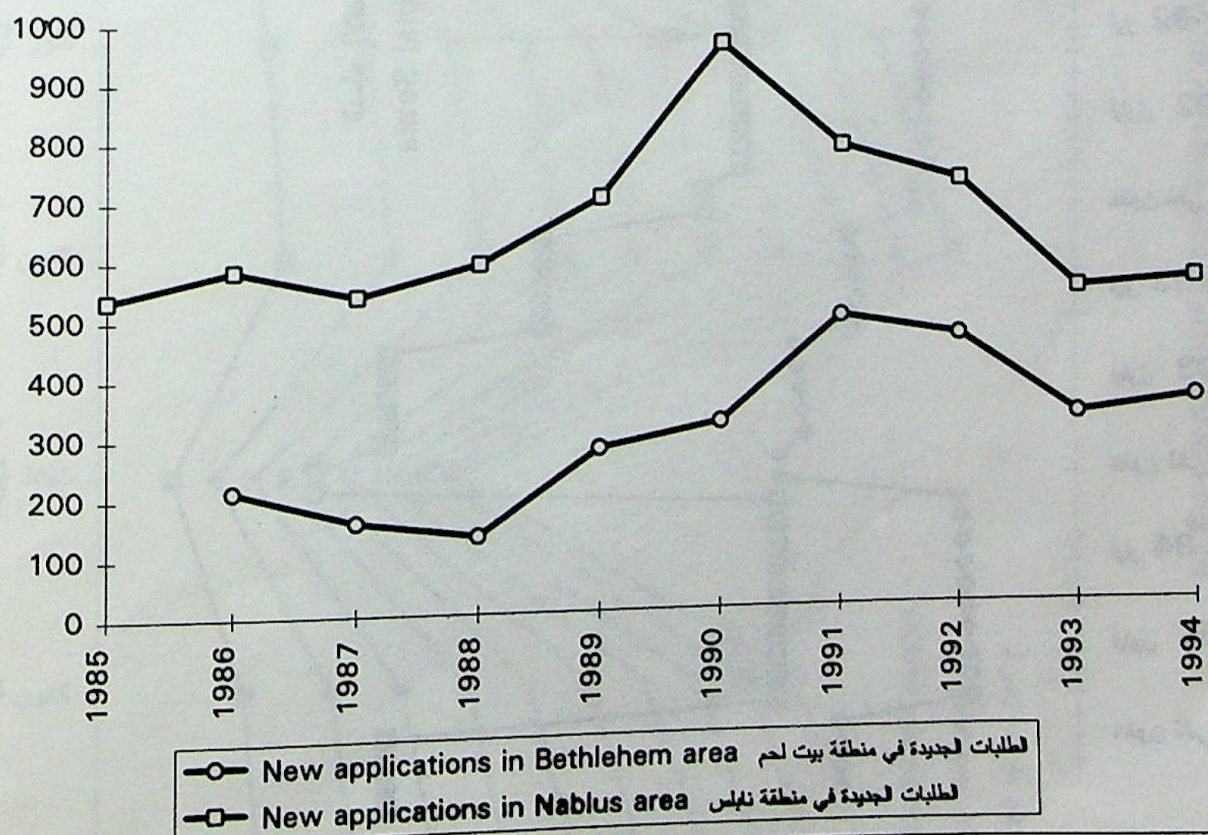
Figure 4. Number of families benefitting from cash & in-kind assistance of the M. Social Affairs program in the areas of Bethlehem & Nablus: 85-95



شكل ٥. حركة الطلبات الجديدة المقدمة الى مكاتب الشؤون الاجتماعية

في منطقتي بيت لحم ونابلس: ٨٥-٩٥

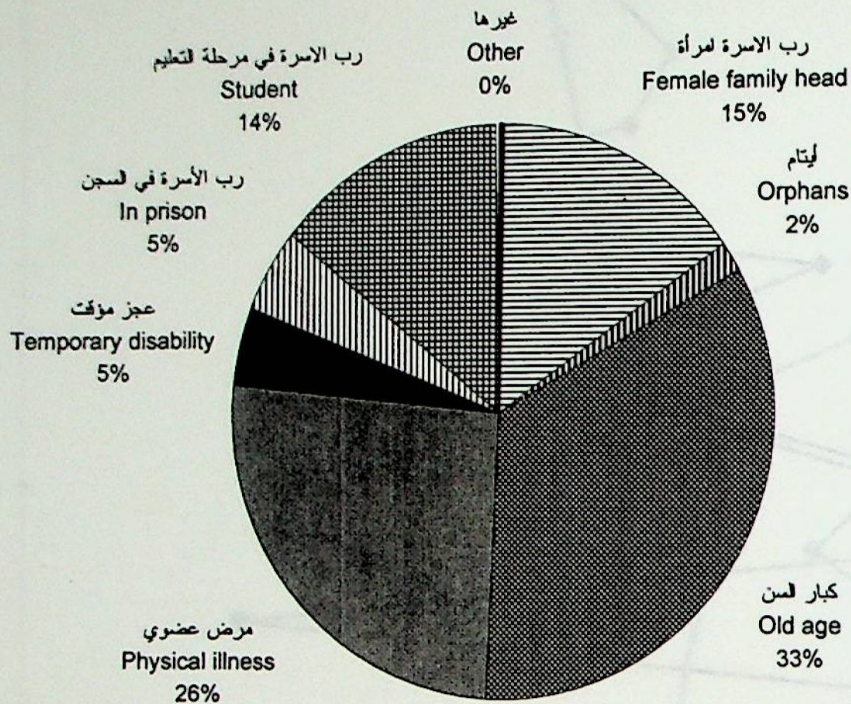
Figure 5. The number of new applications to the M. Social Affairs offices in the areas of Bethlehem & Nablus: 85-95



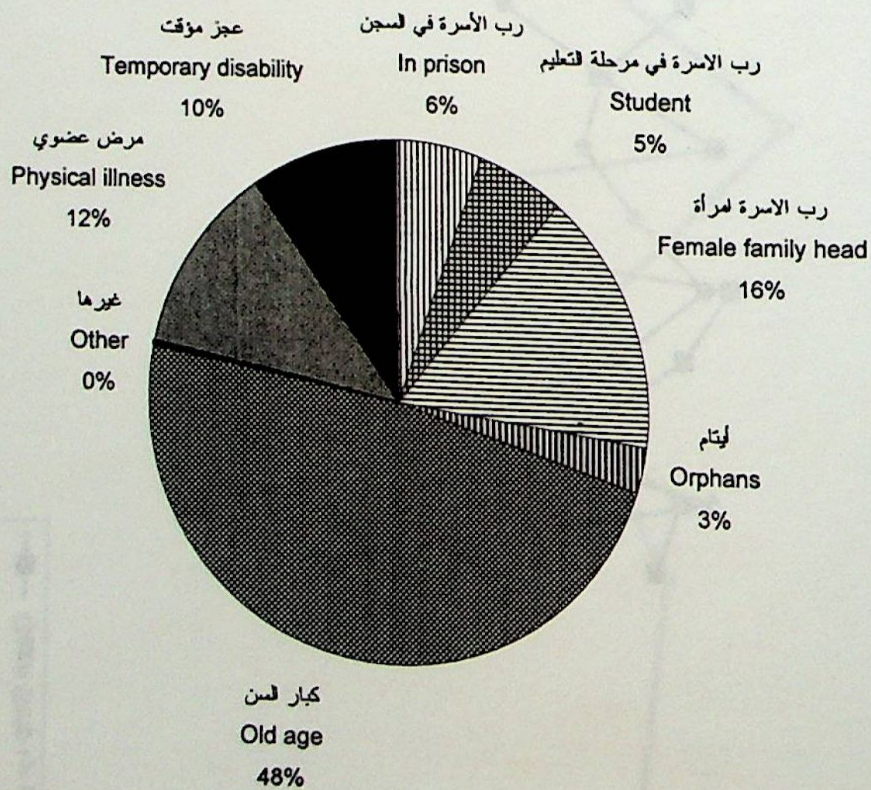
شكل ٦. الفئات التي تتلقى مساعدة من وكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة مصنفة حسب وضع رب العائلة : آذار ١٩٩٥

Figure 6. Categories receiving assistance from UNRWA in the West Bank & Gaza Strip according to family head status, March 1995

في قطاع غزة
In Gaza Strip

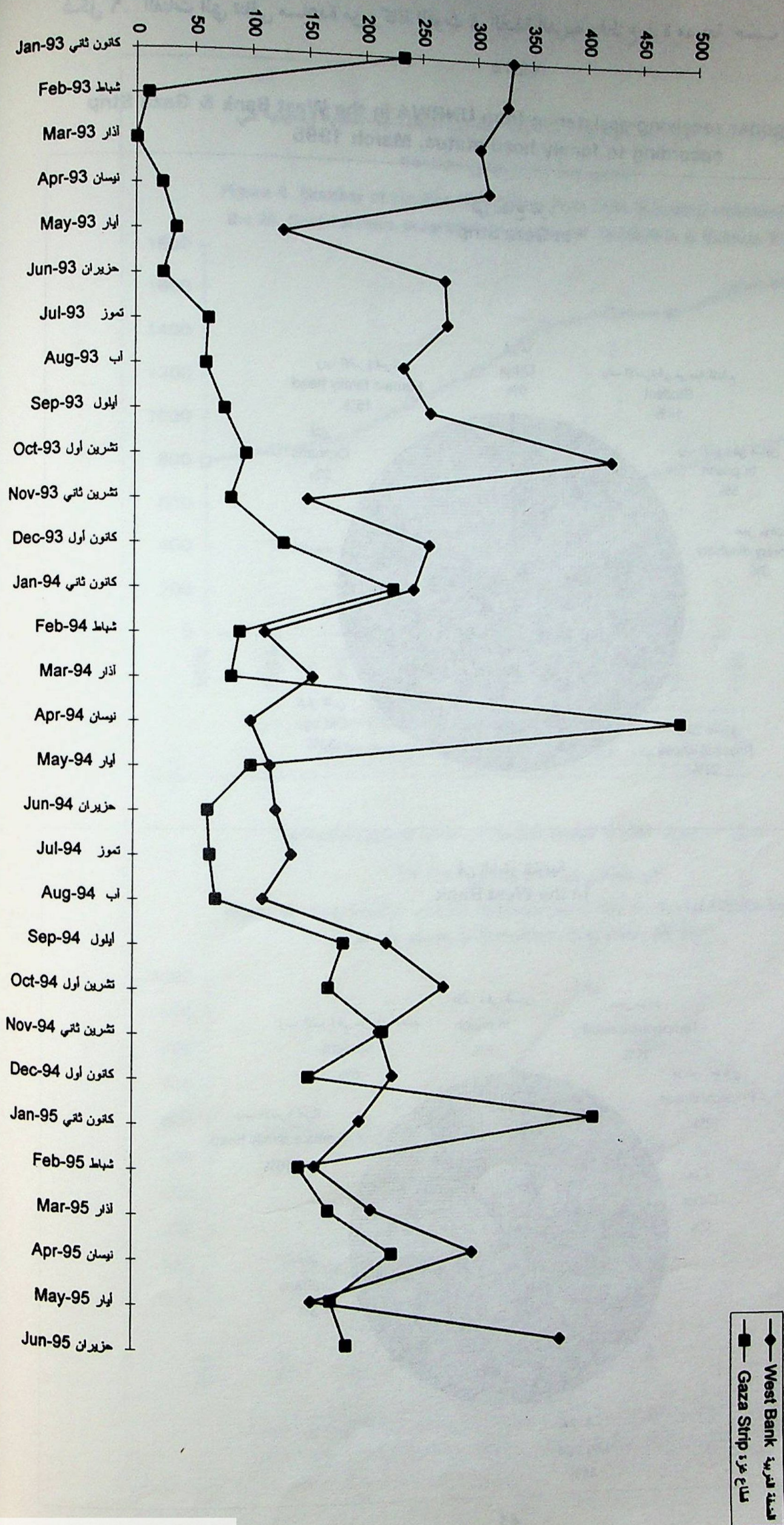


في الضفة الغربية
In the West Bank



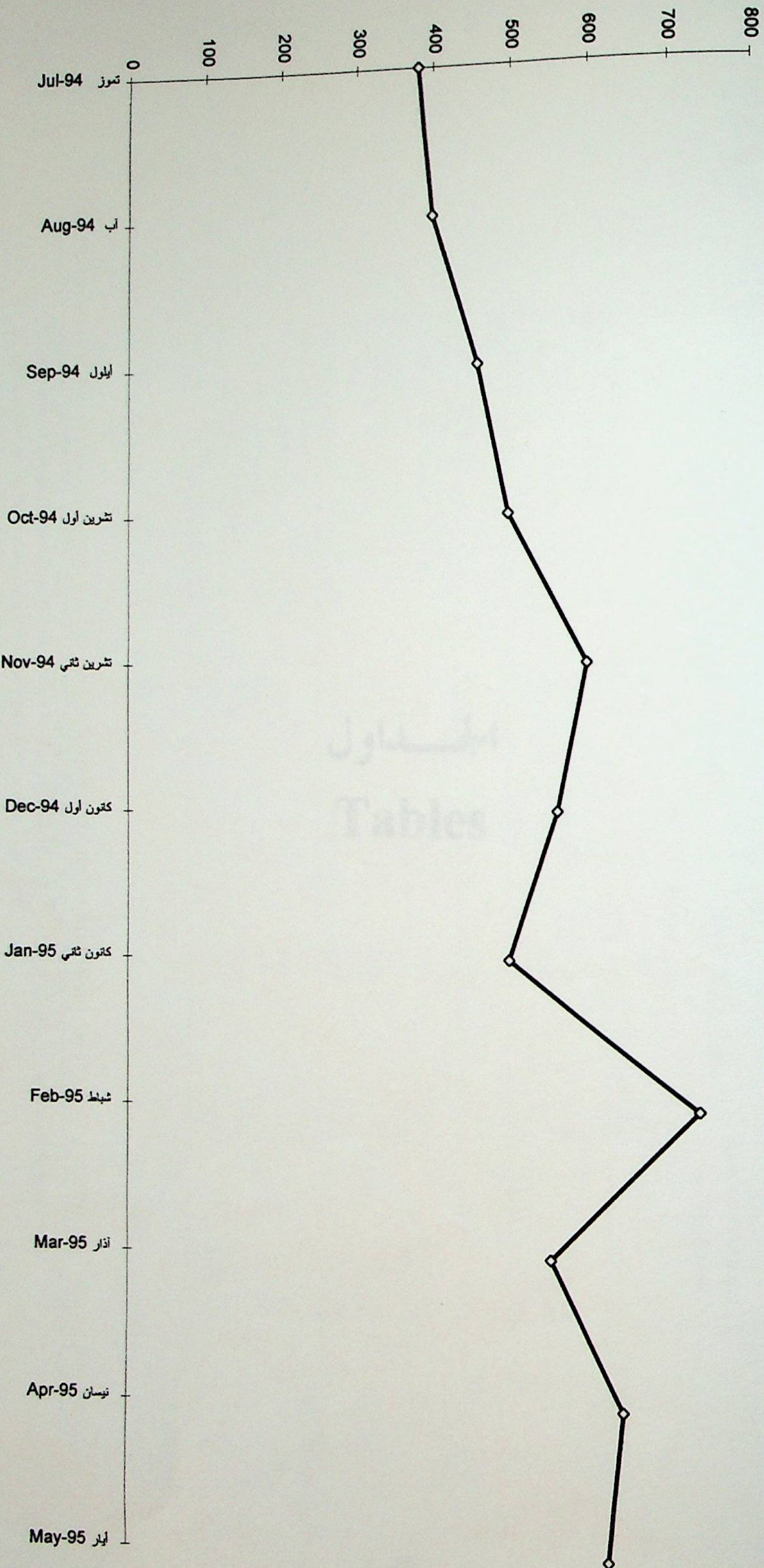
شكل (7) Figure

الطلبات الجديدة المقدمة شهريا الى وكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة كانون ثاني ١٩٩٣ - حزيران ١٩٩٥.
Number of new applications to UNRWA's special hardship assistance program : West Bank & Gaza , Jan. '93 - June '95.



شكل ٨. عدد الحالات الفورية لمساعدة لجنة زكاة نابلس

Figure 8. Cases receiving assistance upon demand at Nablus Zakat Committee



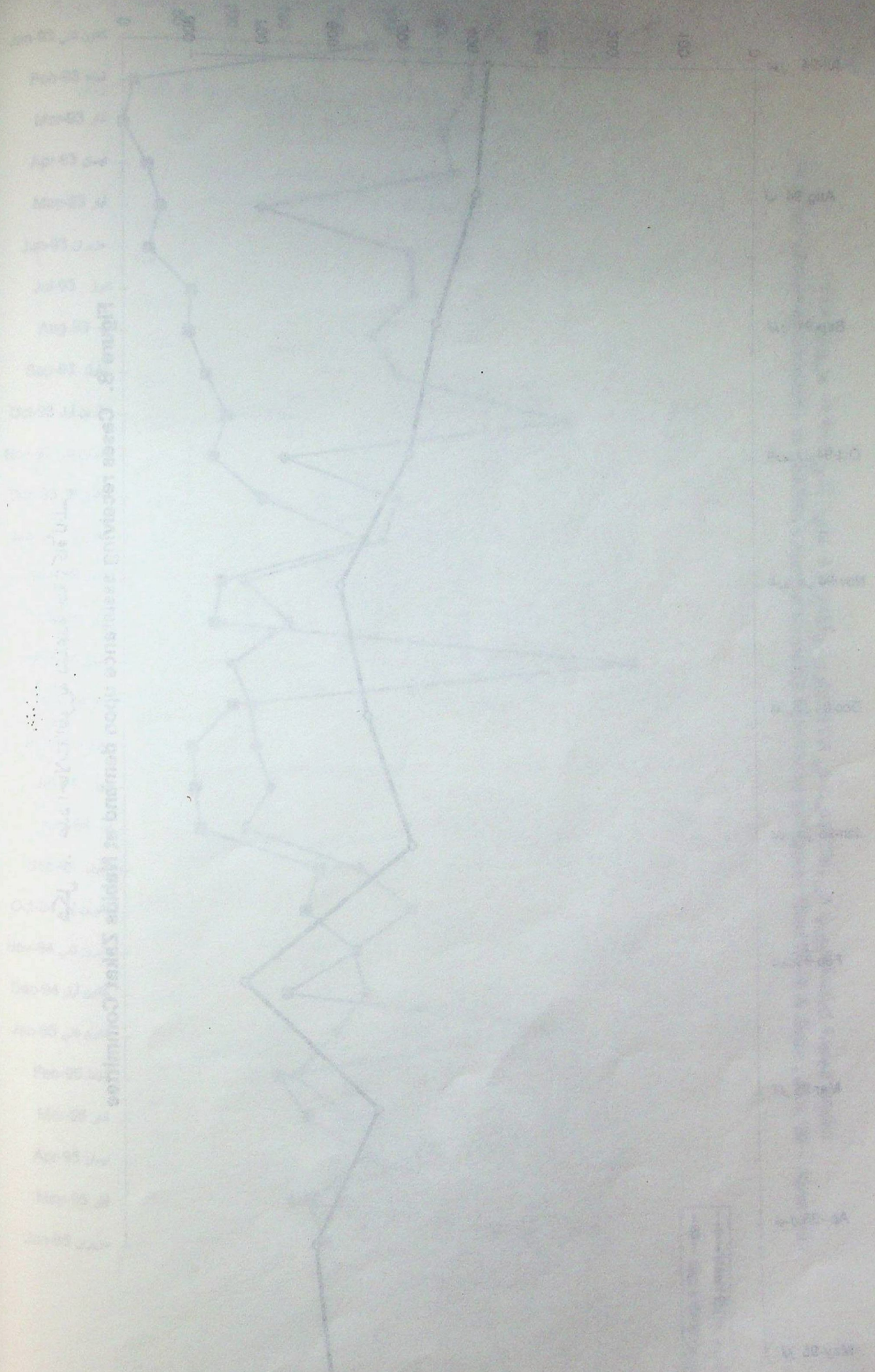


Figure 8. Cases receiving assistance upon demand at Mobile Sales Committee

الجدول Tables

Handwritten
Tables

1

1

جدول ٢
Table 2

مقارنة خط الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة والأردن وإسرائيل
Comparison of Poverty Line in the West Bank and Gaza,
Jordan, and Israel

| المؤسسة / أسلوب التحديد | خط الفقر في السنة (بالدولار للفرد) | ملاحظات |
|------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------|
| ١. البنك الدولي | ٥٠٩ | على أساس ٣٧٠ دولار لعام ١٩٨٥ |
| ٢. وكالة الغوث | ٥٠٠ | - نصف أدنى راتب لأسرة من ٦ أفراد |
| | ٦٦٧ | - ثلثي أدنى راتب لأسرة من ٦ أفراد |
| ٣. لجنة زكاة القدس | ٥١٧-٤٩٠ | ٢٠٠ دينار شهريا لأسرة من ٦-٧ أفراد |
| ٤. لجنة زكاة نابلس | ٢٥٧ | ١٥ دينار شهريا للفرد - الفقر المدقع |
| ٥. جمعية الشبان المسيحية/غزة | ٥١٤ | ٣٠٠ دولار شهريا لأسرة من ٧ أشخاص |
| ٦. سلة الغذاء الأردنية | ٤٩٠ | - اخذ السلعة ذات اقل سعر في كل مجموعة غذائية |
| | ٦٨٢ | - اخذ عدة سلع قليلة التكلفة لكل مجموعة غذائية |
| خط الفقر الأردني المطلق | ٣٠٠ | لعام ١٩٩٢؛ ١١٩ دينار شهري لأسرة من ٦,٨ أفراد |
| خط الفقر الأردني المدقع | ١٥٤ | لعام ١٩٩٢؛ ٦١ دينار شهري لأسرة من ٦,٨ أفراد |
| خط الفقر الإسرائيلي | ٢٥٠٨ | أيار ١٩٩٥؛ منتصف وسيط الدخل لأسرة بنفس الحجم |

| Institution/Method | Poverty line Annual US \$ | Notes |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. World Bank | 509 | \$370 in 1985 |
| 2. UNRWA | 500 667 | - 1/2 Lowest salary, family of 6 - 2/3 Lowest salary, family of 6 |
| 3. Zakat-Jerusalem | 490-517 | JD 200 for a family of 6-7 |
| 4. Zakat-Nablus | 257 | JD 15 per capita; Destitute poverty |
| 5. YMCA-Gaza | 514 | \$300 monthly for family of 7 |
| 6. Jordanian Nutrition Basket | 490 682 | - Lowest price commodity in a food group - Average of lower price commodities in food group |
| Jordan: - Absolute poverty line - Destitute poverty line | 300 154 | for 1992; JD 119 monthly for family of 6.8 for 1992; JD 61 monthly for family of 6.8 |
| Israeli poverty line | 2508 | May 1995; half of median income for families of comparable size |

جدول ٣. عدد الأسر والأفراد المستفيدين من برنامج الحالات الاجتماعية الصعبة لوكالة الغوث في الضفة الغربية وقطاع غزة: كانون أول ١٩٩٢ - حزيران ١٩٩٥

Table 3. Number of families & individuals benefitting from UNRWA's special hardship assistance program in the West Bank & Gaza Strip: Dec. '92-June '95

| Year / Month | عدد الافراد Number of Individuals | | عدد الأسر Number of families | | السنة / الشهر |
|--------------|--------------------------------------|------------|---------------------------------|------------|------------------|
| | الضفة الغربية | قطاع غزة | الضفة الغربية | قطاع غزة | |
| | West Bank | Gaza Strip | West Bank | Gaza Strip | |
| 1992: Dec | 32,968 | 57,637 | 7,943 | 11,880 | ١٩٩٢: كانون أول |
| 1993: Jan | 32,906 | 57,452 | 7,935 | 11,825 | ١٩٩٣: كانون ثاني |
| Feb | 32,906 | 57,266 | 7,936 | 11,779 | شباط |
| Mar | 31,595 | 57,215 | 7,780 | 11,761 | آذار |
| Apr | 32,427 | 57,289 | 7,777 | 11,794 | نيسان |
| May | 31,500 | 57,753 | 7,741 | 11,849 | أيار |
| Jun | 32,283 | 57,940 | 7,738 | 11,856 | حزيران |
| Jul | 31,520 | 57,983 | 7,760 | 11,862 | تموز |
| Aug | 31,240 | 58,155 | 7,704 | 11,879 | آب |
| Sep | 31,131 | 58,401 | 7,712 | 11,909 | أيلول |
| Oct | 31,933 | 58,785 | 7,798 | 11,981 | تشرين الاول |
| Nov | 31,483 | 59,004 | 7,888 | 12,019 | تشرين الثاني |
| Dec | 31,203 | 59,266 | 7,864 | 12,044 | كانون الاول |
| 1994: Jan | 31,121 | 59,581 | 7,897 | 12,074 | ١٩٩٤: كانون ثاني |
| Feb | 31,150 | 60,003 | 7,975 | 12,095 | شباط |
| Mar | 30,329 | 60,263 | 8,009 | 12,152 | آذار |
| Apr | 30,875 | 60,302 | 8,017 | 12,206 | نيسان |
| May | 30,875 | 61,199 | 7,975 | 12,272 | أيار |
| Jun | 30,585 | 61,282 | 7,940 | 12,266 | حزيران |
| Jul | 30,293 | 61,169 | 7,959 | 12,277 | تموز |
| Aug | 30,371 | 61,263 | 7,995 | 12,327 | آب |
| Sep | 30,223 | 61,559 | 7,978 | 12,334 | أيلول |
| Oct | 30,202 | 61,855 | 7,989 | 12,449 | تشرين الاول |
| Nov | 30,051 | 61,700 | 8,019 | 12,491 | تشرين الثاني |
| Dec | 30,346 | 61,775 | 8,121 | 12,503 | كانون الاول |
| 1995: Jan | 30,178 | 61,775 | 8,126 | 12,526 | ١٩٩٥: كانون ثاني |
| Feb | 30,496 | 61,277 | 8,199 | 12,566 | شباط |
| Mar | 30,549 | 61,858 | 8,223 | 12,675 | آذار |
| Apr | 30,676 | 61,880 | 8,270 | 12,745 | نيسان |
| May | 30,822 | 61,890 | 8,310 | 12,785 | أيار |
| Jun | 31,024 | 61,965 | 8,399 | 12,917 | حزيران |

Table (4) جدول الفقر في الضفة الغربية وقطاع غزة في منتصف ١٩٩٥
Size of Poverty in the West Bank and Gaza Strip: mid 1995

| | الإجمالي Total | قطاع غزة Gaza Strip | الضفة الغربية West Bank | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Social Affairs ^a Families Individuals | 21,551 85,819 | 10,912 41,458 | 10,639 44,361 | ١. الشؤون الاجتماعية الأسر الأفراد |
| 2. UNRWA Special Hardship ^a Families Individuals | 21,316 93,007 | 12,917 61,965 | 8,399 31,042 | ٢. وكالة الفوث الحالات الاجتماعية ^أ الأسر الأفراد |
| 3. Social Affairs + UNRWA (Assume 5% overlap) Families Individuals | 41,795 174,355 | 23,233 100,837 | 18,562 73,518 | ٣. الشؤون الاجتماعية + الوكالة (مع فرضية ٥٪ تطابق) الأسر الأفراد |
| 4. Poverty size (assume 74% undercount in 3 above) ^b Families Individuals | 72,723 303,377 | 40,425 175,456 | 32,298 127,921 | ٤. حجم الفقر على افتراض أن ٧٤٪ من الأرقام أعلاه أيضا فقراء ^ب الأسر الأفراد |
| 5. Percent of poor in total population (lower bound estimate) | 14% | 20% | 10% | ٥. الحد الأدنى لنسبة الفقراء إلى مجمل السكان |

^a أرقام الشؤون الاجتماعية في نيسان ١٩٩٥، وأرقام الوكالة في حزيران ١٩٩٥، وتختلف هذه الأرقام قليلا من شهر لآخر.
Numbers are for April 1995 for Social Affairs & for June 1995 for UNRWA. Monthly variations are small.

^b هذه الفرضية مستقاة من تقييم نشاط لجنة زكاة نابلس في تحديد فقراء غير مستفيدين من برنامج الشؤون الاجتماعية أو وكالة الفوث.
The 74% undercount assumption is based on assessment of Nablus Zakat Committee beneficiaries.

سلم مساعدات الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة: 1987 - 1995
Assistance scale used by the Ministry of Social Affairs: 1987-1995

سلم المساعدات الشهري: كانون ثاني 1987 - كانون ثاني 1988
Monthly Assistance: Jan. 1987-Jan. 1988

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 64 | 1 |
| 2.00 | 61 | 103 | 2 |
| 2.64 | 32 | 136 | 3 |
| 3.18 | 21 | 164 | 4 |
| 3.71 | 17 | 191 | 5 |
| 4.23 | 14 | 218 | 6 |
| 4.74 | 12 | 244 | 7 |
| 5.2 | 10 | 268 | 8 |
| 5.57 | 7 | 287 | 9 |
| 5.96 | 6 | 307 | 10 |

سلم المساعدات الشهري: شباط 1988 - أيار 1988
Monthly Assistance: Feb. 1988-May. 1988

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 96 | 1 |
| 2.00 | 61 | 154 | 2 |
| 2.64 | 32 | 203 | 3 |
| 3.18 | 21 | 246 | 4 |
| 3.71 | 17 | 286 | 5 |
| 4.23 | 14 | 327 | 6 |
| 4.74 | 12 | 366 | 7 |
| 5.20 | 10 | 400 | 8 |
| 5.57 | 7 | 430 | 9 |
| 5.96 | 6 | 461 | 10 |

سلم المساعدات (مرة كل شهرين): حزيران 1988 - كانون ثاني 1989
Bimonthly Assistance: June 1988-Jan. 1989

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 96 | 1 |
| 2.00 | 61 | 154 | 2 |
| 2.64 | 32 | 203 | 3 |
| 3.18 | 21 | 246 | 4 |
| 3.71 | 17 | 286 | 5 |
| 4.23 | 14 | 327 | 6 |
| 4.74 | 12 | 366 | 7 |
| 5.20 | 10 | 400 | 8 |
| 5.57 | 7 | 430 | 9 |
| 5.96 | 6 | 461 | 10 |

سلم المساعدات (مرة كل شهرين): شباط 1989 - كانون ثاني 1991
Bimonthly Assistance: Feb. 1989-Jan. 1991

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.43 | | | |
| 2.00 | | 50 | 1 |
| 2.57 | 40 | 70 | 2 |
| 3.29 | 29 | 90 | 3 |
| 4.00 | 27 | 115 | 4 |
| 4.71 | 22 | 140 | 5 |
| 5.43 | 18 | 165 | 6 |
| 6.14 | 15 | 190 | 7 |
| 6.86 | 13 | 215 | 8 |
| 7.57 | 12 | 240 | 9 |
| | 10 | 265 | 10 |

سلم المساعدات (مرة كل شهرين): شباط 1992 - تشرين أول 1992
Bimonthly Assistance: Feb. 1992-Oct. 1992

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.52 | | 95 | 1 |
| 2.00 | 32 | 125 | 2 |
| 2.32 | 16 | 145 | 3 |
| 2.72 | 17 | 170 | 4 |
| 3.20 | 17 | 200 | 5 |
| 3.68 | 15 | 230 | 6 |
| 4.16 | 13 | 260 | 7 |
| 4.64 | 12 | 290 | 8 |
| 5.12 | 10 | 320 | 9 |
| 5.60 | 9 | 350 | 10 |

سلم المساعدات (مرة كل شهرين): كانون أول 1992 - كانون ثاني 1993
Bimonthly Assistance: Dec. 1992-Jan. 1993

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.52 | | 105 | 1 |
| 2.00 | 32 | 137 | 2 |
| 2.32 | 16 | 160 | 3 |
| 2.72 | 17 | 187 | 4 |
| 3.20 | 17 | 220 | 5 |
| 3.68 | 15 | 253 | 6 |
| 4.16 | 13 | 286 | 7 |
| 4.64 | 12 | 319 | 8 |
| 5.12 | 10 | 352 | 9 |
| 5.60 | 9 | 385 | 10 |

سلم المساعدات (مرة كل شهرين): شباط 1993 - حزيران 1993

Bimonthly Assistance: Feb. 1993-June 1993

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.58 | | 150 | 1 |
| 2.00 | 27 | 190 | 2 |
| 2.32 | 16 | 220 | 3 |
| 2.63 | 14 | 250 | 4 |
| 2.95 | 12 | 280 | 5 |
| 3.26 | 11 | 310 | 6 |
| 3.58 | 10 | 340 | 7 |
| 3.89 | 9 | 370 | 8 |
| 4.21 | 8 | 400 | 9 |
| 4.53 | 7 | 430 | 10 |

سلم المساعدات الشهري: تموز 1993 - تشرين ثاني 1993

Monthly Assistance: July 1993-Nov. 1993

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 96 | 1 |
| 2.00 | 61 | 154 | 2 |
| 2.64 | 32 | 203 | 3 |
| 3.18 | 21 | 246 | 4 |
| 3.71 | 17 | 286 | 5 |
| 4.23 | 14 | 327 | 6 |
| 4.74 | 12 | 366 | 7 |
| 5.20 | 10 | 400 | 8 |
| 5.57 | 7 | 430 | 9 |
| 5.96 | 6 | 461 | 10 |

سلم المساعدات الشهري: كانون أول 1993 - كانون ثاني 1994

Monthly Assistance: Dec. 1993-Jan. 1994

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.25 | | 106 | 1 |
| 2.00 | 60 | 169 | 2 |
| 2.63 | 32 | 222 | 3 |
| 3.21 | 22 | 271 | 4 |
| 3.79 | 18 | 320 | 5 |
| 4.26 | 13 | 360 | 6 |
| 4.76 | 12 | 402 | 7 |
| 5.21 | 10 | 440 | 8 |

سلم المساعدات (مرة كل شهرين): شباط 1994 - تشرين ثاني 1994
Bimonthly Assistance: Feb. 1994-Nov. 1994

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 84 | 1 |
| 2.00 | 61 | 135 | 2 |
| 2.62 | 32 | 177 | 3 |
| 3.20 | 21 | 216 | 4 |
| 3.73 | 17 | 252 | 5 |
| 4.27 | 14 | 288 | 6 |
| 4.76 | 12 | 321 | 7 |
| 5.21 | 10 | 352 | 8 |
| 5.60 | 7 | 378 | 9 |
| 6.00 | 6 | 405 | 10 |

سلم المساعدات الشهري: كانون أول 1994 - كانون ثاني 1995
Monthly Assistance: Dec. 1994-Jan. 1995

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 84 | 1 |
| 2.00 | 61 | 135 | 2 |
| 2.62 | 32 | 177 | 3 |
| 3.20 | 21 | 216 | 4 |
| 3.73 | 17 | 252 | 5 |
| 4.27 | 14 | 288 | 6 |
| 4.76 | 12 | 321 | 7 |
| 5.21 | 10 | 352 | 8 |
| 5.60 | 7 | 378 | 9 |
| 6.00 | 6 | 405 | 10 |

سلم المساعدات الشهري: شباط 1995 -

Monthly Assistance: Feb. 1995-

| مقياس كلفة المعيشة Implicit Index | الزيادة في السلم (%) % Increment | المساعدات بالشيكل Assistance (NIS) | عدد الأفراد Family Size |
|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 1.24 | | 96 | 1 |
| 2.00 | 61 | 155 | 2 |
| 2.63 | 32 | 204 | 3 |
| 3.20 | 21 | 248 | 4 |
| 3.72 | 17 | 289 | 5 |
| 4.25 | 14 | 331 | 6 |
| 4.76 | 12 | 369 | 7 |
| 5.20 | 10 | 409 | 8 |
| 5.59 | 7 | 435 | 9 |
| 5.99 | 6 | 466 | 10 |

these programs. Thirdly, it is extremely important to preserve the work of the voluntary and charitable institutions, and their effectiveness in directing resources to beneficiaries that official programs cannot reach.

A missing element from the above strategy is the investment in improving the abilities and skills of the poor to enable them to increase their earnings in the labor market. This standard component of a poverty alleviation policy stems from low wages of poor households. The reason for this absence is that the prevailing wages in the West Bank are adequate to cover a large part of the basic needs of a family, if one of its members worked on a regular basis. Although this standard part of poverty alleviation policy is not urgent at the current stage, it should not be ignored so as not to become urgent in the future. Decision makers must ensure an acceptable level of skills provision to the poor in terms of education, health and vocational training, so that this does not lead to a future crisis. In addition, investments in health, education and general skills are fundamental for sustainable development.

Based on our analysis, we identify several subjects that require further analysis and study in the future. These include the following:

- * There is a need for analysis of the impact, efficiency and effectiveness of the works program in Gaza, and analysis of its potential success in alleviating poverty.
- * There is a definite need for a comprehensive study of the sustainability and effectiveness of the welfare programs of the charitable and voluntary NGOs. The study should also explore the variety of their services and the duplication in programs or beneficiaries.
- * There should be a re-evaluation of the extent and intensity of poverty after the availability of a household expenditure and income survey.
- * While our analysis has demonstrated a worsening condition of the poor since mid-1994, there should be a quantitative analysis of inequality and its changes in the recent past. Worsening conditions of the poor could be coupled with either worsening or improving conditions of other segments of society. An additional study on income distribution is important.

More generally, and from the poverty perspective, there should be some additional serious thinking about the economic, social, and political trade-offs in allocating funds between short-term works programs that alleviate poverty in the short-run and long-term developmental projects that create sustained job growth and help to alleviate poverty in the long-run.

- * The assistance provided by the Nablus Zakat Committee indicates that there are cases of poor families that are eligible for assistance that amount to 74% more than the cases receiving assistance from UNRWA and Ministry of Social Affairs programs.
- * If we apply the above noted percent to the cases that receive assistance from the UNRWA and Ministry of Social Affairs across the board, then it could be estimated that 10% of the West Bank population and 20% of Gaza Strip population are poor, 14% for both areas. These are lower bound estimates, as actual rates of poverty exceed these percentages, based on the analysis earlier mentioned.
- * If we consider the number of applicants as an indicator of the worsening economic conditions and the high unemployment and poverty rates, then it can be said that the number of the applicants to UNRWA and the Nablus Zakat Committee programs indicate a deterioration in the economic conditions during the period from summer 1994 - summer 1995, the period after the transfer of authority to the Palestinians. This is a direct outcome of the frequent Israeli-imposed closures against the entry of Palestinian workers and commodities into Israel.
- * Aggregate measures of poverty, including the head count and poverty gap, could be estimated more accurately after the completion of the household expenditure and income survey currently being conducted by the Palestinian Central Bureau of Statistics.
- * The social safety net is rich in the variety and number of institutions aimed at helping the poor. Although the programs of the institutions that were dependent on external assistance have been severely affected since the 1990/1991 Gulf War, the programs that are dependent on local and external Palestinian aid like the Zakat Committees are still active.
- * The informal support of relatives, friends, and neighbors is probably the most significant protection for poor people in the West Bank and Gaza Strip. However, it is extremely difficult to draw more than general observations about this point given the lack of sufficient data.

The strategy of poverty alleviation that Palestinian decision makers should pursue must be grounded in three elements. Firstly, there should be a long term development strategy that aims to encourage labor-intensive production and that would lead to sustained job creation. This research shows that the families that include a member who works regularly at prevailing wage rates would enable the family to avoid severe poverty. Therefore, in order to guarantee a fundamental and long term solution to poverty, the economy must continuously create employment opportunities in a regular manner. Instability and fluctuations in the demand for labor should be minimized. Secondly, the strategy must continue to provide assistance to families without the capacity to earn their living and who therefore cannot benefit from the labor market. The eligibility criteria for the Ministry of Social Affairs, UNRWA and other programs must be made less stringent, in order to increase the number of beneficiaries, while taking care that the undeserving families should not benefit from

8. Summary and Conclusions

Tackling the poverty problem in the West Bank and Gaza Strip should be high amongst the priorities of the Palestinian policy and decision-makers. This study attempts to specify the main features of the poverty problem in the West Bank and Gaza Strip while keeping in mind the lack of detailed information especially with regards to a comprehensive household survey. The required information will be available after the completion of a household survey which is currently under preparation by the Palestinian Central Bureau of Statistics. However, with the available information, we were able to assess certain aspects of the poverty problem which can be summarized as follows:

- * Under the assumption that the notion of a poverty line is defined according to the basic needs of an individual, we estimate two appropriate poverty lines for the West Bank and Gaza Strip: a lower poverty line which stands at \$500 per capita per annually, and a higher poverty line of \$650 per capita annually.
- * The appropriate poverty line indicates that the Palestinian family can meet its basic needs if one of its male members had a regular job. This suggests that the poverty problem is either a result of the absence of the capacity to work (permanent poverty), or because of the high and fluctuating unemployment, which contributes to low and uncertain incomes of working Palestinians and thus the difficulty in meeting their basic needs.
- * The major programs aiming at poverty alleviation such as those run by the Ministry of Social Affairs and UNRWA are mainly targeted towards alleviating permanent poverty. Families that suffer from poverty as a result of unemployment are not helped through these programs. Although the "ILO- supported works programs" in Gaza are attempting to tackle the problem of unemployment, nevertheless, those are quite new, temporary in nature and require evaluation.
- * The cash value of aid provided by the Ministry of Social Affairs increased compared to the period before the transfer of authority to the Palestinians. Nevertheless, due to inflation, the real value of the cash assistance provided by the Ministry of Social Affairs program is less than half of what the poor used to obtain before the Intifada.
- * Various welfare programs differ in the method of aid delivery. Some programs provide cash assistance while others focus on in-kind assistance. Further, programs differ from one another in identifying the relation between family size and the amount of assistance a family receives. The relationship between family size and value of assistance could be linear and proportional as is the case with UNRWA's special hardship assistance program, or it could be otherwise as is the case with the Ministry of Social Affairs, where the value of assistance does not increase by the same proportion as the increase in family size. It is obvious that economic theory and analysis mainly focus on the effectiveness and efficiency of financial assistance compared to in-kind assistance, and the fact that there is no need to match the rise in the value of assistance by the family size.

7. The Extent of Poverty in the West Bank and Gaza Strip

In this section we will provide a lower bound estimate for the extent of poverty in the West Bank and Gaza Strip. These estimates are based on the number of poor people receiving aid from the major institutions that deliver aid to the poor. Our estimates of poverty will necessarily be lower than the actual extent of poverty for several reasons. First, we are estimating poverty through the number of families receiving assistance from some major institutions helping the poor, which implies that poor households that are receiving aid from other minor institutions are not counted in this analysis. Second, the institutions that help the poor seem to target households that are permanently poor, thus missing many households who happen to be poor due to a downturn in the labor market. Third, there are poor households who are not able to benefit from any institutional support due to lack of information or logistical problems. Fourth, the institutions that help the poor use very strict eligibility criteria in comparison to the poverty line that we find appropriate for the West Bank and Gaza Strip. Therefore, the estimates of poverty that we derive here will be a lower bound estimate of the actual extent of poverty.

Table 4 summarizes the number of poor households and individuals receiving assistance from the Ministry of Social Affairs and UNRWA in mid 1995. Based on estimates of the workers in these institutions, 5% of families benefit from both programs simultaneously. This means that 41,795 families benefit from social welfare programs in the West Bank and Gaza Strip, with a total number of 174,355 individuals. However, the study of the activities of the Nablus Zakat Committee indicates that they assist families that do not receive aid from either of the Ministry of Social Affairs or UNRWA programs. Therefore, we can say that the number of poor exceeds by 74% the number benefitting from these two programs. Table 4 shows that the number of poor, based on this assumption reaches 128,000 people in the West Bank and 175,000 in the Gaza Strip, for a total of 303,000 individuals.

Using population statistics for the West Bank and Gaza Strip¹⁹, we conclude that as a lower bound estimate of the head count index, 10% of the West Bank population and 20% of the population of Gaza Strip are poor. The combined lower bound estimate of the overall rate of poverty in both regions is 14% of the population. The reasons behind the argument that these rates underestimate actual rates of poverty have already been discussed above.

Our conclusion that at least 14% of population of the West Bank and Gaza Strip are poor is important in itself. We hope to improve on this estimate once detailed information are available from a survey of household expenditure and income that is currently conducted by the Palestinian Central Bureau of Statistics.

¹⁹These statistics were taken from Demography of the Palestinian Population in the West Bank and Gaza Strip Central Bureau of Statistics (Palestinian Bureau of Statistics), December 1994. The figures were corrected for mid 1995 with the assumption of a growth rate of 5% in Gaza and 3.5% in the West Bank; taking into consideration that the social affairs and UNRWA programs do not provide aid to the poor in East Jerusalem.

- * Assistance in kind consisting of a basket of food in the religious Holidays, the worth of which equals \$ 25-30.
- * Irregular assistance in cases of medical or educational need.

The work of the charitable institutions is varied. Some concentrate on the area in their vicinity while others operate throughout the West Bank and Gaza Strip. Some assist only families that do not receive any aid from other programs, while other NGOs encourage their beneficiaries to apply for assistance from other institutions. One common aspect between all these NGOs is the decline in their external funding in the last few years, especially following the 1990/1991 Gulf War. It is clear that these voluntary charitable institutions are not used as a main conduit by the poverty aid programs of the donor countries. They prefer to use official institutions such as the Ministry of Social Affairs or UNRWA. The problem of declining funds does not seem to have reduced the effectiveness of the Zakat committees that largely depend on local Palestinian sources to fund their activities. Thus, we can conclude that charitable NGOs that depend primarily on external sources of funding are experiencing financial difficulties at present, in contrast to the official institutions and the charitable institutions that depend primarily on local sources of funding.

74% those benefiting from the programs of the Ministry of Social Affairs and UNRWA combined. This difference is the size of poverty that the Zakat Committee has been able to treat, and that Ministry of Social Affairs and UNRWA programs have not been able to reach. If we consider the immediate assistance that the Zakat Committee provides as a means to remedy the short term instability in the labor market, then 85% of the assistance of the Zakat Committee is for families that need long term assistance. These families may not be eligible for assistance from UNRWA or Ministry of Social Affairs, because of there being an adult male capable of work, or because the family income exceeds the maximum level allowed in the program. Thus, the number of families that are poor and needy, but do not qualify for the UNRWA or Ministry of Social Affairs program, equals 63% of the registered cases in these programs. This estimate is conservative because it assumes that all the poor families in the Nablus area are covered by one of the three mentioned programs.

The Nablus Zakat Committee's immediate assistance program provides aid to every person who requests it, on condition that they are not one of the regular beneficiaries and that they do not receive this assistance more than once a month¹⁸. Thus, the demand for this kind of aid is indicative of the changes in the needs of the poor that are caused by fluctuations in the labor market. Therefore, it is possible to use the trend in the number of families benefiting from this program to indicate the state of the labor market and its effect on the poverty in the Palestinian economy. Figure 8 clearly demonstrates a definite increase in the number of beneficiaries from the immediate assistance program. This reflects the weakness of the labor market in the period that succeeded the assumption of powers by the PNA in the summer of 1994. The number of beneficiaries increased by 63% between July 1994 and May 1995. This increase is similar to that in the number of applications to UNRWA's special hardship assistance program in the West Bank and Gaza Strip in the period following the middle of 1994.

6.2 Other NGO's Involved in Poverty Relief

There are numerous charitable NGOs working in the area of poverty relief. We mention a few examples of the activities of these institutions:

- * Assistance to the poor families of martyrs and prisoners in the West Bank and Gaza Strip.
- * Assistance through the "adoption at a distance" program of one of its children, whereby the family receives a monthly amount between JD 30 and 40 from one organization, and up to \$ 85 from another.
- * Assistance to widows and poor women whose age exceeds 60, with up to NIS 150 monthly.

¹⁸The immediate assistance ranges between JD 5 and JD 40. The small size of this sum indicates to the Zakat committee officials that the applicant is genuinely needy, and there is no need to verify his/her claim.

kind assistance provided to the poor is of approximately equal value to the regular cash assistance given.

To benefit from the regular assistance program, the family's monthly income must be less than the extreme poverty level of approximately JD 15 per member. In addition, there should not be any indication of luxury durables that would suggest lack of poverty, such as a telephone, color television, a video player, a large refrigerator or fancy furniture. Moreover, the family must bear witness that they have no person abroad who may be supporting them. It appears that the Zakat Committee utilizes the information available to them very effectively. They obtain information from the family directly, from the social worker and from the neighborhood. This makes it very difficult for an ineligible family to qualify. In 20% of the benefitting families, the Zakat Committee takes the initiative in assisting families that have not applied directly, but based on the recommendation of the neighbors. As for the monthly value of the basic assistance, it amounts to JD 5 to the family head, JD 4 for the wife and JD 3 for every additional family member.

More than 2,000 families benefited regularly from the Nablus Zakat Committee in each of the last 5 years. In March 1995 the beneficiaries reached 2,316 families. These families live in the Nablus district that includes the city of Nablus and its villages and five refugee camps. In addition, the program assisted 1,031 orphans who were members of 930 poor families in various areas, 700 of whom were in the Nablus district. In the program of "assistance upon demand", 550 families benefitted in March 1995. Thus, in March 1995, a total of 3,566 poor families benefited from the Nablus Zakat Committee in the Nablus district.

In order to estimate the level of poverty in the Nablus area, we need to know the size of assistance that other institutions provide, and the extent to which families benefit from more than one program. There were 1,813 family beneficiaries from the Ministry of Social Affairs program in March 1995, and, an estimated¹⁷ 1,938 family beneficiaries from the UNRWA program. Officials in charge of the Social Affairs program in Nablus estimate that 5% of family beneficiaries of this program also benefit from the UNRWA's assistance, that is 90 families. The Social Affairs and Nablus Zakat committee estimate that the numbers of families benefitting from both programs simultaneously is 550 families. Nablus Zakat Committee officials estimate that 300 families benefit from its assistance in addition to that of UNRWA. Thus, the number of families benefitting from the programs of the Ministry of Social Affairs, UNRWA and Nablus Zakat Committee is 6,377 families without double-counting.

It is important to note that the needy families benefitting from the Nablus Zakat, exceeds by

¹⁷This estimate was made on the assumption, that the percentage of the number of beneficiaries from the social cases program in the Nablus refugee camps to the registered population, was the same for the refugees of Jenin and Tulkarem; and that the growth in the number of family beneficiaries between March and June 1995 was 2%. The number of beneficiaries was 3,622 families in Nablus, Jenin and Tulkarem according to UNRWA, Registration Statistical Bulletin for the Second Quarter 1995 (2/95).

6. Programs of Non-Governmental Organizations

Palestinian society has many voluntary and charitable non-governmental organizations (NGOs). While the most important element of a social safety net is probably the informal support of relatives, friends and neighbors, charitable organizations constitute a critical element of the social safety net that protects the poor and needy. In the same way that it is difficult to obtain accurate and comprehensive information on the assistance from friends and relatives, it is also difficult to quantify the work and effectiveness of charitable NGOs because of their large number, diversity of work, and the changing nature of their programs. For example, the Union of Charitable Organizations in Jerusalem has 160 member organizations, 43 of which work in the social welfare field through providing cash and in-kind assistance. These 43 NGOs are located as follows: 21 in Jerusalem and its suburbs, 12 in the Bethlehem including Beit Jala and Beit Sahur, 8 in Ramallah and 2 in Jericho. The central West Bank area (represented by the Jerusalem District) contains a large proportion of the charitable organizations. Nonetheless, the number of these NGOs is indicative of the size and diversity of the private network that assists the needy. Because of the dispersed location of the institutions we will not attempt a comprehensive study of them, but will concentrate on the activities of a few to indicate the nature of their work.

6.1 Zakat Committees

The Zakat Committees, in various Palestinian towns, represent one of the most important social welfare institutions. They act as an intermediary between the local donors and needy, and some are active in acquiring external resources to fund their welfare programs. Generally, the Zakat committees serve their local areas, with weak coordination among the committees in different towns. The Nablus Zakat Committee was established in 1977; as such, it was the first Zakat committee established in the West Bank and Gaza Strip. According to various sources in the field of social welfare it is perceived as the most effective committee among the various regional committees. Therefore, we focus on its activities in this study.

The Nablus Zakat Committee collects its funds from local zakat donations. In addition, it obtains donations from the local populace and assistance from Jordan and the Gulf countries. It supervises development projects such as textiles, cow, sheep and bee farming, and a local clinic. Families may receive aid from this committee in one of three possible methods. First, some families obtain assistance on a "regular" monthly basis after establishing their needs according to specific criteria. Second, some families receive "emergency" assistance in small amounts upon demand. Third, poor families that include an orphan, (for instance due to the father's death), may also receive regular assistance through the "orphan" program. In addition to monetary assistance, the Zakat Committee provides in-kind assistance in the form of treatment at its clinic, health insurance with the government, or contributions towards university and school fees, or distribution of food stuffs (flour, rice, sugar, milk, meat, etc..) that it obtains from other welfare programs or from individuals on Moslem holidays. The committee officials of the Nablus Zakat Committee estimate that the in-

One of the indicators that can be used, though in a limited way, to demonstrate the effect of the economic fluctuations on the situation of the needy, is the number of applicants to the program. Figure 7 illustrates the number of applicants to UNRWA's special hardship assistance program for the West Bank and Gaza Strip. This figure exhibits much larger fluctuations than those of table 3. It is noted that there has been a large increase in applications since the summer of 1994, when the PNA assumed powers. This increase is a reflection of the difficulties the Palestinian economy has experienced due to the near constant closure of the Gaza Strip and the West Bank.

proportional relationship between the assistance provided and family size. It is useful to recall that the assistance provided by the Ministry of Social Affairs program increases at a decreasing rate with family size, taking into consideration the economies of scale in covering living expenses. This difference in the treatment of family size is natural and logical, since the UNRWA program concentrates on food needs which increase in proportion to the family size. But the Ministry of Social Affairs program provides monetary assistance that should presumably cover the various family needs including housing and others. These needs increase with family size, but at a decreasing rate.

Families registered with the UNRWA program have additional benefits such as medical insurance at an average of 90% of hospital expenses (compared with 50% for other registered refugees). Small cash assistance, averaging \$ 200, is provided to some extreme cases¹⁵. In addition, members of these families have priority in enrolling in training programs that provide them with skills that can help them in finding work.

In June 1995, the number of families benefitting from the special hardship assistance program was 8,399 (31,042 persons) in the West Bank and 12,917 (61,965 persons) in Gaza Strip, for a total of 21,316 families (93,007 individuals). This represents 2.4% and 7.0% of the population of the West Bank and Gaza Strip, respectively¹⁶. The number of families benefitting from this program represents 6.4% and 8.6% of the total number of registered refugee families in the West Bank and Gaza Strip, respectively.

Table 3 shows the number of people benefitting from the special hardship assistance program over time. There are monthly changes in the number of people benefiting from this program. This is mainly due to new families qualifying for the program, and others disqualifying. Families disqualify when a male member of the family reaches the age of eighteen or graduates from a training center or six months following his release from jail. The percentage of families added to the program in 1994 was 11.4% of the total families already benefiting from the program in the same period. During the same period, 10.1% of families lost their qualifications for the program. Thus, overall, the number of families benefitting remained relatively stable.

Moreover, table 3 demonstrates little variability in the overall number of families benefitting from the program despite the large economic fluctuations that took place in the past few years since the Madrid Peace Conference. This is mainly due to the eligibility criteria of the program, which orients it towards alleviating permanent poverty resulting from inability to earn a living. This situation is not affected by economic instability as families that suffer poverty from unemployment do not meet the program's criteria.

¹⁵Financial assistance started for some families in December 1994, in lieu of in kind assistance of clothes and blankets that existed until then.

¹⁶These percentages are calculated while realizing that the program does not assist families in the Arab East Jerusalem.

5. Poverty Program of UNRWA

UNRWA has been assisting the Palestinian refugees in covering their food requirements since 1950. This assistance covered the registered refugees in the West Bank, Gaza Strip, Jordan, Syria and Lebanon. The program's comprehensive coverage for all registered refugees was terminated in 1982. This general program was replaced by a program of targeted assistance to poor families, the so-called "special hardship assistance program". In addition, in 1989 UNRWA introduced an emergency assistance program in Lebanon and the Occupied Territories (EMLOT) which provides in-kind and cash assistance in varying amounts depending on the emergency need.

The special hardship assistance program is targeted to poor refugee families that do not have the capacity to earn their living. The main eligibility criteria for a given refugee family to receive assistance from this program are the absence of an able bodied adult male (18 to 60 years old), and that the total income of the family does not exceed two thirds of the lowest salary paid to an UNRWA staff member supporting a family of the same size in that area¹¹. It is clear from the eligibility criteria of this program that it is aimed at helping those who are permanently poor. The program is not suited to relieve temporary hardship caused by politically and economically induced fluctuations in the labor market. Figure 6 illustrates the status of the family head of those receiving aid under this program. It can be seen that the prevalent cases are families whose head is old or has an illness preventing him from working, or whose family head is a female, whose destitution precipitated by divorce, widowhood or other causes.

The main assistance provided by this program is food aid, aimed at providing basic nutrition including ensuring a minimum daily energy intake of 1800 calories. The food aid satisfies the carbohydrate and protein needs, but the families need the addition of fresh fruit and vegetables in their diet¹². The monthly food ration provided for each individual consists of the following¹³: ten kilograms of flour, one kilogram of rice, one kilogram of sugar, 750 grams of vegetable oil, 750 grams of sardines, 500 grams of beans, 440 grams of tomato paste, and 500 grams of powdered milk.

The assistance received by each family equals the number of its members that are over one year old multiplied by the individual food ration as listed above¹⁴. Thus, there is a direct and

¹¹The cut-off income for this program was increased from half the lowest salary to two thirds the lowest salary in UNRWA in January 1994.

¹²UNRWA expects and supports that families will barter some of these non-perishable items for fruits and vegetables.

¹³The family rations are distributed to the qualifying families once every two months.

¹⁴Special food assistance is provided within the program for families with pregnant women and infants less than one year old.

4.4 Number of Families Supported

The Ministry of Social Affairs provided cash assistance in April 1995 to 18,482 poor families in the West Bank and Gaza Strip at a monthly cost of NIS 1.9 million. Of these families, 9,031 families (37,658 persons) are from the West Bank and 9,451 families (34,680 persons) are from the Gaza Strip. In addition, the Ministry provides health insurance to 713 poor families (2,435 persons) in the Gaza Strip and another 1,608 families (6,703 persons) in the West Bank. Food assistance is only given in Gaza and is provided to 748 families (4,343 persons). Thus, the total number of poor families receiving cash, in-kind assistance or health insurance from the Ministry of Social Affairs in April was in Gaza 10,912 families (41,458 persons) and in the West Bank 10,639 poor families (44,361 persons). This puts the total number of beneficiaries from the Ministry of Social Affairs program at 1.9% of the population of the West bank and 4.6% of that of the Gaza Strip¹⁰.

Available time series data on the number of beneficiaries from the Ministry of Social Affairs program for the West Bank and Gaza Strip is inconsistent and insufficient in length. However, figures 4 and 5, illustrate the number of recipients of cash and in-kind assistance for the Nablus and Bethlehem regions in the West Bank over a period of ten years. The figures show that the number of recipients increased in the period 1986-1995 at an annual average of 9.4% in the Bethlehem region and 8.2% in the Nablus region. It is clear that the increase in the number of the permanently poor covered by the Ministry of Social Affairs program increased by a higher rate than the population as a whole in this period. It is also clear the deterioration of the general economic conditions since 1987 are largely responsible for the increase in the number of the poor families. Figure 5 demonstrates that the increase in the number of the permanently poor in the Bethlehem and Nablus regions was particularly high in the period 1987-1991. The annual increase in this period was 17% in Bethlehem region and 14% in Nablus region. Such rates of increase are considered very high by world standards.

The number of applicants for aid would also be expected to reflect the level and intensity of poverty. In Nablus, the number of applications rose by 56% in 1990 from the previous years. In the same year, the number of applicants in Bethlehem region increased by 37%.

¹⁰Population figures were obtained from the Central Bureau of Statistics (Palestinian Bureau of Statistics), Demographics of the Palestinian People in the West Bank and Gaza Strip, December 1994.

Available detailed information covers the period from December 1987 to May 1995. Appendix A provides details of the scales of cash assistance for this period and index of assistance by family size. It is useful to know at the outset that the applicable scales are identical in the West Bank and Gaza Strip.

Changes in the scale of assistance over the period under consideration seem haphazard and not necessarily related to inflation or the prevailing conditions of poor people. Changes in the scale mostly reflected changes in the budget allocation for social welfare. Instability in the assistance scale was at its height during the Intifada when the budget for social welfare was extremely unstable.

The frequency of aid delivery to poor households has also been subject to fluctuations. Until mid 1988, the assistance was delivered once a month. Since then and until June 1993, it was paid every two months. After that, monthly delivery was resumed until February 1994, when assistance was again paid every two months. After the transfer of authority over social affairs to the Palestinians in December 1994, the assistance was provided once a month and the value of the scale increased by 15%.

Figure 2 illustrates the trend in the nominal assistance scale for the period 1987-1995. The figure indicates a noticeable decline in the value of assistance for all families during the Intifada (starting February 1988). When the authority over social affairs was transferred to the PNA in December 1994, the assistance scale was increased by 15% and assistance was paid every month, making the cash value of the present scale similar to the one used in February 1988.

Even though the nominal value of cash assistance currently in use is the same as the one paid in February 1988, inflation during the intervening period reduced its effective purchasing power substantially. Figure 3 illustrates the nominal and real values for cash assistance for a one member family using the 1987 prices. It is clear from this figure that the real value of the assistance declined significantly in the period 1987-1995, and its purchasing power is less than half of its value at the beginning of the Intifada. To illustrate the extent of the decline, we use the scale that should have been used in February 1995 if the purchasing power of the February 1988 is to be maintained. We find that the consumer price index went up from 100 in February 1988 to 266 in February 1995, which means that prices increased by 166% in the previous seven years. Hence, if we are to maintain the purchasing power of the NIS 96 given to a family of one person in February 1988, the same family should receive NIS 256 in February 1995⁹. Thus, while this family presently receives NIS 96, the purchasing power of this assistance actually declined to 37% of its value seven years earlier.

⁹The real values of the assistance received in February 1988 using the February 1995 prices are 256, 410, 540, 655, 761, 871, 974, 1065, 1145, 1227 for a family consisting of 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 and 10, respectively.

at the same level of welfare, the increase in expenses usually takes place at a rate that is less proportionate than the increase in family size. Economists have developed methods to measure the required increase in family expenditure to maintain a family at the same level of welfare as its size increases. The inherent "economies of scale" in family size is such that a doubling of family size requires less than a doubling of its expenditure to stay at the same level of welfare⁸. This means that needed assistance to a family does not go up by the same proportion as the increase in family size. These economies of scale were taken into consideration in designing assistance programs in many countries.

The relationship between family structure and the number of its members on the one hand and assistance needed to maintain the family's welfare on the other is usually derived by analyzing family expenditure surveys. Conducting such analysis will become possible when the Palestinian Central Bureau of Statistics completes its expenditure survey.

In terms of the existing data, the scales of cash assistance provided by the Ministry of Social Affairs' program are available for the period 1987-1995. For this period, there seems to be a definite relationship between the size of assistance and the number of family members despite constant changes in the absolute value of the assistance over this period. This relationship can be characterized as follows: If we normalize the assistance to a family of one individual to 100%, the addition of the second, third, fourth, fifth, sixth, seventh, eighth, ninth and tenth member of the family will increase the value of assistance by 61%, 32%, 21%, 17%, 14%, 12%, 10%, 7%, and 6%, respectively.

Alternatively, if one considers a family of two as the basis for calculating the cost of living. Then, the assistance index for a family of three, four, five, six, seven, eight, nine and ten will be 132%, 159%, 186%, 212%, 237%, 260%, 279% and 298%, respectively. As for a family of one, its assistance index will be 62%.

Appendix A shows that this relationship existed for most of the period 1987-1995. However, the scale defined by this relationship was sometimes violated, especially during the Intifada years when the budget of the Social Affairs program declined. This scale is still followed by the Palestinian Ministry of Social Affairs.

4.3 The Trend of Cash Assistance: 1987-1995

The absolute value of assistance provided to each family varied considerably in the period 1987-1995. Based on the scale used at the time, a family of five that received NIS 191 in 1987, qualified for NIS 252 in February 1994 and NIS 289 in May 1995.

⁸ See Angus Deaton, The Analysis of Household Surveys: Microeconomic Analysis for Development Policy, forthcoming.

4. Ministry of Social Affairs Program

The authority over social affairs was transferred to the Palestinians from the Israeli Civil Administration in May 1994 in the Gaza Strip and Jericho and in December 1994 in the West Bank. The Palestinian Ministry of Social Affairs presently has five main offices in the Gaza Strip and six others in the West Bank. The purpose of this anti-poverty program, which began in the 1950's, is to provide financial assistance for needy people who do not have the capacity to earn a living because of illness, old age or physical handicaps.

4.1 Families Benefiting from the Ministry of Social Affairs' Program

The program provides assistance to families that do not have the capacity to earn a living. The families benefiting from the program are those headed by: underage orphans, elderly without sufficient income, physically or mentally handicapped persons, divorced women, widows, unmarried women over forty who have no income or ability to earn a living, prisoners provided that their families have no income or ability to earn a living and any person whose income is below the Ministry's scale of assistance.

Assistance provided by the program can be divided into six types: in-kind, cash, medical insurance, rehabilitation services, and housing. Of the six types, the focus here is on cash, in-kind and medical insurance assistance because they account for most of the program and it is possible to measure their values directly.

The assistance from this program is usually granted for one year, renewable after investigation by a social worker to make sure that the family continues to fulfill the eligibility requirements. When the assistance is provided to refugees, the value of assistance received from UNRWA has to be deducted.

Figure 1 demonstrates permanently poor groups that received cash assistance in the West Bank and those that received cash or in-kind assistance in the Gaza Strip in April 1995. It is clear from the figure that assistance to female headed households constituted 37% of the Ministry's aid in the West Bank and 59% in Gaza. The next largest group benefiting from the social welfare program are the elderly who account for 30% and 15% of the Ministry's total aid in the West Bank and the Gaza Strip, respectively. It is most significant to note here that the category of low income families account for no more than 1% of total assistance in the West Bank and less than that in Gaza Strip, making the program's primary focus permanent poverty.

4.2 Relation Between Family Size and Cash Assistance

It is obvious that as the family size increases, its expenses also increase. However, to stay

poor. This is a fairly reasonable position since the benefit eligibility criteria used by these organizations are very strict. In fact they are much stricter than the poverty line derived in this study. However, one of the problems of using this method is the possibility of double-counting since some people may receive assistance from more than one organization. Hence, the following analysis will take the potential for double-counting into consideration.

Another problem of estimating poverty based on the number of those benefitting from formal institutions helping the poor will undoubtedly lead to a lower-bound estimate of poverty in the West Bank and Gaza Strip. This is due to the fact that it has not been possible to study all charitable organizations helping the poor because they are quite numerous. Moreover, the strict rules used by these organizations in distributing their scarce resources among the poor makes it very likely that some poor households will not qualify to benefit from any program.

An important dimension of a social safety net in a society like the Palestinian society is the solidarity and mutual help between relatives and neighbors. However, it is very hard to estimate the size of assistance and transfers through these bonds even in the presence of an expenditure survey. As for official anti-poverty programs, the main ones in the West Bank and Gaza Strip are run by the Ministry of Social Affairs, UNRWA and a large number of voluntary charity organizations offering a variety of services, including the provision of cash and in-kind assistance to the poor. These formal programs will be investigated in the following sections.

3. The Methodology of Poverty Measurement

3.1 General Concepts

The first step in determining the magnitude of poverty is to distinguish the poor from the non-poor based on their income or expenditure in relation to the poverty line. This is done by using the poverty line and data from the expenditure survey. Once the poor are identified, aggregation of poverty can be done using one of the following indices.

1. **Head Count Index:** This is equal to the ratio of the number of the poor to total population. It is the most widely used poverty index due to its simplicity and its ability to indicate the extent of poverty among a population.
2. **Poverty Gap Index:** Unlike the first index, this index focuses on the intensity of poverty. The poverty gap for a poor family is the difference between the poverty line and the family's income. In other words, it is the amount of money that the family needs to escape the poverty line. Hence, the index measures the intensity of a family's poverty. To calculate the Poverty Gap Index for a country, we sum up the poverty gaps for all poor families and divide the sum by the country's national income. Hence, if the Poverty Gap Index is 5%, a perfectly targeted redistribution of the same percentage of the national income to the poor would make the country free of poverty.
3. **Sen Poverty Index:** The first two indices are limited in scope since they focus either on the spread of poverty or the intensity of poverty. This motivated the economist A.K. Sen to develop an index that captures the spread of poverty and intensity of poverty along with the distribution of income among the poor. To calculate the Sen index, we need detailed family expenditure data that are usually available in a survey of income and expenditure⁷.

3.2 Measuring the Extent of Palestinian Poverty

It is difficult to measure Palestinian poverty using the indices defined above because of the lack of accurate and up-to-date family expenditure or income data. Until these data become available, any measurement of Palestinian poverty is not going to be accurate or comprehensive.

In lieu of the necessary base-line data, the method used here to measure the magnitude of Palestinian poverty is based on the analysis of data from public and private network of organizations helping the poor based on the assumption that all people helped by these organizations are indeed

⁷ Characteristics of the Sen Index and poverty measurement are more deeply analyzed in Amartya K. Sen, *Poverty and Families: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981. See also The World Bank's *World Development Report 1990*.

annually. Within this range, the choice could be determined by the purpose of the program or policy. For instance, if the goal of the program is to help the most needy households, then they should adopt the lower poverty line. Alternatively, if decision-makers aim at helping the largest number of households who may potentially be poor, then adopting the higher poverty line would be more suitable. Analytical studies of poverty, e.g., on socioeconomic characteristics of poor households, should make sure to conduct analysis of sensitivity of the results to the poverty line that is chosen⁶.

⁶ Regional differences are not addressed thoroughly in this study as detailed data on the pattern of expenditure by area would be required in order to estimate such differences.

FAO/WHO tables. In Jordan, the 1989 "Pockets of Poverty" study has translated the basic nutritional needs into a "food basket" based on the consumption customs of poor Jordanian families. Given the similarity in consumption habits between Jordanian and Palestinian families, it is reasonable to adopt this food basket as the same one that could provide adequate nutrition to Palestinian families. One issue that arises is that the food requirements are stated by specific age groups. Thus, it is necessary to calculate the nutritional requirement of the average Palestinian person based on the population weights of various age groups in the West Bank and Gaza Strip. Then, by finding the local Palestinian prices of the items in the Jordanian food basket, it is possible to find the necessary cost of satisfying nutritional requirements in the West Bank and Gaza Strip. This study has used the retail prices of the food items that prevailed in the Bethlehem area in June 1995. Finally, for any specific nutritional requirement, we find several food items that could satisfy this requirement but at different costs. In this study, we select the food item that satisfies the nutritional requirement most cheaply to arrive at the "low" estimate of the cost of nutrition. Given that all people usually prefer some diversity in their food items, we also calculate an "average" estimate of the cost of satisfying nutritional requirements. This "average" estimate is calculated as the average cost of the cheaper half of the food items that could satisfy the nutritional requirement.

The calculations of this Palestinian "food basket" are illustrated in Table 1. The table shows that the low estimate of the cost of nutrition for an average Palestinian person is \$ 251 per year, while the average estimate reaches \$ 349 per year. To generate an absolute poverty line, it is necessary to calculate the cost of non-food items that are needed for sustenance. Jordanian poor households spend 51.2% of their expenditure on food items. By assuming that the same fraction is applicable to the Palestinian poor population, we find the cost of non-food basic needs is \$ 239 if the low estimate is adopted; while it equals \$ 333 if the average estimate of the nutritional cost is used instead. Thus, the absolute poverty line based on this method equals \$ 490 if we adopt the low estimate and equals \$ 682 if the average estimate is adopted.

To summarize, Table 2 presents the poverty lines employed by various institutions as well as the poverty lines derived in this study. It is clear from the table that the poverty line adopted by the Nablus Zakat Committee is significantly less than all other poverty lines. This discrepancy can be reconciled if we accept the Nablus Zakat Committee poverty line as representing a poverty line for the destitute, that is the cost of satisfying nutritional requirements only. This explanation is supported by the monetary value of the food basket needed for nutrition that we have calculated in table 1 above. Indeed, the Nablus Zakat Committee poverty line is closer to the "low" estimate of the cost of nutrition, indicating the conservative and strict definition of poverty line utilized by the Nablus Zakat Committee.

Aside from the estimate of the Nablus Zakat Committee, it is clear that various poverty lines fall within a narrow band. The annual per capita poverty line estimates range between \$ 490 and \$ 680. Thus, we can adopt two poverty lines, a low and conservative poverty line of \$ 500 per capita per year, and a higher poverty line of \$ 650 per capita per year.

Decision-makers may decide on a poverty line in the range of \$ 500 to \$ 650 per capita

2.2 A Palestinian Poverty Line

In the absence of a reliable household budget survey in the West Bank and Gaza Strip, this study adopts an alternative method to derive a Palestinian poverty line. This method relies on surveying institutions that deliver aid to the poor and analyzing their notions of a poverty line. This method should provide a reasonable notion of a poverty line since social workers in these institutions are familiar with the conditions of poverty and since the institutions need to have a working criterion for allocation of scarce funds among competing claims for these funds. In addition, the study calculates the cost of the local "food basket" based on those items used in defining a Jordanian poverty line while using local Palestinian prices. The study also utilizes the World Bank formula to derive a Palestinian poverty line. It is most significant that various methods generate comparable poverty lines.

Until recently, UNRWA's definition of a poverty line for a given family was equal to half the salary of the lowest paid UNRWA employee who cares for a family of a similar size. As of January 1994, UNRWA changed the definition of a poverty line to equal two thirds of the lowest salary paid to its staff. The lowest monthly salary paid in the West Bank equals JD 287.80 in addition to a social allowance of JD 7.21 for a married person, JD 13.06 for each of the first four children, and JD 7 for each additional child (below 18 years old). Thus, the lowest monthly salary for someone who supports a family of six persons (including himself, wife and four children) is JD 347.25 or the equivalent of \$ 500 per month. On an annual basis, half of this salary would equal \$ 3000 for a family of six. The equivalent poverty line would therefore equal \$ 500 per capita per year if one half of the salary is adopted as the poverty line. The new regulations of UNRWA would make the poverty line equal to two thirds of the lowest salary, which would translate into \$ 667 per capita per year.

Officials of the YMCA in Gaza, which is active in social relief activities, believe that the monthly income needed to sustain a family of seven individuals would equal \$ 300 per month. This would translate into a poverty line equal to \$ 514 per capita per year.

The Zakat Committees are active in supporting the poor. Those in charge of the Jerusalem Zakat Committee believe that the income needed to support a family of an average size would equal JD 200 per month. If the average family size is taken to equal six, the poverty line would equal \$ 571. But the poverty line would equal \$ 490 if the average family size is equal to seven people.

However, those in charge of the Nablus Zakat Committee believe that the lowest cost of basic needs is JD 15 per month per person, and that cost could be higher in certain urban parts of the Nablus area than this figure. This poverty line is equivalent to JD 180 (or \$ 257) per capita per year. Thus, this poverty line can be taken to represent "destitution" poverty line that covers the cost of nutritional needs only and in the areas with cheaper food prices.

Another method of deriving a Palestinian poverty line is to estimate the cost of the food basket that has been found to provide the required nutrition to Jordanian families based on the

line³.

Another example of poverty line computation can be taken from Jordan, where two poverty lines have been calculated for 1992⁴. A poverty line for the "destitute" is the cost of food items that would satisfy the nutritional needs only, while an "absolute" poverty line would include the cost of the food items as well as other basic needs for poor households. The Jordanian poverty line for the destitute was found to be 61 Jordanian Dinars (JD) for an average family of 6.8 individuals. Based on the Jordanian 1992 Household Expenditure and Income Survey, it was found that the poor Jordanian families spend 51.2% of their expenditure on food items. This was used to compute the cost of non-food basic needs and the resulting "absolute" poverty line was calculated to be JD 119 for the average family of 6.8 individuals. This would imply a poverty line for the destitute of JD 107.6 per capita per year, while the absolute poverty line would equal JD 210 per capita per year. These would translate into destitution and absolute poverty lines that are equal to \$ 154 and \$ 300 per capita per year, respectively.

In Israel, the poverty line is computed by the Ministry of Social Affairs as half the median of net disposable income for a given household. This income would equal wages and property income plus transfers from National Insurance Corporation minus taxes paid to the government. This concept was initially introduced by the economist Atkinson as a means of capturing the basic needs in relation to an average notion of standard of living. Since the median income differs from one community to another, this concept carries many of the problems of a relative poverty line. In Israel, family income is computed based on an annual household survey with monthly updates for inflation. For example, the May 1995 Israeli poverty line was 997 New Israeli Shekels (NIS) per/month for a family of one individual. For families of two, three, four, five, six, seven, eight, and nine individuals, the corresponding Israeli poverty lines were NIS 1595, 2116, 2553, 2994, 3393, 3791, 4152, 4470, respectively. By applying the appropriate population weights of family sizes, the average Israeli poverty line is computed as NIS 627 per capita per month or \$ 2507 per capita per year⁵.

The Israeli poverty line is clearly more tied to the standards of living in Israel than to the cost of purchasing certain basic needs. Therefore, it would be improper to adopt the Israeli poverty line in the definition of a Palestinian poverty line even if the prices of tradeable goods are identical in both communities.

³ The two World Bank poverty lines are based on clustering of country-specific poverty lines. Changes in the U.S. consumer price index are taken from the I.M.F.'s International Financial Statistics on CD-ROM, May 1995.

⁴ Source: Report on Poverty, August 1993, Ministry of Social Affairs, Amman-Jordan, and also Poverty in Jordan, 1989, Mohammed el-Sokour et al, Ministry of Social Affairs, Amman-Jordan.

⁵ The population weights of various family sizes are taken from Israeli Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel 1994, p. 100.

2. Poverty Line

2.1 General Concepts

Usually, there are two poverty lines reflecting two definitions of the concept: a **relative** and an **absolute** poverty line. The **relative** poverty line is a concept grounded in identifying a household as poor if its income is below a certain percent of the average income in the country. Such a poverty line is usually set at one-half of the mean income, or at the 40th percentile of the distribution. The relative poverty line will therefore vary with the level of average income.

The **absolute** notion of a poverty line, on the other hand, is grounded in considering a family poor if it does not have an income sufficient to meet certain basic needs. The poverty line is thus derived from calculating the cost of the perceived basic needs such as food, clothes, housing, and transportation. The cost of satisfying nutritional needs is generally the major element in calculating the cost of basic needs and is usually calculated as the cost of the "food basket" that provides the basic nutrients essential for sustenance, while respecting the poor people's custom in the selection of food items. Analyses of nutritional deficiency have demonstrated that the poor usually have a caloric deficiency, and that most other nutritional needs are satisfied once the energy needs are fulfilled given the standard food diet of poor people. Calculation of the cost of nutritional needs usually starts with the nutrients that are needed for sustenance which are quantified in the publications of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO). These nutrients are transformed into food items using the prevailing food customs of poor people, and the cost of the food basket that would satisfy the nutritional needs is then computed. The cost of non-food basic needs (housing, clothing, transportation) is then calculated either directly or in relation to the cost of the basic food basket. In some cases, two poverty lines are computed, one reflecting a poverty line for the "destitute" which reflects the mere cost of basic food items, while a more general "absolute poverty line" would reflect the cost of basic food items as well as the cost of other non-food basic needs.

Given the ambiguity that usually surrounds the poverty line concept, it is often the case that "lower" and "higher" poverty line are calculated making it possible to find a near consensus that the poverty line would fall between these two lines.

As an example of poverty line calculation, the World Bank's World Poverty Report 1990 concluded with two poverty lines: \$ 275 per capita per year and \$ 370 per capita per annum, calculated in terms of constant 1985 U.S. dollars. However, it is useful to note that the lower poverty line is applicable to the poorer developing countries in sub-Saharan Africa and Southern Asia. The higher poverty line is more applicable to middle income developing countries like Latin American and Arab countries. To update these numbers, it is necessary to take into account that the U.S. price level has increased by 37.6% between 1985 and 1994. Therefore, the World Bank poverty lines for 1994 would be equal to \$ 378 per capita for the lower poverty line and \$ 509 for the higher poverty

Gaza Strip, mostly due to the inadequacy of data on household income and expenditure¹. Throughout the years of occupation, the Israeli Central Bureau of Statistics conducted only a single survey of household expenditure in 1973². The substantial changes in economic conditions over the subsequent two decades make that expenditure survey irrelevant for analysis of poverty in the current period. This situation of paucity of relevant data is expected to change as the Palestinian Central Bureau of Statistics is currently conducting a detailed survey of household expenditure and income over a full year (1995/1996). However, the critical need for a study on poverty in the current period led MAS to attempt to tackle some of the key issues surrounding poverty despite the problem of data.

In the absence of household survey data, the study adopts an alternative method of analyzing poverty line and assessing the extent of poverty based on a study of the programs that deliver aid to the poor. This method has obvious shortcomings since the subject of study is not the universe of poor households but the set of programs helping the poor. Nevertheless, this alternative method has the advantage of providing insights into the programs of the social safety net that deliver aid to poor households.

The second part of the study explores the definition of a poverty line that is appropriate to the West Bank and Gaza Strip. Part 3 discusses the method of poverty aggregation with special reference to the current Palestinian situation. The fourth, fifth, and sixth sections of the study analyze the programs of the Ministry of Social Affairs, UNRWA's special hardship assistance program, and the activity of voluntary charitable NGOs, respectively. The seventh part of the study assesses existing information to conclude with a lower bound estimate for the extent of poverty in the West Bank and Gaza Strip. The final section summarizes the study's conclusions, suggests appropriate policies for tackling Palestinian poverty, and identifies needs for future research in the area.

¹The FAFO study, completed in 1993, concerned itself with the living conditions of the Palestinians in the West Bank and Gaza Strip. Nevertheless, their survey did not include quantitative questions on income or expenditure levels. Thus, the FAFO survey would be inadequate to quantitatively assess the extent of poverty in the West Bank and Gaza Strip.

²There have been some Palestinian attempts to conduct household expenditure surveys, including the attempt of the Agricultural Relief Committees. These attempts have produced output of various quality, coverage, and comprehensiveness. Therefore, we shall await the output of the household survey of expenditure currently conducted by the Palestinian Central Bureau of Statistics, which is expected to provide a reliable and detailed survey.

1. Introduction

The alleviation of poverty is considered one of the main objectives, as well as one of the main development indicators, in any society, especially in developing countries. A reduction in poverty indicates greater social justice and a more just distribution of the returns of the development process. There is a growing consensus amongst economists and policy makers alike that poverty reduction, in addition to sustained growth and equitable distribution of income and wealth, are amongst the main objectives of economic development.

In particular, poverty reduction in the Palestinian context is of special significance for the following reasons:

1) With the assumption by the Palestinian National Authority of the powers of economic management in the West Bank and the Gaza Strip, there is an obvious need for a definition of goals and objectives of economic development and economic policy. By adopting poverty alleviation as a major developmental goal, the Palestinian policy-makers can avoid the mistakes of certain developing countries which singled-out growth as the essential goal of development in the 1950's and 1960's to discover that widespread poverty persisted in the 1970's and after.

2) The worsening economic situation in the West Bank and Gaza since the early 1980's through the years of the Intifada, the 1990/1991 Gulf War and the years of peace negotiations after the Madrid Conference has had a negative impact on various segments of the Palestinian population. It has become imperative to ensure a decent standard of living for the poorer sections of society under deteriorating economic conditions. As hopes for economic prosperity ran high and donor countries made their pledges to give generously, the economic reality has in fact worsened during the last two years. The reasons for this are two-fold; the slow pace at which the pledges have been translated into practical projects, as well as the repeated shocks of the Israeli "closures" that prevented Palestinian workers and goods from entering the Israeli market. The resulting substantial drop and fluctuation in the demand for Palestinian labor must have affected the poorer segment of the Palestinian population more so than other segments, given the poor's greater reliance on wage income as the main source of livelihood. This calls for policies that protect the poor in order to ensure minimum basic needs in the presence of a continued weak labor market.

3) The programs of charitable organizations that help the needy are currently experiencing serious challenges. These challenges arise partly from declining external assistance following the Gulf War in 1990/1991, and partly from a process of re-defining the mission of non-governmental organizations in the presence of emerging governmental institutions. Consequently, special care should be taken to avoid a situation where a subset of the poor is negatively affected during this process of re-defining institutional roles and possibilities.

There has not been any serious analysis of various aspects of poverty in the West Bank and

| | |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Page | Table |
| 39 | Tables |
| 40 | |
| 41 | Table (1): Daily wage and cost of transport for the poorest 10% of individuals in the West Bank and Gaza Strip |
| 42 | Table (2): Comparison of poverty line in the West Bank and Gaza Strip |
| 43 | Table (3): Number of families and individuals benefiting from UNRWA's hardship assistance program in the West Bank and Gaza Strip, December 1993 - June 1995 |
| 44 | Table (4): Size of poverty in the West Bank and Gaza Strip, 1993 |
| 45 | Annex A: Assistance made available by the Ministry of Social Affairs, 1993-1995 |
| 46 | Annex B: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 47 | Annex C: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 48 | Annex D: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 49 | Annex E: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 50 | Annex F: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 51 | Annex G: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 52 | Annex H: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 53 | Annex I: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 54 | Annex J: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 55 | Annex K: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 56 | Annex L: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 57 | Annex M: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 58 | Annex N: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 59 | Annex O: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 60 | Annex P: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 61 | Annex Q: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 62 | Annex R: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 63 | Annex S: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 64 | Annex T: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 65 | Annex U: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 66 | Annex V: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 67 | Annex W: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 68 | Annex X: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 69 | Annex Y: Small town in the West Bank, 1993-1995 |
| 70 | Annex Z: Small town in the West Bank, 1993-1995 |

List of Tables

| | <i>page</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Tables | 49 |
| Table (1): Daily and annual cost of nutritional basic needs for average individuals in the West Bank and Gaza Strip | 51 |
| Table (2): Comparison of poverty line in the West Bank and Gaza, Jordan and Israel | 52 |
| Table (3): Number of families and individuals benefitting from UNRWA's special hardship assistance program in the West Bank and Gaza Strip, December 1992 - June 1995 | 53 |
| Table (4): Size of poverty in the West Bank and Gaza Strip: mid 1995 | 54 |
| Annex A: Assistance scale used by the Ministry of Social Affairs: 1987 - 1995 | 55 |

List of Figures

| | <i>page</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Figures | 39 |
| Figure (1): Categories of poor families receiving assistance from the Ministry of Social Affairs, according to status of family head | 41 |
| Figure (2): Changes in the nominal scale of assistance of the Ministry of Social Affairs program according to family size, 1987 - 1995 . | 42 |
| Figure (3): Nominal and real assistance to a single-member family: Ministry of Social Affairs program, 1987 - 1995 | 43 |
| Figure (4): Number of families benefitting from cash and in-kind assistance of the Ministry of Social Affairs program in the areas of Bethlehem and Nablus, 1985 - 1995 | 44 |
| Figure (5): Number of new applications to the Ministry of Social Affairs offices in the areas of Bethlehem and Nablus 1985 - 1995 | 44 |
| Figure (6): Categories receiving assistance from UNRWA in the West Bank and Gaza Strip according to family head status, March 1995 | 45 |
| Figure (7): Number of new applications to UNRWA's special hardship assistance program: West Bank and Gaza Strip, January 1993 - June 1995 | 46 |
| Figure (8): Cases receiving assistance upon demand at Nablus Zakat Committee | 47 |

Table of Contents

| | <i>Page</i> |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|
| Acknowledgements | i |
| Forward | iii |
| Abstract | v |
| List of Figures | viii |
| List of Tables | ix |
| 1. Introduction | xi |
| 2. Poverty Line | xiii |
| 2.1 General Concepts | xiii |
| 2.2 A Palestinian Poverty Line | xv |
| 3. The Methodology of Poverty Measurement | xviii |
| 3.1 General Concepts | xviii |
| 3.2 Measuring the Extent of Palestinian Poverty | xviii |
| 4. Ministry of Social Affairs Program | xx |
| 4.1 Families Benefiting from the Ministry of Social Affairs Program | xx |
| 4.2 Relation between Family Size and Cash Assistance | xx |
| 4.3 Trend of Cash Assistance: 1987-1995 | xxi |
| 4.4 Number of Families Supported | xxiii |
| 5. Poverty Program of UNRWA | xxiv |
| 6. Poverty Programs of Non-Governmental Organizations | xxvii |
| 6.1 Zakat Committees | xxvii |
| 6.2 Other NGOs Involved in Poverty Relief | xxix |
| 7. Extent of poverty in the West Bank and Gaza Strip | xxxi |
| 8. Summary and Conclusions | xxxii |

poor. While a thorough study of these organizations is in order, we have analyzed the program of only a small number of these organizations to study the pattern of their support. One such organization is the Nablus Zakat Committee that provides assistance to a large number of needy households in the Nablus area. We found that if all households supported by the Nablus Zakat Committee were added to the roster of supported families in Ministry of Social Affairs and UNRWA's programs in the Nablus area, the number of households aided by the latter two organizations would jump by 74 percent.

By assuming that the overall coverage of the Ministry of Social Affairs and UNRWA's programs underestimate the poor by the same extent that is done in the Nablus area, we conclude that a lower bound estimate for poverty is 10 percent in the West Bank and 20 percent in the Gaza Strip, with an average of 14 percent for both areas together. We need to emphasize that this is a lower bound estimate since there are certainly more people in the Nablus area than those supported by UNRWA, Ministry of Social Affairs, or the Zakat Committee, either because these poor people are not receiving any support or because they are receiving support from organizations aside from these three mentioned here.

Another issue addressed in the study is the recent trend in poverty. We assume that variations in the extent of poverty are reflected in the number of applicants to UNRWA's programs in the West Bank and Gaza Strip and the number of those receiving assistance upon demand at Nablus Zakat Committee. Then, we conclude that there is a trend of worsening conditions for the poor since mid-1994. This is the period following the assumption of powers by the PNA in Gaza and Jericho, and corresponds to the substantial drop in the demand for Palestinian labor due to the numerous Israeli closures that restricted the movement of people and goods from the West Bank and Gaza Strip into Israel.

Given that poverty essentially arises from a lack of earning ability or high and variable unemployment, the appropriate Palestinian policy to alleviate poverty should be based on the following elements. Firstly, the PNA should adopt and implement a long-run development strategy the key elements of which are growth that is labor-demanding and sustainable job creation. Secondly, families who are not able to earn their living should continue to be supported by existing programs aiming at helping the permanently poor; and the programs themselves should be expanded. Thirdly, the network of voluntary charitable organizations should be preserved since it supports many needy families that are excluded from the official programs of the Ministry of Social Affairs or UNRWA.

This study is a first step to understand the critical subject of poverty. It raises the need for additional studies that tackle various and more specific aspects of poverty. Additional studies could substantially benefit from the completion of the household expenditure and income survey that the Palestinian Central Bureau of Statistics is currently conducting.

Abstract

Poverty alleviation is both a major objective and an indicator of development in any society, particularly in developing countries. The level of poverty alleviation is usually indicative of the degree of social justice as it demonstrates whether the poorer segments of society have or have not benefitted from the development process. As an objective, poverty alleviation is particularly important in the Palestinian context due to the recent assumption of economic management by the Palestinian National Authority and its implied vision of development objectives and priorities. Recent events, particularly the numerous Israeli closures that restricted the movement of people and goods, have had an adverse impact on the Palestinian economy in general, and on its poorer segments in particular.

This study aims to formulate a better understanding of poverty in terms of estimating an appropriate poverty line that is representative of the conditions of the poor in the West Bank and Gaza Strip, as well as assessing the lower bound of the extent of poverty in these areas. The analysis is largely based on assessing programs that help the poor (due to the absence of a comprehensive up-to-date and reliable household survey of expenditure and income in the West Bank and Gaza Strip).

In defining a poverty line, we adopt the concept of an "absolute" poverty line that measures the cost of basic needs of an average individual in Palestinian society. We conclude that an appropriate poverty line lies in the interval of US \$ 500 and 650 per capita annually. This result is based on a near-consensus view of those working in the field of social welfare. In addition, it is supported by recalculating the cost of the Jordanian food basket used to define the Jordanian poverty line while using local Palestinian prices of these commodities.

Perhaps the most significant element in the social safety net is the informal support networks of relatives, neighbors, and friends. The major formal programs include the Social Welfare Program of the Ministry of Social Affairs and the United Nations Relief and Works Agency's (UNRWA) program of special hardship assistance. Both programs support 8 percent of the West Bank and Gaza population and are geared to helping the "permanently poor" households who have no adult male capable of joining the labor force. However, the two programs differ in their design, with UNRWA relying on food assistance while the Ministry of Social Affairs program providing cash assistance. The two programs treat family size differently: while UNRWA's assistance is proportional to family size, the Ministry of Social Affairs' program adopts an assistance scale that increases with family size but at a decreasing rate.

Although the PNA increased the level of assistance provided to needy households late 1994, the real value of this assistance has been eroded by inflation and it currently stands at less than half of its real value in late 1987, prior to the Intifada.

A key component of the social safety net is composed of many charitable and voluntary non-governmental organizations (NGOs) which are known for their diversity and activity in helping the

Foreword

The study of poverty is of major importance in setting economic and social policies in any country. Thus, since its establishment, the Palestine Economic Planning Institute (MAPI) has placed a priority on such a study and has worked hard to complete it at the earliest opportunity.

While the study was being prepared, many early drafts and preliminary reports were in the hands of and eagerly awaited its publication. Now that it is complete we hope that those interested and specialists in the topic will find the study beneficial in providing answers to their questions on poverty in the West Bank and Gaza Strip. No doubt, as any scientific research, it will also generate new questions.

Though the study has reached certain conclusions regarding the Palestinian poverty line and the size of poverty in the West Bank and Gaza Strip, it should be remembered that this was achieved in the absence of a comprehensive statistical database. Therefore, the results should be read in the context of the various reservations raised by the researchers themselves. However, this does not lessen their scientific value or detract from the insight shown by the researchers in their work. I believe that a comprehensive statistical database, when it becomes available, will reinforce the results, leading one to note that such a study must be conducted periodically to take into consideration various factors.

I have carefully read this research paper and followed the argumentation, and I am quite satisfied with the effort invested and the high quality of presentation. I am proud that the study was completed within the same time-frame and quality that MAPI strives to preserve. I commend the researchers on their achievement and wish them further success.

Finally, I trust MAPI has succeeded, once again, in providing the decision makers with an analytical study that will assist them in formulating policies in the service of the country and its citizens.

Yusef Khatib
MAPI Director

Forward

The study of poverty is of utmost importance in guiding economic and social policies in any country. Thus, since its establishment, the Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) has placed a priority on such a study and has worked hard to complete it at the earliest opportunity.

While the study was being prepared, many individuals and institutions showed interest in its findings and eagerly awaited its publication. Now that it is complete we hope that those interested and specialists in the topic will find the study beneficial in providing answers to their questions on poverty in the West Bank and Gaza Strip. No doubt, as any scientific research, it will also generate new questions.

Though the study has reached certain conclusions regarding the Palestinian poverty line and the size of poverty in the West Bank and Gaza Strip, it should be remembered that this was achieved in the absence of a comprehensive statistical database. Therefore, the results should be read in the context of the various reservations raised by the researchers themselves. However, this does not lessen their scientific value or derogate from the integrity shown by the researchers in their work. I believe that a comprehensive statistical database, when it becomes available, will reaffirm the results, taking care to note that such a study must be conducted periodically to take into consideration variable factors.

I have carefully read this research paper and followed the argumentation, and I am quite satisfied with the effort invested and the high quality of presentation. I am proud that the study was completed with the same distinctive quality that MAS strives to preserve. I commend the researchers on their achievement and wish them further success.

Finally, I trust MAS has succeeded, once again, in providing the decision makers with an analytical study that will assist them in formulating policies in the service of the country and its citizens.

Nabeel Kassis
MAS Director

Acknowledgements

This report benefited from the support and cooperation of many officials, including the Deputy Minister of Social Affairs, and the heads of regional offices of the Ministry of Social Affairs to whom we owe our gratitude, especially to Fathi el-Masri for his useful comments. We are also grateful to the heads of UNRWA's Social Affairs Department in the West Bank and Gaza Strip and to the officials of numerous charitable organizations who provided valuable information for this study. This study benefited from the help of our colleagues at MAH, including Fawzi Kassis for his thorough review of the study; Wasel Abu-Namseh for his help in the technical production of this report; Mervat Khamis and Osama Hamed for comments and for helping in translating the report into English; Hatem Zaky for typing the report; and Roshan Al-Kand for editing the Arabic language version. We would also like to express our thanks to Roshan Hammad for editing the English version of the report.

Finally, it would not have been possible to produce this report without the support of the European Commission and PCDAR/Technical Assistance Trust Fund.

Poverty in the West Bank and Gaza Strip

Author

Research by Fawzi Kassis, Director of Research

Research Assistant: Mervat Khamis, Research Assistant

Editor: Roshan Al-Kand, Research Assistant (MAH)

Illustrations

November 1995

Printed in Beirut, Lebanon

Acknowledgements

This report benefitted from the support and cooperation of many officials, including the Deputy Minister of Social Affairs, and the heads of regional offices of the Ministry of Social Affairs to whom we owe our gratitude, especially to Fadia al-Masri for her useful comments. We are also grateful to the heads of UNRWA's Social Affairs Departments in the West Bank and Gaza Strip and to the officials of numerous charitable organizations who provided valuable information for this study. This study benefitted from the help of our colleagues at MAS, including: Nabeel Kassis for his thorough review of the study; Wael Abu Nemeh for his help in the technical production of this report; Mark Khano and Osama Hamed for comments and for helping in translating the report into English; Itaf Zahykeh for typing the report; and Remah Al-Kurd for editing the Arabic language version. We would also like to express our thanks to Rema Hammami for editing the English version of the report.

Finally, it would not have been possible to produce this report without the support of the European Commission and PEC DAR/Technical Assistance Trust Fund.



M A S

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

Poverty in the West Bank and Gaza Strip

Radwan A. Shaban
and
Samia M. Al-Botmeh

Poverty in the West Bank and Gaza Strip

Authors:

Radwan Ali Shaban, Director of Research

Samia Mahmoud Al-Botmeh, Research Assistant

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

Jerusalem

November 1995

© Copyright by MAS



Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

Poverty in the West Bank and Gaza Strip

*Radwan A. Shaban
and*

Samia M. Al-Botmeh

November 1995