



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

المراجعة الاستراتيجية للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين



2017

منسق البحوث: السيد رجا الخالدي

منسقة المشروع: السيدة دانيلا اندريفيسكا

فريق البحث معد المراجعة:

د. بلال الفلاح، جامعة بولتكنيك فلسطين

د. جين هاريغان، مدرسة الدراسات الشرقية والأفريقية، جامعة لندن

د. محمود دودين، جامعة بيرزيت

د. مهند الكفري، جامعة بيرزيت

د. ياسر شلبي، جامعة بيرزيت

الميسر: د. محمد نصر، جامعة بيرزيت

مساعدو البحث:

وفاء بيطاوي، باحثة مساعدة

ايمان سعادة، مساعدة بحث

حقوق الطبع للصور: برنامج الأغذية العالمي والمؤسسات الأعضاء في قطاع الأمن الغذائي FSS.

قام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بإعداد هذه المراجعة بتكليف وتمويل من برنامج الأغذية العالمي (WFP). إن الآراء والنتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر أو مواقف رسمية للأمم المتحدة أو مسؤوليها أو الدول الأعضاء فيها أو أي من المنظمات المشار إليها في المراجعة. كما أن التصنيفات المستخدمة وطريقة عرض المواد الواردة في هذه الوثيقة لا تعبر عن أي رأي خاص للأمانة العامة للأمم المتحدة أو أي من المنظمات المذكورة أعلاه فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو فيما يتعلق بسلطاتها، أو بتعيين حدودها أو تخومها.

تقديم

الدكتور نبيل قسيس - المدير العام،
معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

يشرفنا في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) إتاحة الفرصة لنا لإعداد "مراجعة الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين" بناء على طلب من برنامج الأغذية العالمي والتي سيستفيد منها جميع المؤسسات الشريكة الفاعلة في قطاع الأمن الغذائي. لهذا الغرض قام المعهد بتشكيل فريق من الخبراء من عدة تخصصات خاصة بالقطاعات المتعددة التي تغطيها المراجعة، عملوا بالشراكة مع باحثي المعهد، من خلال مشاورات مكثفة، على إدارة دفعة هذه المراجعة التي شملت غالبية، إن لم يكن جميع، الشركاء الفلسطينيين والدوليين، سواء المؤسسات الحكومية، أو المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، وسائر العاملين في قطاع الأمن الغذائي. كما يسعدني أن الفت الانتباه إلى أن المراجعة الحالية قد حققت أهدافها الرئيسية من حيث إجراء مراجعة استراتيجية شاملة ورصد لقطاع الأمن الغذائي، مظهرة ما تم إحراره من تقدم خلال السنوات الأخيرة في مجال التشريعات والسياسات والبرامج الحكومية وبرامج الوكالات الدولية، ومقيمة وضع قطاع الأمن الغذائي من حيث الموارد، ومقترحة مجموعة من التدخلات ذات الأولوية الضرورية للاستجابة للفجوات القائمة ولتسريع عملية تحقيق الأمن الغذائي للجميع.

فقد أكدت المراجعة انه برغم تراجع أزمة الأمن الغذائي في فلسطين منذ تزايد المساعدات الإنسانية الطارئة في العقد الماضي، إلا أن تشوهات وهشاشة قطاع الأمن الغذائي والتغذوي لا تزال تهدد رفاه الشعب الفلسطيني، خاصة في قطاع غزة، لا وبل الأمن الغذائي الاقتصادي الوطني. بينما تولي الحكومة الفلسطينية والمجتمع المدني اهتمامها بسياسة الأمن الغذائي والتغذوي بتخصيص ما يتوفر من موارد، إلا أن تحدي الأمن الغذائي يبقى واحداً من بين عدد لا يحصى من التحديات الاجتماعية والاقتصادية من تأمين الاحتياجات الأساسية لأشد الناس فقراً، وتعزيز سبل العيش والسمود، وبناء اقتصاد منتج يمكن أن يضمن توفير غذاء وتغذية جيدة للجميع ومعالجة الأسباب الجذرية للجوع، تماشياً مع أهداف التنمية المستدامة. تبدو المسؤوليات الملقاة على عاتق المسؤولين والعاملين في هذا القطاع في السنوات القادمة هائلة، إلا أن هذه المراجعة تبين بوضوح دور مختلف الشركاء وكيفية عملهم بطريقة متضافرة ومنتظمة بمنظور شامل لجميع المسائل المتعلقة بالغذاء والتغذية. برغم أن الموارد الفلسطينية العامة تستطيع تغطية بعض متطلبات هذا القطاع إلا أنها لا تستطيع تعويض الخسائر الناجمة عن ممارسات الاحتلال وانعدام السيادة، مما يجعلها تدعو إلى استدامة مشاركة الجهات المانحة.

في الواقع ليست هنالك اليوم من تطورات تدعو للتفاؤل فيما يخص هذا الموضوع، حيث أظهرت أولى مؤشرات تجنيد الأموال للربع الأول 2017 في خطة الاستجابة الإنسانية لعام 2017 بفلسطين، والتي أصبحت متوفرة بعد إعداد هذه المراجعة بقليل، انخفاض نسبة تمويلها، حيث بلغت نسبة ما تم الالتزام بتمويله من الخطة 13% في الربع الأول من العام، وهو أقل مما هو عليه في البلدان الأخرى في المنطقة. بلغت نسبة تمويل قطاع الأمن الغذائي 14% من احتياجاته السنوية، حيث بلغ مجموع التمويل لبرامج الأمن الغذائي في الربع الأول 42 مليون دولار من أصل 300 مليون دولار يطلبه "النداء الموحد للاستجابة الإنسانية": 34 مليون للمساعدات الغذائية (22%)، 7 مليون دولار لبرامج مساعدات نقدية (8%)، و 0.4 مليون دولار لبرامج تمكين سبل العيش (0.4%). وجميع هذه النسب أدنى بكثير من نظيراتها المسجلة في الأعوام السابقة مما يشير إلى تراجع اهتمام المانحين بالرغم من استمرار المشاكل المزمنة التي تدق ناقوس الخطر إيدانا بتصاعد الضغوطات الاجتماعية-الاقتصادية في الأجل القريب. في الوقت نفسه، ساء الوضع في قطاع غزة بشكل واضح نتيجة تقادم أزمة الطاقة التي يتأثر بها جميع سكان القطاع الذين يقاربون مليوني نسمة بلا استثناء. استجابة لهذا الوضع تم تحديث خطة الاستجابة الإنسانية في تموز 2017، لتضمنها بعض التدخلات ذات الأولوية في القطاع الصحي، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، وقطاع الأمن الغذائي، لمواجهة أخطر واشد الاحتياجات الإنسانية. حيث تم تضمين الخطة تدخلات إضافية للتدخلات السابقة التي تضمنتها، تستجيب للتغيرات الحاصلة في الحالة الإنسانية لأهل القطاع. وتقدر احتياجات التمويل التي تم إضافتها للخطة بـ 25 مليون دولار.

كلنا أمل أن تسهم هذه المراجعة في تحفيز جميع الجهات الفلسطينية المختصة على تولي زمام المبادرة وقيادة الجهود في هذا القطاع، وبذل قصارى جهدهم لتشجيع شركائهم الدوليين على مواصلة تقديم دعمهم السخي لهذا القطاع. وهذا أمر غاية الأهمية، إن لم يكن لاعتبارات إنسانية بحت، فللموقع المركزي التي يتبوأه الأمن الغذائي في العلاقة بين الإنتاج الزراعي والتجارة، وتصنيع الأغذية وسلامة الغذاء، والفقر والحماية الاجتماعية للأسرة، والتغذية والصحة العامة، والتباين التنموي الإقليمي، وعلى نطاق أوسع، على مستوى تحقيق أمن اقتصادي وطني والسيادة على الغذاء.

رسالة

السيدة دانيلا اوين - المدير القطري،
وممثلة برنامج الأغذية العالمي في فلسطين

يتقدم برنامج الأغذية العالمي من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) بعميق امتنانه وتقديره على توظيف خبرته وبحوثه ورؤيته حول وضع الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. فالنتائج والآراء التي يعرضها هذا التقرير ستساعد برنامج الأغذية العالمي في صياغة توجهاته الاستراتيجية للسنوات الخمس القادمة وعلى تصميم عملياته البرمجية التي تستجيب للأهداف والأولويات الوطنية في قطاع الأمن الغذائي بشراكة وثيقة مع السلطة الفلسطينية. ولإدراكنا انه لا يمكن لطرف واحد أن ينجح في تنفيذ توصيات ونتائج التقرير، نأمل أن يمهد هذا التقرير لنهج يستند لشراكة أوسع وتآزر أقوى بين جميع الشركاء الفاعلين في هذا القطاع، المحليين والدوليين مجتمعين، ليتعاونوا على إنفاذ أجندة الأهداف التنموية 2030 والهدف الثاني منها في فلسطين.

المحتويات

1	المقدمة: الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين
1	1. خلفية.....
3	2. المنهجية
8	الفصل الأول: سياق وديناميكيات حالة الأمن الغذائي في فلسطين
8	1-1 السياق الديمغرافي والاقتصادي على المستوى الكلي
11	2-1 تحقيق الهدف الثاني SDG2 من أهداف التنمية المستدامة في فلسطين: من منظور إقليمي وعالمي ..
12	3-1 الفقر والبطالة وارتباطهما بانعدام الأمن الغذائي على المستوى الجزئي والكلي
17	4-1 الأبعاد الاقتصادية الاستراتيجية للإنتاج الزراعي وقضايا الاكتفاء الذاتي من الأغذية في تحقيق الأمن الغذائي على المستوى الكلي.....
20	5-1 القدرة على الصمود والحماية الاجتماعية: إدارة السلع العامة بظل الاحتلال والصراع
30	الفصل الثاني: تحليل حالة الأمن الغذائي والتغذوي
31	1-2 توافر الغذاء: التحديات التي تواجه الإنتاج المحلي وقطاعي التجارة والزراعة
31	1-1-2 الإنتاج الزراعي المحلي، وتصنيع الأغذية، والواردات الغذائية.....
35	2-1-2 تحدي بقاء القطاع الزراعي في فلسطين
40	2-2 الوصول إلى الغذاء: دخل الأسرة ومواردها
41	1-2-2 معدلات الفقر
44	2-2-2 الأجور الاسمية، الأجور الحقيقية وإمكانية الوصول إلى الغذاء.....
46	3-2 استقرار الغذاء: بالعلاقة مع تشوهات السوق والنمو السكاني.....
48	4-2 استخدام الغذاء في فلسطين: الاستهلاك والتغذية والصحة العامة
48	1-4-2 الغذاء، والتغذية والصحة: لمحة عامة
50	2-4-2 استهلاك الغذاء في فلسطين: كمية وجودة الغذاء والعناصر الغذائية.....
53	3-4-2 الحالة التغذوية
57	4-4-2 الحالة الصحية للفلسطينيين
60	الفصل الثالث: استجابة السياسات لتحديات الفقر وانعدام الأمن الغذائي
61	1-3 السياسات الوطنية المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذية والحماية الاجتماعية والقطاعات ذات الصلة
61	1-1-3 أطر السياسات الوطنية
65	2-1-3 قضايا تتعلق ببيانات الأمن الغذائي الوطني
67	3-1-3 الشركاء الرئيسيون من المؤسسات غير الحكومية
68	2-3 الإطار التخطيطي والبرامجي للمانحين والوكالات العاملة في قطاع الأمن الغذائي

3-3	المواومة بين سياسات وأطر برامج الأمن الغذائي للسلطة الفلسطينية وهيئات الأمم المتحدة.....	71
4-3	تحليل الإطار القانوني الناظم للأمن الغذائي	75
1-4-3	التشريعات المحلية والقوانين الدولية.....	75
2-4-3	معالجة القوانين الوطنية لمفهوم الأمن الغذائي	78
3-4-3	تشريعات سلامة الأغذية على المستوى الوطني.....	81
4-4-3	التجارب المقارنة ذات الصلة والفجوات في الأطر القانونية والسياساتية الفلسطينية	82
5-3	سوء التغذية ودور الحكومة في معالجة الثغرات على مستوى الأمن التغذوي	84
الفصل الرابع: الاستجابة البرمجية للتحدي المزدوج: الفقر وانعدام الأمن الغذائي..... 90		
1-4	وزارة التنمية الاجتماعية: برامج الحد من الفقر وبرامج المساعدات الغذائية.....	91
2-4	برامج المساعدات الغذائية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا).....	92
3-4	عمل برنامج الأغذية العالمي (WFP) في فلسطين	94
4-4	منظمة الأمم المتحدة للغذاء والزراعة (الفاو) والأمن الغذائي	95
5-4	برامج المؤسسات غير الحكومية الفلسطينية الرئيسية	96
6-4	تقييم الأثر: الوسائل التنفيذية للمساعدات الغذائية، والتمكين، وقضايا الاستهداف.....	98
7-4	الاستدامة المالية لبرامج الأمن الغذائي والتغذوي	103
8-4	تقييم الترتيبات والقدرات المؤسساتية	108
1-8-4	على مستوى الحكومة الوطنية.....	108
2-8-4	عمل الجهات المانحة في مجال الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية في فلسطين	111
3-8-4	تصميم وتنفيذ برامج الشركاء الدوليين.....	113
الفصل الخامس: سنتاجات وتوصيات لتحسين الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين انسجاماً..... 118		
مع الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة..... 118		
1-5	تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة في فلسطين تحت الاحتلال أم في ظل الاستقلال؟.....	118
2-5	فرص تحسين أطر السياسات الوطنية المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذوي.....	122
3-5	فرص تحسين الإطار القانوني والمؤسسي	128
4-5	فرص تحسين التغذية في فلسطين، وخاصة لغير الأمنين غذائياً.....	131
5-5	فرص تحسين تصميم وتنفيذ البرامج والتنسيق بين أصحاب العلاقة.....	136
المراجع..... 139		
الملاحق..... 146		
146	ملحق 1: تقرير ميسر الحوار والمقرر، الدكتور محمد نصر	146
150	ملحق 2: قائمة بأسماء المشاركين في اللقاءات المركزة التشاورية	150

قائمة الجداول

- 31 جدول 1: مؤشرات الأمن الغذائي في فلسطين، 2013-2014 (نسبة مئوية)
- 33 جدول 2: الواردات الغذائية خلال الفترة 2010-2014 (بالأسعار الثابتة 2004 ألف دولار)
- 34 جدول 3: نسبة الاعتماد على الواردات (IDR) في فلسطين، 2010-2014 (بالأسعار الثابتة 2004 ألف دولار)
- 37 جدول 4: أنماط التغيير في حجم الأراضي الزراعية، بالدونم، خلال الفترة 1968-2011
- 41 جدول 5: تدفق المواد الغذائية والماشية إلى قطاع غزة من خلال المعابر، 2007-2016
- 43 جدول 6: التغيير في معدلات الفقر قبل وبعد المساعدات في عام 2011
- 43 جدول 7: معدلات الفقر وفق تصنيفات الأمن الغذائي، 2014
- 47 جدول 8: توقعات مؤشرات الأسعار العالمية لعدد من المواد الغذائية
- 72 جدول 9: مواءمة إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وخطة الاستجابة الإنسانية مع أجندة السياسات الوطنية 2017-2022
- 104 جدول 10: الجدول 10: المساعدات الإنسانية للمجالات الرئيسية في فلسطين (2006-2016)
- 105 جدول 11: المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية في الضفة الغربية وقطاع غزة
- 106 جدول 12: تمويل الأمن الغذائي، 2006-2016

قائمة الأشكال

- شكل 1: تطور الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الضفة الغربية وقطاع غزة، 1994-2015 (مليون دولار) 10
- شكل 2: القيمة المضافة للقطاع الزراعي، 1994-2015 (أسعار ثابتة 2004 مليون دولار) 32
- شكل 3: تطور متوسط الأجر الاسمية، الأجر الاسمية، الرقم القياسي لأسعار المستهلك في الضفة الغربية وقطاع غزة، 2000-2015 45
- شكل 4: اتجاهات أسعار الغذاء في الضفة الغربية وقطاع غزة، 2005-2014 46
- شكل 5: تطور معدل البطالة بين فئات الشباب، الضفة الغربية وقطاع غزة 48
- شكل 6: تمويل الأمن الغذائي، 2016: الفعلي مقارنة بالمطلوب لكل مشروع 107

قائمة الرسوم البيانية

- رسم بياني 1: سياسات واستراتيجيات الأمن الغذائي 14
- رسم بياني 2: رسم تخطيطي يوضح استراتيجية العمل المقترحة للمساعدات الغذائية 135

ملخص

تؤكد السلطة الفلسطينية في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 على التزامها بأهداف التنمية المستدامة الـ 17 التي تبناها أكثر من 150 من زعماء العالم في قمة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في 25 أيلول 2015. ينص الهدف (2) من أهداف التنمية المستدامة على "القضاء تماماً على الجوع وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية وتشجيع الزراعة المستدامة" بحلول عام 2030. برغم أن حالة الفقر في فلسطين أفضل منها في العديد من البلدان النامية؛ إلا أن الأمن الغذائي والتغذوي، إضافة للزراعة المستدامة، تشكل مشكلة دائمة في السياق الاجتماعي والاقتصادي والتنموي الفلسطيني. فحسب بيانات عام 2014 (آخر ما يتوفر من بيانات) عانت ما نسبته 27% من الأسر الفلسطينية من انعدام الأمن الغذائي، موزعة بالتساوي بين أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد وأسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي بدرجة متوسطة. في حين أن انتشار انعدام الأمن الغذائي في الأراضي الفلسطينية مقلق، إلا أن التباينات الإقليمية مدعاة لقلق أكبر. ففي قطاع غزة، بلغ معدل انعدام الأمن الغذائي 47%، أي ما يقارب ثلاثة أضعاف معدل انعدام الأمن الغذائي في الضفة الغربية والبالغ 16%.

أ. انعدام الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين

يظهر التحليل أن الأبعاد الأربعة لتعريف الأمن الغذائي عالمياً- توافر الغذاء، والوصول للغذاء، واستقرار الغذاء، واستخدام الغذاء- تنطبق على الحالة الفلسطينية. فيما يتعلق بتوافر الغذاء، هناك مصدرين رئيسيين للغذاء المتوفر في السوق الفلسطيني: الإنتاج الزراعي المحلي، والواردات التي أصبحت تلعب دوراً أكثر أهمية في تلبية الاحتياجات الغذائية الفلسطينية في السنوات الأخيرة. في الفترة ما بين عام 2010 و2014، ارتفعت نسبة الاعتماد على الاستيراد (IDR)، التي تعكس نسبة استهلاك الأغذية المستوردة، بشكل ملحوظ، في حين واصل الإنتاج الزراعي الفلسطيني الانخفاض بشكل كبير، برغم أن الواردات الغذائية تواجه تحديات كبيرة بسبب القيود الإسرائيلية على تيسير حركة التجارة. فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى الأغذية، فإن توفر الإمكانات المادية والاجتماعية للوصول للغذاء لا تشكل قضايا رئيسية في فلسطين. إلا أن توفر الإمكانات الاقتصادية للوصول للغذاء يعد المحرك الرئيسي وراء انعدام الأمن الغذائي في المجتمع الفلسطيني. ويرتبط انعدام الأمن الغذائي ارتباطاً وثيقاً بالفقر فعالية الفقراء الفلسطينيين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. فيما يتعلق باستقرار فرص الحصول على الغذاء، أظهرت التجربة أن الأسر الفلسطينية المهمشة تعاني من الحرمان بنسب مضاعفة، نتيجة الأزمات الناجمة عن استمرار احتلال إسرائيل للضفة الغربية والحصار المفروض على قطاع غزة. علاوة على ذلك، فإن الأسر المهمشة بشكل عام عرضة لمخاطر الارتفاع المحتمل في أسعار الغذاء في الأسواق العالمية نتيجة لانخفاض قدرتها الشرائية. فيما يتعلق باستخدام الغذاء، أو التغذية، يواجه الفلسطينيون مشاكل محددة، حيث أن حوالي ثلث الأسر تعاني من عدم الحصول على

تغذية كافية، ونسبة مشابهة تقريبا تعاني من سوء التغذية. إن زيادة الوزن والبدانة (الإفراط في التغذية) هو شكل من أشكال سوء التغذية المتوطدة في المجتمع الفلسطيني. حيث يؤثر نقص بعض الفيتامينات والمعادن، وخاصة بين الفئات الضعيفة مثل الأطفال والحوامل والمرضعات، بشكل خطير على نمو الطفل وعلى الصحة العامة لأفراد المجتمع الفلسطيني أيضاً. وبرغم أن النقرم ونقص الوزن لدى الأطفال غير منتشرة في فلسطين، إلا أن نقص المغذيات الدقيقة والبدانة هما من أهم المشاكل الرئيسية المنتشرة في فلسطين.

ب. استجابة السياسات لانعدام الأمن الغذائي والفقير

كانت الاستجابة السياساتية للتحدي المضاعف المتمثل في انعدام الأمن الغذائي والفقير عملية غاية التعقيد في فلسطين. وعلى الرغم من المطالبة المستمرة بالتصدي لانعدام الأمن الغذائي والفقير من خلال نهج إنمائي، إلا أن التنفيذ على أرض الواقع يتم من خلال قنوات إغاثية، أي يتم التعامل مع آثار الفقر وانعدام الأمن الغذائي بدلاً من القضاء على أسبابهما الجذرية. وقد استدعى تدهور وضع الأمن الغذائي بالإضافة إلى ارتفاع معدلات الفقر والبطالة تدخل العديد من الجهات المحلية والدولية الفاعلة لبذل الجهود على عدة مستويات وجبهات من أجل مواجهة الفقر المستديم وانعدام الأمن الغذائي. وبرغم مساهمة عدد كبير من ذوي العلاقة الفاعلين في مجالات الإغاثة والتنمية وتعدد أدوارهم في تعزيز قدرة المجتمع الفلسطيني على الصمود، إلا أن تعدد هذه المؤسسات يشكل تحدياً بحد ذاته، سواء من حيث تحديد وصياغة سياسات ورؤية مشتركة أو تنسيق للجهود المتعلقة بالتخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم فضلاً عن ملكية قطاع الأمن الغذائي.

وعلى مستوى السياسات الوطنية تم تناول مسألة انعدام الأمن الغذائي في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 كإحدى التدخلات السياساتية المقررة. لكن هذا الاهتمام انحصر في المستوى الرابع من مصفوفة هذه الأجندة، وانحصر في المجال الخدمي، ولم يتعامل مع الأمن الغذائي والتغذوي كمنظومة متكاملة من السياسات الوطنية المرتبطة بالأمن الإنساني والقومي. إضافة إلى أن أجندة السياسات الوطنية لم تتطرق في أي من مستوياتها للأمن الغذائي أو التغذوي مما يؤكد على هذه الملاحظة. ويعكس هذا النهج عدم وجود إدراك وطني واضح بالأمن الغذائي والتغذوي، وضعف بنوي مؤسسي، وضعف الملكية والقيادة الوطنية لهذا الملف، والمتجسد بعدم وضوح المسؤوليات والصلاحيات بين مختلف الفاعلين.

على المستوى القطاعي، وفقاً للاستراتيجية الوطنية لقطاع الزراعة 2017-2022 يعتبر الأمن الغذائي أحد المكونات التي تقوم عليها الرؤيا العامة للاستراتيجية، وأحد أهم أولوياتها، محددة عدداً من التدخلات للتعامل معه. فيما لم تولي الاستراتيجية الوطنية القطاعية لتنمية الاقتصاد الوطني 2017-2022 اهتماماً كافياً بالأمن الغذائي ولا بالإنتاج الزراعي. فيما اعتبرت الاستراتيجية الوطنية

للتتمية الاجتماعية 2017-2022 الأمن الغذائي جزءاً من أولويات عملها المرتبطة بالحماية الاجتماعية ودعم الأسر الفقيرة، انطلاقاً من رؤيا مفادها "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، يضمن الحياة الكريمة لجميع أفرادها، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة والشراكة والإندماج".

ت. قضايا تتعلق بمنهجية قياس الأمن الغذائي

إحدى النتائج التي ترتبت على غياب رؤية وملكية وقيادة وطنية لقطاع الأمن الغذائي في فلسطين، هي عدم وجود منهجية ومعايير وطنية معتمدة لقياس وتقييم حالة الأمن الغذائي. ولسد هذا الفراغ، يعتمد قطاع الأمن الغذائي على استخدام منهجية تم تطويرها من قبل مؤسسات دولية تعمل داخل فلسطين؛ مستندة لمسوح الأمن الغذائي التي يجريها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بشكل دوري خلال السنوات الست الماضية منذ عام 2009، أجري أحدثها عام 2014.

ث. الإطار القانوني والتنظيمي

تفتقر المنظومة القانونية الفلسطينية إلى نصوص قانونية صريحة حول حماية الحق في الغذاء. علاوة على ذلك، لا توجد قوانين محددة تضمن تحقيق الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. إلا أن المادة (10) من القانون الأساسي لعام 2003 تنص على ضرورة حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتحت السلطة الوطنية الفلسطينية على أن تبدأ العمل دون إبطاء على الانضمام لعضوية المعاهدات والمواثيق الدولية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان. وفقاً لهذه المادة، فإن القانون الأساسي يعترف ضمناً بالحق في غذاء كاف مستنداً للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، حيث يشكل الحق بالغذاء حقاً أساسياً.

يعترف القانون الدولي لحقوق الإنسان بكل وضوح بالحق في الغذاء بوصفه حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، بل إنه يربطه بالحقوق الأساسية التي تضمن كرامة الإنسان. عند تصميم سياسات وطنية ودولية تستجيب لانعدام الأمن الغذائي في فلسطين لا بد من أن تأخذ السلطة الفلسطينية في الحسبان، وتبقي في صدارة قائمة اهتماماتها، ضمان تطبيق المواثيق الدولية التي تهدف إلى ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعب الفلسطيني المحتل خاصة وأنها لم تنجح في تطبيق هذه المواثيق في السابق.

وهذا ينطبق أيضاً على الأمن الغذائي، خاصة وأن إسرائيل تسيطر على إدارة الواردات من المواد الغذائية إلى فلسطين. ومع ذلك، فإن السلطة هي الجهة المسؤولة فعلياً على أرض الواقع، لا سيما في حالات الطوارئ الناجمة عن عوامل بفعل الطبيعية أو الإنسان.

من وجهة نظر قانونية، لن يتحقق الأمن الغذائي بالشكل المطلوب دون ترسيخ الحق في غذاء كافي. فالقانون الأخير يتضمن حق الأفراد في الغذاء الآمن والمناسب. في فلسطين، يتكون الإطار القانوني لسلامة الأغذية بشكل أساسي من: قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004، قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003، قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000، مرسوم بقانون الصناعة رقم (10) لعام 2011، وقانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005. فحتى اليوم لا يوجد قانون شامل خاص بسلامة الغذاء، على الرغم من أنه تم مناقشة عدة مقترحات في عدة مراحل خلال السنوات الماضية.

ج. استجابة السياسات لسوء التغذية

من أجل التخفيف من آثار سوء التغذية، وضعت وزارة الصحة أول سياسة واستراتيجية وطنية للتغذية (وزارة الصحة، 2008)، والتي يتم تحديثها منذ ذلك الحين. تشمل أهداف الخطة زيادة التنوع الغذائي، وتدعيم الأغذية، والتدعيم بالمغذيات الدقيقة لمكافحة النقص في المغذيات والفيتامينات، والتأكد من تلبية الاحتياجات الغذائية للسكان الأكثر عرضة لمخاطر سوء التغذية (كالنساء والأطفال)، والترويج لاستهلاك وجبات غذائية متوازنة من حيث الكمية والنوعية، وتحسين مستوى التواصل والتنسيق بين أصحاب العلاقة، وتمكين دائرة التغذية في وزارة الصحة، ورفع الوعي التغذوي لدى المجتمع الفلسطيني.

ح. استجابة البرامج لانعدام الأمن الغذائي والفقير

كما ذكرنا آنفاً، يعزى انعدام الأمن الغذائي في فلسطين إلى حد كبير إلى عدم القدرة على الوصول إلى الموارد الاقتصادية، الأمر الذي يعود إلى عدة عوامل رئيسية، منها الفقر والبطالة ومحدودية الدخل. وقد تسببت الأزمة المالية المستمرة في الموازنة العامة، بعجز السلطة الفلسطينية عن تلبية احتياجات المجتمع وتقليص الحيز المتاح لانتهاج سياسات عامة، مما أدى إلى اعتماد السلطة على الحماية الاجتماعية كسياسة رئيسية لمعالجة انعدام الأمن الغذائي. وتتلقى الأسر الفقيرة المستحقة للدعم مساعدات اجتماعية بعدة أشكال، بدءاً من التحويلات النقدية إلى المساعدات الغذائية. وبشكل عام، تقوم العديد من الجهات الفاعلة المحلية والدولية بتنفيذ مجموعة واسعة من برامج المساعدات، يهدف معظمها إلى توفير الاحتياجات الأساسية والعاجلة للأسر الأشد فقراً. وبالرغم من أنه لا شك في أن هذه البرامج تعد مصدراً هاماً لاستدامة مصادر العيش، إلا أن هناك مخاوف جدية بشأن قدرة خطط الحماية الاجتماعية الحالية على الحد من انعدام الأمن الغذائي بشكل مستدام أو منهجي.

لا تزال شبكة الأمان في فلسطين قيد البناء والتطوير حتى يومنا هذا، وبرغم أنها تعد إجمالاً شبكة فعالة، إلا أنها لا تتبثق من هيكلية سياساتية متماسكة من الخدمات والحماية الاجتماعية، حيث تعتمد

البرامج المنفذة على توفر التمويل، الذي هو في الغالب خارجي ويعتمد بشكل متزايد على الضغوطات التي تمارسها بلدان أخرى تعد أولى بالمساعدة.

خ. المؤسسات والوكالات والبرامج الرئيسية

تقدم وزارة التنمية الاجتماعية، وهي أكبر مزود لخدمات الحماية الاجتماعية في فلسطين، مساعدات نقدية منتظمة، ودعم لفواتير الكهرباء للأسر الفقيرة، وتقدم بطاقة التأمين الصحي المجاني للمتقاعين من برامجها، وإعفاء أبناء الأسر الفقيرة من الرسوم في المدارس الحكومية، وتقدم المساعدات النقدية للأسر المعرضة لأزمات اجتماعية وصحية واقتصادية طارئة، وكذلك للأيتام. في العام 2016 قدمت الوزارة مساعدات نقدية لـ 115 ألف أسرة، وقامت بتوزيع مواد غذائية وعينية لحوالي 217,000 شخص تلك السنة.

تعد وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ثاني أكبر وكالة للحماية الاجتماعية بعد وزارة التنمية الاجتماعية الفلسطينية. حيث تقدم الخدمات الاجتماعية للاجئين المسجلين لديها، بالإضافة إلى تقديم المساعدات الغذائية الطارئة والمساعدات النقدية الطارئة والنقد مقابل العمل. ويبلغ عدد اللاجئين في فلسطين المسجلين لدى الأونروا 2.11 مليون لاجئ: 1.3 مليون في غزة و0.81 مليون في الضفة الغربية. أكثر من نصفهم يستفيدون من أحد برامج المساعدات الغذائية (المساعدات الغذائية الطارئة، أو المساعدات النقدية الطارئة، أو النقد مقابل العمل، أو دعم سبل العيش). في عام 2016، طالبت الأونروا بمبلغ 181 مليون دولار لتنفيذ هذه التدخلات البرمجية، إلا أنها لم تتلقى سوى 94 مليون دولار (أي 52%).

ويعتبر برنامج الأغذية العالمي (WFP) المنظمة الدولية الرئيسية التي تقدم مساعدات الأمن الغذائي - عينية وقسائم الغذاء - لغير اللاجئين في فلسطين من خلال استهداف المتقاعين من برنامج التحويلات النقدية CTP، الذي تقوم وزارة التنمية الاجتماعية بتوزيعه، بينما تتولى مؤسسة مجتمعات عالمية مسؤولية إدارة مساعدات الأسر المهمشة غير المنتفعة من برنامج التحويلات النقدية (وهي مؤسسة أهلية تابعة لبرنامج الأغذية العالمي ومزود خدمات)، بينما تتولى الأونروا مسؤولية المجتمعات البدوية والرعوية في الضفة الغربية. ويتعاون برنامج الأغذية العالمي أيضاً مع وكالات أخرى، بشكل رئيسي منظمة الغذاء والزراعة التابعة للأمم المتحدة (الفاو)، من أجل تعزيز الأمن الغذائي عن طريق التدخلات الإنمائية حيثما أمكن (مشاريع لتوفير سبل العيش). في عام 2016، قدم برنامج الأغذية العالمي المساعدة لـ 479,124 شخصاً: 51% في قطاع غزة و49% في الضفة الغربية من خلال (38%) قسائم غذائية عينية، (59%) مساعدات عينية، و(3%) برامج تقديم الوجبات الغذائية في المؤسسات (كالمدارس).

وتدير منظمة الفاو برنامجاً مكوناً من عنصرين في فلسطين: الأول، المساعدات الإنسانية الملحة الذي يستهدف المنتجين الفلسطينيين، والثاني، تنمية القدرات المحلية وتهيئة البيئة المواتية لزيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية والعمالة في القطاع الزراعي.

د. تقييم الأثر

لا شك أن للمساعدات الاجتماعية دوراً هاماً في مساعدة الأسر المهمشة على التكيف مع الفقر. إلا أن معظم المساعدات التي تحصل عليها الأسر الفقيرة، سواء أكانت نقدية أو عينية أو قسائم غذائية، لا تزيد من قدرة هذه الأسر على توليد الدخل. ولذلك، فإن تأثير هذه المساعدات الوقائية والحمايية على الفقر مؤقت ولا يمكن أن يكون تمكينياً أو تحويلياً إلا إذا كان مستديماً واعتماداً على درجة ارتباطه بتدخلات إنمائية اجتماعية أخرى (توفير فرصة عمل أو التمويل متناهي الصغر).

الرسالة التي يهدف هذا التقرير لإيصالها على المدى البعيد هي أنه إذا استمرت الظروف الاقتصادية والسياسية الراهنة، فمن المتوقع أن يزداد عدد الأسر الغير آمنة غذائياً، ومن المتوقع أن يزداد تدهور حالة الأمن الغذائي مستقبلاً. لذلك، سيتعين توفير المزيد من التمويل للأمن الغذائي لسد الاحتياجات الفعلية. وهذا بدوره يعني أنه إذا استمر التمويل المخصص للمساعدات الغذائية بالانخفاض، فإن الأمن الغذائي في فلسطين لا يملك إلا أن يتدهور في غياب تدخلات أخرى.

هناك عدد من الاعتبارات ذات الصلة الممكن ملاحظتها فيما يتعلق بدوافع وتفضيلات المانحين في فلسطين، بالإضافة إلى المحددات التي تؤثر على مشاركتهم في تحسين حالة الأمن الغذائي. تعتمد مشاركة المانحين في هذا القطاع على أسس إنسانية وتنموية على حد سواء، حيث تعتقد هذه الجهات أن المساعدات الغذائية ينبغي أن تكون مؤقتة وتستجيب للاحتياجات العاجلة، لدعم صمود الشعب ومن ثم تحقيق التنمية. بالتالي، غالباً ما يكون من الصعب على الوكالات المانحة تبرير استمرارها في تقديم المساعدات الغذائية للمجتمع الفلسطيني كونه لا يحتاج لمساعدات طارئة، على الرغم من وجود "جيوب للفقر" بشكل واضح داخل المدن والمناطق ذات الكثافة السكانية العالية أو الطبقات الاجتماعية غير المؤهلة للاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية. ومع قيام الجهات المانحة بتوجيه المزيد من الموارد المخصصة للسلطة الفلسطينية إلى مجالات تنموية، فإن هذا الدعم يشمل أيضاً برامج خاصة بدعم القطاع الخاص والمزارعين في الضفة الغربية وقطاع غزة. بيد أنه ليس بالإمكان زيادة المساعدات الإنمائية لتفوق المساعدات الغذائية.

التوصيات الرئيسية

1. الاطار السياساتي الوطني

نتج عن هذه المراجعة الاستراتيجية سلسلة من التوصيات لمواجهة انعدام الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين بما يتماشى مع تحقيق الهدف الثاني SDG2 من أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. تتلخص أولى وأهم هذه التوصيات في ضرورة ايجاد مقاربة وطنية متكاملة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، تعمل على التصدي للتحديات التي تواجه هذا القطاع: من انعدام ترابط السياسات القطاعية فيما بينها ومع السياسات الكلية (فوق القطاعية)، وغياب رؤيا وطنية واضحة خاصة بالأمن الغذائي والتغذوي، وضعف الهيكلية المؤسسية، وتشتت مسؤوليات وصلاحيات الإدارة الفلسطينية لهذا القطاع. بحيث يستند هذا النهج الجديد إلى منظومة متكاملة من السياسات الوطنية القطاعية المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية والإنتاج والاستيراد؛ وتوفير السلع الاستراتيجية الأساسية؛ وسياسات التسعير؛ وحقوق وحماية المستهلك؛ وتشجيع التغذية الجيدة، وثقافة الاستهلاك المتوازن؛ والسياسات والاستراتيجيات الزراعية التي تدعم صغار المزارعين وتزودهم بخدمات الدعم والتمويل؛ والسياسات المتعلقة بضمان توفير الخدمات الأساسية في جميع المناطق المحلية.

2. الإطار المؤسسي والقانوني

هناك حاجة لبذل المزيد من الجهود من أجل تطوير نظام للضمان الاجتماعي شامل وفعال وقادر على تلبية مصالح وحقوق جميع الفلسطينيين، مع التركيز على الفئات الأكثر ضعفاً وتهميشاً، مثل العاطلين عن العمل، والأسر الأشد فقراً، والأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد. علاوة على ذلك، يتوجب على الفلسطينيين أن يبدؤوا السير في طريق تنفيذ الترتيبات التجارية التفضيلية القائمة والمبرمة مع دول أخرى، ضمن الممكن وبما يتماشى مع إيجاد توازن بين العرض والطلب. كما أن سلامة الأغذية وجودتها هي أحد الجوانب الهامة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، والتي يتوجب معالجتها على المستويين القانوني والمؤسسي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن إنشاء هيئة تنسيقية وطنية دائمة وتعمل وفق أسس منهجية، منظمة تنظيمياً جيداً وممكنة جيداً، يحظى بأولوية قصوى على المدى القصير فهو أمر كان يتوجب تنفيذه منذ مدة طويلة. انطلاقاً من رؤية تعتمد على أن تأمين الغذاء عنصر من عناصر تحقيق الأمن الاقتصادي الوطني على مختلف المستويات، يمكن تحديد صلاحيات هذه الهيئة لتتولى مجموعة من المسائل المتصلة بالأغذية، بما في ذلك الإنتاج والتجارة ووصول الفقراء، والتغذية، والسلامة/الجودة بطريقة تحيط بالأبعاد المتعددة لمسألة هامة كالأمن الغذائي والتغذوي، والصحة العامة، فضلاً عن الإنتاج

والنمو الاقتصادي في الاراضي الفلسطينية التي عانت لسنوات طويلة من الاحتلال. وفي هذا الإطار الأخير، سيلزم وضع قانون خاص لتنظيم عمل هيئة كهذه أو مجلس خاص بهذه المؤسسات ولتنظيم علاقته بأذرع الحكم التنفيذي المختصة. على ضوء ما جاء في هذه المراجعة، يمكن القول أن الوقت قد حان للتفكير بالطريقة التي يمكن أن يخدم بها مجلس فلسطيني للغذاء والتغذية كأداة ناجحة لمتابعة عدة أهداف مترابطة في وقت واحد، وبأقصى قدر من الكفاءة.

3. التغذية

عند تصميم وتنفيذ تدخلات خاصة بالاحتياجات التغذوية للسكان المستفيدين من برامج المساعدات الغذائية (ليس فقط من حيث عدد السعرات الحرارية)، ينبغي أن تستند هذه البرامج إلى ما يتوفر من بيانات حول التغذية، لدى كل من وزارة الصحة، وبرنامج الأغذية العالمي، واليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الفاو. يجب أن يشكل التنسيق قاعدة الهرم، المكون من جميع وكالات الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات التي تقدم برامج مساعدات غذائية، من أجل ضمان تقديم مساعدات غذائية كافية ومغذية، بدءاً من أعلى المستويات وصولاً إلى قاعدة الهرم المكونة من المنظمات والوكالات المحلية والدولية المنفذة بما فيها مؤسسات القطاع الخاص. عند إعادة تصمم البرامج، هناك حاجة لادخال إجراءات خاصة بتشجيع الثقافة والتوعية التغذوية، ورفع مستوى الوعي، وتشجيع أسلوب حياة صحي ونشط كخطوات ضرورية لتحسين التغذية في فلسطين. فذلك لا يؤثر على غير الأمنين غذائياً فحسب، بل على الطبقات الاجتماعية الفقيرة الأخرى التي تعاني من سوء التغذية لا من انعدام الأمن الغذائي. عند تصميم البرامج لا بد ان يستند فهمنا لاحتياجات الأفراد والأسر والسكان على تقييم للحالة التغذوية. عند إجراء هذا التقييم، لا بد أن نأخذ بالاعتبار الاحتياجات الغذائية للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والاحتياجات الخاصة لبعض الأفراد لأسباب سريرية مثل هؤلاء الذين يعانون من أمراض أو اضطرابات هضمية.

4. تصميم وتنفيذ البرامج والتنسيق بين أصحاب العلاقة

في هذا المقال، التوصية الأولى والأهم هي ضرورة تحول مخططات الحماية الاجتماعية تدريجياً من برامج المساعدات الغذائية التقليدية إلى برامج القسائم الغذائية، والبرامج النقدية، وبرامج خلق فرص عمل. حيث يجب انتهاز آلية استهداف أكثر دقة للمستفيدين من البرامج بحيث يقتصر تقديم المساعدات الغذائية، بمرور الوقت، على الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد، بما في ذلك المجتمعات المحلية المهمشة في المنطقة "ج"، مع التركيز بشكل أساسي على الأسر التي تفتقر إلى الأصول غير المالية وغيرها من الأصول. ولزيادة معدل الخروج من الفقر وتقليل الاعتماد على المساعدات الغذائية على المدى الطويل، يتوجب على السلطة الفلسطينية إنشاء صندوق وطني،

بالتعاون بشكل وثيق مع المانحين الدوليين والقطاع الخاص، يختص بتقديم قروض ميسرة للأسر الفقيرة لتمكينها من خلال إيجاد مشاريع مدرة للدخل وتوفير فرص عمل.

من أجل تعزيز فعالية برامج المساعدات في الوصول إلى المستفيدين والحد من التسرب، من الضروري إدماج أدوات ومعايير استهداف برامج المساعدات الاجتماعية الحالية ضمن آلية مترابطة ومتسقة معتمدة من جميع الجهات الفاعلة، ودمجها مع آلية استهداف وزارة التنمية الاجتماعية المستخدمة في برنامج التحويلات النقدية- والذي ثبت فعاليته في الحد من معدلات التسرب- بحيث يتم استخدام الآلية الأخيرة كنموذج للآلية الجديدة. وبالإضافة إلى ذلك، من المهم اعتماد بوابة معلومات وطنية موحدة لجميع الجهات الفاعلة من أجل ضمان عدم ازدواجية تقديم المساعدات إلى الأسر المستفيدة، مما سيزيد من فعالية استخدام الموارد المتاحة لدى كافة الجهات، واستخدام الاستهداف الجغرافي، وبالتالي سينعكس على زيادة حجم المساعدات المقدمة للأسر الفقيرة، أو توسيع/تقليص قاعدة التغطية وشمول أسر جديدة. ومن المهم أيضاً وضع آليات مشتركة لرصد ومراقبة وتقييم تنفيذ مختلف البرامج لضمان استجابتها للاحتياجات الفعلية.

5. تحديات وثغرات في مكافحة الجوع

في الختام، تحدد هذه المراجعة للاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين عدداً من الثغرات الرئيسية التي يتوجب معالجتها بتضافر جهود جميع أصحاب العلاقة خلال المرحلة القادمة، كما هو موضح هنا:

- الاعتماد على الاستيراد بشكل كبير يزيد من خطورة التعرض لهزات وتقلبات الأسعار.
- يعزى ارتفاع مستويات انعدام الأمن الغذائي في فلسطين إلى عدم القدرة على الوصول للغذاء نتيجة الفقر وانعدام فرص العمل.
- بشكل عام حالت المساعدات الإنسانية وبرامج الحماية الاجتماعية دون تدهور حالة الأمن الغذائي للسكان الفلسطينيين بشكل أكبر.
- تشجع أفضل الممارسات الدولية التحول إلى نهج قائم على نظم منهجية أكثر من نهج قائم على البرامج، من خلال تحسين استهداف الأسر، والاستهداف الجغرافي، وزيادة الاعتماد على التحويلات النقدية، وتوحيد قيمة المساعدات النقدية بين مختلف الجهات التي تقدم مساعدات.
- الاستفادة من الفرص التي تنشأ من حين لآخر للانتقال من نهج التحويلات العينية إلى التوسع في النهج القائم على المساعدات النقدية، بما في ذلك التحول تدريجياً إلى المساعدات النقدية المباشرة بطريقة تضمن عدم استبعاد أي أسرة مستحقة للدعم.

- من أجل تحقيق أثر أكبر ينبغي بآليات الاستهداف أن توجه نحو الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد مع إعطاء الأولوية للأسر التي ترأسها نساء. كما أن هناك حاجة لتحسين الربط بين تصميم برامج التغذية والأمن الغذائي ومخرجاتهما.
- هناك مجموعتان من العوامل التي تحدد وتتحكم بإمكانات زيادة الإنتاج الزراعي والإنتاجية في دولة فلسطين: عوامل مرتبطة بالصراع مع إسرائيل وأخرى مرتبطة بالظروف الاقتصادية-الزراعية.
- ليس بإمكان فلسطين تحقيق السيادة الغذائية في ظل الوضع الراهن، أي محدودية الوصول للموارد الطبيعية الإنتاجية.
- هناك أيضاً إجماع على ضرورة بذل المزيد من الجهود في مجال سلامة الأغذية، بدءاً بسن القوانين واللوائح وانتهاءً بالرصد والتنفيذ.
- يتعين على السلطات الوطنية أن تتولى السيطرة الكاملة على قطاع الأمن الغذائي من خلال إنشاء هيئة تنسيقية وطنية تقوم بتنسيق عمل المؤسسات العاملة في قطاع الأمن الغذائي.

الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين

1. خلفية

تعرضت الأراضي الفلسطينية لظروف سياسية واجتماعية واقتصادية وإنمائية فريدة من نوعها أوجدها 50 عاماً من الاحتلال الإسرائيلي. فقد نتج عن عدم الاستقرار السياسي، والسيطرة الإسرائيلية على الموارد الطبيعية الفلسطينية، وعلى الحدود والمعابر، والقيود المفروضة على حركة الناس والبضائع، والتوسع الاستيطاني، وتفتيت الضفة الغربية، والحصار المفروض على قطاع غزة، اقتصاد مشوه إلى حد كبير، وقطاعات غير منتجة، وغير قابلة للتداول مثل قطاع الإنشاءات والخدمات والقطاع المالي والقطاع العام. ولقد ترافق تدهور النمو الاقتصادي في السنوات الأخيرة مع ارتفاع كبير في وتيرة النمو السكاني في فلسطين، مما أدى إلى ركود أو حتى انخفاض حصة الفرد من الدخل. يضاف إلى ذلك، الانخفاض المستمر في مساهمة القطاعات الإنتاجية، بما في ذلك الزراعة والصناعة، خلال العقود الماضية، والتداعيات الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن ذلك. وهذا يعني أن النمو الاقتصادي - الذي كان ضعيفاً خلال الفترة السابقة - كانت تحركه أنشطة ذات قدرة محدودة على خلق فرص عمل، فكان هذا أحد الأسباب الرئيسية التي أدت لارتفاع معدلات البطالة (26.9% في عام 2016).

وقد ساهم انخفاض حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير في ارتفاع معدل الفقر (حيث كان معدل الفقر 25.8% ومعدل الفقر المدقع 12.9% في عام 2011). وقد برز الفقر كعامل محدد رئيسي لحالة الأمن الغذائي والتغذوي للسكان الفلسطينيين. فوضع الأمن الغذائي في الأراضي الفلسطينية المحتلة هو وضع استثنائي ناتج عن عوامل اغلها خارج سيطرة وسلطة السلطة الفلسطينية ومؤسساتها ذات الصلة، والمنظمات غير الحكومية المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية الدولية، والوكالات التابعة للأمم المتحدة، والجهات المانحة، وجميع المؤسسات العاملة في قطاع الأمن الغذائي الفلسطيني. فبرغم أن الأبعاد الأربعة لتعريف الأمن الغذائي المعتمد على نطاق واسع - توافر الغذاء، القدرة على الوصول للغذاء، واستقرار فرص الحصول على الغذاء، وقابلية استخدام الغذاء - تنطبق على الحالة الفلسطينية، إلا أن القدرة على الوصول اقتصادياً إلى الغذاء تعد السبب الرئيسي وراء انعدام الأمن الغذائي في فلسطين. وعلى الرغم من تصنيف فلسطين كدولة ذات دخل متوسط، إلا أن معدلات انعدام الأمن الغذائي مرتفعة بشكل كبير فيها، إذ تبلغ 27%، موزعة بالتساوي بين أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد وأسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد والمتوسط. من الملاحظ ارتباط انعدام الأمن الغذائي في فلسطين ارتباطاً وثيقاً بالفقر لأن غالبية الفئات المهمشة اقتصادياً واجتماعياً

تعاني من انعدام الأمن الغذائي بشكل كبير. فيما يتعلق باستخدام الغذاء، فهو جانب آخر يستدعي اهتمام صانعي السياسات، حيث أن حوالي ثلث الأسر الفلسطينية تعاني من عدم الحصول على تغذية كافية متوازنة ولا يمارسون أسلوب حياة صحي.

في حين أن انتشار انعدام الأمن الغذائي والتغذوي في الأراضي الفلسطينية مقلق، إلا أن التباينات الإقليمية مدعاة لقلق أكبر. فأكثر من 47% من سكان قطاع غزة يصنفون على أنهم غير آمنين غذائياً مقارنة بـ 16% في الضفة الغربية. ونلاحظ هذه الفجوة في مؤشرات اجتماعية أخرى كمعدل الفقر الذي يبلغ 38.8% في القطاع بينما هو في الضفة أقل من ذلك بكثير - 17.8%. وقد نتج هذا التباين عن الوضع الاقتصادي المتردي بشكل خاص في قطاع غزة، الذي يتسم بمعدلات بطالة مرتفعة وتدني حصة الفرد من الدخل. فقد كان للحصار الذي استمر منذ أكثر من عشر سنوات آثار جلية على التنمية في القطاع، ونموه الاقتصادي، وتوليد الدخل، وخلق فرص العمل.

منذ سنوات عديدة والعديد من المؤسسات المحلية والدولية تعمل في قطاع الأمن الغذائي في فلسطين، سواء أكانت مؤسسات حكومية أو غير حكومية محلية، أو من المؤسسات الدولية المانحة أو المؤسسات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة أو مؤسسات القطاع الخاص، وكان لها دور في دعم الأسر والأفراد الأكثر تهميشاً وتوفير احتياجاتهم الأساسية وهو أمر لا يمكن إنكاره، إلا أن ذلك لم يحسن من حالة الأمن الغذائي، أو يحد من تهميش هؤلاء السكان، أو يخرجهم من الفقر بصورة مستدامة بأي شكل كان.

وإدراكاً من برنامج الأغذية العالمي بوجود حاجة ملحة للعمل على إحداث تغيير في حالة الأمن الغذائي في فلسطين بطريقة مختلفة وكجزء من عمله البرامجي، فقد كلف معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) في كانون ثاني/يناير 2017 بقيادة فريق عمل مراجعة الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. وتهدف هذه المراجعة الاستراتيجية لتقدم تحليلاً مستقلاً مبنياً على مشاورات مع كافة الأطراف، لتحديد التحديات الرئيسية التي تواجهها فلسطين في سعيها للقضاء على انعدام الأمن الغذائي ولتحديد مجالات العمل ذات الأولوية لجميع الشركاء الفاعلين في المجال الإنساني والإنمائي بما فيهم برنامج الأغذية العالمي. وقد قام "ماس" بدوره بقيادة فريق الخبراء الذي أعد هذه المراجعة الاستراتيجية بالتشاور الوثيق مع الحكومة وكذلك مع بقية الشركاء العاملين في قطاع الأمن الغذائي.

تتمثل الغاية الرئيسية من المراجعة للاستراتيجية الوطنية في تمكين الحكومة الفلسطينية من التالي:

- تسريع الخطوات نحو القضاء على انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية تماشياً مع الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة "القضاء كلياً على الجوع وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية وتشجيع الزراعة المستدامة"، و

- تعزيز مشاركة برنامج الأغذية العالمي في السياسات الحكومية والأهداف الإنمائية الوطنية من خلال موازنة توجهات برنامج الأغذية العالمي مع الأهداف والأولويات الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، تمكين المؤسسة من لعب دور أفضل في دعم جهود الحكومة والشركاء الآخرين في عملهم لتصميم استراتيجية متوسطة الأجل قابلة للتطبيق، تكفل تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة. كما سيتم تضمين نتائج وتوصيات المراجعة في الخطة الاستراتيجية القطرية لبرنامج الأغذية العالمي للأعوام 2017-2021.

ولتحقيق هذه الأهداف العامة، وضعت المراجعة الاستراتيجية عدداً من الغايات المحددة، تشمل:

- إجراء مراجعة شاملة لحالة الأمن الغذائي والتغذوي ورصدها باستخدام جميع البيانات والمعلومات المتوفرة، مع مراعاة التحليل للنوع الاجتماعي (الجنس)، بما يتماشى والهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة والخطط الوطنية الحالية للأمن الغذائي والتغذوي لجميع القطاعات السكانية في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- تحديد ما تم إقراره من تقدم في السنوات الأخيرة في الإطار التشريعي والسياسي وفي برامج الحكومة والوكالات الدولية الرامية إلى تحسين حالة الأمن الغذائي والتغذوي. وعلى وجه الخصوص، تقييم أثر البرامج التي تستهدف الفقراء من النساء والرجال والأطفال واللاجئين وغيرهم من الفئات المهمشة، وتحديد الثغرات في الاستجابة، مع التركيز على القدرات المؤسسية للقضاء على انعدام الأمن الغذائي؛
- تقديم لمحة عامة عن وضع الموارد في قطاع الأمن الغذائي والتغذوي مع التركيز بشكل خاص على الإنتاج الريفي وقنوات التجارة؛ و،
- إعطاء الأولوية للإجراءات اللازمة لسد الثغرات في الاستجابة وتسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق الأمن الغذائي من قبل جميع ذوي العلاقة، واستعراض كيف يمكن تنفيذ هذه الإجراءات وتمويلها.

2. المنهجية

صدر عن مؤتمر القمة العالمي للأغذية، الذي عقد في روما عام 1996، تعريف عالمي معتمد للأمن الغذائي لا يزال قائماً حتى اليوم، وينص على التالي "يتحقق الأمن الغذائي والتغذوي عندما يتمتع كافة البشر وفي جميع الأوقات بفرص الحصول على أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي احتياجاتهم الغذائية والتغذوية وتناسب أذواقهم كي يعيشوا حياة صحية موفورة النشاط". ويشتمل هذا التعريف على الأبعاد الأربعة المتعلقة بالأمن الغذائي:

- توافر الغذاء: بكميات كافية وجودة مناسبة سواء المنتج محلياً أو المستورد (بما في ذلك من خلال المساعدات).

- القدرة على الوصول للغذاء: بحيث يتمكن جميع الأفراد من الحصول على موارد كافية لتلبية الاحتياجات الغذائية المناسبة. ويقصد بالموارد المجموعات السلعية التي يمكن للفرد الحصول عليها بموجب ترتيبات قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية يصطلح عليه المجتمع (بمافي ذلك الحقوق التقليدية مثل الوصول إلى الموارد المشتركة).
- استقرار فرص الحصول على الغذاء: حيث يتم تأمين حصول السكان أفراداً وأسراً على غذاء كافي بشكل دائم، مع عدم وجود خطر التعرض لصدمات (مثل الأزمات الاقتصادية والمناخية) أو أحداث تتكرر دورياً (مثل انعدام الأمن الغذائي موسمياً) وبالتالي فإن مفهوم الاستقرار يشتمل على بعدي التوافر والوصول للأمن الغذائي.
- قابلية استخدام الغذاء: استهلاك الغذاء الكافي مع توفر خدمات الصرف الصحي الملائمة، والمياه النظيفة، والرعاية الصحية، بهدف الوصول إلى حالة من الرفاه التغذوي تلبى جميع الحاجات الفسيولوجية. وهذا الأمر يبرز أهمية المدخلات غير الغذائية المرتبطة بالأمن الغذائي.

اعتمد فريق الخبراء على هذه الأبعاد الأربعة كأساس لتحديد الثغرات القائمة في الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين والتي نحتاج لمعالجتها حتى نتمكن من تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة، ولتصميم التدخلات المقترحة والتغييرات السياساتية. واعتبر هذا البحث أن الغايات المحددة في إطار الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة هي المعيار الذي تقاس به الحالة الراهنة للأمن الغذائي والتغذوي، والتقدم المحرز على المستوى الوطني، وعلى مستوى الخطط الإنمائية.

وتستند هذه المراجعة الاستراتيجية إلى منهجية شاملة مكونة من مزيج من أساليب البحث التي تركز على تحليل الثغرات المؤسسية والبرامجية في سياق الأمن الغذائي والتغذوي الفلسطيني ومقارنتها مع أفضل الممارسات الإقليمية والدولية في هذا المجال. وقد جرى إعداد هذه المراجعة على مدار أربعة أشهر: بين كانون الثاني/يناير ونيسان/أبريل 2017 وفقاً لخطوات التالية:

1. قام فريق الخبراء، بداية، بإجراء مراجعة شاملة للأدبيات السابقة تم خلالها تحديد الملامح والأسباب الرئيسية وراء الحالة الراهنة للأمن الغذائي، السياق الاجتماعي والاقتصادي الكلي، الأبعاد الرئيسية لتحديات الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، البرامج الحالية، والهياكل، والموارد، والاستراتيجيات المتعددة التي تطبقها الجهات ذات العلاقة، فضلاً عن القدرة المؤسسية للحكومة وقدرتها على الإنجاز. كما تم مراجعة الأدبيات الدولية حول الممارسات المثلى لتحديد تجارب البلدان الأخرى ذات الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية المماثلة لفلسطين في دعم وتنظيم قطاع الأمن الغذائي والتغذوي والقضاء على انعدام الأمن الغذائي لجميع السكان. وقد قام فريق البحث بتصميم أسئلة بحثية محددة تتطرق للهدف

الثاني من أهداف التنمية المستدامة والأهداف المذكورة أعلاه. وقد استخدمت هذه الأسئلة فيما بعد لجمع البيانات الأولية والثانوية اللازمة خلال ورش العمل، والمقابلات الرئيسية مع أشخاص مطلعين، ومن خلال العمل المكتبي.

2. اعتمدت المراجعة الاستراتيجية على مشاورات مكثفة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، برئاسة المقرر وميسر الحوار الدكتور محمد نصر (استاذ الاقتصاد في جامعة بيرزيت)، وشملت جميع المؤسسات الحكومية المختصة (وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الزراعة، ووزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الاقتصاد الوطني) وأهم المنظمات الأهلية المحلية وممثلين عن القطاع الخاص العاملين في مجال الأمن الغذائي والتغذوي، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوكالات التابعة للأمم المتحدة، والجهات المانحة. كما عقد الفريق ست ورش عمل شارك فيها أكثر من مائة شخص من ذوي العلاقة الرئيسيين. وقد سعى الخبراء من خلال عقد هذه الورش إلى التعرف على تجارب جميع المشاركين المهتمين بدعم قطاع الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين وتحليلها؛ وسماع وجهات نظرهم فيما يعتقدون أنه يشكل ثغرات رئيسية وما يعتقدون بوجوده من مجالات لتحسين تصميم وتنفيذ السياسات والقوانين والبرامج وحول دور كل من المؤسسات الشريكة والتنسيق فيما بينها؛ وتحديد ما هي الإجراءات التي يعتقدون أنها ذات أولوية من جانبهم. نورد المزيد من التفاصيل حول هذه المشاورات في ملحق (1): تقرير الميسر والمقرر حول الحوارات التي أجريت لغايات المراجعة، كما يرد في الملحق (2) أسماء المشاركين والمؤسسات التي يمثلونها في المجموعات المركزة التي أجريت ضمن هذه المراجعة.

بالإضافة إلى ذلك، ولاستكمال العمل الذي تم في ورش العمل والحصول على بيانات أكثر تفصيلاً، أجرى فريق الخبراء عدداً من المقابلات مع عدد من الممثلين الرئيسيين في القطاع الحكومي والمؤسسات غير الحكومية.

3. في 3 نيسان/أبريل 2017، عقد المعهد مجموعة مركزة أخيرة لعرض نتائج المراجعة الاستراتيجية وتأكيد استنتاجاتها بحضور ممثلي أصحاب المصلحة الوطنيين من الوزارات المختصة والمؤسسات العامة الأخرى والمنظمات غير الحكومية المحلية والقطاع الخاص. وقد وفر هذا اللقاء منبراً للنقاش البناء وأتاح المجال للحصول على تغذية راجعة حول النتائج البحثية التي توصل لها فريق الخبراء، والنتائج الرئيسية والاستنتاجات، والتوصيات الرئيسية، علماً بأنه قد تم تزويد المشاركين بملخصات حول نتائج المراجعة قبل عقد اللقاء بأيام.

4. تمكن فريق الخبراء من تنفيذ مخرجات المشروع كما هو مخطط له والتوصل لعدد من النتائج على الرغم من بعض المعوقات التي واجهته، والتي كان على رأسها وجود فجوات بسيطة بسبب عدم توفر البيانات كما كان متوقعا منذ البداية. برغم ذلك، خلال مرحلة جمع البيانات الأولية والثانوية، تمكن

الباحثون من جمع كم من البيانات والمعلومات كافي لبناء استنتاجات وتوصيات مستندة للأدلة. من المعوقات الأخرى التي واجهت فريق الخبراء خلال المشاورات التي عقدت على هامش المشروع، عدم استجابة عدد محدود من المؤسسات الدولية ذات العلاقة. إلا أن ذلك لم يحل دون لقاء فريق الخبراء ومناقشتهم لمجموعة واسعة من الجهات الفاعلة المحلية والدولية من جميع الشركاء الرئيسيين، لضمان أخذ جميع وجهات النظر ذات الصلة بعين الاعتبار. وفي الختام، يقدم هذا التقرير مراجعة استراتيجية شاملة ونموذجية للحالة الراهنة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، تستند إلى كم هائل من الأدبيات ووجهات نظر أصحاب العلاقة وجميع الشركاء الرئيسيين في قطاع الأمن الغذائي.

الفصل الأول

سياق وديناميكيات حالة الأمن الغذائي في فلسطين



الفصل الأول

سياق وديناميكيات حالة الأمن الغذائي في فلسطين

1-1 السياق الديمغرافي والاقتصادي على المستوى الكلي

تقع الأراضي الفلسطينية المحتلة والتي تضم الضفة الغربية (وتشمل القدس الشرقية التي ضمتها إسرائيل عنوة) وقطاع غزة على الشاطئ الشرقي للبحر الأبيض المتوسط، وتبلغ مساحتها الإجمالية 6,220 كيلومتر مربع (أي حوالي 22% من المساحة الإجمالية لفلسطين التاريخية). وفي ظل الاحتلال الجاثم لأكثر من 50 عاماً، يعيش الفلسطينيون في مناطق جغرافية مجزئة: قطاع غزة والقدس الشرقية والمناطق "أ" و "ب" التابعة للسلطة الفلسطينية بموجب اتفاقات أوسلو والمنطقة "ج" في الضفة الغربية الخاضعة لسلطة الاحتلال الإسرائيلي. وقد بلغ إجمالي عدد السكان في عام 2015 ما مجموعه 4.75 مليون نسمة: 2.9 مليون في الضفة الغربية (تشمل أكثر من 320 ألف نسمة في القدس الشرقية) و1.85 مليون في قطاع غزة. ويشكل اللاجئون حوالي 44.8% من السكان (27.1% منهم في الضفة الغربية و67.3% في قطاع غزة). ويبقى معدل الخصوبة في فلسطين مرتفعاً، حيث بلغ 4.1 ولادة خلال الفترة 2012-2013، على الرغم من تراجعها عما كان عليه في عام 1997 حيث كان 6.1 ولادة. ويعتبر الشعب الفلسطيني شعباً فتياً حيث تبلغ نسبة فئة الشباب دون سن العشرين قرابة 37% من السكان (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، عدة مصادر).

وبلغ الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الأراضي الفلسطينية المحتلة (بالأسعار الثابتة 2004)¹ 7171.9 مليون دولار في عام 2015، بينما بلغت حصة الفرد 1744.5 دولار. وقد كان أداء سوق العمل الفلسطيني ضعيفاً، حيث يبين مسح القوى العاملة الذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام 2015 انخفاض نسبة المشاركة (LFPR) (نسبة القوى العاملة إلى القوة البشرية) والتي بلغت 46%، وذلك بسبب انخفاض نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة (19% للإناث مقابل 72% للذكور). وفي نفس السياق، بلغ معدل البطالة 26% وهي نسبة مرتفعة، وهو أعلى بين الشباب (الفئة العمرية من 15 إلى 25 سنة) حيث يصل 41%، مما يشير إلى قدرة الاقتصاد المحدودة (وخاصة القطاع الخاص) على توليد فرص عمل للوافدين الجدد لسوق العمل. وقد مهد ذلك الطريق أمام القطاع العام ليصبح أكبر قطاع من حيث عدد العاملين الذين يشغلهم من بين جميع القطاعات. حيث كان يشغل حوالي 22% من إجمالي القوة العاملة في عام 2015. وبرغم هذا، ونتيجة العجز المالي المزمن في ميزانيتها، تعتمد السلطة الفلسطينية

¹ اعتمد هذا التقرير، في جميع أقسامه، على أرقام الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وتم استخدام أسعار سنة 2004 كسنة أساس لتقديره.

اعتماداً كبيراً على المنح والمساعدات الدولية لسد فاتورة الأجور والرواتب لموظفي القطاع العام (صرصور وآخرون، 2011).²

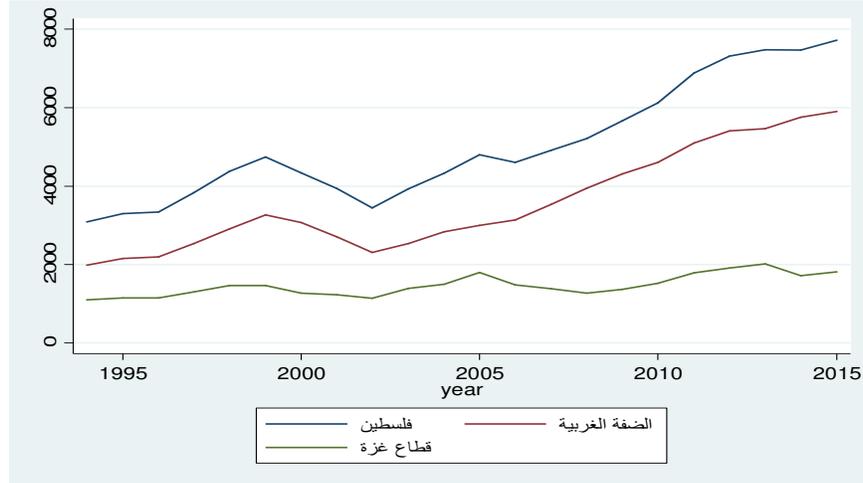
إن الخصائص والمؤشرات الاقتصادية على المستوى الوطني لا تظهر الفروق الإقليمية الصارخة، والتي تجعل من وصف فلسطين على أنها "دولة ذات دخل متوسط" وصفاً غير دقيق. حيث بلغ إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الضفة الغربية 5,906 مليون دولار في عام 2015 مقارنة بـ 1,813 مليون دولار في قطاع غزة. وتظهر الفجوة بشكل حاد في مستوى دخل الفرد (2,667\$ في الضفة مقارنة بـ 996\$ في القطاع). فيما يتعلق بسوق العمل، بلغ معدل البطالة في قطاع غزة 40% وهي نسبة مرتفعة للغاية مقارنة بـ 17% في الضفة الغربية. وأساء من ذلك أن معدل البطالة بين فئة الشباب قد بلغ 61% في قطاع غزة مقابل 28% في الضفة الغربية. لقد أدى استمرار الحصار التجاري لسنوات طويلة والعدوان المتكرر والأزمات الإنسانية والانقسام السياسي إلى تكبد اقتصاد القطاع خسائر فادحة. فمن خلال تتبع الأداء الاقتصادي على مدار السنوات الماضية سيبدو جلياً الآثار التي تركتها هذه العوامل مجتمعة على المنطقة.

يظهر الشكل (1) التغيرات في الناتج المحلي الإجمالي (الحقيقي) في الفترة ما بين 1994 و2015. كانت أولى وأقوى الأزمات الاقتصادية قد ضربت الاقتصاد الفلسطيني خلال الانتفاضة الثانية (في الفترة بين نهاية العام 2000 والعام 2004). حيث كانت ردة فعل الحكومة الإسرائيلية على هذه الهبة الجماهيرية بفرض قيود مشددة على التنقل بين المدن وخارج البلاد. وقد نتج عن هذه الإجراءات أن تراجعت نسبة العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي بشكل كبير، من 26% إلى 11% بنهاية الانتفاضة الثانية، ودخل الاقتصاد الفلسطيني في حالة ركود عميق. حيث انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من 4,336 مليون دولار في عام 2000 إلى 3,441 مليون دولار بنهاية العام 2002، وكان هذا التراجع أكبر في الضفة الغربية. وقد أدت هذه الأزمة إلى ارتفاع معدل البطالة بين الفلسطينيين من 12% إلى 23% بحلول عام 2004. ومع انحسار الانتفاضة الثانية، وتخفيف إسرائيل القيود المفروضة على التنقل تدريجياً في السنوات اللاحقة، بدأ الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الارتفاع، وأظهر تحسناً مستمراً في الضفة الغربية. بالرغم مما سبق ذكره، لم يتعافى قطاع غزة من الركود الاقتصادي. فمنذ عام 2007، تفرض إسرائيل حصاراً شاملاً على القطاع، مما أدى إلى تقييد حركة البضائع من وإلى القطاع، وحظر وصول العمال الفلسطينيين إلى سوق العمل الإسرائيلي، ناهيك عن تقليص المناطق المسموح فيها بالصيد. برغم أن تهريب البضائع عبر الأنفاق التي تصل القطاع مع مصر قد ساهم في منع انهيار القطاع بشكل كامل ولو لفترة من الزمن، إلا أن الظروف المعيشية لسكان القطاع ازدادت سوءاً. فقد دمر العدوان المتكرر في الأعوام 2008 و2012 و2014 آلاف المنازل والمصانع والمرافق العامة وأضر بكثير غيرها، وحد من

² مع نهاية العام 2013، تم تغطية 42% من إجمالي نفقات السلطة الفلسطينية من بند المنح والمساعدات الدولية.

إمكانية الوصول إلى الأراضي الصالحة للزراعة. كل هذه العوامل شلت اقتصاد القطاع وعمقت الركود الاقتصادي المزمن الذي يعانيه.

شكل 1: تطور الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الضفة الغربية وقطاع غزة، 1994-2015 (مليون دولار)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الحسابات القومية.

خلال الفترة 1994-2015 بلغ معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الضفة الغربية 5% سنوياً، وهو أعلى بحوالي نقطتين مئويتين من معدل النمو السكاني السنوي المقدر (2.6%). وقد نتج عن ذلك ارتفاع حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من 1,494.2 دولار إلى 2,267.2 دولار بحلول عام 2015. ومع ذلك، فإن التداعيات والآثار التي خلفتها الانتفاضة الثانية خيمت بظلالها لفترة طويلة حتى أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لم يعاود الارتفاع لنفس المستويات التي وصلها قبل عام 2000 إلا مع نهاية عام 2005. كذلك الأمر بالنسبة لسوق العمل في الضفة الغربية الذي لم يتعافى كلياً، فبرغم انخفاض معدل البطالة إلا أنه لم يعد أبداً إلى المستوى الذي حققه قبل عام 2000. بينما في قطاع غزة، بلغ معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 2%، أي أقل من معدل النمو السكاني (3.3%). وهذا يعني أن حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت بمقدار الثلث خلال 15 سنة (من 1,346.8 إلى 996.3 دولاراً). وتماشياً مع مسار اتساع الفجوة الإقليمية بين غزة والضفة الغربية في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، تضاعف معدل البطالة في قطاع غزة.

يسيطر قطاع الخدمات على بنية الاقتصاد الفلسطيني، حيث تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2015 إلى أن أنشطة هذا القطاع تساهم بنحو 63% من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي،

مقارنة بـ 13.5% للصناعة التحويلية، و7% للبناء، و3% للزراعة (يرد في التقرير لاحقاً تفاصيل حول التغيرات في حصة القطاع الزراعي). وينطبق نفس الاستنتاج عند النظر في توزيع العمالة. فبحلول نهاية عام 2015، كان قطاع الخدمات يشغل 60% من إجمالي القوى العاملة، بينما شغل قطاع الصناعات التحويلية 13.4%، وقطاعي البناء والزراعة كانا يشغلان 18.6% و7.8% على التوالي.

1-2 تحقيق الهدف الثاني SDG2 من أهداف التنمية المستدامة في فلسطين: من منظور إقليمي وعالمي

تضم أهداف التنمية المستدامة 17 هدفاً عالمياً تشتمل على 169 غاية. وقد وضعت الدول الأعضاء بقيادة الوكالات التابعة للأمم المتحدة ومؤسسات المجتمع المدني برنامجاً لبلوغ التنمية المستدامة بحلول العام 2030. أما الهدف الثاني SDG2 من أهداف التنمية المستدامة فيهدف للقضاء على الجوع (عالم خالي من الجوع) وتحقيق الأمن الغذائي وتحسين التغذية وتشجيع الزراعة المستدامة بحلول عام 2030.

وعلى مستوى دول العالم، فإن القضاء على الجوع بحلول عام 2030 ممكن، حيث يفيد تقرير صادر عن المعهد الدولي لبحوث سياسات التغذية IFPRI في العام 2013 (Fan et al 2013)، مستشهداً بتجارب الصين وفيتنام والبرازيل وتايلاند، بأنه يمكن تحقيق هذا الهدف بحلول عام 2025. ويحدد التقرير ثلاثة مسارات لتحقيق هذا الهدف: (1) مسار تقوده الزراعة؛ (2) مسار يعتمد على تدخلات الحماية الاجتماعية والتغذية؛ (3) وآخر ثالث يمزج بين المسارين. وتشكل العديد من الغايات المرتبطة بالهدف الثاني توجيهات حول سبل تحقيق الهدف الأكبر المتمثل في القضاء على الجوع: من خلال: توفير الاحتياجات الغذائية للأطفال، والفتيات المراهقات، والنساء الحوامل والمرضعات، وكبار السن؛ مضاعفة الإنتاجية الزراعية ومدخول صغار منتجي الأغذية، خاصة من النساء، والسكان من أهل البلد الأصليين، والمزارعين أبناء العائلة الواحدة، والرعاة والصيادين، من خلال ضمان حصولهم على الأراضي والموارد الإنتاجية الأخرى على قدم المساواة مع الآخرين؛ توفير فرص للعمل غير الزراعي؛ وضمان استخدام نظم إنتاج الأغذية المستدامة للمحافظة على نظم بيئية تراعي التغير المناخي؛ الحفاظ على التنوع الوراثي للنباتات والبذور والحيوانات؛ وزيادة الاستثمار في البنية التحتية في الريف والبحث والتطوير الزراعي؛ إصلاح والحد من التشوهات التجارية في الأسواق الزراعية العالمية؛ واعتماد مجموعة إجراءات لضمان عمل أسواق السلع الغذائية بشكل صحيح، والوصول لمعلومات الأسواق في الوقت المناسب، وتطوير احتياطي الأغذية، واتخاذ تدابير للحد من تقلبات أسعار الأغذية. وكما تبين الأقسام التالية من التقرير، فإن جميع هذه التدابير والإجراءات ذات علاقة بالحالة الفلسطينية، لا وبل بعضها ملحّ بشكل خاص، بالرغم من أن الجوع في حد ذاته ليس هو القضية الأساسية، وأن ظروف الاحتلال وانعدام السيادة تفرض مجموعة من القيود الفريدة.

جميع الإجراءات المذكورة والمعتمدة في كثير من دول العالم مرتبطة بمحاولة فلسطين تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. إلا أن فلسطين تحديداً ودول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (المينا)، تواجه ظروفًا فريدة تجعل من تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة تحدياً خاصاً. فإمكانيات الزراعة محدودة في غالبية دول المنطقة بسبب عوامل مناخية وأخرى زراعية-اقتصادية، مما زاد من اعتماد هذه الدول بشكل متزايد على الواردات الغذائية لتلبية احتياجات الاستهلاك الغذائي محلياً. وقد تم تطوير نموذجين للتنبؤ بالعرض والطلب على الأغذية في المستقبل، نموذج IFPRI الذي طورته الفاو. ويتوقع كلا النموذجين أنه بحلول عام 2030 سينمو الطلب على الغذاء بشكل كبير في الدول العربية (باستثناء السودان) وأن إنتاج الغذاء على المستوى الإقليمي لن يتمكن من مواكبة هذا النمو. مما سيؤدي إلى زيادة الاعتماد على الواردات الغذائية خلال العشرين سنة القادمة. فلسطين ليست مستثناة. وفي الواقع تعمل كل من الفاو والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة الزراعة الفلسطينية على إعداد تقرير حول إنفاذ الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة في فلسطين، ويحدد التقرير المؤشرات الأفضل لرصد التقدم الذي بلغته في هذا الاتجاه.

وهذا يعني أن القضاء على الجوع في المنطقة وفي فلسطين بالذات يحتاج إلى أكثر من مجرد إتباع المسارات الثلاثة البسيطة التي جاءت في تقرير المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، والتي تركز على القطاع الزراعي والحماية الاجتماعية. حيث سيكون من الضروري تحسين وتسهيل عمليات استيراد المواد الغذائية وتوفير النقد الأجنبي اللازم لشراء هذه الواردات وتأمين الحصول على الغذاء وتخفيف تأثير ارتفاع أسعار الأغذية المستوردة وتقليلها. هذا يتطلب تنوعاً اقتصادياً. وفي حالة فلسطين، فإن التحول نحو إنتاج سلع قابلة للتداول يستلزم التركيز على إعادة هيكلة الاقتصاد بتقليص اعتماده الشديد على السلع غير المتداولة والاقتصاد الخدمي، الأمر الذي يعزى بشكل رئيسي لنموذج الإنفاق العام غير المستدام الذي يعتمد اعتماداً كبيراً على الدعم الخارجي.

1-3 الفقر والبطالة وارتباطهما بانعدام الأمن الغذائي على المستوى الجزئي والكلي

يرتبط الأمن الغذائي على المستوى الجزئي بالأسرة والفرد، استناداً إلى التعريف المعتمد عالمياً للأمن الغذائي الذي تبنته المنظمات الدولية في مؤتمر القمة العالمي للأغذية في روما عام 1996: "يتحقق الأمن الغذائي والتغذوي عندما يتمتع كافة البشر وفي جميع الأوقات بفرص الحصول على أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي احتياجاتهم الغذائية والتغذوية وتناسب أذواقهم كي يعيشوا حياة صحية موفورة النشاط" (مؤتمر القمة العالمي للأغذية، روما، 1996). بينما يرتبط الأمن الغذائي على المستوى الكلي بقدرة الدولة على

تأمين إمدادات غذائية كافية لتلبية احتياجات مواطنيها. إن تحقيق الأمن الغذائي على المستوى الكلي أو الوطني ضروري إلا أنه غير كافي لتحقيق الأمن الغذائي الفردي على المستوى الجزئي، حيث يمكن أن تمتلك الدولة ما يكفي من إمدادات غذائية إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن جميع المواطنين لديهم إمكانية الوصول لهذه الإمدادات. وتغطي هذه المفاهيم الجزئية والكلية مع الأبعاد الرئيسية الثلاثة للأمن الغذائي، وهي: توافر (الأغذية المنتجة محلياً أو المستوردة)؛ القدرة على الوصول (إلى الموارد لتلبية الاحتياجات الغذائية)؛ تيسر الاقتناء (السلع الغذائية الأساسية بأسعار مقبولة لجميع الأفراد)، بالإضافة للقضايا المتعلقة بالعرض والطلب.³ وقد أضافت منظمة الصحة العالمية بعداً رابعاً، وهو قابلية استخدام الأغذية (بشكل كافي لسد الاحتياجات التغذوية الأساسية وكذلك الحصول على مياه كافية وعناية صحية). كما أضافت الفاو بعداً آخر وهو استقرار (فرص الحصول على الغذاء الكافي في جميع الأوقات دون خطر التعرض لصدمات). ويوضح الرسم البياني (1) الاستراتيجيات الرئيسية الممكن استخدامها لتحقيق الأمن الغذائي على المستوى الجزئي والكلية وأهم السياسات التي يمكن استخدامها في إطار كل استراتيجية. وسوف يتم استخدام هذا الرسم كمرجع في هذا التقرير.

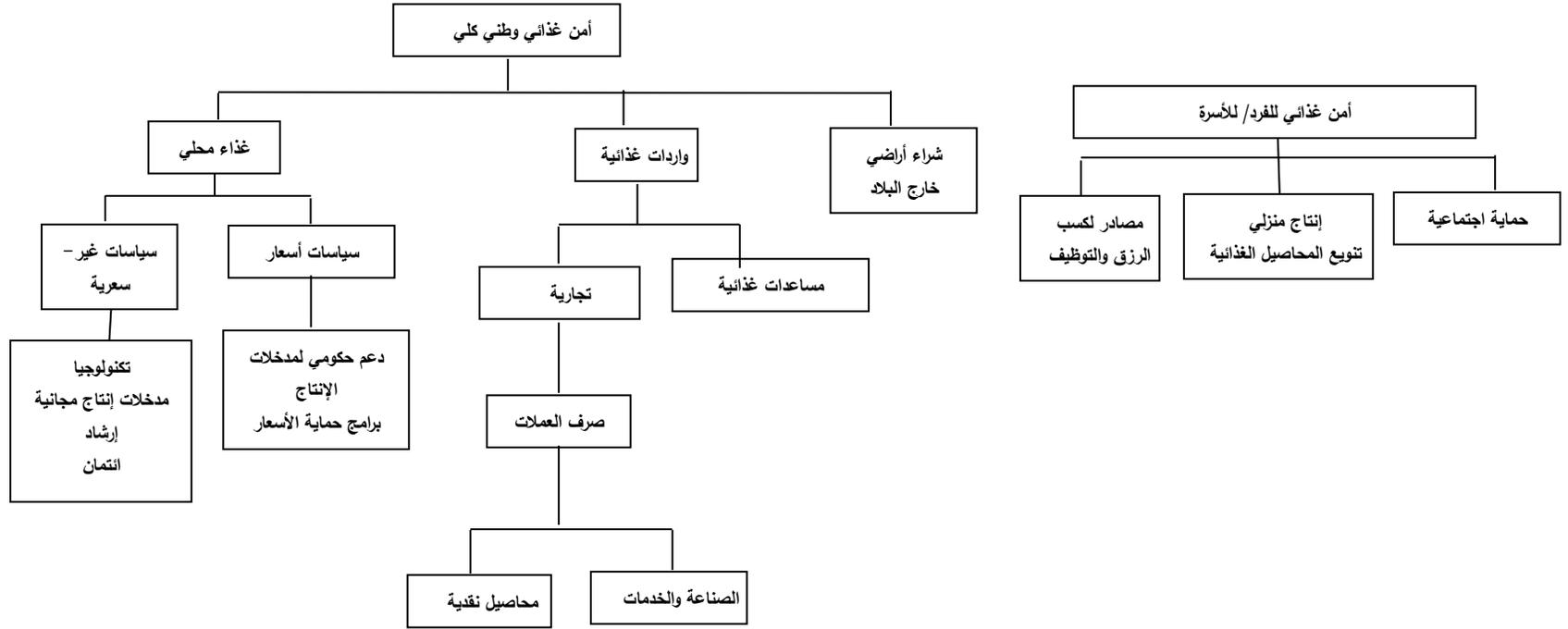
ووفقاً لمسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي (2014) (SEFSec,2016)⁴ كانت معدلات انعدام الأمن الغذائي الفلسطيني في عام 2014 مرتفعة جداً حيث عانى 27% من الأسر الفلسطينية⁵ أو 1.6 مليون نسمة من درجات شديدة إلى متوسطة من انعدام الأمن الغذائي. كما أظهر المسح أن هناك فجوة إقليمية واضحة بين قطاع غزة والضفة الغربية، ف 47% من الأسر في القطاع تعاني من انعدام الأمن الغذائي مقارنة بـ 16% في الضفة الغربية. حيث تعكس هذه الفجوة شلل عملية التنمية في قطاع غزة نتيجة عشر سنوات من الحصار، ونتيجة إغلاق الأنفاق بين القطاع ومصر منذ عام 2013، ونتيجة تراكم العديد من آثار العدوان المستمر الذي يتعرض له القطاع. وقد تسببت كل هذه العوامل بانخفاض سريع في الناتج المحلي الإجمالي، وتنامي معدلات البطالة، وارتفاع أسعار المواد الغذائية (بنسبة 12% في الفترة بين أيار/مايو وآب/أغسطس 2014 بسبب الصراع وانهايار الاقتصاد)، وبالتالي ازدياد الاعتماد على المساعدات الغذائية.

³ في بعض الحالات يتم دمج بعدي إمكانية الوصول وتيسر اقتناء الغذاء في مفهوم "إمكانية الوصول" حيث يعتبر البعدان وجهان لنفس العملية: سواء كانت لدى الأسر القدرة على الوصول للمصادر التي تحتاجها أو سواء كانت هذه المصادر كافية لشراء الغذاء.

⁴ إن قطاع الأمن الغذائي هو مبادرة قادتها منظمة الفاو وبرنامج الأغذية العالمي بالتعاون مع الأونروا. وهي جسم تنسيقي في فلسطين يضم أكثر من 40 من المؤسسات العاملة في مجال الأمن الغذائي، بما في ذلك مؤسسات الدولة المختصة، الوكالات التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والفلسطينية غير الحكومية (مؤسسات أهلية) ويساهم هذا الجسم بتسهيل التنسيق لجمع البيانات وتحليلها والاستجابة لها.

⁵ يوفر تقرير حديث صدر عن الفاو في العام 2016 بعنوان "طرق تقدير معدلات انتشار انعدام الأمن الغذائي بين البالغين في أنحاء العالم" حول انعدام الأمن الغذائي عالمياً تقديرات مشابهة لانعدام الأمن الغذائي في فلسطين، حيث 27.6% من مجموع السكان البالغين يعانون من انعدام الأمن الغذائي بدرجة متوسطة إلى شديدة، بينما يعاني 10% من انعدام أمن غذائي شديد

رسم بياني (1): استراتيجيات وسياسات الأمن الغذائي



المصدر: عن Harrigan، 2014.

حتى يتمكن من صياغة استراتيجية خاصة بالغذاء والتغذية يمكنها معالجة هذه المستويات المرتفعة من انعدام الأمن الغذائي، سيكون من المفيد تحليل جانب العرض والطلب للأمن الغذائي للأسر باستخدام الأبعاد الثلاثة المذكورة أعلاه، من أجل التركيز على الأسباب الجذرية لانعدام الأمن الغذائي. وعلى الرغم من أهمية التأثير الكبير للأبعاد الأخرى (التوافر، والاستخدام، والاستقرار)، إلا أنه من الواضح أن المشكلة الرئيسية في فلسطين ترجع قبل أي شيء لإمكانية الوصول من ثم لتيسر اقتناء الغذاء (القدرة على تحمل تكاليفه).

بشكل رئيسي، ترجع أهم أسباب انعدام الأمن الغذائي في فلسطين إلى عدم توفر الإمكانات الاقتصادية للوصول للغذاء وهو أمر مرتبط بشكل وثيق بالفقر، على الرغم من أن عدم استقرار وعدم توفر إمدادات غذائية كافية يمكن أن يكون إحدى المخاطر الواردة خلال فترات زمنية محددة بسبب إجراءات الاحتلال وتأثيراتها (مثلاً خلال فترات الحصار كما حدث في غزة، أو عند شن هجمة جديدة، أو فرض قيود على الحركة)، إلا أن الأسواق قادرة على تلبية الطلب على الغذاء في معظم الأوقات. بعبارة أخرى، يمكن القول انه، إلى حد ما، هناك أمن غذائي وطني على المستوى الكلي (أي توافر الغذاء) أما على المستوى الجزئي، فقطعا، تعاني الأسر الفلسطينية من انعدام الأمن الغذائي. كما أن انعدام الأمن الغذائي مترسخ في محدودية الحصول على الغذاء نتيجة الفقر الاستهلاكي: حيث توصل مسح SEFSec أن الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد تجني بالمتوسط قرابة نصف حصة الفرد من الدخل اليومي للأسر الآمنة غذائياً.

تعتبر البطالة أحد أهم الأسباب المؤدية للفقر وما يصاحبه من انعدام للأمن الغذائي. وأكد مسح SEFSec (2016)، أن الأسر التي لديها قدرة على الوصول إلى مصادر دخل أعلى وأكثر استقراراً هي أكثر أماناً غذائياً وخاصة الأسر التي مصدر دخلها من سوق العمل الإسرائيلي أو يعمل أفرادها في منظمات دولية، في حين أن العاملين فيما يعرف بالقطاعات الأولية (الزراعة والثروة الحيوانية وصيد الأسماك)، عادة ما تكون أسوأ حالاً من حيث الأمن الغذائي: "إن البعد المتعلق بالوصول للغذاء يؤثر إلى حد كبير على حالة الأمن الغذائي، (خاصة من خلال الحق بالعمل)، والذي يمثل أهم عامل محدد للوصول إلى الغذاء. وتشير البيانات إلى أنه كلما كان هناك إشكاليات تتعلق بعمل أفراد الأسرة، كارتباطهم بعمل غير رسمي أو غير ثابت، كلما ازداد احتمال تعرض الأسرة لانعدام الأمن الغذائي (مسح SEFSec، 2016، ص12).

فيما يتعلق بالبطالة، ليست المشكلة في تضاعف معدلات البطالة منذ بداية الانتفاضة الثانية عام 2000 فحسب، إنما من المرجح أن تتعاطم هذه المشكلة في المستقبل نظراً لارتفاع معدل النمو السكاني - 2.9% سنوياً بين عامي 2010-2015 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام 2014- كما ورد في تقرير

برنامج الأغذية العالمي 2016 أ صفحة 2)، وحقيقة أن فلسطين دولة ذات هيكل سكاني فتي أكثر من جميع الدول العربية (51% في قطاع غزة دون سن 18 سنة). وفي عام 2014 فقط، كان معدل نمو القوى العاملة 9% تقريبا، بينما بلغت نسبة البطالة بين الشباب في قطاع غزة 68% في الفترة 2013-2014.

على مدى العقد والنصف الماضيين، تسبب تدني الأجور وارتفاع أسعار الأغذية وغيرها في انخفاض الأجور الحقيقية- حيث انخفض متوسط الأجور اليومية الحقيقية في الفترة ما بين 2006-2012 بنحو 25% ويرجع ذلك جزئيا إلى ارتفاع الأسعار بنسبة 24% (مع ارتفاع في أسعار المواد الغذائية بأكثر من 35%)، بينما انخفضت القوة الشرائية للعمال الفلسطينيين بنسبة 10.7% في الفترة ما بين 2005 و 2014 (مسح القوى العاملة، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، عدة سنوات). وأنفقت الأسرة الفلسطينية المتوسطة 55% من إجمالي نفقاتها في عام 2014 على الغذاء، مما جعل الأسر عرضة بشكل كبير لتذبذب الدخل وتقلبات الأسعار (مسح SEFSec، 2016). لذلك حتى مع وجود فرصة عمل للأسرة، قد لا يحميها من انعدام الأمن الغذائي.

لا يعتبر توافر غذاء كافي على مستوى الوطن وانعدام الأمن الغذائي على المستوى الجزئي في نفس الوقت أمراً غير شائع بين دول العالم (IFRPI, 2016) وغالبا ما يحدث ذلك كنتيجة مباشرة للصراع (Sen, 1981). وفي السياق الفلسطيني، يعزى ذلك إلى حد كبير إلى الآثار الاجتماعية والاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي. ومن النتائج الرئيسية التي توصل إليها مسح SEFSec أن للاحتلال الإسرائيلي تأثيرات جسيمة على حالة الأمن الغذائي الفلسطيني. في قسم سابق من هذا التقرير تم التطرق للوضع الصعب الذي يعيشه قطاع غزة بسبب الاحتلال، لا سيما الحصار المفروض عليه. أما في الضفة الغربية، فقد أثرت مجموعة أخرى من العوامل على حياة الفلسطينيين: منها العقوبات المادية مثل جدار الفصل، ونقاط التفتيش، وطرق مخصصة لحركة المستوطنين فقط، وعقبات إدارية، بالإضافة إلى سيطرة إسرائيل على المنطقة "ج" وعلى الوصول للمياه، إلى جانب هدم منازل الفلسطينيين والبنى التي يعتمدون عليها لكسب الرزق، وإنشاء مستوطنات إسرائيلية جديدة. وتشمل الصدمات الأخرى التي يتعرض لها الاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي وقف المساعدات الخارجية عقب انتخابات 2006 وما تبعها من انقسام سياسي، واحتجاز إسرائيل لإيرادات المقاصة التي تحصلها بالنيابة عن السلطة الفلسطينية. وقد فاقم الانقسام السياسي في الساحة الفلسطينية منذ عام 2006 هذه القيود والعقبات.

وتظهر انعكاسات الصراع على حالة الأمن الغذائي من خلال دراسة الفئات التي تعاني من اشد حالات انعدام الأمن الغذائي- وهم المزارعون الذين أثرت الحواجز والقيود المفروضة على حركة التنقل والإغلاق على وصولهم إلى الأراضي والمدخلات الزراعية؛ المجتمعات الرعوية في الضفة الغربية الذين حدثت القيود

المفروضة والتوسع الاستيطاني الإسرائيلي من وصولهم إلى المياه والمراعي؛ والصيادين في قطاع غزة الذين تأثر وصولهم إلى مناطق الصيد والوقود وقطع الغيار؛ الأسر التي انخفض دخلها بسبب فقدانها عملها في إسرائيل أو التي تتلقى راتباً غير كامل من القطاع العام أو في غير مواعده. بشكل خاص، وجد مسح SEFSec أن هناك دليلاً واضحاً على ارتباط زيادة التعرض لانعدام الأمن الغذائي مع درجة القيود المفروضة على حرية التنقل والوصول وشدها. باختصار، خلصت الدراسة إلى أن انخفاض المركز المهني/الوظيفي وفرض قيود على الحركة يعدان من أهم العوامل الكامنة وراء انعدام الأمن الغذائي في فلسطين.

فالاحتلال الإسرائيلي يحد من قدرة السلطة الفلسطينية على انتهاج سياسات عامة فعالة لمواجهة انعدام الأمن الغذائي. فوجود كيان احتلالي دائم يشكل تحدياً أمام وضع استراتيجية غذائية وتغذوية أكثر من أي بيئة أخرى. إلا أنه هناك مجالاً للتعامل مباشرة مع الأسباب الجذرية على المستوى الثاني لانعدام الأمن الغذائي إذا ما تم التصدي لها جميعاً - الفقر والبطالة والهشاشة التي تخلقها.

1-4 الأبعاد الاقتصادية الاستراتيجية للإنتاج الزراعي وقضايا الاكتفاء الذاتي من الأغذية في تحقيق الأمن الغذائي على المستوى الكلي

برغم أن انعدام الأمن الغذائي في فلسطين هو بشكل رئيسي على المستوى الجزئي (أي بين الأسر والأفراد)، ويعزى في الغالب إلى عدم توفر الموارد الاقتصادية للوصول إلى الغذاء، إلا أن ذلك لا يقلل من تأثير المخاطر العالية لعدم كفاية أو عدم استقرار إمدادات الغذاء في فترات زمنية معينة. كذلك الأمر بالنسبة لقطاع غزة، حيث أثر الحصار والصراع تأثيراً هائلاً على الواردات وإنتاج الأغذية والسلع الأخرى، في حين أن القيود المفروضة على الحركة في الضفة الغربية حددت من الأنشطة الاقتصادية وسبل كسب العيش، بما في ذلك في قطاع إنتاج الأغذية. بالتالي، هذا يتطلب النظر في قضايا الأمن الغذائي على المستوى الكلي، على مستوى الدولة - كيف يمكن لفلسطين أن تؤمن ما يكفي من الغذاء لإطعام سكانها؟ وفقاً للمخطط في الرسم البياني (1)، هناك ثلاث طرق لتحقيق هذا الهدف: إنتاج الأغذية محلياً؛ الواردات، بما في ذلك المساعدات الغذائية؛ وحياسة الأراضي في الخارج (Harrigan, 2014). تعتمد فلسطين على الطريقة الأولى والثانية مما يستدعي النظر في تطوير القطاع الزراعي والعلاقات التجارية.

وعلى الرغم من أن إنتاج الغذاء محلياً (في ظل الاكتفاء الذاتي الكامل) لا يتعارض مع اتباع استراتيجية أمن غذائي قائمة على التجارة (أي تعتمد على الواردات) (حيث أن معظم البلاد تعتمد على مزيج من النهجين لتحقيق الأمن الغذائي على المستوى الوطني الكلي)، إلا أن هناك جدل كبير يدور في منطقة المينا

حول المزايا النسبية لكل نهج (Harrigan, 2014). بالنسبة للمجتمع الدولي والكثير من الباحثين تعتبر الاستراتيجية القائمة على التجارة الخيار الأفضل لمنطقة المينا بسبب إمكاناتها الزراعية المحدودة (Breisinger et al. 2011, 2012; ESCWA 2010; FAO 2008; Lofgren and Richards 2003,) (World Bank 2009). إلا أن النهج القائم على التجارة أصبح أقل جاذبية للعديد من الحكومات في المنطقة حيث أصبحوا مدركين تماما أن هذا النهج يزيد من انكشاف بلادهم للأحداث التي تعصف بأسواق الغذاء العالمية منذ أزمة الغذاء العالمية في 2007/2008 عندما تصاعدت أسعار الواردات الغذائية وقامت العديد من الدول المصدرة بحظر التصدير. ظهر في المنطقة توجه حديث يركز على "السيادة الغذائية" على المستوى الكلي بالتركيز على السلطة والسيطرة على الإمدادات الغذائية الوطنية عن طريق الإنتاج المحلي وحيارة الأراضي بغض النظر عن التكلفة الاقتصادية وتكاليف الموارد (Harrigan, 2014). وفي هذا السياق، من المفيد تقييم الاعتماد على الإنتاج المحلي مقابل الاعتماد على الواردات لتأمين المواد الغذائية في فلسطين.

يجب على فلسطين أن تدعم تطوير قطاعها الزراعي بالقدر الذي يجعلها تؤمن المزيد من الاحتياجات الغذائية من خلال الإنتاج المحلي. ولكن مركزية الزراعة تمتد إلى ما هو أبعد من تحقيق الأمن الغذائي على المستوى الوطني. وهذا لأن التطوير الزراعي يساهم في الأمن الغذائي بأربع طرق وعلى مستويات عدة: (1) يمكن الناس من إنتاج المزيد من الغذاء لاستهلاكهم الخاص؛ (2) يعزز من الإنتاجية الزراعية (ليس فقط من خلال إنتاج المحاصيل الغذائية) مما يرفع من القدرة الشرائية للفقراء في المناطق الريفية، ويزيد من دخل القرويين من غير المزارعين من خلال خلق قطاع زراعي أكثر ازدهاراً؛ (3) ويمكن أن تعزز المكاسب من خلال التبادل الخارجي عبر زيادة الصادرات الزراعية ما يدر عملة صعبة تستخدم في شراء الواردات الغذائية؛ و(4) يمكن أن يساهم إنتاج الغذاء المحلي في تقليص الحاجة للواردات ويخفف من ارتفاع أسعار الغذاء محلياً.

وعلى الرغم من أن فلسطين مكتفية ذاتياً إلى حد كبير، إن لم يكن بشكل كامل، في إنتاج الخضراوات والعبث والتين وزيت الزيتون والدواجن واللحوم والبيض والعسل، إلا أن فلسطين، شأنها شأن العديد من الدول العربية الأخرى، تعاني من انعدام الأمن الغذائي بدرجة كبيرة على المستوى الوطني، وتعتمد على الواردات من المواد الغذائية الرئيسية بنسبة 40%، وأكثر من 95% من الحبوب والبقوليات (Ameta 2015). حتى مع تعزيز إنتاج الغذاء المحلي لتحسين حالة الأمن الغذائي عن طريق دعم القطاع الزراعي، فإن فلسطين سوف تحتاج باستمرار للاعتماد بشكل كبير على الواردات لتلبية نسبة كبيرة من احتياجاتها الغذائية.

كما هو الحال بالنسبة لتنمية القطاع الزراعي كطريق لتحقيق الأمن الغذائي، تعيق ممارسات الاحتلال بشدة وضع استراتيجية للأمن الغذائي قائمة على التجارة على المستوى الوطني. ففلسطين ليس لديها أي سيطرة على تجارتها الدولية والتي تتحكم بها إسرائيل وتسيطر عليها. حيث يتسبب الاحتلال بمضاعفة تكاليف معاملات المصدرين الفلسطينيين وتقليل الحوافز الاستثمارية مما يجعل هذا القطاع غير قادر على المنافسة عالمياً في معظم المنتجات. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من أن الاقتصاد مفتوح جداً، إلا أن ذلك ناجم عن حجم الإيرادات لا الصادرات والتي شكلت 7% فقط من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012، وهو من أدنى المعدلات في العالم. وبالتالي، تعاني فلسطين من عجز تجاري مزمن.

فيما يتعلق بالدور الذي يمكن للزراعة أن تلعبه لتعزيز الأمن الغذائي، بالرغم من قيود الاحتلال على التجارة الخارجية، هناك الكثير مما تستطيع فلسطين عمله لتقوية استراتيجية الأمن الغذائي القائم على التجارة. يتسم قطاع الصادرات الضعيف بتدني قيمته المضافة، وضعفه تكنولوجياً، وضعف الروابط التبادلية مع القطاعات الاقتصادية الأخرى (الأونكتاد، 2015 ص 24)، وهي جميعاً قضايا يمكن معالجتها. لذلك هناك حاجة لوضع استراتيجية وطنية للأمن الغذائي القائم على التجارة لإحداث تحول بنيوي في تركيبة الاقتصاد الموجه بشكل مفرط نحو قطاعات الخدمات والقطاعات غير القابلة للتداول - في عام 2013 شكلت السياحة، الخدمات المالية، الصحة، التعليم، والنقل نحو 66% من الناتج المحلي الإجمالي، وتعتبر السياحة القطاع الوحيد القابل للتداول بينها، والذي يجني الكثير من النقد الأجنبي، بينما كانت حصة الصناعة التحويلية 4% فقط، والزراعة 5% (Ameta, 2015).

ويعتمد الاقتصاد الموجه نحو الخدمات على نموذج إنفاق عام غير قابل للاستدامة يعتمد اعتماداً كبيراً على الدعم الخارجي (وصلت قيمة المعونة للفرد في فلسطين لـ 626 دولار في عام 2013، وهي من بين أعلى المستويات في العالم). لوضع استراتيجية أكثر فعالية للأمن الغذائي تستند إلى التجارة لابد أن يتم تغيير الاعتماد على قطاعي الخدمات والبناء وهما من القطاعات غير المتداولة. فهذين القطاعين ليسا ديناميكين وإمكانيات الابتكار التكنولوجي والتوسع فيهما محدودة. في المقابل هناك حاجة إلى مزيد من التركيز على الزراعة والتصنيع والمجالات المتقدمة تكنولوجياً.

هناك إمكانية للدمج بين المقاربتين الخاصتين بالأمن الغذائي على المستوى الوطني - تعزيز الزراعة كوسيلة لكسب الرزق، والمقاربة القائمة على التجارة - بحيث يمكن التركيز على بعض المنتجات الزراعية وتطويرها لغايات التصدير للمساهمة في توليد العملة الصعبة التي يمكن استخدامها لاستيراد الغذاء. غير أن الاحتلال يعرض استراتيجية الأمن الغذائي القائمة على التجارة لمخاطر فريدة، وذلك بسبب الانكشاف ليس فقط لأسواق الأغذية العالمية وأسواق التصدير العالمية، بل أيضاً إزاء الآثار التي لا يمكن التنبؤ بها لممارسات الاحتلال. فعلى سبيل المثال، في الماضي، قام العديد من المزارعين في قطاع غزة باستبدال

بساتين الحمضيات الخاصة بهم بمزارع أزهار لتسويقها في سوق تصدير الزهور. إلا أن الحصار الذي حدث لاحقاً أضرر بهذه الصادرات، في الوقت الذي أغرق فيه المنتجون الإسرائيليون سوق الأغذية الفلسطيني بحمضياتهم المنتجة في ظل ظروف أكثر ملائمة مما يجعلها أرخص. وأدى ذلك إلى إلحاق أضرار بالغة بمصادر رزق العديد من الفلاحين الفلسطينيين (كرزم، مقتبس في ماس 2015).

كما تقترح الممارسات الدولية المثلى مجموعة من السياسات المرتبطة بالاستيراد لرفع كفاءة استيراد الغذاء مما يمكن أن يقلل من تكلفة الطعام (الايكوا، 2010؛ البنك الدولي، 2009). وتتراوح هذه السياسات بين سياسات لبناء القدرات لمساعدة الحكومات والمقاولين من القطاع الخاص على تبني مواقف وقائية في أسواق الغذاء العالمية؛ المساعدة في رصد ظروف سوق الغذاء المحلية بشكل أفضل لتحسين التخطيط لاستيراد الغذاء (يمكن لمنظمة الفاو المساعدة في هذا الشأن)؛ تطوير اللوجستيات الخاصة باستيراد الغذاء التي تعتبر ضعيفة بشكل خاص في منطقة دول المينا (Lampietti, et al. 2012) من خلال تطوير البنية التحتية، وتسهيل التخليص في الموانئ، والحد من البيروقراطية، وتحسين وسائل النقل. وعلى الرغم من أن المجال المتاح لتطوير هذه الممارسات محدود في فلسطين، إلا أن هناك فرصاً واعدة للإصلاح في المجالات الأخرى.

1-5 القدرة على الصمود والحماية الاجتماعية: إدارة السلع العامة بظل الاحتلال والصراع

يعد الوضع الصحي والتعليمي في فلسطين أعلى من مستواه بالمقارنة بمجموعتين مشابهتين: الدول العربية ومؤشر التنمية البشرية المتوسط (HDI) (مسح SEFSec 2016، جدول 2.2 وجدول 2.3).⁶ إلا أن حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (والبالغة 4,699 دولار أمريكي مكافئ القوة الشرائية) أقل بكثير من المجموعتين المرجعيتين. بالإضافة إلى ذلك، بلغ معدل الفقر 25.8% عام 2011 وفقاً لخط الفقر الوطني، (38.8% في قطاع غزة و17.8% في الضفة الغربية). ومع ارتفاع مستويات الفقر وانعدام الأمن الغذائي، تصبح الحماية الاجتماعية قضية سياساتية هامة للغاية.

حالت المساعدات الإنسانية وبرامج الحماية الاجتماعية بوجه عام دون تدهور حالة الأمن الغذائي للسكان الفلسطينيي، وبشكل أكبر بين اللاجئين. وأصبحت التحويلات الاجتماعية مصدراً هاماً للدخل بالنسبة لمعظم الأسر، حيث تساهم بـ 16% من استهلاك الأسر و31% للأسر الأشد فقراً. وأهم أشكال المساعدات هي التحويلات النقدية والمساعدات الغذائية.

⁶ مؤشر التنمية البشرية هو مقياس للتنمية، يجمعه ويصنّفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، بالمقارنة بين مستويات التنمية في البلاد من خلال استخدام عدد من المؤشرات، ويصنّف البلاد في مجموعات حسب معدلاتها (مرتفعة، متوسطة، أو منخفضة) وفق مؤشر التنمية البشرية.

تولي فلسطين أهمية قصوى للحماية الاجتماعية في استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2014-2016 (ولاحقا في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022). فيما يتعلق بعملها لتخفيف حدة الفقر في فلسطين، هناك أربعة برامج: برنامج التحويلات النقدية (البرنامج الفلسطيني الوطني للتحويلات النقدية) الذي ينتفع المستفيدون منه من مساعدات أخرى كالتأمين الصحي، والإعفاء من الرسوم المدرسية، ومنح نقدية طارئة؛ والمساعدات الغذائية (تشمل نظام القسائم الغذائية)؛ مساعدات طارئة؛ وبرنامج التمكين الاقتصادي للأسر المحرومة اقتصادياً (DEEP). ويعتبر البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية من أكثر البرامج تقدماً في المنطقة (البنك الدولي، 2012a)، كما تم الإشادة ببرنامج القسائم الغذائية الذي نفذه برنامج الأغذية العالمي دولياً. بالنسبة لأسر اللاجئين، تدير الأونروا برنامج شبكة الأمان الاجتماعي (PSNP) الذي يقوم بتوفير الغذاء الأساسي والتحويلات النقدية للأسر اللاجئة. وهناك جزء مكمل للبرنامج وهو النقد مقابل العمل الذي يوفر فرص عمل قصيرة الأجل للاجئين الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي.

وفق المعايير الإقليمية يعتبر الاستهداف في شبكة الأمان الاجتماعي في فلسطين فعالاً عموماً. حيث يتم استخدام اختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (PMTF) استناداً إلى متغيرات الاستهلاك منذ عام 2010، وتم حالياً إضافة مؤشر درجة استهلاك الغذاء (FCS). وقد اعتمد استخدام هذا النهج بشكل واسع بين مجموعة من الجهات الفاعلة، مع وجود فروقات طفيفة فيما بينها، وهي - وزارة التنمية الاجتماعية، والبنك الدولي، وبرنامج الأغذية العالمي، والأونروا مع إعادة استهداف الفئة المستفيدة كل عامين. وقد تم الإشادة كثيراً بنظام استهداف PMTF لفعالته في تحديد الأسر التي هي تحت خط الفقر أو خط الفقر المدقع (البنك الدولي، 2012a).

على الرغم من أن أنظمة الحماية الاجتماعية في فلسطين تعتبر من أقوى الأنظمة في منطقة دول المينا، إلا أن القدرات المؤسسية الحكومية تبقى محدودة وقدرتها على الرصد والتقييم تعتبر ضعيفة، ناهيك عن صعوبة التنسيق بين جميع المؤسسات الفاعلة مما ينتج عنه ازدواجية الاستفادة من البرامج والتشتت في تصميم وتنفيذ التدخلات بين الجهات المنفذة المتعددة - وزارة التنمية الاجتماعية، والأونروا، والوكالات الدولية، والمؤسسات الأهلية المحلية والدولية، وجمعيات دينية، والعائلة والأصدقاء. ترى عدة دراسات للاتحاد الأوروبي (2015) ومعهد التنمية لما وراء البحار (ODI) (2012) أنه يمكن تحسين آليات التنسيق بين الأونروا وبرنامج الأغذية العالمي ووزارات السلطة الفلسطينية لضمان عدم ازدواجية الاستفادة من البرامج المتعددة. المشاكل المرتبطة بالتشتت وضعف التنسيق في القطاع مرتبطة بضعف سيطرة السلطة على القطاع. تهدف الحكومة من خلال استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية 2014-2016 إلى دمج الآليات الرسمية وغير الرسمية لتحسين فعالية هذه الآليات، إلا أنه لا يزال هناك الكثير من العمل لإنتاجه في هذا المجال. في الآليات غير الرسمية كنظام الحوالة تقوم المجتمعات والأسر بنشر الآليات غير

الرسمية أو التقليدية كالفروض، ومشاركة المخاطر والتحويلات الخارجية، والتي تتم تحت ضغط شديد خاصة في فترات الأزمات، ولا بد في ذلك الوقت من تصميم شبكات أمان اجتماعي لدعم هذه المبادرات ولتستكمل عملها بدلاً من استخدام نهج من الأعلى إلى الأسفل والذي لا يتعامل مع المستفيدين المحليين.

أما من حيث سياسة الحماية الاجتماعية، يعتبر برنامج الأغذية العالمي أن لدى فلسطين قدرة متوسطة في بيئة غير مستقرة "بقيت السلطة الفلسطينية تعاني من ضعف سياسي ومالي وتقني وغير قادرة على تأكيد سيادتها الوطنية الكاملة على السياسات الاجتماعية والإنمائية لجميع سكانها" (برنامج الأغذية العالمي، 2016a ص.21). ويستفاد من تجارب دول منطقة المينا (WB, 2012a؛ Devereux, 2016) في كيفية تعاملها مع القضايا المذكورة سابقاً وهو أمر ضروري لوضع وتنفيذ استراتيجية حماية اجتماعية فعالة. تحاول استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2014-2016 معالجة بعض هذه القضايا من خلال الانتقال من نهج قائم على البرامج إلى نهج قائم على النظم، مصمم بطريقة تساعد على بناء روابط مع الشركاء، ودمج مبادرات الحماية الاجتماعية، وتحسين الاستهداف وجمع المعلومات مع تطوير قاعدة بيانات مركزية واحدة تضم سجل محوسب للمستفيدين، يمنع الازدواجية وتعزيز الشفافية والمساءلة. وقد أوصى كل من برنامج الأغذية العالمي (2012) والبنك الدولي (2012b) باعتماد نهج قائم على النظم في مجال الحماية الاجتماعية. ويذكر برنامج الأغذية العالمي أن التجربة أظهرت أن هذا درس يجب أن يستفاد منه، أي بناء نظام قبل وقوع الأزمات، بدلاً من الاعتماد على نهج مجزأ. وهذا يعزز التغطية والأداء والجاهزية:

يشتمل النظام الوطني على التوافق والتواصل والتكامل بين مختلف الأنشطة بشكل تدريجي - التقدير، والتصميم والتنفيذ والرصد والتقييم - في إطار سياساتي مترابط يتضمن آليات مؤسسية واضحة، وترتيبات ثابتة لإدارة المعلومات مثل قاعدة بيانات متكاملة للمستفيدين، وربطها بالمبادرات الأخرى (برنامج الأغذية العالمي 2012p ص 7).

كذلك لا يوجد اتفاق بين المؤسسات العاملة في قطاع الأمن الغذائي في فلسطين حول أفضل شبكات الأمان فعالية في تحقيق الأمن الغذائي - القسائم الغذائية، أم المساعدات النقدية، أم المساعدات الغذائية العينية، أم برامج التوظيف، أم برامج التغذية المدرسية، باستخدام جميع المناهج. وتشير أفضل الممارسات الدولية إلى أن التحويلات النقدية، لا سيما التحويلات النقدية المشروطة، هي أكثر البرامج فعالية (Adato and Hoddinott, 2009)، وأنه يجب أن يحظى موضوع توسيع قاعدة المستفيدين من برامج التحويلات النقدية وإخضاعها لشروط، لدراسة وافية في استراتيجية الأمن الغذائي والتغذوي المستقبلية. ومن الأمثلة على برامج التحويلات النقدية المشروطة الفعالة للغاية برنامج PROGRESA في المكسيك (المعروف سابقاً باسم Oportunidades) (Skoufias, 2005) وهناك كذلك أمثلة من بلدان أمريكا اللاتينية مثل

البرازيل وتشيلي. يقوم هارفي (Harvey, 2007) بمقارنة التحويلات النقدية مقابل التحويلات العينية لشبكات الأمان الاجتماعي باستخدام قائمة من المعايير: فعالية التكلفة؛ المخاطر الأمنية؛ والفساد، ومخاطر التحويل، الاستخدام غير المضر اجتماعياً؛ النوع الاجتماعي؛ الخيار؛ والمرونة والكرامة؛ آثار السوق؛ الاستهلاك/التغذية؛ الاستهداف والمهارات وبناء القدرات. بينما يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق النقد الدولي (صندوق النقد الدولي، 2008- ملحق IV)، تحليلاً مفيداً لمزايا وسلبيات شبكات الأمان المختلفة بناء على أفضل الممارسات الدولية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآخرون: 2010، ص 7).

وتشير أفضل الممارسات الدولية أيضاً إلى أنه لكي يكون للتحويلات النقدية أثر على الفقر، يجب أن تستجيب البرامج لتلبية الاحتياجات العاجلة فقط وذلك لمنع اعتماد الأسر على المساعدات. مع ذلك نرى في فلسطين تبايناً واضحاً في مستويات التحويلات النقدية، فمثلاً الدفعة الشهرية في برنامج خلق فرص العمل التابع للأمم المتحدة أعلى من الحد الأدنى لرواتب موظفي القطاع العام في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، في حين أن قيمة الدفعات في إطار برنامج التحويلات النقدية الوطني التابع لوزارة التنمية الاجتماعية دون هذا المستوى بكثير.

من أهم الدروس المتعلقة بفاعلية شبكات الأمان الاجتماعي أهمية الاستهداف الجيد (Coady et Al, 2002)، فهو يحد من نسبة الخطأ في مؤشري الشمول أو الاستبعاد في التغطية، لا ويل يقلل من التكلفة المالية من خلال جعل شبكات الأمان أكثر فعالية- بحيث يتم استغلال الموارد بشكل أفضل. من الواضح ارتباط انعدام الأمن الغذائي في فلسطين ببعض الخصائص الأسرية- أسر ترأسها نساء، والبطالة (رب الأسرة لا يعمل)، أسر لاجئة، أسر فقيرة تعيش في مناطق ريفية، صغار المزارعين والرعاة، أسر تعيش في مخيمات اللاجئين، وارتفاع معدل المعالين، وأحد أفراد الأسرة لديه إعاقة أو مرض مزمن. وعلى الرغم من الإشادة الدولية بوزارة التنمية الاجتماعية وآليات الاستهداف التي تستخدمها في برامج المساعدات الاجتماعية، إلا أن هناك بعض التحسينات الممكن القيام بها في هذا الشأن. حالياً تعتمد صيغة اختبار الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل على عدة جوانب تتعلق بالاستهلاك بما في ذلك التنوع الغذائي. وبعد ذلك يتم تصنيف الأسر التي يتم اختيارها حسب حجمها. بينما تفيد التجارب المقارنة بأنه يمكن إتباع نهج أكثر دقة، على سبيل المثال عن طريق تصنيف الأسر بناء على حاجتها أو وفق تصنيفات رئيسية مثل "تحت خط الفقر المدقع" و"تحت خط الفقر". بالمثل، يمكن استخدام التصنيف الأسري لاستهداف مجموعات فرعية محددة من المستفيدين ولتحديد الفئات الضعيفة من خلال تحليل ومسح الهشاشة. لا بد أيضاً من تحسين آليات الاستهداف من خلال الاستهداف الجغرافي والمؤشرات المركبة لتحديد الفقراء الجدد في أوقات الأزمات والصراعات، الذين من غير المرجح أن يتم استهدافهم وفق اختبار الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (PMTF)- نصف السنوي بالرغم من انهيار دخلهم كونهم غالباً ما يحتفظون بقاعدة جيدة من الأصول.

وقد تركت آثار الاحتلال الإسرائيلي أثراً مزدوجاً على سياسة الحماية الاجتماعية الفلسطينية، أحدهما إيجابي والآخر سلبي. فمن ناحية، فإن محدودية الفرص لمعالجة الفقر والبطالة وانعدام الأمن الغذائي عبر طرق أخرى مثل خلق النمو والعمالة بسبب الاحتلال يعني أن السلطة الفلسطينية قد اضطرت إلى التركيز على برامج الحماية الاجتماعية كطريق لتحقيق الأمن الغذائي. وفي إطار هذا الحيز المحدود للسياسات، يعني التركيز على الحماية الاجتماعية أنه على الرغم من أنه لا يزال هناك مجال لبعض التحسينات على النحو المفصل أعلاه، فقد تم وضع نظام فعال للحماية الاجتماعية من حيث قدرته على التخفيف من حدة الجوع والفقر. ومن ناحية أخرى، أدت الأزمات والصراعات المتكررة الناجمة عن الاحتلال إلى الحد من القدرة على إضفاء بعد تنموي أشمل على نظام الحماية الاجتماعية، مما أدى إلى الحد من قدرته على بناء القدرة على الصمود على المدى الأطول.

وعلى الرغم من أن التحسينات السابقة الذكر على سياسة الحماية الاجتماعية في فلسطين قابلة للتنفيذ، إلا أنه من الضروري التسليم بتأثيرات الاحتلال التي تجعل فلسطين حالة فريدة من حيث سياسات الحماية الاجتماعية. ويمكن الاعتبار أن هذه التأثيرات على سياسة الحماية الاجتماعية الفلسطينية لها وجهان، أحدهما إيجابي والآخر سلبي. فمحدودية المساحة المتاحة لوضع السياسات واستخدام استراتيجيات أخرى لمعالجة الفقر، والبطالة، وانعدام الأمن الغذائي، من خلال سبل أخرى مثل خلق الوظائف والنمو الاقتصادي، قد أجبرت السلطة الوطنية الفلسطينية على الاعتماد بشكل مكثف على الحماية الاجتماعية كوسيلة لتحقيق الأمن الغذائي. هذا يعني، برغم انه لا يزال هناك مجال لإجراء بعض التحسينات، أن التركيز على سياسات الحماية الاجتماعية أدى إلى وضع نظام حماية اجتماعية سليم وفعال من حيث قدرته على التخفيف من الفقر والجوع. من جهة أخرى، أدت تبعات تكرار النزاع والأزمات الناجمة عن الاحتلال لصعوبة شمول نظام الحماية الاجتماعية لمنظور تنموي يعزز من القدرة على الصمود على المدى البعيد.

فأنظمة الحماية الاجتماعية موجهة بشكل كبير نحو تلبية الاحتياجات الطارئة والإنسانية والإغاثية وحماية سبل العيش في سياق الأزمات المزمنا والممتدة بدلا من التوجه نحو توفير سبل العيش لتعزيز القدرة على الصمود. ومن الصعب الجمع بين نهج إنساني وإنمائي للحماية الاجتماعية، وهو ما يلزم لتعزيز القدرة على الصمود، أمام ما يتسبب به الاحتلال من صدمات وأزمات متكررة تلقي بالناس في حفرة الفقر وتخلق أسر فقيرة جديدة، مما يتسبب باستنزاف الموارد وتوجيهها نحو المساعدات الإنسانية، وهو ما أعلنه برنامج الأغذية العالمي قائلاً: "إن تعزيز القدرة على الصمود يمثل تحدياً خاصاً في الدول الهشة ومناطق النزاع" (برنامج الأغذية العالمي، 2015 ص 10).

غير أن القدرة على الصمود أمر بالغ الأهمية لتحقيق الأمن الغذائي والتغذوي المستدام. وقد عرفت القدرة على الصمود على أنها "القدرة على ضمان عدم وجود عواقب إنمائية ضارة طويلة الأجل للصدمات

والضغوطات" (شبكة معلومات الأمن الغذائي 2013). وتتطلب القدرة على الصمود أن تكون لدى الأسر القدرة على استيعاب الصدمات والتكيف معها وتحويل ظروفها لتتنوع لمجموعة أكبر من الفرص المتاحة (برنامج الأغذية العالمي، 2015 ص 5). إن الارتباط بين القدرة على الصمود والأمن الغذائي يسير في اتجاهين: الأمن الغذائي والتغذوي يعزز القدرة على الصمود من خلال جعل الأسر أكثر قدرة على التخفيف من الآثار المدمرة للصدمات والضغوطات قبل الأزمة وأثناءها وبعدها (برنامج الأغذية العالمي، 2015) ولكن تحسين القدرة على الصمود يعني أيضاً أن الصدمات والضغوطات سيكون لها تأثير سلبي أقل على حالة الأمن الغذائي للأسر. يتطلب بناء القدرة على الصمود تحديد مواطن الهشاشة والضعف ومعالجتها من خلال مجموعة من البرامج التي تركز على الجانب الإنمائي طويل المدى إضافة إلى تركيزها على الجانب الإنساني، من خلال توفير الحماية الاجتماعية من خلال شبكات أمان اجتماعي والضمان الاجتماعي والخدمات الأساسية كذلك من خلال أنشطة تنموية تقوم بمراعاة الأصول وتعزيز سبل العيش المستدامة.

اليوم، يعد دمج المنظور التنموي في برامج الحماية الاجتماعية، بالنسبة للعديد من المنظمات الدولية من أفضل الممارسات والمناهج. وتقوم لجنة الأمن الغذائي العالمي بالعمل على وضع خطة عمل لمعالجة الأمن الغذائي والتغذوي في فترات الأزمات الممتدة، وتؤكد على ضرورة دمج النهج والتدخلات الإنسانية والإنمائية من أجل تعزيز القدرة على الصمود. وقد لقي ذلك صدى لدى برنامج الأغذية العالمي (2015) حيث أشار البرنامج إلى أن بناء القدرة على الصمود يعني معالجة الأسباب العاجلة ومتطلبات انعدام الأمن الغذائي والاكتشاف، وفي نفس الوقت بناء قدرة الشعوب والحكومات على إدارة المخاطر التي تتعرض لها سبل العيش من خلال التدخلات والمشاريع التنموية "لم يعد بالإمكان فصل التنمية عن العمل الإنساني" (برنامج الأغذية العالمي، 2015 ص 8).

كذلك، صرح برنامج الأغذية العالمي في خطته الاستراتيجية 2017-2021 (برنامج الأغذية العالمي، b 2016) على أن استجاباته الإنسانية ستأخذ منظوراً تنموياً وسيطبق أدوات إنمائية بما يعزز من القدرة على الصمود وخلق فرص إنتاجية طويلة المدى، خاصة في حالة الأزمات الممتدة لفترات طويلة (برنامج الأغذية العالمي، b 2016 ص 6). ومن الأمثلة حول طبيعة هذه الأنشطة: مساعدة المجتمعات المحلية على إعادة تأهيل الأراضي وبناء أو إعادة بناء السدود والآبار والطرق الفرعية وغيرها من الممتلكات عن طريق إعداد مخططات للأشغال العامة. وتعتبر برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي ينفذها البرنامج، وعلى نطاق واسع أداة فعالة لتعزيز القدرة على الصمود، مثال على ذلك برنامج الغذاء مقابل العمل والذي يستخدم لإنشاء أصول مجتمعية. وبالنظر إلى الدمار الكبير الذي أحقه الاحتلال بالبنية التحتية في فلسطين، هناك مجال واسع لنشر مثل هذه المشاريع. ويقر البرنامج بأن العلاقة بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي تسير في اتجاهين - فالاستجابة الإنسانية في حالات الطوارئ تحتاج إلى دعم تعافي الاقتصاد أو التنمية على

المدى الطويل، إلا أن الأنشطة الإنمائية يجب أن تعكس أيضاً استجابتها للمخاطر والضعف وسبل حماية الفئات الضعيفة من الأزمات (برنامج الأغذية العالمي، 2016 b صفحة 31).

وتشمل التدخلات الرامية إلى تحسين القدرة على الصمود، كما توصي منظمة الفاو، استناداً إلى الممارسات العالمية الفضلى، ما يلي: تحسين إدارة مخاطر الكوارث من خلال أنظمة متكاملة للإنذار المبكر؛ والتأهب للطوارئ؛ التمويل وأدوات نقل المخاطر مثل التأمين ضد المخاطر المناخية؛ ومسح وتحليل أسباب الهشاشة؛ وبرامج مجتمعية ودعم نظم الحماية الاجتماعية. كما ثبتت نجاعة الإجراءات التي تهدف للحد من المخاطر المجتمعية من خلال التأمين متناهي الصغر والتتويج في سبل كسب العيش، والاعتمادات والادخار، في تعزيز الصمود وتحسين الأمن الغذائي في إثيوبيا. وعلى الصعيد العالمي، يشجع برنامج الأغذية العالمي قيام شراكة مع القطاع الخاص لتنفيذ مبادرات مثل المنتجات المالية والتأمينية الشاملة. وبشكل أكثر تحديداً، هناك أيضاً حاجة للتخفيف من آثار التغير المناخي وبناء القدرة على الصمود في وجه هذا التحدي خاصة في ضوء المعطيات التي تفيد أن نحو 94% من الأراضي المزروعة في فلسطين هي محاصيل بعالية أي أنها عرضة للتقلبات المناخية.

تدعم الأدلة المستمدة من دول أخرى بكل وضوح الرأي القائل بأن فلسطين بحاجة إلى دمج المنظور الإنمائي في برامج الحماية الاجتماعية، وأن هذه البرامج تحتاج للتكامل مع مشاريع أخرى إنمائية. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك برنامج شبكات الأمان الإنتاجية (PSNP) في إثيوبيا الذي بدأ تنفيذه في عام 2005، والذي يتكون من عنصرين هما: مخطط للأشغال العامة الريفية وتحويلات نقدية مباشرة لدعم غير القادرين على العمل. وتبين البحوث أن البرنامج حسن من حالة الأمن الغذائي لدى الأسر التي شاركت في برنامج شبكات الأمان الإنتاجية وبرامج إضافية أخرى خاصة بالأمن الغذائي التي من الواضح أنها تستهدف الاستثمارات الزراعية. ويشير ذلك إلى الحاجة إلى الجمع بين برامج شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج التنمية الريفية بشكل عام، ويبين كيف يمكن للبرامج المشتركة تحسين حالة الأمن الغذائي وزيادة القدرة على الصمود من خلال تنمية قاعدة الأصول () (Hoddinott et al 2012).

بالرغم مما سبق ذكره، نرى أن مجال تعزيز الجمع بين نظم الحماية الاجتماعية والمشاريع الإنمائية في فلسطين قد تضاعف بشدة خلال السنوات الأخيرة. فغالبية الجهات المانحة تقدم دعمها على شكل دعم للميزانية لتغطية النفقات المتكررة للسلطة الوطنية الفلسطينية. فمع بدء الانتفاضة الثانية بدأت المساعدات الدولية في التحول بشكل ملحوظ من مساعدات إنمائية إلى مساعدات إغاثية طارئة. وقد سلطت نتائج مسح 2014 (مسح SEFSec، 2016، شكل 5.1) الضوء على أهمية تعزيز القدرة على الصمود والذي توصل

إلى أنه بالنسبة للعديد من الأسر، تضعف القدرة على الصمود وتزداد قابليتها للتأثر مع تزايد استخدام آليات التأقلم السلبية للتعامل مع الصدمات. ومن المتطلبات الضرورية لبناء القدرة على الصمود في فلسطين منع تآكل الأصول وزيادة المديونية التي استخدمتها العديد من الأسر كآليات تأقلم سلبية. إن إيجاد سبل عيش مستدامة أمر بالغ الأهمية لتنمية القدرة على الصمود. إلا أن فلسطين تفتقر إلى إطار وطني لبرامج تأمين سبل العيش، وهناك عدم وضوح بشأن كيفية إعادة بناء وتعزيز سبل العيش في سياق وجود الاحتلال واستمرار النزاع. وفي هذا الصدد، يقترح برنامج سبل العيش المستدامة التابع لوزارة التنمية الدولية للمملكة المتحدة- DFID بعض أفضل الممارسات لإعادة بناء سبل كسب العيش وإدماج النهج الإغاثي والإنعاش، أي النهج الإنساني والإنمائي.

وقد أدركت كل من منظمة الفاو وبرنامج الأغذية العالمي (برنامج الأغذية العالمي، 2016b) أن التغذية السليمة عنصر أساسي من عناصر تحقيق الصمود. فالتغذية الجيدة تعزز من الصحة ومن تنمية رأس المال البشري، اللذان لهما دور في ضمان سبل العيش المستدامة. وقد كان لاستراتيجيات التأقلم التي تستخدمها العديد من الأسر للتعامل مع الأزمات، مثل تناول عدد أقل من الوجبات، ووجبات أقل جودة، وأغذية مغذية بشكل محدود وأقل تكلفة من الأطعمة الغنية بالبروتين مثل اللحوم والأسماك والدجاج والألبان تأثير سلبي مباشر على التغذية. مثلها مثل باقي دول المينا، بدأت فلسطين تعاني من العبء المزدوج لسوء التغذية الذي يتسبب بنقص المغذيات الدقيقة وتزايد عدد السكان الذين يعانون من زيادة الوزن والبدانة. فعدم معالجة هذه المشكلة الأخيرة سوف يؤدي إلى تزايد الحالات المصابة بالأمراض غير السارية مثل داء السكري وأمراض القلب والأوعية الدموية وارتفاع ضغط الدم. ويتعين على استراتيجية الغذاء والتغذية في فلسطين أن تعالج هذه المسألة كأولوية وينبغي بأي استراتيجية عامة للأغذية والتغذية أن تركز على هذه القضية. وتتمثل المهمة القادمة في تحسين الصلة بين مخرجات ونتائج الأمن الغذائي والتغذية ودمج العمل التغذوي في الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي.

الفصل الثاني

تحليل حالة الأمن الغذائي والتغذوي



الفصل الثاني

تحليل حالة الأمن الغذائي والتغذوي

منذ عام 2009 بدء الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بتنفيذ مسح خاص "بالظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي" (SEFSec)، ومنذ عام 2013 أصبح إعداد المسح يتم بالتنسيق مع قطاع الأمن الغذائي. لإلقاء الضوء على درجة التمتع بالأمن الغذائي وخصائصه في الأراضي الفلسطينية المحتلة، يتم تصنيف الأسر إلى أربع فئات وفق منهجية المسح وتضم:⁷

- انعدام الأمن الغذائي الشديد: أسر تعاني من فجوة استهلاك كبيرة أو شديدة ولا تستطيع مواجهتها باستخدام سبل التقنين أو آليات التأقلم والتكيف؛
- انعدام الأمن الغذائي بدرجة متوسطة: الأسر التي تواجه صعوبة في توفير كمية أو نوعية معينة من الأغذية الاستهلاكية، بسبب مواردها المالية المحدودة ولا تستطيع معالجة هذه الصعوبة دون استخدام آليات التكيف بصورة مستمرة؛
- أمانة غذائياً بشكل جزئي: الأسر المعرضة لخطر عدم القدرة على الحفاظ على ما يكفي من الغذاء للاستهلاك، والأسر التي لديها موارد مالية كافية، ولكنها لا تستطيع توفير نظام غذائي بالمستوى المقبول؛
- أمانة غذائياً: الأسر التي لديها ما يكفي من الغذاء للاستهلاك، والقدرة على الحفاظ عليه مع تلبية احتياجاتها الغذائية واحتياجاتها الأساسية غير الغذائية الأخرى.

يستعرض الجدول (1) الصورة الأساسية لحالة الأمن الغذائي، باستخدام بيانات المسحين الأخيرين اللذين أجريا عامي (2013 و 2014).⁸ تبين النتائج أن انعدام الأمن الغذائي لا يزال يشكل تحدياً كبيراً بالنسبة لقسم كبير من الشعب الفلسطيني. في عام 2014، تم تصنيف أكثر من ربع الأسر الفلسطينية (ما يقارب 1.6 مليون شخص) على أنها تعاني من انعدام الأمن الغذائي، موزعة بالتساوي بين أسر تعاني انعدام الأمن الغذائي الشديد أو المتوسط، بينما تمثل الأسر الأمانة غذائياً بشكل جزئي حوالي 15%.

وتبين النتائج تحسناً بسيطاً في حالة الأمن الغذائي في عام 2014 مقارنة بعام 2013. على الصعيد الإقليمي، يظهر الجدول تبايناً حاداً في حالة الأمن الغذائي، إذ بلغت نسبة الأسر التي تعاني من انعدام

⁷ تم أخذ هذه التعريفات نقلاً عن "مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي 2014" (SEFSec)، صفحة 33.

⁸ هناك تباين في نتائج مسح الأمن الغذائي 2013 ومسح عام 2014 عن نتائج مسوح السنوات السابقة بسبب استخدام منهجية مختلفة لتعريف الأمن الغذائي.

الأمن الغذائي في قطاع غزة 46% مقارنة بـ 16.3% في الضفة الغربية. ومن الجدير بالملاحظة أن الأمن الغذائي في الضفة الغربية قد تحسن تحسناً كبيراً مقارنة بعام 2013. وما يزيد الأمر سوءاً، ارتفاع نسبة انعدام الأمن الغذائي في قطاع غزة بمقدار 2.2 نقطة مئوية. ساهم في هذا الوضع عدة عوامل رئيسية منها الحصار المشدد، وإغلاق الأنفاق تحت الأرض التي تصل القطاع بمصر، والحرب المدمرة في عام 2014.

عادة ما يعتمد الباحثون على أربعة مؤشرات في تفسير وضع الأمن الغذائي على المستوى الكلي:

- توافر الأغذية: سواء كانت الأغذية المنتجة محلياً أو المستوردة؛
- الوصول إلى الأغذية: تعكس إمكانية الحصول على موارد كافية لتلبية الاحتياجات الغذائية المناسبة؛
- استقرار الأغذية: يعكس إمكانية الحصول على غذاء كافي بشكل دائم دون خطر التعرض للصدمات؛ و
- استخدام الغذاء - استهلاك الغذاء الكافي مع توفر خدمات الصرف الصحي الملائم والنظافة العامة، والمياه النظيفة، والرعاية الصحية.

جدول 1: مؤشرات الأمن الغذائي في فلسطين، 2013-2014 (نسبة مئوية)

المنطقة	السنة	تعاني انعدام الأمن الغذائي الشديد (%)	تعاني انعدام الأمن الغذائي بدرجة متوسطة (%)	أمنه غذائياً بشكل جزئي (%)	أمنه غذائياً (%)
فلسطين	2014	13.4	13.4	15	58.3
	2013	14.5	15.2	13	57.3
الضفة الغربية	2014	5.5	10.8	13.3	70.4
	2013	8.2	13.9	11.1	66.8
قطاع غزة	2014	28.4	18.3	18.3	35.1
	2013	26.6	17.9	16.5	39

المصدر: "مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي 2014".

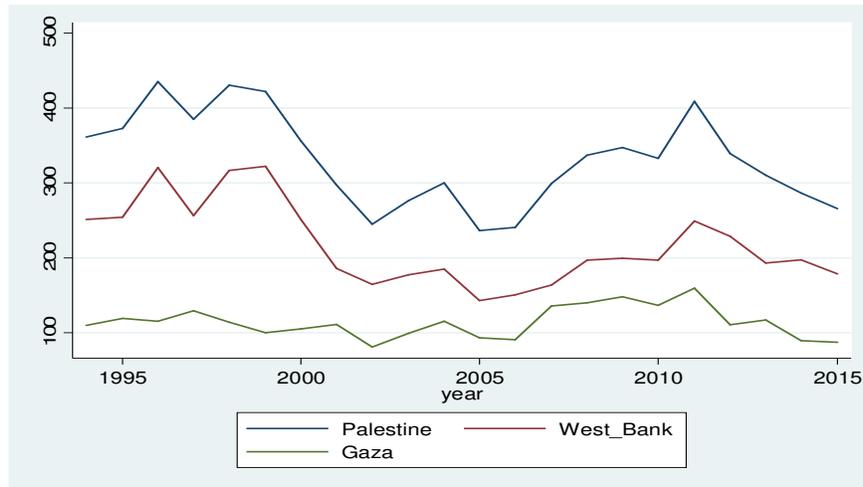
2-1 توافر الغذاء: التحديات التي تواجه الإنتاج المحلي وقطاعي التجارة والزراعة

2-1-1 الإنتاج الزراعي المحلي، وتصنيع الأغذية، والواردات الغذائية

بلغت القيمة المضافة الكلية للقطاع الزراعي في فلسطين المحتلة عام 2015 (وهي آخر بيانات متوفرة) 265.7 مليون دولار (بالأسعار الثابتة 2004). ويتركز الإنتاج الزراعي بنسب متفاوتة في الضفة الغربية

(178.2 مليون دولار) مقارنة بـ 87.2 مليون دولار في قطاع غزة. يبين الشكل (2) التغيرات في القيمة المضافة الزراعية على الصعيدين الوطني والإقليمي خلال الفترة 1994-2015. وتظهر البيانات تراجعاً، حيث بلغت القيمة المضافة في عام 1994 (بالأسعار الثابتة 2004) 361 مليون دولار (251 مليون دولار في الضفة الغربية و110 مليون دولار في قطاع غزة).

شكل 2: القيمة المضافة للقطاع الزراعي، 2015-1994
(مليون دولار، بالأسعار الثابتة 2004)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الحسابات القومية.

شهد الإنتاج الزراعي، الذي يتركز معظمه في الضفة الغربية، انخفاضاً حاداً خلال الانتفاضة الثانية والتي نتج عنها فرض قيود مشددة على حركة التنقل. وبرغم انتعاشه في السنوات اللاحقة، إلا أن الإنتاج الزراعي سجل مساراً تراجعياً بعد عام 2011. بصورة إجمالية، انخفضت حصة القطاع الزراعي من الناتج المحلي الإجمالي من 12% إلى 3.4% خلال الفترة 1994-2015. كما بلغت القيمة المضافة لقطاع الأغذية المصنعة في عام 2014 (كما تظهر البيانات المتوفرة حول هذا القطاع) 184 مليون دولار (بالأسعار الثابتة 2004). إلا أنه خلال الفترة 2010-2014 تغير واقع قطاع إنتاج الأغذية المصنعة بشكل كبير (انظر الجدول (2)) حيث انخفض كل من إنتاج الأغذية المصنعة والإنتاج الزراعي خلال السنوات الماضية.

ولسد النقص في إنتاج الغذاء، لجأ الفلسطينيون إلى الاستيراد. حيث بلغت قيمة الواردات الغذائية عام 2014 حوالي 678 مليون دولار (بالأسعار الثابتة). وفقاً لأحدث بيانات متوفرة هناك ارتفاع في الواردات

الغذائية على المستوى القطري وعلى مستوى جميع المناطق في الأراضي الفلسطينية المحتلة (انظر الجدول (2)). ويعزى الانخفاض في نسبة الواردات في عام 2014، على الأرجح، للقيود التي فرضتها إسرائيل بعد عدوانها على قطاع غزة ذلك العام. ومن الجدير بالذكر أن البيانات الواردة في جدول (2) تعكس الواردات المرصودة التي تم شحنها عبر المعابر الحدودية. خلال الفترة 2011-2013 ازدهرت تجارة استيراد الأغذية في قطاع غزة عبر الأنفاق المحفورة تحت الأرض والتي شكلت مصدراً رئيسياً لاستيراد المواد الغذائية بظل الحصار، إلا أنه بعد عام 2013 قامت السلطات المصرية بتدمير معظم هذه الأنفاق، مما اضطر الفلسطينيين في القطاع للاعتماد بشكل رئيسي على المعابر الحدودية مع إسرائيل لاستيراد المواد الغذائية.

جدول 2: الواردات الغذائية، 2010-2014 (ألف دولار، بالأسعار الثابتة 2004)

2014	2013	2012	2011	2010	
603,731.6	582,738.3	532,097.7	478,422.8	445,558.3	الضفة الغربية
74,375.67	97,880.13	101,263.1	74,561.27	71,961.14	قطاع غزة
678,107.3	680,618.4	633,360.8	552,984	517,519.5	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017. إحصاءات التجارة الخارجية.

ولإلقاء المزيد من الضوء على حجم الواردات الغذائية، يمكن الاستدلال بمؤشر نسبة الاعتماد على الواردات (IDR) (جدول (3))، الذي يعكس حصة الأغذية المستهلكة من الواردات، ويحسب على النحو التالي:

$$\text{مؤشر نسبة الاعتماد على الواردات (IDR)} = \frac{\text{الواردات} * 100}{\text{الإنتاج} + \text{الواردات} - \text{الصادرات}}.$$

ويوضح جدول (3) أن نسبة الاعتماد على الواردات (IDR) قد ارتفعت بشكل مطرد من 53% إلى 65% خلال الفترة 2010-2014. وتشمل الواردات الغذائية التي يعتمد عليها الفلسطينيون اعتماداً كبيراً: الحبوب واللحوم (المجمدة أو الطازجة) والفاكهة والأرز والقمح والسكر والزيوت النباتية وزيت عباد الشمس (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2015). بينما هناك اكتفاء ذاتي عالٍ في الخضراوات وزيت الزيتون ولحوم الدواجن والبيض والعسل (انظر التعداد الزراعي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2010-2011).

يفرض النظام التجاري الثنائي الذي تطبقه إسرائيل قيوداً عديدة على التجارة الفلسطينية ويخضعها لمعاملة تمييزية كقيامها بإعاقه طلبات التصاريح وحظر استيراد بعض المنتجات. وقد تأثر قطاع الصناعات التحويلية والزراعة والأدوية وقطاعات تكنولوجيا المعلومات تأثراً شديداً بالقيود المفروضة على الاستيراد. فهذا الواقع يجعل من الصعب للغاية تطوير اقتصاد موجه نحو التصدير لكسب النقد الأجنبي اللازم للحصول على الواردات الغذائية. في الفترة ما قبل الحصار، كان اقتصاد غزة موجهاً نحو التصدير إلى حد

كبير، ولكن بعد فرض الحصار حظرت الصادرات إلى إسرائيل وأصبحت التعاملات التجارية مع الضفة الغربية مقيدة بشدة. كما أن إغلاق الأنفاق الواصلة بين غزة ومصر في عام 2013 قيد من حركة التجارة بشدة. وتشير بعض التقديرات إلى أن حجم تجارة الأنفاق قد تجاوز حجم التجارة المرصودة رسمياً (مسح SEFSec 2016 -مذكرة 10). نتيجة لذلك، أصبحت الضفة الغربية الآن مصدر الصادرات الفلسطينية بشكل كامل تقريباً. وقد رفضت إسرائيل، برغم كونها عضواً في منظمة التجارة العالمية، بمعاملة التجارة الفلسطينية وفق أحكام منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بتيسير التجارة (الأونكتاد 2015). وهو إجراء من شأنه أن يساعد على تطبيق إجراءات جمركية أكثر كفاءة وشفافية وتقليل المعاملات الورقية اللازمة لإتمام عمليات الشحن، وأن يعزز من قدرة الحكومة الفلسطينية على تحصيل الرسوم والإيرادات الجمركية. وفقاً للأونكتاد (2015)، يبلغ الوقت الذي يقضيه المستوردون الفلسطينيون لاستكمال إجراءات الاستيراد أربعة أضعاف الوقت الذي يحتاجه المستوردون الإسرائيليون لأنشطة مماثلة. كما أن أسواق التصدير التي يستهدفها الفلسطينيون غير متنوعة بتاتاً. وتبقى إسرائيل الشريك التجاري المسيطر، حيث تصدر 75% من إجمالي الصادرات الفلسطينية لإسرائيل.

جدول 3: نسبة الاعتماد على الواردات في فلسطين، 2010-2014
(مليون دولار للواردات، وبالأسعار الثابتة 2004 مليون دولار للقيمة المضافة)

2014	2013	2012	2011	2010	
678,107.3	680,618.4	633,360.8	552,984	517,519.5	الواردات
286.4	309.9	339.1	408.7	332.9	القيمة المضافة للقطاع الزراعي
183.8369	200.5438	176.2322	127.7474	183.5866	القيمة المضافة لقطاع تصنيع الأغذية
0.65	0.62	0.60	0.55	0.53	نسبة الاعتماد على الواردات (IDR) %

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الحسابات القومية.

الرسالة التي يمكن استنباطها من فحوى النقاش حول توافر الأغذية هي أن الفلسطينيين يواجهون انخفاضاً مزمناً في إنتاج الأغذية والإنتاج الزراعي. مما أدى إلى زيادة اعتمادهم على الواردات لتلبية احتياجات الشعب من الأغذية الاستهلاكية الأساسية. لذا عند الحديث عن توافر الغذاء، فإن الفلسطينيين أصبحوا يعانون من انعدام الأمن الغذائي أكثر من ذي قبل، حيث أن ارتفاع نسبة الواردات يعرضهم لصدمات تقلب الأسعار في الأسواق الدولية.

في القسم التالي، نسلط الضوء على أسباب انخفاض الإنتاج الزراعي، مركزين على تأثير انعدام السيادة الفلسطينية على الموارد الزراعية.

2-1-2 تحدي بقاء القطاع الزراعي في فلسطين

تعتمد آفاق تحقيق الأمن الغذائي المستدام في فلسطين على وجود قطاع زراعي مزدهر. غير أن القطاع الزراعي الفلسطيني يواجه حالياً تحديات جمة تحول دون ازدهاره، لذا كان لا بد من التعرض لهذه التحديات في سياق هذه المراجعة. يتمثل العائق الرئيسي أمام توسع القطاع الزراعي في فلسطين بالقيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على مختلف نواحي الحياة على مدى عقود طويلة. وفق اتفاق أوسلو، تم تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق ("أ"، "ب" و"ج")، بحيث تقع المنطقة "أ" تحت سيطرة السلطة الفلسطينية بالكامل، وهي تشكل 18% فقط من أراضي الضفة الغربية وتشمل المدن والمناطق الرئيسية المأهولة بالسكان. بينما تقع المنطقة "ب" تحت إدارة السلطة الفلسطينية مديناً، وهي تشكل 22% من أراضي الضفة الغربية وتشمل المناطق الريفية. أما بالنسبة للمنطقة المتبقية من الضفة الغربية أو ما يسمى بمنطقة "ج" فتسيطر إسرائيل عليها بشكل كامل، وهي منطقة مأهولة يبلغ عدد سكانها قرابة 300,000 نسمة يعيشون في بقع متناثرة، أي 10% من السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) 2011 و 2014). وتطال السيطرة الإسرائيلية الأمن والعديد من جوانب الإدارة المدنية، كالخطيط والبناء والبنية التحتية⁹. وقد أصبح المخطط الإسرائيلي لتقسيم الضفة جغرافياً بحكم وضع قائم بحد ذاته لأكثر من عقدين من الزمن.

وقد فرضت إسرائيل قيوداً عديدة أثرت على الزراعة في المنطقة "ج". حيث أعلنت إسرائيل أن حوالي 40% من أراضي المنطقة هي أراضي "دولة" يحظر فيها جميع أنواع البناء أو الأنشطة الاقتصادية، بالإضافة إلى تخصيص 30% من أراضي المنطقة، أغلبها في وادي الأردن، كمناطق عسكرية ومحميات طبيعية. وحتى إمكانية الوصول إلى الـ 30% المتبقية من أراضي المنطقة محدودة جداً.¹⁰ فعلياً، فإن أقل من 1% من المنطقة "ج" متاحة حالياً للفلسطينيين كمناطق سكنية (البنك الدولي، 2013). ويمكن القول انه بفرض هذه القيود، فقد الفلسطينيون سيادتهم على ثلثي مواردهم الزراعية (الأونكتاد، 2015).

كما زادت القيود المفروضة على حركة التنقل من سوء الوضع، مقيدة وصول المزارعين إلى أراضيهم وزادت من تكلفة نقل السلع الزراعية إلى الأسواق المحلية مما أضعف الإمكانات الزراعية في المنطقة "ج". أضف إلى ذلك أن زراعة الأراضي المجاورة للمستوطنات الإسرائيلية تعد أكثر صعوبة بسبب أعمال العنف التي يمارسها المستوطنون بحق المزارعين. علاوة على ذلك، تسبب جدار الفصل بتدمير جزء كبير من الأراضي الزراعية الفلسطينية، وحد من إمكانية الوصول إلى حوالي 170 ألف دونم من الأراضي الزراعية الخصبة، أي قرابة 10% من إجمالي المساحة المزروعة في الضفة الغربية، إضافة إلى صعوبة الوصول إلى مناطق

⁹ السلطة الفلسطينية مسؤولة عن توفير الخدمات الصحية والتعليم لسكان منطقة "ج" (انظر بتسليم 2013).

¹⁰ انظر فلاح (2015)، لمراجعة القيود الاقتصادية والتنمية المفروضة على المنطقة "ج".

الرعي (البنك الدولي، 2008). وقد ساهمت القيود المفروضة على أنشطة البناء في المنطقة "ج" بشكل كبير في مد التوسع العمراني في الأراضي الزراعية في المنطقتين "أ" و"ب". حيث يشير ما يتوفر من بيانات إلى أن حوالي 15% من السكان في الضفة الغربية قاموا ببناء منازل على أراضيهم الزراعية بين عامي 1993 و2003 (معهد أريج، 2015). وتقدر إحدى دراسات البنك الدولي (2013) القيمة المضافة للقطاع الزراعي في المنطقة "ج" في حالة إنهاء القيود التي تفرضها إسرائيل على المنطقة بأقل تقدير بنحو 704 مليون دولار، أي حوالي ضعف القيمة المضافة للقطاع الزراعي في عام 2012.

ومن العوامل الأخرى التي ساهمت في إعاقة تطور القطاع الزراعي، سياسة إسرائيل الممنهجة في اقتلاع الأشجار بذرائع أمنية، حيث قامت باقتلاع أكثر من مليون شجرة في قطاع غزة و600 ألف شجرة في الضفة الغربية خلال الانتفاضة الثانية (معهد أريج، 2015). ومن العوامل الأخرى إمكانية الوصول إلى المدخلات الزراعية، فقد فرضت إسرائيل قيوداً على استيراد مدخلات الإنتاج والآلات الزراعية ذات الاستخدام المزوج، مثل الأسمدة والكيماويات والأنابيب الفولاذية، من بين العديد من المواد الأخرى. قياساً بما يعد الاستخدام الأمثل للأسمدة، تتراوح نسبة استخدام المزارعين الفلسطينيين للأسمدة بحوالي 40% من مستوى استخدام المزارعين الأردنيين للأسمدة، ناهيك عن استخدامهم أسمدة أقل جودة، مما يؤثر سلباً على الإنتاجية الزراعية (معهد أريج، 2015).

كما تأثرت إمكانات قطاع الزراعة الفلسطيني بشكل كبير بنقص المصادر المائية. في عام 2011، على سبيل المثال، لم يتمكن الفلسطينيون من الحصول إلا على 87 مليون متر مكعب سنوياً من الحصص المتفق عليها مع الإسرائيليين والبالغة 1,358 مليون متر مكعب من مياه الطبقة الصخرية الجوفية والينابيع في المنطقة "ج". كما تشكل القيود على إصلاح وحفر الآبار وبناء خزانات المياه عقبات إضافية. بعد عام 1994، استطاع الفلسطينيون حفر آبار تزودهم بـ 13 مليون متر مكعب فقط سنوياً؛ أي أقل من الحصص المخصصة للفلسطينيين حسب اتفاقات أوسلو (20.5 مليون متر مكعب سنوياً) وهي أقل بكثير من حاجة الفلسطينيين مستقبلاً من المياه (70-80 مليون متر مكعب).

لمعالجة نقص المياه في الضفة الغربية، وكاستراتيجية تكيف قامت السلطة الفلسطينية بشراء المياه مباشرة من إسرائيل. خلال الفترة من 1995 إلى 2010، أصبحت كمية المياه المشتراة أكثر بنسبة 100% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2009). إلا أن ذلك لم يمنع تراجع حصص الفرد من إمدادات المياه (البنك الدولي، 2009)، حيث تشير أحدث البيانات إلى أن متوسط استهلاك المياه في الضفة الغربية يبلغ حوالي 79 لتر للفرد/يومياً، مقابل 287 لتر للفرد في إسرائيل (البنك الدولي، 2013).

أما في قطاع غزة، فقد أدت الصراعات المتكررة والحصار المستمر منذ عام 2007 إلى تدمير القطاع الزراعي. وقد أدى الحظر المفروض على المزارعين الفلسطينيين ومنعهم من الوصول إلى معظم الأراضي الزراعية ومناطق الرعي الواقعة بالقرب من الحدود مع إسرائيل إلى تفاقم الوضع. كما أن ندرة المياه الزراعية قد ساهمت بتبردي الوضع، خاصة وأن المياه الجوفية أصبحت غير صالحة للاستخدام الزراعي بسبب تلوثها المفرط بالمياه العادمة غير المعالجة ونتيجة تلف البنية التحتية لقطاع المياه وعدم إصلاحها. كما تكبد قطاع صيد الأسماك ثمناً باهظاً بسبب القيود التي يفرضها الاحتلال على أنشطته، فلم يعد باستطاعة الصيادين الفلسطينيين أن يبحروا لمسافة تبعد أكثر من 3-6 أميال بحرية عن الشاطئ؛ بينما ينص اتفاق أوسلو على 20 ميل بحري (قطاع الأمن الغذائي، 2014).

يبين الجدول (4) التغييرات التي طرأت على الأراضي المزروعة بمحاصيل الحقل والخضراوات والأشجار المثمرة في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة 1968-2011. وتظهر البيانات أن فترة التسعينات شهدت أكبر انخفاض في حجم هذه الأراضي بعد فرض قيود على المنطقة "ج" منعت الفلسطينيين من زراعة ما يقارب نصف مليون دونم من الأراضي الزراعية أو استخدام حوالي مليون دونم من أراضي الرعي والحراثة¹¹.

جدول 4: أنماط التغيير في حجم الأراضي الزراعية، بالدونم، خلال الفترة 1968-2011

2011	1990	1986-1984	1980-1978	1970-1968		
221	588	439	530	955	محاصيل حقلية	الضفة الغربية
96	150	170	101	107	خضراوات	
613	1,055	1,034	983	670	أشجار مثمرة	
930	1,793	1,643	1,614	1,732	المجموع	
25	37	35	23	53	محاصيل حقلية	قطاع غزة
34	48	40	39	20	خضراوات	
47	103	108	93	69	أشجار مثمرة	
106	188	183	155	142	المجموع	

المصدر: الأونكتاد، 2015.

هناك مجموعتان من العوامل التي تحد من إمكانات تحسين الإنتاج الزراعي والإنتاجية في فلسطين: تأثيرات الاحتلال والظروف الزراعية-الاقتصادية السائدة في البلاد. على الرغم من أن 31% من الأراضي

¹¹ انظر الأونكتاد (2015) لمزيد من المعلومات حول توزيع الأراضي الزراعية في المناطق "أ"، "ب" و "ج" لكل محافظة من محافظات الضفة الغربية.

الفلسطينية هي أراضي زراعية إلا أن نسبة الأراضي المروية منها لا تتجاوز 5%. بالإضافة إلى ذلك، يعيش ثلاثة أرباع السكان البالغ عددهم 4.5 مليون نسمة في التجمعات الحضرية والمدن-في قطاع غزة مثلاً 3% فقط من السكان يعيشون في المناطق الريفية، وتساهم الزراعة بنسبة 5% فقط في الناتج المحلي الإجمالي. فالبنية التحتية الزراعية ضعيفة نتيجة عقود من الإهمال على مستوى رسم السياسات ونتيجة استهدافها من إسرائيل. في عام 2009 أصبح الوصول لـ 46% من الأراضي الزراعية في غزة متعذراً أو أصبحت هذه الأراضي خارج دورة الإنتاج (وزارة الزراعة الفلسطينية، 2010). كذلك، تسبب القيود المفروضة على الواردات من الأسمدة الزراعية مشاكل مثل تدهور في حالة التربة والاستعمال المكثف للأسمدة الأقل جودة والتي تكون غالباً مخففة أو مغشوشة أو مهريية. وفقاً للأونكتاد (2015)، بعد فرض هذه القيود على واردات الأسمدة انخفضت الإنتاجية الزراعية بنسبة 20-33%. كما تفرض إسرائيل قيوداً على استيراد الأشتال والأصناف المحسنة من الماشية والبذور. ومن العوامل التي تؤثر على قطاع تربية المواشي سلباً رداءة الأعلاف المستوردة من إسرائيل، إضافة إلى أنه لا يمكن الاعتماد مع التزامها بالتوريد وارتفاع أسعارها. كما أن إغراق إسرائيل للسوق الفلسطيني بالسلع الزراعية الرخيصة، والتي تكون في كثير من الأحيان دون المستوى المطلوب ويتم إنتاجها بدعم من الحكومة الإسرائيلية، من شأنه أن يقوض الإنتاج الفلسطيني.

وعلى الرغم من هذه المحددات وما تفرضه من تضيق للإمكانيات المتاحة في الأفق، من الضروري أن نولي اهتمام سياساتي أكبر بالقطاع الزراعي لتعزيز الأمن الغذائي على المستوى الوطني والمستوى الأسري على حد سواء. برغم ما يواجهه قطاع الزراعة، إلا أن هناك إمكانيات لتوسع القطاع يمكن الاستفادة منها، على سبيل المثال بتوسيع حجم الأراضي المروية بطرق الري المختلفة- 94% من الأراضي المزروعة أراضي بعليّة-. هناك اعتقاد شائع في منطقة المينا بأنه على دول المنطقة إجراء تحول هيكل في قطاعها الزراعية بدلاً من التركيز على السلع منخفضة القيمة والتي تدر أرباحاً قليلة وغالباً ما تعتمد على ري مكثف يتوجب التركيز على محاصيل ذات قيمة عالية. مثلاً الابتعاد عن زراعة الحبوب وتربية الماشية والتحول إلى زراعة أشجار الفاكهة والخضروات والبستنة (Breisinger et al 2011,2012؛ الإسكوا 2010؛ الفاو 2008؛ 2003 Lofgren and Richards؛ البنك الدولي، 2009). بالإضافة إلى ذلك، يقدر أن القطاع يعمل بربع قدرته التشغيلية فقط بسبب القيود التي يفرضها الاحتلال ونقص المياه وضعف الاستثمار في هذا القطاع (برنامج الأغذية العالمي، 2013 كما يرد في برنامج الأغذية العالمي، 2016a). قد يصعب معالجة التحديين الأخيرين، إلا أن هناك الكثير مما يمكن عمله للتصدي لمشكلة ضعف الاستثمار في القطاع.

على الرغم من أن مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي محدودة، إلا أنه يعتبر ثالث أكبر قطاع من حيث عدد العاملين، بنسبة تصل 15% من إجمالي العمالة الرسمية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012). إلا أن هناك عدداً كبيراً من العمال غير الرسميين (غير المسجلين) في القطاع- حيث تشير التقديرات إلى أن 94% من العمال المزارعين هم أفراد أسرة واحدة يعملون بدون أجر (سلطة النقد الفلسطينية وآخرون، 2012)، كما تقارب نسبة العمال غير الرسميين الذين يعملون في هذا القطاع 40% من إجمالي القوى العاملة غير الرسمية. وفقاً للتعداد الزراعي للفترة 2010-2011، هناك 110 ألف أسرة ريفية تعتمد على الزراعة كمصدر للرزق. كذلك لعب القطاع الزراعي دوراً هاماً في استيعاب الصدمات، فقبل اندلاع الانتفاضة الثانية، شكل العمل في إسرائيل مصدراً رئيسياً للدخل للعديد من الأسر الفلسطينية، حيث بلغت تحويلات العمال الفلسطينيين في إسرائيل 20% من الدخل القومي الإجمالي المتاح للتصرف خلال عامي 1999 و2000 (الأونكتاد، 2011). إلا أنه بعد الانتفاضة الثانية، تراجعت نسبة العمال الفلسطينيين في إسرائيل وتوجه العديد من العمال الذين فقدوا وظائفهم في إسرائيل للعمل في القطاع الزراعي، مما يفسر تراجع حصة القطاع من العمالة في وقت سابق. وقد أدى التأثير المشترك لزيادة عدد العمال في القطاع الزراعي والقيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي إلى انخفاض إنتاجية العمل بنسبة تتجاوز 50% بين عامي 1995 و2011، الأمر الذي نجم عنه تدني في أجور العاملين في هذا القطاع (الأونكتاد، 2015، ص 11). بناء على ما سبق، هناك حاجة ماسة لإنعاش القطاع وتعزيز الزراعة كوسيلة لكسب العيش.

يظهر الرسم البياني (1) إلى أنه يمكن للزراعة على مستوى الأسر أن تحسن من الأمن الغذائي على المستوى الجزئي من خلال إنتاج الأغذية الزراعية في مزرعة/حديقة خاصة بالأسرة تلبى احتياجاتها الغذائية. برغم ذلك تعد مساهمة الزراعة الأسرية في إنتاج الغذاء الأساسي في الضفة الغربية وقطاع غزة ضئيلة للغاية- 1.9% في عام 2008 (برنامج الأغذية العالمي وآخرون، 2008). في المناطق الريفية في الضفة الغربية، يغطي الإنتاج الغذائي ما نسبته 12% فقط من الاستهلاك. لهذا فإن المصادر الرئيسية للحصول على الغذاء هي إما رواتب الموظفين أو أنشطة مدرة للدخل. كما يبين الرسم البياني (1) أنه يمكن لهذا القطاع أن يلعب دوراً، على المستوى الوطني الكلي، في استراتيجية الأمن الغذائي القائمة على التجارة من خلال إنتاجه سلع قابلة للتصدير مدرة للإيرادات. غير أن مساهمة القطاع في الصادرات الفلسطينية محدودة، ويتم تسويق معظمها في إسرائيل، خاصة الزيتون وزيت الزيتون والخضروات وزهور القطف. ونظراً لأن الصادرات الفلسطينية تمر عبر الموانئ والأراضي الإسرائيلية حتى تستطيع الوصول إلى الأسواق الإقليمية والعالمية، فإن ذلك يعني أن القدرة التنافسية للصادرات الفلسطينية تعتمد اعتماداً كبيراً على سياسات الاحتلال الإسرائيلي وعلى تكاليف النقل والمعاملات الناشئة عن ذلك. هذا يعني أيضاً أن قضايا السيادة على الغذاء تمس التجارة الفلسطينية بشكل خاص خاصة إذا ما تم تبني استراتيجية أمن غذائي

قائمة على التجارة في فلسطين التي تقبع تحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي. اقتباساً من تقرير الأونكتاد "رغم أن التحول من إنتاج زراعي موجه نحو سد الاحتياجات المحلية إلى إنتاج زراعي موجه للأسواق الخارجية سيساهم في دعم قطاع التصدير الضعيف والى توليد إيرادات من النقد الأجنبي، إلا أن ذلك سيزيد من انكشاف القطاع لسياسات الاحتلال خاصة وأن جميع الصادرات الفلسطينية تمر من خلال أو إلى إسرائيل (الأونكتاد، 2015 ص 10).

يستدل من التحليل السابق أن الدور الرئيسي الذي يمكن للقطاع الزراعي أن يلعبه في تحسين حالة الأمن الغذائي هو على المستوى الجزئي وذلك من خلال تمكين سبل كسب العيش. وأنه بالرغم أن القطاع يعمل بظل احتلال إسرائيلي يقيد ازدهاره، إلا أن هناك إمكانيات لتوسعه. فالترية والمناخ في الأراضي الفلسطينية هي ذات التربة والمناخ في إسرائيل، رغم هذا إلا أن الزراعة الفلسطينية، من حيث المنتجات والإنتاجية، لا تزال متأخرة كثيراً عن الزراعة في إسرائيل ونظيراتها من دول المنطقة. يشكل المحصول الزراعي الفلسطيني بالمعدل نصف المحصول الزراعي في الأردن و43% من محصول إسرائيل، كما أن استخدام الفلسطينيين للأسمدة هو بمعدل 40% من معدل استخدام المزارعين الأردنيين للأسمدة. ويمكن تفسير هذه الفروقات بتأثيرات الاحتلال الإسرائيلي، ناهيك عن إهمال الفلسطينيين والجهات المانحة لهذا القطاع الهام، وهو أمر بالإمكان معالجته. كذلك من المهم الإشارة إلى أن بعض أسباب الفروقات في الإنتاجية تتعلق بعوامل تقنية، تنظيمية، وإدارية، وهي إلى حد ما تحت سيطرة الفلسطينيين. وترتبط هذه العوامل بوجود ثغرات بحاجة لمعالجة في هذه المجالات كاستعمال المزارعين أنظمة وتقنيات زراعية حديثة، الحاجة لإجراء بحوث، ضمان تنوع البذور والمحاصيل وأنسال الماشية ذات النوعية الممتازة، توفر خدمات بيطرية، حماية النبات، التسويق، التمويل وخدمات ما بعد الحصاد" (الأونكتاد، 2015 ص 4).

2-2 الوصول إلى الغذاء: دخل الأسرة ومواردها

يقسم الباحثون القدرة على الوصول إلى الأغذية إلى ثلاثة أنواع، وهي الوصول المادي، والاجتماعي-الثقافي، والاقتصادي. ويقصد بالوصول المادي عندما يتم إنتاج الغذاء في منطقة ما من البلاد، وبحول انعدام البنية التحتية في قطاع النقل دون نقل الأغذية إلى مناطق أخرى تعاني من نقص في الأغذية، وهو أمر نادراً ما يحدث في السياق الفلسطيني. ويقصد بالوصول الاقتصادي كفاية الموارد الاقتصادية، وخاصة الدخل، لتلبية الاحتياجات الغذائية المناسبة. أما فيما يتعلق بالوصول الاجتماعي والثقافي، فإنه عادة ما يظهر في مناطق الصراع الاجتماعي والحروب الأهلية حيث لا يتم تزويد بعض الطبقات الاجتماعية بالأغذية¹².

¹² لمعرفة المزيد حول الوصول للغذاء وقياسه انظر <http://www.fao.org/fileadmin/templates/ERP/uni/FIMI.pdf>

لا يعد الوصول الاجتماعي عاملاً هاماً في تحقق الأمن الغذائي في فلسطين، وعلى الأغلب أن الوصول المادي ليس عاملاً رئيسياً كذلك. وعلى الرغم من الحصار المستمر على قطاع غزة، إلا أن القطاع لا يعاني من نقص حاد في الغذاء كونه يسمح للبضائع بالدخول إلى القطاع عبر المعابر الإسرائيلية، بالإضافة إلى استخدام الأنفاق الواصلة بين القطاع والحدود المصرية لإدخال البضائع (حتى عام 2012). وعند النظر في بيانات تدفق البضائع عبر المعابر مع إسرائيل، لا يظهر تعرض إمكانية الوصول المادي لأي صدمات خطيرة حتى خلال فترات الحروب المتكررة (انظر الجدول (5)). بناء على ما ذكر، نستكشف في هذا القسم البعد الاقتصادي باعتباره العنصر الرئيسي المحدد للوصول إلى الغذاء في فلسطين المحتلة. ولدراسة العلاقة بين الوصول الاقتصادي والأمن الغذائي، سلطنا الضوء على مؤشر تيسر اقتناء الغذاء (القدرة على تحمل تكاليف الغذاء) للفلسطينيين، مع التركيز على بعض المؤشرات كمعدل الفقر، والأجور، والأسعار.

**جدول 5: تدفق المواد الغذائية والماشية إلى قطاع غزة
من خلال المعابر، 2007-2016**

السنة	عدد الشاحنات المحملة		المجموع
	غذاء	ثروة حيوانية	
2007	8,730	307	9,037
2008	14,502	492	14,994
2009	19,524	389	19,913
2010	19,206	499	19,705
2011	18,189	478	18,667
2012	17,099	1,190	18,289
2013	19,196	1,263	20,459
2014	21,682	1,322	23,004
2015	20,073	1,196	21,269
2016	23,265	1,260	24,525

المصدر: OCHA

<http://data.ochaopt.org/Gazastripcrossing/index.aspx?id=5>

2-2-1 معدلات الفقر

هناك مصدران لأحدث البيانات المتعلقة بالفقر، أولهما المسح الذي يجريه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول مستويات المعيشة في الأراضي الفلسطينية، حول الإنفاق، والاستهلاك، والفقر. ويوفر هذا

المسح بيانات حول معدل الفقر والخصائص الاجتماعية والاقتصادية للأسر الفقيرة خلال الفترة 2009 و2011. والمصدر الثاني هو مسح آخر يجريه الجهاز وهو مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي.

تشير بيانات مسح عام 2009 إلى ارتفاع معدل الفقر في فلسطين المحتلة. كما تشير البيانات إلى ارتفاع المعدل من 22.3% في عام 2009 إلى 25.8% في عام 2011، وإلى ارتفاع معدل الفقر المدقع بشكل طفيف من 12.3% إلى 12.9%¹³. إقليمياً، هناك فجوة كبيرة ومنتزعة في معدلات الفقر، حيث ارتفع معدل الفقر في قطاع غزة خلال نفس الفترة من 33.7% إلى 38.8%، بينما ارتفع من 16.2% إلى 17.8% في الضفة الغربية. وينطبق ذلك على معدلات الفقر المدقع؛ حيث ارتفعت من 19.9% إلى 21.1% في قطاع غزة، على الرغم من أنها بقيت كما هي في الضفة الغربية، حوالي 8%.

تظهر بيانات مسح عام 2011، أن الفقر أكثر انتشاراً بين اللاجئين (الأسر التي تعيش في مخيمات للاجئين) حيث بلغت نسبة الفقر بينهم 35.4% مقارنة بالأسر التي تعيش في التجمعات الحضرية (26.15%) والأسر التي تعيش في المناطق الريفية (19.4%). كذلك تشير البيانات إلى أن الفقر أكثر انتشاراً بين الأسر الكبيرة (من حيث عدد أفرادها). حيث أن 50% من العدد الكلي للفقراء هي أسر عدد أفرادها 10 أو أكثر، في حين أن الأسر المكونة من فردين أو ثلاثة أفراد تمثل 9% فقط. كما أن ضعف الاندماج بسوق العمل يعد من العوامل الرئيسية المؤدية للفقر، حيث تظهر البيانات أن معدل الفقر يرتفع (إلى حوالي 48.5%) بين الأسر التي أربابها عاطلين عن العمل مقارنة بـ 22% بالنسبة للأسر التي يعمل أربابها.

كما يعتمد حوالي ثلث الأسر الفقيرة على المساعدات لتأمين احتياجاتهم الأساسية، حيث لهذه المساعدات أثر في تحسين معيشة الكثير منهم. يستعرض الجدول (6) الاختلافات في معدلات الفقر والفقر المدقع قبل وبعد الحصول على مساعدات، حيث تظهر البيانات أن المساعدات أدت إلى تراجع معدل الفقر الوطني من 31.5% إلى 25.8%، وأن تراجع معدلات الفقر والفقر المدقع كانت أكبر في قطاع غزة. ومع ذلك، فإن معظم المساعدات التي تحصل عليها الأسر الفقيرة لا تولد لها دخلاً، وبالتالي فإن تأثيرها مؤقتاً وعموماً ويعتمد كونه تمكينياً أو تحويلياً على كونه مستديماً وعلى درجة ارتباطه بتدخلات إنمائية اجتماعية أخرى (توفير فرصة عمل أو التمويل متناهي الصغر).

¹³ يقاس الفقر بناء على إنفاق الأسر على الغذاء، والملبس، والسكن.

اعتماداً على بيانات أحدث، يشير مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي إلى أن معدل الفقر لا زال مرتفعاً. في عام 2014، بلغ معدل الفقر الوطني 22% مع وجود فجوة إقليمية واسعة؛ 37% في قطاع غزة مقابل 17% في الضفة الغربية. كذلك الأمر في معدلات الفقر المدقع حيث بلغت 20% في قطاع غزة مقابل 5% فقط في الضفة الغربية. وتظهر بيانات المسح الواردة في الجدول (7) وجود ارتباط وثيق بين الفقر وانعدام الأمن الغذائي. فعلى الصعيد الوطني فإن 80% من السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي الشديد هم فقراء وتنخفض هذه النسبة بالنسبة لمن يعانون من انعدام الأمن الغذائي بشكل متوسط والأسر الآمنة غذائياً بشكل جزئي. كما أن الأسر التي ترأسها نساء تعاني من انعدام الأمن الغذائي أكثر من الأسر التي يرأسها ذكور.

جدول 6: التغيرات في معدل الفقر والفقر المدقع قبل وبعد الحصول على مساعدات، 2011

المنطقة	معدل الفقر		معدل الفقر المدقع	
	قبل المساعدات %	بعد المساعدات %	قبل المساعدات %	بعد المساعدات %
الضفة الغربية	20.2	17.8	9.7	7.8
قطاع غزة	49.9	38.8	31.9	21.2
المجموع	31.5	25.8	18.2	12.9

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011، مستويات المعيشة في الأراضي الفلسطينية: مسح الإنفاق، الاستهلاك، والفقر.

جدول 7: معدل الفقر بين تصنيفات الأمن الغذائي، 2014

أمن غذائياً	آمن غذائياً جزئياً	انعدام أمن غذائي متوسط	انعدام أمن غذائي شديد	فقر مدقع	فقرية	غير فقيرة
0.00	0.02	0.23	0.34	0.00	0.01	0.99
0.00	0.04	0.21	0.53	0.00	0.05	0.95
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.02	0.98
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.01	0.99
0.00	0.04	0.21	0.53	0.00	0.05	0.95
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.02	0.98
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.01	0.99
0.00	0.04	0.21	0.53	0.00	0.05	0.95
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.02	0.98
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.01	0.99
0.00	0.04	0.21	0.53	0.00	0.05	0.95
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.02	0.98
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.01	0.99
0.00	0.04	0.21	0.53	0.00	0.05	0.95
0.00	0.03	0.22	0.49	0.00	0.02	0.98

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي، 2014.

2-2-2 الأجرور الاسمية، الأجرور الحقيقية وإمكانية الوصول إلى الغذاء

العامل الثاني الذي سيساعدنا على دراسة العلاقة بين القدرة على الوصول اقتصادياً والأمن الغذائي هو الأجرور. خلال السنوات الماضية، تعرض سوق العمل الفلسطيني لعدة صدمات تركت أثراً على الأجرور. يظهر القسم أ في الشكل (3) أدناه تطور الأجرور الاسمية في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة بين 2000 و2015.¹⁴ وتظهر البيانات أن متوسط الأجرور الاسمية يتبع مساراً تصاعدياً خلال هذه الفترة، إلا أنه لم يتسارع إلا بعد انتهاء الانتفاضة الثانية. الوضع في قطاع غزة أكثر صعوبة، حيث ارتفع متوسط الأجرور بشكل حاد في الفترة بين 2003 و2007 عندما وصلت إلى تقارب مع الضفة الغربية.

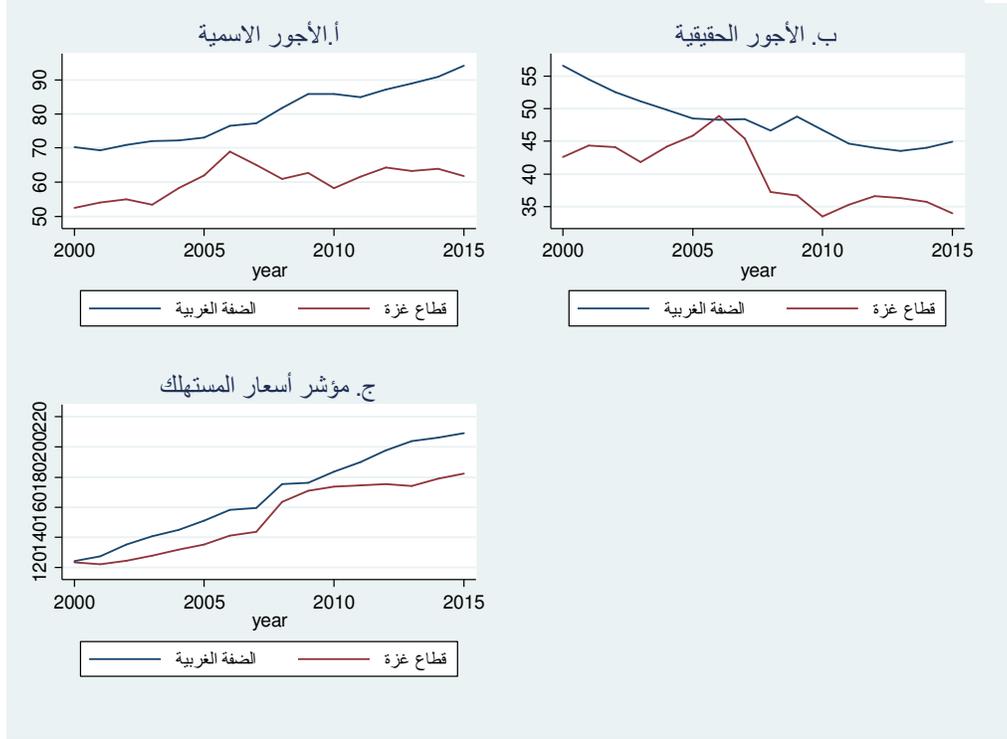
كما أن النمو في متوسط الأجرور لم يجاري وتيرة معدل التضخم (القسم "ج").¹⁵ ويظهر القسم "ب" في الشكل اتجاهات الأجرور الحقيقية في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال نفس الفترة، وهو يتخذ مساراً تنازلياً في الضفة الغربية. أما بالنسبة لقطاع غزة، فقد أدى معدل النمو السريع قبل عام 2007 إلى زيادة في الأجرور الحقيقية، إلا أن هذا لم يدم طويلاً، حيث انخفضت الأجرور الحقيقية بقوة، بوتيرة أسرع من الضفة الغربية، بعد الحصار الإسرائيلي. إجمالاً، يعكس تراجع الأجرور الحقيقية في قطاع غزة انخفاضاً في الأجرور الاسمية وارتفاعاً في الأسعار. وهو ما يعني تدهور القدرة الشرائية للفلسطينيين ويؤكد كيف أن الاضطرابات السياسية تعكر رفاه السكان.

مع ارتفاع معدل التضخم، يتعرض العمال المهمشون لخطر انعدام الأمن الغذائي بشكل أكبر، حيث تتراجع قدرتهم على شراء الغذاء بصورة أسرع مقارنة بالعمال الذين دخلهم أعلى، وخاصة في قطاع غزة. ولإثبات ذلك، قام فريق البحث بحساب تكلفة السلة الغذائية (المكونة من مواد غذائية أساسية)، وتتبع التغير في تكلفتها شهرياً في الفترة بين 2005 و2014 في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة (انظر الشكل (4)). وقد تبين أنه خلال هذه الفترة ارتفعت تكلفة السلة الغذائية من 516 شيكل إلى 806 شيكل في الضفة الغربية ومن 494 شيكل إلى 756 شيكل في قطاع غزة. وتشير البيانات إلى أن أكبر ارتفاع في الأسعار قد حدث بين عامي 2008 و2010، مما يعكس وجود صدمات في أسعار المواد الغذائية على المستوى العالمي.

¹⁴ لا تشمل العينة المستخدمة في حساب متوسط الأجرور العاملين في إسرائيل.

¹⁵ لحساب الأجرور الحقيقية في الضفة الغربية، قمنا بتثبيت متوسط الأجرور قياساً بمؤشر أسعار المنتج باستخدام سنة 1996 كسنة مرجعية.

شكل 3: تطور متوسط الأجر الاسمية، والأجور الحقيقية، ومؤشر أسعار المستهلك في الضفة الغربية وقطاع غزة، 2000-2015

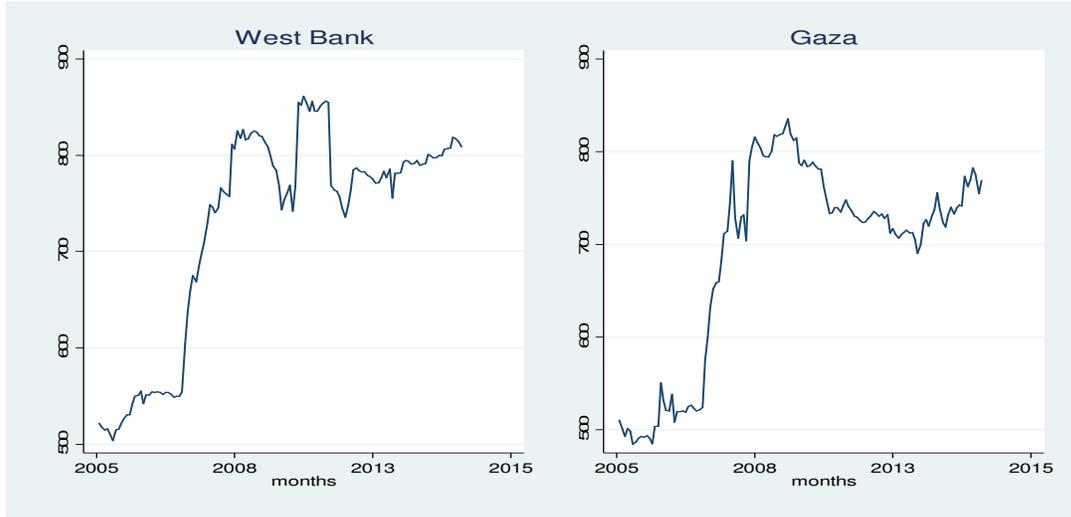


المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسوحات المشاركة في القوى العاملة والحسابات القومية.

ولتقديم دليل على تدهور قدرة العمال المهمشين على الوصول اقتصادياً إلى الغذاء، نقارن معدل نمو أسعار سلة الغذاء مع المئين¹⁶ الخامس والعشرون لأجور العمال (P25) مع ارتفاع تكلفة سلة الغذاء. بالنسبة للضفة الغربية، ارتفع الأجر المئين الخامس والعشرون بنسبة 2.8% سنوياً (من 40 شيكل إلى 46 شيكل)، مقارنة بارتفاع أسعار المواد الغذائية بنسبة 4.5%. أما في قطاع غزة، فقد كان الوضع أسوأ من ذلك، حيث انخفض الأجر المئين الخامس والعشرون بمعدل 1% (من 40 شيكل إلى 35 شيكل) مقارنة بارتفاع أسعار المواد الغذائية بنسبة 4.2%. نستنتج من هذه المقارنة بشكل رئيسي أن القوة الشرائية للعمال الضعفاء قد انخفضت، بوتيرة أكبر في قطاع غزة منها في الضفة. كذلك تشير نتائج مسح عام 2014 (ومسح عام 2013) إلى أن حوالي 95% من الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي قد تعرضت لصدمة ارتفاع أسعار المواد الغذائية.

¹⁶ المئين: الأجر الذي يتلقى 25% من العاملين أجراً دونه.

شكل 4: اتجاهات أسعار الغذاء في الضفة الغربية وقطاع غزة، 2005-2014



المصدر: برنامج الأغذية العالمي.

3-2 استقرار الغذاء: بالعلاقة مع تشوهات السوق والنمو السكاني

يقيس مؤشر استقرار الغذاء إذا ما كان الوصول إلى غذاء كاف مؤمن بشكل دائم دون خطر التعرض لأي صدمات. في قسم سابق من المراجعة، أظهرنا أن الافتقار للموارد الاقتصادية قد عرض أكثر من 1.6 مليون شخص لانعدام الأمن الغذائي. كما أظهرت التجربة أن الأسر الفلسطينية المهمشة تعاني من الحرمان الشديد نتيجة الأزمات الناجمة عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية والحصار المفروض على قطاع غزة. ومع استمرار هذه القيود، فمن المتوقع أن تتدهور حالة الأمن الغذائي أكثر فأكثر في المستقبل.

من المتوقع أن يزداد الاعتماد على الواردات الغذائية نتيجة تقلص القطاع الزراعي وازدياد النمو السكاني. كما أن انخفاض القوة الشرائية للأسر المهمشة سيعرضها لمخاطر ارتفاع أسعار الغذاء في الأسواق العالمية بشكل أكبر. تقوم دراسة نشرتها أوكسفام (Willenbockel, 2011) باستخدام نموذج محاكاة (نموذج التوازن العام المحوسب) لفحص تأثير الاتفاقيات التجارية والتجارة العالمية على أسعار المواد الغذائية حتى عام 2030. وتبين نتائج النموذج ارتفاع متوسط سعر التصدير في السوق العالمية لعدة مواد غذائية أساسية (انظر الجدول (8)). وتعزى هذه الزيادة في الأسعار إلى مجموعة من الأسباب كالنمو السكاني، والتوسع المحدود في الأراضي الزراعية، وبطء نمو الإنتاجية الزراعية.

جدول 8: توقعات مؤشرات الأسعار العالمية لعدد من المواد الغذائية

المنتج	2020	2030
القمح	28	75
الذرة	31	73
أرز مصنع	33	89
مواد غذائية مصنعة عدا عن اللحوم والأرز	10	20
لحوم	22	67
لحوم مصنعة	10	25

المصدر: Willenbockel, 2011.

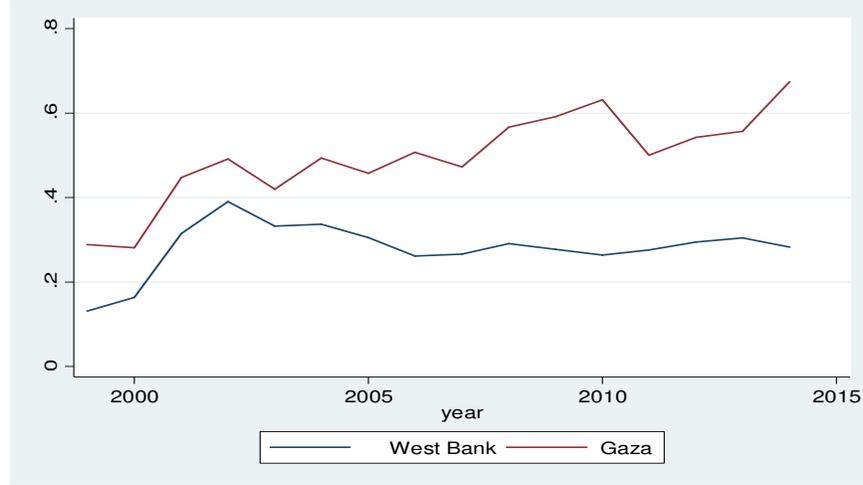
للتعامل مع الزيادة المتوقعة في أسعار المواد الغذائية، ينبغي أن ترتفع الأجور الاسمية بوتيرة أكبر في الضفة الغربية، وإلا ستدهور القدرة على الوصول اقتصادياً للغذاء وستزداد حالة انعدام الأمن الغذائي سوءاً. أما في قطاع غزة، فيجب معالجة تراجع الأجور الاسمية (أي عكسها) لا وبيل يجب رفعها إلى معدلات عالية فاستمرار الاتجاه التنزلي الحالي في الأجور الاسمية سوف يؤدي إلى تدهور حالة انعدام الأمن الغذائي، ويعتمد تحقيق ذلك على قدرة سوق العمل الفلسطيني على استيعاب الزيادة في العرض على العمالة. لا بد من الإشارة هنا، إلى ارتباط ذلك بمعدل النمو السكاني، فوفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فقد ارتفع عدد السكان الفلسطينيين من 2,783 ألف نسمة عام 1997 إلى 4,682 ألف نسمة عام 2015. أما في قطاع غزة، فقد تضاعف عدد السكان بنهاية عام 2015 (من 995 إلى 1,843 ألف نسمة)، بينما ارتفع عددهم في الضفة الغربية بنسبة أقل (من 1,787 ألف نسمة إلى 2,890 ألف نسمة). وعلى الرغم من انخفاض معدل الخصوبة، من المتوقع أن يزداد عدد السكان الفلسطينيين إلى 7 ملايين نسمة بحلول عام 2030 (3.1 مليون في قطاع غزة و3.9 مليون في الضفة الغربية).¹⁷

لا تهدف هذه المراجعة إلى الخروج بتوقعات حول قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب الوافدين إلى سوق العمل في المستقبل (بشكل رئيسي من فئة الشباب)، إلا أنه يمكننا رسم صورة تقريبية على افتراض استمرار الوضع الاقتصادي والسياسي الراهن. يظهر الشكل (5) تطور معدل البطالة لفئة الشباب والأفراد الذين تقل أعمارهم عن 26 عاماً في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة 1999-2014. وتشير البيانات إلى ارتفاع معدل البطالة بشكل أكبر في قطاع غزة. في الضفة الغربية، ستؤدي الزيادة المستمرة في معدلات البطالة (الزيادة في فائض العرض على العمال) إلى الحد من ارتفاع الأجور. أما في قطاع

¹⁷ انظر Courbage et Al., 2016.

غزة، إذا أردنا رفع الأجور الاسمية فلا بد قبل أي شيء من رفع الحصار وإعادة دمج اقتصاد القطاع بشكل كامل مع اقتصاد الضفة الغربية.

شكل 5: تطور معدل البطالة بين فئات الشباب، الضفة الغربية وقطاع غزة



المصدر: مسح القوى العاملة، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

2-4 استخدام الغذاء في فلسطين: الاستهلاك والتغذية والصحة العامة

2-4-1 الغذاء، والتغذية والصحة: لمحة عامة

تعرف الجمعية الأوروبية للتغذية الوريدية والمعوية (ESPEN) (المعروفة أيضا باسم الجمعية الأوروبية للتغذية السريرية والاستقلاب) سوء التغذية بأنه "حالة يؤدي فيها نقص أو زيادة (أو اختلال التوازن) في الطاقة والبروتين والمواد المغذية الأخرى إلى تأثيرات معاكسة ملموسة على شكل أنسجة/تكوين الجسم (شكل الجسم وحجمه وتكوينه) ووظائفه ونتائجه الإكلينيكية" (Lochs, Allison et Al, 2006). يأخذ سوء التغذية شكلين، إما إفراط في التغذية أو نقص في التغذية، ويمكن أن يتسبب الإفراط في التغذية من خلال الإفراط في تناول المغذيات الكبيرة بالسمنة، أما نقص التغذية فينتج عن عدم كفاية المغذيات الكبيرة والسوائل مما يؤدي إلى فقدان الوزن والجفاف.

يتوجب أن يحصل الجسم على حاجته من الكربوهيدرات من مصادر كالحبوب الكاملة حتى لا يحرم الجسم من الألياف الغذائية والفيتامينات والمعادن الأساسية التي تفقد خلال عملية تنقية الكربوهيدرات. إن استهلاك الحبوب الكاملة مفيد للصحة فهو يقلل من خطر الإصابة بمرض السكري من النوع الثاني وأمراض القلب التاجية (Liu, 2002)، ويرجع ذلك لاحتوائها على الألياف الغذائية والتي يمكن أن تساعد في ضبط نسبة

السكر ومستوى الدهون في الدم وتعد الفواكه والخضروات بالإضافة إلى الفيتامينات والمعادن المختلفة غنية بالألياف الغذائية. ويمكن أن يساعد إتباع نظام غذائي غني بالألياف الغذائية في الحد من الكوليسترول الدهني منخفض الكثافة (LDL أو الكوليسترول الضار) مما يقلل من خطر الإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية (Brown, Rosner et al, 1999). تتوفر الكربوهيدرات عادة في المطبخ الفلسطيني وبشكل رئيسي في الحبوب الكاملة والمكررة والبطاطس والحلويات وكذلك في سكر المائدة.

كذلك لا يتوجب إهمال منتجات الألبان نظراً لأهميتها في الوقاية من أمراض العظام مثل هشاشة العظام ((Bener, Hammoudeh et al. 2007)، مع ضرورة توخي الحذر في استهلاك هذه المنتجات بسبب احتوائها على الدهون المشبعة مما قد يرفع من مستوى الدهون في الدم ويزيد من خطر الإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية ((Hu, Stampfer et al. 1999¹⁸ وتشمل منتجات الألبان التي تستهلك عادة في فلسطين الجبن الأبيض واللبن واللبننة (الزبادي المصفى) والحليب ومنتجات الألبان الأخرى.

مثلها مثل منتجات الألبان، تعتبر الدهون الحيوانية غنية بالدهون المشبعة، والتي تعتبر مهمة لتكوين الهرمونات المختلفة الضرورية لوظائف الجسم، بالإضافة إلى كونها جزءاً من أغشية الخلايا. إلا أن الإفراط في استهلاك الدهون المشبعة يزيد من خطر الإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية (Hu, Stampfer et al. 1999). وتشمل مصادر الدهون الحيوانية (وكذلك الكوليسترول) الدواجن ولحم البقر ولحم الخراف (بما في ذلك الماعز)، والبيض وهو مصدر رئيسي للكوليسترول الجيد (HDL)، كما تشير عدة دراسات، وقد لا تكون سبباً بالإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية (الأمراض القلبية الوعائية)¹⁹.

للحصول على الدهون، ينبغي الاعتماد على المصادر النباتية أو الأسماك ذلك أن لها تأثير إيجابي على مستوى الدهون في الدم. وتتوفر الدهون النباتية في زيت الزيتون، والمكسرات، وبعض الخضروات مثل الأفوكادو. إلا أن الطهي باستخدام الزيت النباتي محط جدل بسبب تحول تركيبة بعض الزيوت النباتية أثناء عملية التسخين وإنتاجها "اللدهيد" واعتبارها مصدر تلوث داخلي (Katragadda, Fullana et al. 2010). هناك فروقات بين أنواع الزيوت النباتية بهذا المجال، إلا أنه لا ينبغي إعادة استخدامها أو تسخينها لدرجة تطاير الدخان منها أثناء الطهي/القلي لأن هذا يمكن أن يسهم في إنتاج مواد مسرطنة.

أما البروتينات فتعتبر ضرورية لحماية الجسم ونموه (في حالة الأطفال)، واستعادة حيويته وتعافيه (في حالة القيام بنشاط بدني مضني)، وهي مكونة من أحماض أمينية. حيث هناك 20 حمض أميني 9 منها

¹⁸ هناك حاجة لمزيد من البحث لتأكيد ذلك خاصة وان هناك تباين في نتائج عدة أبحاث بهذا الخصوص (Siri-Tarino, Sun et al. 2010)

¹⁹ ورغم ذلك لا يزال هناك حاجة لمزيد من البحث لتأكيد ذلك خاصة وانه قد يكون له تأثير عكسي على مستوى الدهون وخطر الإصابة بأمراض القلب الوعائية (Weggemans, Zock et al., 2001).

ضرورية، أي انه لا يمكن للجسم تكوينها. في حين أنه لا حاجة لاستهلاك مصادر غنية ببقية الأحماض الأخرى حيث يمكن للجسم إنتاجها. تتوفر الدهون النباتية الصحية في الأطعمة النباتية، ولا تتوفر الأحماض الأمينية الـ 20 في البروتينات النباتية كما هو الحال في البروتينات الحيوانية (البروتين الحيواني مصدره اللحوم الحمراء والبيض والحليب ومنتجات الألبان، وكذلك الأسماك). أما الأطعمة النباتية التي تتوفر فيها البروتينات فهي بشكل رئيسي البقوليات والمكسرات، وينسب أقل في الحبوب الكاملة. ومع ذلك، فإن مزيج من أنواع مختلفة من البروتين النباتي يمكن أن يزودنا بمجموعة متكاملة من الأحماض الأمينية. على الرغم من أن البروتين الحيواني يعتبر أفضل من حيث قدرة الجسم على امتصاصه (التوافر البيولوجي العالي) ومن حيث توافر جميع الأحماض الأمينية فيه، إلا أنه يحذر عند استهلاك البروتينات الحيوانية (باستثناء الأسماك) من الاستهلاك الزائد للدهون والدهون المشبعة والكوليسترول.

تعتبر البقوليات والمكسرات مصدراً للألياف الغذائية التي يمكن أن تساعد في خفض مستوى الكوليسترول الكلي وتقليل خطر الإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية. كما تحتوي البقوليات والمكسرات على مادتي ستيروول وستانول النباتيتين اللتان يمكن أن تساعد أيضاً في الحد من الكوليسترول الكلي في الدم ((Katan, Grundy et al. 2003)). مادتي ستيروول وستانول النباتيتين لهما تركيبة شبيهة بالكوليسترول إلا أنه ليس لهما تأثير الكوليسترول الدهني، كما أنهما تقلدان الكوليسترول وتتنافس معه ليتم امتصاصهما في الأمعاء الدقيقة وعادة ما تتغلبان عليه حيث يتم امتصاصهما وإفراز الكوليسترول الذي لم يتم امتصاصه، لذلك فللمادتين تأثير على تقليص امتصاص الكوليسترول من الغذاء وتأثيره على مستوى الدهون في الدم. ومن البقول الأكثر شيوعاً: الحمص والفاصوليا والمكسرات التي تضم الجوز والبقول السوداني والفسق واللوز.

2-4-2 استهلاك الغذاء في فلسطين: كمية وجودة الغذاء والعناصر الغذائية

يوفر مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي SEFSec معلومات حول الأسر التي شملها المسح من حيث كمية الغذاء ونوعيته وأنماط الاستهلاك الغذائي، ومجموعها 8,177 أسرة، منها 5,047 أسرة في الضفة الغربية و3,130 في قطاع غزة (قطاع الأمن الغذائي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2016).

كمية الوجبات الغذائية

بلغت نسبة الأسر التي تعيش في الضفة الغربية التي أفادت بأن كمية الوجبات الغذائية كانت غير كافية قرابة 36% في عام 2014، دون أي تغيير مقارنة بالعام الماضي 2013، حيث تم الإبلاغ عن نفس

المستوى. بينما كانت نسبة الأسر في قطاع غزة 45% في عام 2013 مقارنة بـ 33% في عام 2014، وهو ما يظهر تحسناً مقارنة بالعام 2013. في فلسطين عموماً، تراجعت نسبة عدم كفاية كميات الغذاء التي أبلغت عنها الأسر بين عامي 2013 و2014 من 46% إلى 34%. وعلى الرغم من هذا التحسن، إلا أن النقص الغذائي يظل مرتفعاً بشكل يدعو للقلق نظراً لأن 40% من الأسر الفلسطينية أشارت إلى تدهور مستويات معيشتها منذ النصف الأول من عام 2014، خاصة في قطاع غزة الذي شهد تحسناً عددياً حتى نزاع تموز 2014. يظهر التباين بين الأمنيين غذائياً وغير الأمنيين غذائياً بشكل أوضح في الضفة الغربية منه في قطاع غزة. وقد يعزى ذلك إلى الحصار المفروض على القطاع والذي تعاني منه جميع الأسر، مما يجعل تأثيره شاملاً، بينما يمكن ملاحظة عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية يومياً في المناطق وفيما بينها.

نوعية الوجبات الغذائية

فيما يتعلق بنوعية الوجبات الغذائية، فالأسر التي تعاني من سوء التغذية أكثر انتشاراً في قطاع غزة حيث أفاد 33.5% من الأسر بأنهم حصلوا على وجبات غذائية ذات نوعية متدنية خلال السبع أيام التي سبقت المسح مقارنة بـ 18.4% في الضفة الغربية في العام 2014. لم تشهد الضفة الغربية أي تحسن خلال العام 2014 مقارنة بعام 2013 (18.3%) من حيث جودة الوجبات الغذائية، في حين أن جودة الوجبات الغذائية المتدنية في قطاع غزة كانت أكثر وضوحاً في عام 2014 (33.5%) مقارنة بعام 2013، بفارق 9 نقاط مئوية تقريباً (حيث كانت 24.7%). كما يمكن أن يرافق هذا الانخفاض في جودة النظام الغذائي، عدم إمكانية الوصول أو توافر مجموعة متنوعة من المواد الغذائية في فترات الصراع.

استهلاك المواد الغذائية

يقوم مسح الظروف الاجتماعية-الاقتصادية والأمن الغذائي SEFSec بفحص معدل عدد المواد الغذائية المستهلكة يومياً خلال الأيام السبعة السابقة للمسح. يعد الكربوهيدرات المصدر الرئيسي الذي يتم استهلاكه بشكل يومي للحصول على السعرات الحرارية؛ على الأقل ست مرات خلال سبعة أيام في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة في عامي 2013 و2014 بغض النظر عن حالة الأمن الغذائي، حيث ظهر تشابه بين الأسر الآمنة غذائياً وغير الآمنة (اسر تعاني انعدام الأمن الغذائي في الضفة الغربية: 6.4 مرة/أسبوع في عام 2013، و7.0 مرة/أسبوع في عام 2014، أما في قطاع غزة: 6.9 مرة/أسبوع في عام 2013، و7.0 مرة/أسبوع في عام 2014). لا تشير هذه الأسر لنوع الحبوب التي تستهلكها سواء أكانت كاملة غنية بالفيتامينات والألياف الغذائية أو مكررة بقيمة غذائية أقل تفتقر إلى الفيتامينات والألياف.

السكر هو السلعة الغذائية الثانية التي تستهلكها جميع الأسر بغض النظر عما إذا كانت آمنة غذائياً أم لا بمعدل ست مرات/أسبوعياً على الأقل ما يعادل استهلاك يومي، مما يدل على أن النظام الغذائي الغني بالسعرات الحرارية الفارغة هو عماد النظام الغذائي الفلسطيني (أسر الضفة الغربية غير الآمنة غذائياً: 6.6 مرة/أسبوع في عام 2013، 5.8 مرة/أسبوع في عام 2014؛ أسر قطاع غزة 6.6 مرة/أسبوع في عام 2013 و 6.3 مرة/أسبوع في عام 2014). كذلك كان نمط استهلاك الزيوت/الدهون بين الأسر الفلسطينية مشابه لنمط استهلاك الكربوهيدرات والسكر (أسر الضفة الغربية غير الآمنة غذائياً: 6.9 مرة في الأسبوع في عام 2013، 6.5 مرة/أسبوع في عام 2014؛ وقطاع غزة 7.0 مرة/أسبوع في عام 2013 و 6.6 مرة/أسبوع في عام 2014). لا تشير هذه الأسر لنوع الدهون/الزيوت التي تستهلكها سواء أكانت زيوت نباتية غير مشبعة أو زيوت مصدرها الأسماك، أو زيوت حيوانية مشبعة، أو الدهون التقابلية (المهدرجة) كالزبدة والسمن النباتي، على الرغم من أهمية هذه الاختلافات للنظر في تأثيرها على صحة القلب والأوعية الدموية. فواقع استهلاك الأطعمة الغنية بالطاقة كل يوم يشير إلى إتباع نظام غذائي غني بالسعرات الحرارية.

أظهر المسح أن استهلاك منتجات الألبان كان أعلى في الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في قطاع غزة (3.1 مرة/أسبوع في عام 2013، 3.9 مرة/أسبوع في عام 2014) مقارنة بالأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في الضفة الغربية (2.9 مرة/أسبوع في عام 2013، 2.7 مرة/أسبوع في عام 2014). وكان استهلاك الفاكهة أعلى في الأسر (الآمنة وغير الآمنة) في الضفة الغربية في عام 2013 بنسبة 4.1 و 1.7 على التوالي مقارنة بعام 2014 (1.4 و 0.6 على التوالي) مما يشير إلى ارتفاع الأسعار أو عدم توفرها لغير الأمنيين غذائياً في عامي 2013 و 2014، مما حد من استهلاكها على أساس يومي. وقد لوحظ هذا التوجه أيضاً في قطاع غزة حيث كان استهلاك الأسر من الفواكه أقل مما كان عليه في الضفة الغربية بالنسبة للأسر الآمنة وغير الآمنة على حد سواء؛ 2.6 مرة/أسبوع و 1.4 مرة/أسبوع في عام 2013 مقابل 1.4 مرة/أسبوع و 0.6 مرة/أسبوع في عام 2014 على التوالي.

كما انخفض استهلاك الخضروات بين الأسر الآمنة وغير الآمنة غذائياً في الضفة الغربية (أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي: 4.6 مرة/أسبوع في عام 2013، و 1.4 مرة/أسبوع في عام 2014)، وفي قطاع غزة (5.5 مرة/أسبوع في عام 2013، 0.7 مرة/أسبوع في عام 2014). وكانت الأسر الآمنة غذائياً تستهلك اللحوم في معظم أيام الأسبوع أي أكثر من الضعف مقارنة بالأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في كل من الضفة الغربية (4.7 مرة/أسبوع في عام 2013 و 4.5 مرة/أسبوع في عام 2014) وقطاع غزة (4.2 مرة/أسبوع في عام 2013، و 4.0 مرة/أسبوع في عام 2014). كان استهلاك اللحوم بين جميع الأسر في الضفة الغربية أعلى منه في قطاع غزة. وعلى الرغم من أن البقوليات تعتبر مادة مغذية رخيصة الثمن، إلا أنها

كانت الأقل استهلاكاً بين جميع المواد الغذائية الأخرى حيث لم يتعدى معدل استهلاكها مرتين أسبوعياً، مع ارتفاع طفيف في نسبة استهلاكها بين الأسر في قطاع غزة مقارنة بالأسر في الضفة الغربية.

مما سبق يتبين انتشار عدم الوعي وضعف الثقافة التغذوية بشكل واسع، وهو ما يتبين من نوعية المواد الغذائية التي تستهلكها الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والأسر الآمنة غذائياً. وعلى الرغم من أن دور برامج المساعدات الغذائية يتمثل في مكافحة نقص الغذاء وانعدام إمكانية الحصول عليه، إلا أنها مسؤولة أيضاً عن محاولة تحسين نوعية النظام الغذائي للمستفيدين من البرامج في محاولة لتحسين نوعية حياتهم، وظروفهم الصحية ووقايتهم من الأمراض.

2-4-3 الحالة التغذوية

إن مسح المغذيات الدقيقة لدولة فلسطين هو مسح شامل تنفذه إدارة التغذية في وزارة الصحة بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الدولي لرعاية الطفولة (اليونيسيف). ويقوم المسح بتقييم نقص المغذيات الدقيقة والنمو لدى النساء الحوامل والأمهات المرضعات والأطفال حتى سن 5 سنوات وبين المراهقين من الفتيات والصبيان. وقد شملت عينة المسح ما مجموعه 7,200 شخص بينهم 1,200 طفل تتراوح أعمارهم بين 6-59 شهراً. وقد أجري المسح تحت إشراف معهد علوم التغذية في جامعة فيينا، وبدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. وشملت عملية الاختيار العشوائي للعينة مجموعة متنوعة من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة من مختلف المناطق: المدينة والقرية ومخيمات اللاجئين. وتم اختيار العينة من عيادات الأطفال والنساء الحوامل والأمهات المرضعات أو في مدارس الأطفال ومدارس المراهقين (وزارة الصحة واليونيسيف، 2013).

تعرف منظمة اليونيسيف "التقزم" بأنه "إما متوسط أو شديد- أقل بـ 2 درجة انحراف معياري عن وسيط الطول نسبة للسن المرجعي للسكان". ووفقاً لليونيسيف، كانت نسبة التقزم في فلسطين للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و59 شهراً 10.3%، مقارنة بـ 17.4% في دول المينا و21% في مصر و7.7% في الأردن.²⁰ وفي قطاع غزة، بلغ معدل انتشار التقزم 11% و9.5% في الضفة الغربية. ويعد نقص الوزن (الهزال) مؤشراً آخر على سوء التغذية، ويعرف بـ "أقل بـ 2 درجة انحراف معياري عن متوسط الوزن نسبة للطول المرجعي للسكان". كان معدل انتشار الهزال في فلسطين 4.5% (5.5% في قطاع غزة و3.4% في

²⁰ مرجع دول المينا: بيانات اليونيسيف. متوفرة على <http://data.unicef.org/topic/nutrition/malnutrition/> تم زيارة الموقع بتاريخ 2017/5/31

الساعة 2:00 مساءً؛ مرجع الأردن: اليونيسيف. البيانات حسب البلد: الأردن، متوفرة على

https://www.unicef.org/infobycountry/jordan_statistics.html تم زيارة الموقع بتاريخ 2017/5/31 الساعة 2:25 مساءً. مرجع مصر:

اليونيسيف-مصر، التغذية. متوفرة على <https://www.unicef.org/egypt/nutrition.html> تم زيارة الموقع بتاريخ 2:20 مساءً بتاريخ

2017/5/31.

الضفة الغربية). وكان معدل انتشار نقص فيتامين (أ) في فلسطين بين الحوامل والمرضعات 54.8% و28.7% على التوالي، وبين الأطفال بعمر 9-69 شهراً بنسبة 72.9%. وكان نقص فيتامين (أ) بين المراهقات الإناث أعلى بنسبة 57% مقارنة بـ 42.6% لدى الذكور.

يعتبر فيتامين (أ) ضرورياً لتطور الجنين ونموه السليم خلال فترة الحمل، وخلال فترة الرضاعة يزيد نقص فيتامين (أ) لدى الأم من خطورة نقص فيتامين (أ) لدى الطفل الرضيع (Stoltzfus, 1994). إذا كانت المرأة الحامل تعاني من نقص فيتامين (أ) فهناك احتمال عدم اكتمال نمو الجنين مما يزيد من احتمال إصابة الجنين بمرض ما أو حتى الوفاة داخل الرحم. الرضاعة الطبيعية بالكامل عادة ما تلبي احتياجات الطفل الرضيع من فيتامين (أ)، إلا إذا كانت الأم تعاني من نقص فيتامين (أ) مما سيؤدي إلى نقصه لدى أطفالها على الأرجح، وستظهر علامات نقصه مع نموهم إذا لم يتم التدخل لمعالجة هذا النقص. ويزيد نقص فيتامين (أ) من خطر التعرض للعدوى، بسبب دوره في تعزيز المناعة (Oomen, McLaren et al., 1964). ويتوفر فيتامين (أ) في النباتات ذات اللون الأصفر/البرتقالي (الكاروتين) مثل المانجو والبطاطا الحلوة والمشمش وغيرها، والخضروات الورقية الخضراء كالسبانخ والأطعمة من مصادر حيوانية مثل الأنواع المختلفة من الأسماك واللحوم واحشاء الذبائح (الكبد بشكل رئيسي)، ومنتجات الألبان إن لم تكن خالية من الدهون (Krause 2011, pp63-66).

بلغت نسبة النساء الحوامل والمرضعات اللاتي يعانين من نقص فيتامين (د) في فلسطين 99.3% و98.7% على التوالي، في حين بلغ معدل الانتشار 60.1% للأطفال بين سن 6-59 شهراً، و51.9% بين المراهقين الذكور وهي نسبة أقل بكثير من نسبة الانتشار بين المراهقات الإناث (97.2%). فيتامين (د) هام لنمو العظام كونه يشكل عاملاً رئيسياً في زيادة امتصاص الكالسيوم مما يسمح بتمعدن العظام بشكل سليم. يمكن أن يؤدي نقص فيتامين (د) لدى الأطفال إلى الكساح (Wagner and Greer 2008) ولين العظام لدى البالغين (Basha, Rao et al., 2000)، وفي كلا الحالتين تصبح العظام لينة ضعيفة. وفي المراحل المتأخرة قد يصاب المريض بهشاشة العظام، أو تراجع في كثافة العظام، مما يؤدي إلى زيادة احتمال تعرضه للكسور. لا يتوفر فيتامين (د) في النظام الغذائي الفلسطيني إلا في مصادر محدودة كالبيض (صفار البيض)، والتونة المعلبة والسلمون والمأكولات البحرية، وفي منتجات الألبان المدعمة بالفيتامينات فقط.

فيما يتعلق بفيتامين (هـ)، بلغت نسبة النساء الحوامل والمرضعات اللاتي يعانين من نقص هذا الفيتامين في فلسطين 21.6% و44.1% على التوالي، في حين بلغ معدل الانتشار 64.3% بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6-59 شهراً، و72.7% بين المراهقين الذكور وهي نسبة أعلى من نسبة الانتشار بين

المراهقات الإناث (58.7%). على مستوى العالم يعتبر نقص فيتامين(هـ) نادر الحدوث في أيامنا هذه، إلا أنه منتشر في فلسطين. وهو يعتبر من الفيتامينات الضرورية للصحة نظراً لدوره كمضاد للأكسدة (Traber and Atkinson, 2007)، والذي يمكن أن يساعد في تحييد الجذور الحرة التي يمكن أن تسبب تلف الخلايا، وخاصة الحمض النووي DNA. ويتوفر فيتامين (هـ) بشكل رئيسي في المكسرات والزيوت.

بلغت نسبة النساء الحوامل اللاتي يعانين من نقص الحديد في فلسطين 17.1% مع نسبة انتشار أعلى بكثير في قطاع غزة تصل 30.8% مقارنة بالضفة الغربية-3.1%. أما بين النساء المرضعات في فلسطين فقد بلغت نسبة نقص الحديد 11.2%، بنسبة انتشار 19.7% في قطاع غزة مقارنة ب 2.7% في الضفة الغربية. كما لوحظ ارتفاع معدلات نقص الحديد بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و 59 شهراً في قطاع غزة، بنسبة انتشار 32.4% في قطاع غزة مقابل 8.9% في الضفة الغربية، في حين بلغ معدل نقص الحديد في جميع أنحاء فلسطين 20.9%. وكان معدل نقص الحديد لدى المراهقين الذكور 21.9% في فلسطين، مسجلاً معدل انتشار أعلى في قطاع غزة (28.5%) مقارنة بالضفة الغربية (15.4%). وقد لوحظت معدلات انتشار مماثلة، ولكن بنسب أقل عموماً، بين المراهقات الإناث في قطاع غزة والضفة الغربية بنسبة 6.1% و 15% على التوالي. ويمكن أن يتسبب نقص الحديد بالإصابة بالعديد من الأمراض، التي قد تنتهي بالوفاة أو الإعاقة أو النقص في التطور المعرفي (الإدراكي) وانخفاض إنتاجية العمل (Stoltzfus, 2003). ويتوفر الحديد في اللحوم الحمراء والخضار الورقية الخضراء والبقوليات وغيرها من المصادر. في البقوليات والخضروات الورقية الخضراء، والأغذية النباتية امتصاصه أقل (توافره البيولوجي) ويصبح امتصاصه أسهل عند تناول المصدر النباتي مع مصدر لفيتامين "ج". كما أن تناول الأغذية النباتية مع الشاي أو القهوة يمكن أن يقلل من امتصاص الحديد بتأثير حمض التانيك في الشاي وحمض الكافيك في القهوة اللذان يثبطان امتصاص الحديد (والمشروبات الغازية التي تحتوي على الكافيين).

بلغت نسبة النساء الحوامل في فلسطين اللاتي يعانين من نقص الزنك 71.1% مع معدل انتشار أعلى بين النساء في قطاع غزة (80.6%) مقارنة ب 61.6% في الضفة الغربية. أما نسبة المرضعات اللاتين لديهن نقص في الزنك فقد بلغت حوالي 90.7% في فلسطين. كما سجل معدل انتشار بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و 59 شهراً في قطاع غزة بقرابة 71% مقارنة ب 39.5% في الضفة الغربية، حيث بلغت نسبة نقص الزنك في فلسطين عموماً 55.6%. أما نسبة نقص الزنك بين المراهقين الذكور في دولة فلسطين فقد بلغت 72.5%، بمعدل انتشار أعلى في قطاع غزة مقارنة بالضفة الغربية بنسبة 79.3% و 65.9% على التوالي. وقد لوحظ نفس الاتجاه، ولكن بنسب أقل، بين المراهقات الإناث اللواتي يعانين من نقص الزنك في الضفة الغربية مقارنة بالمراهقات الإناث في قطاع غزة، حيث بلغت نسبتهن 76.7% و 90.3% على التوالي، حيث بلغ متوسط نسبة النقص بين المراهقات في فلسطين 83.6% (وزارة الصحة واليونيسيف، 2013).

يشير معدل الانتشار الواسع لنقص الزنك بين الفلسطينيين إلى وجود تأثيرات كبيرة على نمو الطفل والصحة العامة للسكان الفلسطينيين، منها على سبيل المثال تأخر النضج الجنسي لدى الأطفال، قابلية الإصابة بالعدوى بين الأشخاص ذوي المناعة الضعيفة كالنساء الحوامل، وضعف النثم الجروح بشكل عام، وفقدان الشعر المعروف باسم "الثعلبة"، وهناك العديد من الحالات المرضية التي قد يسببها نقص الزنك (Plum, Rink et al. 2010). ويتوفر الزنك بشكل أساسي في المكسرات والمحار.

فيما يتعلق بنقص الفوليت Folate، بلغت نسبة النساء الحوامل والمرضعات اللاتي يعانين من نقص الفوليت في فلسطين 7.4% و 20.1% على التوالي، مما يدل على توفر خدمات جيدة للرعاية الصحية ما قبل الولادة. بلغ معدل انتشار نقص الفوليت بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و 59 شهراً 1.4%، وهو معدل منخفض. أما بين المراهقين الذكور في فلسطين، كانت النسبة 21% بمعدل انتشار أعلى في قطاع غزة مقارنة بالضفة الغربية بنسبة 32% و 10.1% على التوالي. فيما كان معدل انتشار نقص الفوليت بين المراهقات الإناث أفضل بشكل عام بنسبة 18.7%، بمعدل انتشار أقل في الضفة الغربية (15.4%) مقارنة بقطاع غزة (22%). الفوليت هو أحد الفيتامينات القابلة للذوبان في الماء وله دور رئيسي في انقسام الخلايا، كما أن له أهمية خاصة خلال الأشهر الثلاثة الأولى من الحمل عندما تتضخم البويضة الملقحة، ويزداد عدد الخلايا، وعندما يرتفع معدل انقسام الخلايا بشكل متطرد. ويؤدي نقص هذا الفيتامين خلال الأشهر الأولى إلى تشوهات خلقية لدى الأجنة (Czeizel, Dudás et al., 2013). وتتوفر الفوليت في الحمضيات والفاصوليا وغيرها من المواد الغذائية.

وأخيراً، بلغت نسبة النساء الحوامل في فلسطين اللاتي يعانين من نقص فيتامين "ب 12" قرابة 62.8%، بينما كانت نسبة النساء المرضعات 20.6%، والأطفال بعمر 6-59 شهراً 10.9%. وكان نقص فيتامين "ب 12" بين المراهقين الذكور في فلسطين بنسبة 29.8%، بمعدل انتشار أعلى في قطاع غزة بنسبة 41.1% مقارنة بالضفة الغربية بنسبة 18.7%. وقد لوحظ نفس الاتجاه بين الإناث المراهقات في فلسطين حيث بلغت نسبة انتشار نقص الفيتامين 25.1%، بمعدل انتشار أعلى في قطاع غزة مقارنة بالضفة الغربية بنسبة 31.9% و 18.2% على التوالي. يعتبر فيتامين "ب 12" من الفيتامينات الضرورية للجهاز العصبي ليقوم بوظائفه، وتكوين كريات الدم الحمراء. ويتوفر الفيتامين بشكل كبير في العديد من الأغذية من مصادر حيوانية. يؤدي نقص هذا الفيتامين إلى الشعور بالتعب والإرهاق (Hu, 2015) ويؤثر في تأدية الجهاز العصبي لوظائفه بالإضافة إلى العديد من الأعراض الأخرى (Stabler, 2013). وعادة ما يربط نقص فيتامين "ب 12" بالاستخدام المتكرر للأدوية المضادة لحموضة المعدة، والتي بدورها تثبط عملية ارتباط فيتامين "ب 12" مع بروتين العامل الداخلي (intrinsic factor) الذي يفرزه جدار المعدة ويحتاج لبيئة حمضية ليرتبط بفيتامين "ب 12" لنقله إلى الأمعاء الدقيقة لامتصاصه.

2-4-4 الحالة الصحية للفلسطينيين

وفقاً للتقرير السنوي الذي تصدره وزارة الصحة الفلسطينية فإن الملف الصحي في فلسطين يشير إلى انتشار الأمراض المزمنة في المجتمع الفلسطيني مما يدق ناقوس الخطر. الحالة التغذوية ونظام الحياة الرياضي لها تأثير كبير على الأمراض المزمنة أو الأمراض غير المعدية. فزيادة الوزن والسمنة غالباً ما ترفع من احتمالية الإصابة بالأمراض المزمنة بشكل كبير، حيث تربط مجموعة واسعة من الأدبيات الطبية السمنة بمرض السكري وأمراض القلب والأوعية الدموية وأنواع متعددة من السرطان وارتفاع ضغط الدم، ناهيك عن تأثيراتها السلبية العديدة على الصحة.

ووفقاً لوزارة الصحة، كان معدل الإصابة بمرض السكري لكل 100,000 حالة قرابة 201.3، وكان معدل الإصابة بالسرطان 83.8 حالة. وكانت نسبة الوفيات من مرضى السكري 6.8% من إجمالي الوفيات، في حين كانت نسبة الوفيات من مرضى السرطان 13.8% من إجمالي الوفيات، أما نسبة الوفيات من مرضى القلب والأوعية الدموية 27.8%. هذه الأرقام ما هي إلا جرس إنذار يندرننا بانتشار نظام حياة ونظام تغذوي غير صحيان في المجتمع الفلسطيني، إلى جانب انتشار نقص الفيتامينات الأساسية بين الأطفال والنساء الحوامل والأمهات المرضعات كما يبين مسح المغذيات الدقيقة الذي تم استعراض أهم نتائجه أعلاه.

ورد في مسح رصد عوامل خطر الأمراض المزمنة في فلسطين 2010-2011²¹ مؤشرات واضحة على وجود حالات وفاة عديدة نتيجة الأمراض المزمنة. وفق المسح 26.8% من الفلسطينيين يعانون من السمنة التي تم تعريفها بمؤشر كتلة الجسم (BMI) ≤ 30 كغ/م². أما نسبة الذين يعانون من زيادة في الوزن في فلسطين فقد بلغت 57.8% وتعرف الزيادة في الوزن بـ (≥ 25 مؤشر كتلة الجسم ≥ 29.99 كغ/م²). وتشير أدلة علمية كثيرة إلى وجود علاقة قوية بين زيادة الوزن أو السمنة بالأمراض المزمنة. وتفيد مؤشرات المسح أيضاً أن هناك 35.8% قد يظهر لديهم أمراض مزمنة و24.7% قد يعانون من ضغط الدم الانقباضي ≤ 140 مم زئبقي (mmHg) وضغط الدم الانبساطي ≤ 90 مم زئبقي على التوالي نتيجة إبتاعهم لنظام حياة غير نشط (أي يقضي الفرد الكثير من وقته جالساً) وإبتاع عادات غذائية سيئة. ويعتبر ارتفاع ضغط الدم من الحالات الصحية الخطيرة التي تحتاج إلى علاج طبي، ويمكن لأسلوب حياة نشط وعادات غذائية صحية ومتوازنة أن تساعد في الحد من انتشاره. وقد تكون هذه القياسات مرتبطة بحقيقة أن 75% من الفلسطينيين لا يقومون بأنشطة بدنية مكثفة بشكل منتظم، وإلى افتقار الحمية الغذائية للأغذية الغنية بالبوتاسيوم والألياف خاصة وأن 85.9% من عينة المسح يستهلكون أقل من 5 حصص من الفواكه والخضروات يومياً.

²¹ State of Palestine STEPS survey 2010-2011

الفصل الثالث

استجابة السياسات لتحديات الفقر وانعدام الأمن الغذائي



الفصل الثالث

استجابة السياسات لتحديات الفقر وانعدام الأمن الغذائي

على الرغم من المطالبات المستمرة بضرورة التعامل مع ملفات الفقر والأمن الغذائي من منظور تنموي، إلا أن التنفيذ على أرض الواقع يتم عبر وسائل إغاثية، إلا ما ندر، أي يتم التعامل مع التبعات المترتبة على حالات الفقر وانعدام الأمن الغذائي للتخفيف من آثارها، وليس من خلال التعامل مع أسبابها. ويرتبط هذا بشكل كبير بالظروف التي فرضها وجود الاحتلال الإسرائيلي، كسيطرته على الموارد الطبيعية في فلسطين، لا سيما الأرض والمياه، وسيطرته على الحدود والمعابر، مما أدى إلى ارتباط سياسات الاستيراد والتصدير الفلسطينية بالسياسات الإسرائيلية، والتبعية الشديدة للاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي، وبناء والمستوطنات الإسرائيلية، وبناء جدار الضم والتوسع، والحصار المفروض على قطاع غزة منذ سنوات، والتي تشكل جميعها معوقات مهولة أمام أية توجهات تنموية فلسطينية. وهنا تبرز الحاجة فلسطينياً لنقاش على المستوى الوطني حول الرؤى الوطنية والسياسات العامة اللازمة للتصدي لتحديات الفقر وانعدام الأمن الغذائي.

أدى تدهور الأوضاع في الأراضي الفلسطينية الذي انعكس في ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وانعدام الأمن الغذائي، إلى تدخل عدد كبير من الجهات للتعامل مع هذه التحديات، سواء من المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية المحلية، أو من المؤسسات الدولية أو المانحة، لتضطلع بالمهام المتعددة على شتى الأصعدة. وتهدف هذه الجهود والتدخلات المنفذة بالدرجة الأولى للتصدي للفقر المستفحل وانعدام الأمن الغذائي الشديد. وفي الوقت الذي يسهم فيه هذا العدد الكبير من المؤسسات الفاعلة في هذا القطاع الهام في تعزيز منعة المجتمع الفلسطيني، إلا أن كبر عدد الفاعلين المحليين والدوليين في مجالات الإغاثة والتنمية يشكل تحدياً بحد ذاته، سواء من حيث القدرة على بلورة سياسات عامة متفق عليها، أو من حيث القدرة على تنسيق الجهود في مجالات التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم، أو من حيث توفر الملكية والقيادة الوطنية لكافة الجهود الرامية إلى تعزيز صمود الناس على أرضهم، ناهيك عن بلورة رؤيا مشتركة متفق عليها تجمع ما بين الإغاثة والتنمية.

يهدف هذا القسم من المراجعة لتحليل السياسات العامة والقطاعية الفلسطينية المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، وإلى تحليل البرامج والمصادر التي يوظفها اللاعبون الرئيسيون لخدمة هذا القطاع، وإلى تحديد الثغرات الرئيسية التي تواجه عملهم على شتى المستويات. يركز التحليل على تكاملية السياسات ومدى ارتباطها بمقاربة وطنية عامة متفق عليها؛ على الهيكلية القانونية التي يتأثر بها قطاع الأمن

الغذائي، وما يرتبط بهذا السياق من أمور مثل مدى توفر القيادة والملكية الوطنية لملف الأمن الغذائي؛ تحليل قدرات المؤسسات الوطنية ذات العلاقة بالأمن الغذائي والتغذوي؛ البرامج التي تنفذها الجهات الفاعلة المختلفة في مجالات الأمن الغذائي والتغذوي، ومدى استجابة هذه البرامج من حيث التصميم والتنفيذ لحاجات المجتمع الفلسطيني.

3-1 السياسات الوطنية المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذية والحماية الاجتماعية والقطاعات ذات الصلة

3-1-1 أطر السياسات الوطنية

تقسم السياسات المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين إلى قسمين رئيسيين: سياسات على المستوى الكلي (فوق قطاعي)، وأخرى على المستوى القطاعي. فعلى المستوى الكلي (فوق القطاعي)، يعكس إدراج الأمن الغذائي كواحد من التدخلات السياساتية في أجندة السياسات الوطنية 2017-2022 (دولة فلسطين، 2016) اهتمام المخطط الفلسطيني بموضوع الأمن الغذائي. لكن إدراج الأمن الغذائي في المستوى الرابع من مصفوفة الأجندة يحصر هذا الاهتمام في المجال الخدمي. فقد ورد "ضمان الأمن الغذائي للسكان" كتدخل سياساتي ضمن السياسة الوطنية "توفير الخدمات الأساسية للتجمعات السكانية" التي وردت ضمن الأولوية الوطنية "مجتمع قادر على الصمود والتنمية" في إطار المحور الثالث "التنمية المستدامة". وبالتالي، لم يتعامل المخطط الفلسطيني مع الأمن الغذائي كمنظومة متكاملة من السياسات الوطنية تتربط فيها السياسات الاقتصادية والاجتماعية العامة، أي أن المخطط الفلسطيني ربط الأمن الغذائي بمنظور تدخلات مرتبطة بتقديم الخدمات للتجمعات السكانية الفلسطينية، وليس برؤية وطنية أشمل للأمن الغذائي كأمن إنساني وقومي. وما يؤكد على هذا الاستنتاج أن أجندة السياسات الوطنية لم تتطرق في أي من مستوياتها للأمن التغذوي.

إن إدراج الأمن الغذائي في إطار التدخلات اللازمة لتوفير الخدمات الأساسية للتجمعات السكانية يعكس غياب مقاربة وطنية واضحة لحالة ومفهوم الأمن الغذائي والتغذوي في السياق الفلسطيني، وقد عبر المشاركون في مجموعات العمل المركزة وفي المقابلات الشخصية مع بعض الشركاء عن غياب مثل هذه المقاربة، والذي انعكس على عدم وضوح المسؤوليات والقيادة لهذا الملف وعلى الملكية الوطنية له. فغياب الرؤيا الوطنية الواضحة والمحددة قد أدى إلى عدم وضوح في توزيع المسؤوليات والصلاحيات والأدوار بين الجهات الحكومية المختصة، وكذلك إلى عدم وجود قيادة وطنية تتولى مسؤولية المتابعة والتنسيق والتشبيك مع كافة الجهات الفاعلة، المحلية والدولية، وهو ما أدى إلى وجود مسؤوليات مشتتة بين الجهات الوطنية المختلفة التي يقوم كل منها بتولي مسؤولية جزئية معينة وينسق أعماله مع الجهات الدولية ذات العلاقة بتلك الجزئية، لتصبح إدارة وملكية هذا الملف موزعة بين مختلف الفاعلين.

أما على المستوى القطاعي، فاعتبرت استراتيجية القطاع الزراعي 2017-2022 (دولة فلسطين-وزارة الزراعة، 2017) الأمن الغذائي كأحد مكونات الرؤيا العامة التي بنيت عليها الاستراتيجية، وكأحد أهم أولوياتها، ووضعت عدداً من التدخلات. فقد حددت الاستراتيجية رؤية القطاع الزراعي في فلسطين على أنها "زراعة مستدامة، منافسة محلياً وخارجياً، تساهم بشكل فاعل في تعزيز الأمن الغذائي الوطني وارتباط المواطن الفلسطيني بأرضه وتعزز من سيادته على موارده بما يسهم في بناء مقومات الدولة الفلسطينية المستقلة" (ص 30). لكن الاستراتيجية ربطت قضايا الأمن الغذائي بهدفها الاستراتيجي الثالث الذي يحصر الأمن الغذائي بالإنتاج الزراعي، حيث صاغت الاستراتيجية هذا الهدف على النحو التالي: "إنتاج وإنتاجية وتنافسية الزراعة في الأسواق المحلية والدولية ومساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي والأمن الغذائي قد زادت".

واعتبرت الاستراتيجية أن تحقيق هذا الهدف الاستراتيجي سيؤدي إلى زيادة في الإنتاج والإنتاجية وتعزيز تنافسية المنتجات الزراعية من جهة لجعل الزراعة قطاع اقتصادي جاذب لريادي الأعمال وداعم أساسي للأمن الغذائي على مستوى أسر المزارعين أو على المستوى الوطني، ومن جهة أخرى فإن هذا الهدف سيعزز من مساهمة القطاع الزراعي في الصادرات الفلسطينية وفي الناتج المحلي وسيعمل على تحسين دور الزراعة كقطاع اقتصادي مشغل للأيدي العاملة، خاصة في ظل ارتفاع نسب البطالة.

وعلى النقيض من استراتيجية القطاع الزراعي، إلا أن الاستراتيجية الوطنية لتنمية الاقتصاد الوطني 2017-2022 (دولة فلسطين-وزارة الاقتصاد الوطني، 2017) لم تولي اهتماماً كافياً بالأمن الغذائي ولا بالإنتاج الزراعي، حيث حددت الاستراتيجية رؤيتها على أنها "الانتقال إلى اقتصاد منتج يتمتع بالاستقلال قادر على الصمود والمنافسة وجذب الاستثمارات لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة". عند تحديد أهدافها الاستراتيجية الأربعة، ركزت الاستراتيجية الأخيرة في هدفها الأول على استقلالية الاقتصاد الفلسطيني، وفي هدفها الثاني على تمكين الأعمال وجذب الاستثمارات، وفي هدفها الثالث على تطوير الصناعة الفلسطينية لزيادة تنافسيتها، وفي هدفها الرابع على تنظيم السوق الداخلي وحماية المستهلك. ومن هنا، فإن هذه الاستراتيجية ركزت بشكل رئيسي على القطاع الصناعي، ولم تعطي القطاع الزراعي القدر اللازم من الاهتمام. وهو ما يعكس عدم الترابط بين السياسات والأهداف التي حددتها الاستراتيجيات القطاعية المختلفة.

من جهتها، وضعت استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022 (دولة فلسطين-وزارة التنمية الاجتماعية، 2017) الأمن الغذائي على سلم أولوياتها المرتبطة بالحماية الاجتماعية ودعم الأسر الفقيرة. تتطرق هذه الاستراتيجية من رؤيا تسعى لتحقيق: "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، يوفر

الحياة الكريمة لكل أفرادهم، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة والشراكة والإدماج". وضمن هدفها الاستراتيجي الأول "الحد من الفقر"، تسعى الاستراتيجية للقضاء على جميع أشكال الجوع والحرمان، وتعزيز قدرة الأسر الفقيرة على تأمين متطلباتها الحياتية الأساسية، من غذاء صحي ملائم وملبس ومسكن مناسبين وعناية طبية وتعليم ورعاية شخصية ومواصلات وخدمات اجتماعية. ومن ضمن السياسات التي حددتها الاستراتيجية لتحقيق هذه الأهداف: تنظيم وتنسيق المساعدات الاجتماعية النقدية والعينية والتي تستهدف تطوير "نظم" للمساعدات الاجتماعية بدلاً من "البرامج" لضمان عنصر الاستدامة لاعتماد منهج مرتبط بالحقوق، ومأسسة وتطوير برنامج التمكين الاقتصادي للأسر الفقيرة، الذي يشمل توفير المصادر المالية وبرامج تسويق الأعمال وتعزيز التشريعات ذات العلاقة.

واعتبرت الاستراتيجية أن هذا الهدف يتقاطع مع جميع القطاعات المشمولة في الاستراتيجيات القطاعية، وخاصة استراتيجية إدارة المال العام والاقتصاد المحلي والتشغيل والتعليم والصحة والزراعة والحكم المحلي والمياه العادمة، وذلك من منطلق أن الحد من الفقر يجب أن يتضمن وصول الأسر الفقيرة إلى خدمات البنية التحتية والتعليمية والصحية والاجتماعية الملائمة.

وتعبر الرؤية التي جاءت في أحدث استراتيجية للتنمية الاجتماعية عن تحول جذري في شكل برامج الحماية والتي تحولت من نهج الحماية والإغاثة إلى نهج التنمية الاجتماعية. وتقر الاستراتيجية أن هذا الانتقال يعكس توجهاً متفائلاً لتغيير الواقع التنموي للفئات الفقيرة والمهمشة ولتعزيز الترابط الاجتماعي، إلا أنه يؤكد حق الشعب الفلسطيني في التنمية، كجزء أساسي من منظومة حقوق الإنسان الدولية، ويتضمن أيضاً الحق في تقرير المصير والسيادة الكاملة على الثروات والموارد الطبيعية. ومن هذا المنطلق، تبنت الاستراتيجية مفهوماً فلسطينياً للتنمية الاجتماعية ينطلق بشكل أساسي من أنها عملية تغيير مجتمعي تركز على تمكين المجتمع، وتهدف إلى تحسين وتعزيز نوعية حياة الجميع، وتوفير الحماية الاجتماعية والخدمات الأساسية للعائلات الفقيرة والمكتشفة لتمكينها من التمتع بحياة كريمة وفرص عمل لائقة، بالإضافة إلى رعاية وتعزيز الإدماج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للفئات المهمشة.

وتبين الاستراتيجية أن عملية الانتقال من الحماية الاجتماعية إلى التنمية الاجتماعية تتطلب العمل على عدة جهات، من ضمنها الاستمرار في تعزيز الأمن الغذائي وتحقيق التكامل في السياسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وتطوير إسهامات الشركاء في العملية التنموية للقضاء على الفقر، بما يشمل تطوير الخدمات المساندة للأفراد والأسر في الطوارئ والأزمات وتوفير الاحتياجات الأساسية للأسر الفقيرة والمهمشة، من تعليم وصحة ومسكن، إلى جانب العمل على تغيير الثقافة التي ترسخ من اعتماد الأسر على المساعدات. وضمن هذا الإطار، تؤكد الاستراتيجية أنه لا بد أن تعتمد عملية التنمية الاجتماعية على

إطار مفاهيمي وسياساتي يحقق تكاملاً بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. ويعتمد تحقيق هذه المهمة على تنفيذ مجموعة متكاملة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية، التي تضمن التعاون بين جميع الأطراف الفاعلة في هذا المجال من مؤسسات حكومية وأهلية ودولية وقطاع خاص.

ما من شك، أن السياسات والتدخلات المرتبطة بالأمن الغذائي ومكافحة الفقر أكثر وضوحاً، وقد تسهم في الحد من أثر الفقر وانعدام الأمن الغذائي على الأسر الفقيرة فقراً مدقماً، من خلال البرامج المرتبطة بها الخاصة بتقديم المساعدات المالية أو العينية (الغذائية)، والتي بدورها قد تحسن من حالة الأمن الغذائي لهذه الأسر وتحد من الآثار المترتبة على فقرها، لكنها تبقى غير واضحة التأثير في تعزيز حالة الأمن الغذائي كمنظومة متكاملة ترتبط بالأمن الإنساني والأمن القومي، ولا سيما في ظل غياب الرؤيا الوطنية الواضحة والقيادة الوطنية والملكية الوطنية.

من جهة أخرى، فإن غياب الرؤيا الوطنية العامة، أثر في اتجاهات الاستراتيجيات والسياسات القطاعية، فمعالجة أجندة السياسات الوطنية لموضوع الأمن الغذائي نجم عنه ضعف في الترابط بين هذه السياسات وظهور توجهات معاكسة. فاستراتيجية القطاع الزراعي، مثلاً، تركز على الإنتاج الزراعي لتحسين حالة الأمن الغذائي، لكن هذا التوجه لم يبرز في استراتيجية تنمية الاقتصاد الوطني. بينما ركزت استراتيجية التنمية الاجتماعية على مكافحة الفقر كمدخل لتعزيز حالة الأمن الغذائي، سواء من خلال برامج المساعدات أو برامج التمكين، في حين لم تتعامل استراتيجية القطاع الزراعي مع تعزيز حالة الأمن الغذائي على انه عنصر مكمل لمكافحة الفقر.

أما على مستوى الأمن التغذوي، فقد طورت وزارة الصحة الفلسطينية سياسة واستراتيجية وخطة عمل للأمن التغذوي في عام 2016 (دولة فلسطين، وزارة الصحة الفلسطينية، 2016). وقد حددت الاستراتيجية الغاية الرئيسية لسياسة التغذية الوطنية الفلسطينية بتحسين والحفاظ على الوضع التغذوي والرفاه للشعب الفلسطيني، ووضعت تسعة أولويات لتحقيق هذه الغاية، ووضعت لكل من هذه الأولويات عدداً من الأهداف ومن ضمنها أهداف تربط بين الأمن الغذائي والتغذوي بشكل عام. ولكن اللافت أن مكونات هذه الاستراتيجية لم تنعكس في الاستراتيجية الصحية الوطنية 2017-2022 (دولة فلسطين-وزارة الصحة، 2017)، حيث تطرقت الاستراتيجية الصحية للقضايا التي تتعلق مباشرة بالخدمات الصحية الأولية والثانوية والوقائية، ولكنها لم تركز على قضايا الأمن التغذوي أو الغذائي، وهو ما يشير إلى عدم التكامل في عمليات رسم السياسات والتخطيط حتى على المستوى القطاعي.

بيد أن الحاجة إلى سياسة متكاملة (على المستوى الكلي فوق القطاعي والقطاعي) خاصة بالأمن الغذائي وبكافة أبعاده ليس أمراً جديداً. وتؤكد الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي (المتقدمة) (السلطة الوطنية

الفلسطينية - وزارة الزراعة، 2005) والتي لم يتعدى تنفيذها المرحلة الأولى، بشكل واضح عن أن هناك اعتقاد خاطئ بأن الأمن الغذائي قابل للتحسن بمجرد زيادة إنتاج الغذاء، و/أو تقديم المساعدات الإنسانية. واعتبرت الاستراتيجية أنه على الرغم من أهمية هذين الجانبين في السياق الفلسطيني، إلا أن مفهوم الأمن الغذائي مفهوم ذا طابع شمولي يمس عدة قطاعات. وبالتالي فإن هناك حاجة ماسة لتوحيد الرؤيا والمفهوم حول الأمن الغذائي على المستوى الوطني وبين كافة الجهات الفاعلة وفي المجتمع ككل.

وبشكل عام، أجمع المشاركون في الجلسات الحوارية التي عقدت لغايات إعداد هذه الاستراتيجية، على ضرورة تطوير مقاربة وطنية متكاملة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، يندرج في إطارها رؤيا وطنية ومنظومة متكاملة من السياسات والاستراتيجيات. لقد حان الوقت الذي يتوجب فيه على السلطة الفلسطينية أن تتولى قيادة وملكية هذا القطاع الهام. برغم أن خطة الاستجابة الإنسانية (HRP) كإطار كافي للاستجابة لأولويات السلطة الفلسطينية إلا أنه يعاني من ضعف التمويل وربما زيادة في طموحها. وتعتبر غالباً الخطط الفلسطينية، كأجندة السياسات الوطنية، بمثابة أطر نمطية يمكن أن تتسع لأي من متطلبات المانحين. وهذا يؤكد على ضرورة وضع قضايا الملكية والقيادة الوطنية في مقدمة سلم أولوياتنا. والسؤال الذي يشغل المانحين بشكل متزايد هو ما إذا كان يتوجب عليهم العمل في فلسطين في مجالات تنمية أم أن برامجهم قد تتحول إلى أنظمة وبرامج موازية لتلك التي تنفذها السلطة الفلسطينية، بظل الهيكل الحالي لعمل قطاع الأمن الغذائي على سبيل المثال.

3-1-2 قضايا تتعلق ببيانات الأمن الغذائي الوطني

نتج عن غياب رؤيا وطنية واضحة للأمن الغذائي والتغذوي وعن ضعف الملكية والقيادة الوطنية لهذا القطاع، عدم وجود منهجية معتمدة وطنياً لقياس وتقييم حالة الأمن الغذائي. ولسد هذا الفراغ، يتم حالياً الاعتماد على منهجية تم تطويرها من قبل مؤسسات دولية عاملة في فلسطين. لكن لم يتم مناقشة هذه المنهجية مع الجهات الوطنية ذات العلاقة عندما تم مراجعة المنهجية لتطويرها واعتمادها بما يتلاءم مع الحالة الفلسطينية، وهو أمر متوقع في ظل عدم وضوح المسؤوليات والصلاحيات بين كافة الجهات ذات العلاقة بهذا الملف.

يعزى عدم ترابط قصور السياسات فوق القطاعية والقطاعية، وعدم التكامل بين السياسات القطاعية جزئياً إلى عدم وجود قاعدة بيانات وطنية متكاملة لجمع وتحليل ونشر كافة المعلومات المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذوي، سواء من حيث مؤشرات توافر أو الوصول أو استخدام الغذاء، ذات العلاقة أو المتعلقة بقضايا الفقر، سواء من حيث إنتاج الغذاء أو استيراده، أو من حيث الدخل والنفقات والقوة الشرائية، أو من حيث استهلاك الغذاء وسلامته، أو من حيث المؤشرات المرتبطة بالأمن التغذوي، وغيرها. فتوفر مثل هذه القاعدة

سيساعد في تحديد الفجوات، وبالتالي يسهم في اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة التي من شأنها الحد من انعدام الأمن الغذائي وكذلك في مكافحة الفقر. ويجب التأكيد هنا، على أن المعلومات والبيانات متاحة للعديد من الشركاء المحليين والدوليين، إلا أن غياب نظام معلومات وطني أو قاعدة معلومات موحدة، يبيقي الاستفادة من المعلومات المتوفرة محدودة للغاية.

ويعتبر توافر البيانات وإمكانية استخدامها وتداولها أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لجميع الجهات الفاعلة، لا سيما الجهات المانحة والوكالات التابعة لمؤسسات دولية لأغراض تتعلق بوضع البرامج. يشكل تداول البيانات المتوفرة مشكلة. فبيانات عام 2014 التي تم إصدارها في العام 2016، والتي تعكس حالة ما بعد الحرب في قطاع غزة، لا تعطي صورة صحيحة تماماً حول الوضع الحالي في القطاع. كذلك لا يمكن مقارنة القضايا المتعلقة بإمكانية الوصول للغذاء في فلسطين ببلدان أخرى، لذلك ينبغي بالبيانات الأخرى أن تعكس خصوصية الحالة الفلسطينية، وأن تكون حديثة. ويشكل انعدام الأمن الغذائي الممتد الطويل الأمد تحدياً كبيراً من حيث البيانات، حيث يؤثر ذلك على تأجيل المساعدات الغذائية أو الاستجابة للحالات الطارئة، والتي تتطلب كل حالة منها بيانات مختلفة. وتعتمد الجهات المانحة والوكالات على جمع وتحليل البيانات من الشركاء المحليين، وبرغم جميع هذه الجهود لا تزال بعض البيانات الهامة مفقودة. ولا تعتبر الجهات المانحة قاعدة بيانات تنسيق المعونات (DARP) سهلة الاستخدام لملء جميع البيانات المطلوبة. بينما يعتبر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مصدراً موثقاً للمعلومات، إلا أن هناك بعض التحسينات الممكنة في هذا الصدد.

كذلك هناك مجال لتحسين بيانات الأمن الغذائي من حيث الرصد الجغرافي، وربما قد يكون من الأنسب إيلاء مزيد من الاهتمام بالنهج القائم على توفير سبل العيش. ومن الضروري أيضاً توفير بيانات مصنفة حسب نوع الجنس. كما يفضل معظم أصحاب العلاقة استخدام مؤشرات موحدة لسهولة مقارنتها بالمعايير والمؤشرات الدولية. إن البيانات التي تعكس خصوصية الحالة الفلسطينية مهمة، ويمكن لهذه المؤشرات التي يتم إنتاجها أن تضيف قيمة أو معلومات تتيح أمام الجهات المانحة إجراء مقارنات وبرمجة مبسطة. هنالك كم هائل من البيانات التي يوفرها مسح الظروف الاقتصادية-الاجتماعية والأمن الغذائي وهي غير متسقة مع المقارنات الدورية بين البلدان وتحتاج إلى إعداد وعرض أفضل للبيانات. لهذا لا بد للسلطة الفلسطينية أن تقود عملية تطوير مؤشرات وطنية فهو أمر بالغ الأهمية وقد طال تنفيذها. تشمل البيانات المطلوب توفيرها ما يلي: بيانات على مستوى العائلة/الأُسرة/المزارع؛ المستوى الكلي المرتبط بخطط القطاع الحكومي وميزانياته؛ بيانات الأمن الغذائي المتوفرة كل ثلاث سنوات على الأقل؛ والبيانات التي تسهل عملية اتخاذ القرار لدى الجهات المانحة. كما ينبغي ربط المؤشرات الوطنية بالسياسات الوطنية، فإذا ما أدركت الجهات الدولية أن البيانات يتم استحداثها وطنياً، فإن ذلك سيشجعها على الاستجابة.

3-1-3 الشركاء الرئيسيون من المؤسسات غير الحكومية

في الفترة التي سبقت قيام السلطة الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية كان هناك حاجة لتواجد المنظمات غير الحكومية والتي نتج عن عددها الكبير إيجاد نهج خاص بالعمل الاقتصادي-الاجتماعي. ما بعد نشوء السلطة أصبحت هذه المنظمات شريكة للسلطة الفلسطينية في المناطق التي لا تستطيع العمل فيها أو لا ترغب المخاطرة بالعمل فيها. وقد أنشئت معظم هذه المنظمات الفلسطينية التي تعمل في المجال التنموي والإغاثي كشكل من أشكال العمل الكفاحي الهادف لتحرير فلسطين وتعزيز صمود الشعب الفلسطيني. فعلى سبيل المثال، أنشئ اتحاد لجان العمل الزراعي (UAWC) كمنظمة غير ربحية في عام 1986 استجابة للظروف الاجتماعية والسياسية الصعبة التي مر بها المزارعون نتيجة سياسات الاحتلال ومصادرة الأراضي والمياه في أوائل الثمانينيات والتي أضرت بمصالح المزارعين والفلسطينيين بشكل مباشر.²² وجاء إطلاق لجان الإغاثة الزراعية (PARC) في أواخر السبعينات، بهدف سد الفجوة في عدم وجود جهة مسؤولة عن توفير خدمات الإرشاد الزراعي وبرامج تنمية كالتي تقدمها الإغاثة الزراعية، وهي فجوة تعمدت سلطات الاحتلال الإسرائيلي إيجادها (الإغاثة الزراعية، 2013). ومن ثم تم تأسيس مركز العمل التنموي-معاً في كانون ثاني 1989، والذي انبثق عن الحاجة لمبادرات مستقلة معتمدة على الذات وتعمل على تنمية الموارد البشرية لتحقيق التنمية المستدامة، والتي تجسد قيم التمكين والاكتفاء الذاتي.²³ وفقاً لبيانات مسح المنظمات غير الحكومية الذي نفذه "ماس" في عام 2007 بلغ عدد المنظمات غير الحكومية العاملة في فلسطين 1,496 منظمة من بينها 1,381 منظمة غير حكومية نشطة/عاملة في ذلك الوقت، كان الهدف الرئيسي لـ 5.6% منها المساهمة في التنمية الزراعية وتطوير القطاعات الأخرى، بينما هدفت 9.8% منها بشكل رئيسي لتقديم المساعدات العينية والنقدية وخدمات الرعاية الصحية وتوفير دور للأيتام وغيرها من أعمال إغاثية (ماس، 2007). ويرغم ارتفاع عدد المنظمات غير الحكومية حالياً إلى قرابة 1,500 منظمة، إلا أن مجالات عملها وتخصصاتها، خاصة تلك المتعلقة بالأمن الغذائي لم تتغير كثيراً.

وتعتبر المنظمات غير الحكومية الثلاث المذكورة أعلاه من أبرز المنظمات غير الحكومية العاملة في قطاع الأمن الغذائي، وهي تتبع سياسات تنمية تركز على حماية القطاع الزراعي لمقاومة الاستيطان الإسرائيلي ومصادرة الأراضي والسيطرة الاقتصادية. على سبيل المثال، تهدف الإغاثة الزراعية إلى تطوير القطاع الزراعي، وتعزيز قدرة المزارعين على الصمود، والوصول إلى الفئات الفقيرة والمهمشة، والمنظمات الأهلية المجتمعية وتعبئة وتنمية قدرات سكان الريف على التحكم في مواردهم، والمساهمة في إنشاء مجتمع فلسطيني حر وديمقراطي قائم على قيم العدالة الاجتماعية (الإغاثة الزراعية، 2016). وينص أحد أهداف الإغاثة الزراعية وغاياتها على ضرورة العمل على تقليص فجوة الأمن الغذائي على المستوى الوطني وزيادة

²² المصدر: موقع اتحاد لجان العمل الزراعي: <http://www.uawc-pal.org/UAWCAbout.php>

²³ المصدر: موقع مركز معاً <http://www.maan-ctr.org/page.php?id=51bay20922Y51ba>

مساهمة القطاع الزراعي في الدخل القومي (الإغاثة الزراعية، 2013). في نفس الوقت، يهدف الاتحاد إلى الوصول إلى "مجتمع فلسطيني آمن غذائياً قائم على العدالة الاجتماعية متمسك بأرضه ويعيش في دولة فلسطينية ديمقراطية حرة ويتمتع بالسيادة على موارده، حيث يساهم المزارعون ذكوراً وإناثاً على حد سواء في جميع مجالات الحياة". ويعتقد الاتحاد أن أهمية الزراعة والأرض للشعب الفلسطيني تتجاوز البعد الاقتصادي المتعلق بزراعة المنتجات الزراعية: فعلاقة الشعب بأرضه متجذرة بعمق في الثقافة الفلسطينية وتحفظ مكانة الفلاح الفلسطيني وتعمل على تفعيل دوره الوطني كجزء لا يتجزأ من النضال من أجل تحرير فلسطين.²⁴ وتعمل مؤسسة معاً، باعتبارها منظمة رائدة في مجال تنمية المجتمع المحلي وبناء القدرات، في أفقر المناطق وأكثرها تهديماً لتحسين نوعية حياة الناس وتمكينهم من القيام بدور قيادي في تنمية مجتمعاتهم وتحقيق الاعتماد على الذات والثبات والتنمية المستدامة على أسس الحرية والمساواة، المشاركة العادلة والمنصفة، واحترام حقوق الإنسان، والديمقراطية، والعدالة الاجتماعية. وتتضمن بعض أهداف مركز معاً تحسين أوضاع الأمن الغذائي لأشد القطاعات فقراً وأكثرها تهديماً في المجتمع الفلسطيني على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي، وتعزيز التنمية المجتمعية والحد من الفقر في المناطق الريفية والمناطق الأكثر حرماناً (مركز معاً، 2016).

3-2 الإطار التخطيطي والبرامجي للمانحين والوكالات العاملة في قطاع الأمن الغذائي

حددت الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي 2017-2021 (برنامج الأغذية العالمي، 2017a) رؤيتها بـ "ضمان أن بلاد العالم تسير على الطريق الصحيح لتحقيق خطة عام 2030، ولا سيما الهدف الثاني من أهداف القضاء على الجوع (صفر جوع). وتستند الخطة الاستراتيجية على هوية وسجل معروف للبرنامج باعتباره أكبر منظمة إنسانية في العالم، والتي تحمله مسؤولية الوفاء بالالتزامات والتوقعات في الاستجابة لحالات الطوارئ والتعافي في الأزمات والثورات، لغاية إنقاذ الأرواح من خلال تدخلات المساعدات الغذائية من الدرجة الأولى التي تم تصميمها وتنفيذها بالشراكة مع الحكومات الوطنية والوكالات الدولية والجهات الفاعلة الأخرى. وتؤكد الخطة الاستراتيجية على هذا البعد الحساس في عمل البرنامج، بما يضمن المحافظة عليه وتعزيزه. ومن خلال مواصلة عمل البرنامج مع خطة عام 2030. كما تحدد الخطة الاستراتيجية أيضاً إطاراً مترابطاً وشفافاً يمكن للبرنامج أن ينفذ تدخلات أوسع من خلاله بما يخدم أهداف التنمية المستدامة في عدة سياقات باستخدام المهارات والإمكانيات والخبرة التي راكمها البرنامج خلال عمله في المجالات الإنسانية والتنموية. تحدد الخطة هدفين استراتيجيين، أولاً: دعم بلاد العالم على القضاء على الجوع (عالم خالي من الجوع). ثانياً: الشراكة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. لتحقيق هذين

²⁴ المصدر: موقع اتحاد لجان العمل الزراعي: <http://www.uawc-pal.org/UAWCAbout.php>

الهدفين الاستراتيجيين، سيعمل البرنامج على تحقيق خمس غايات استراتيجية مرتبطة بالهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة: (1) القضاء على الجوع من خلال حماية القدرة على الوصول إلى الغذاء، (2) تحسين التغذية، (3) تحقيق الأمن الغذائي، (4) دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، (5) الشراكة لتحقيق نتائج التنمية المستدامة (برنامج الأغذية العالمي، 2017a).

كما هو معلن عنه في استراتيجية الشراكة المؤسسية (2014-2017)، يوائم برنامج الأغذية العالمي ويدمج قدراته وبرامجه في مجال المساعدات الغذائية مع تدخلات واستثمارات الحكومات والوكالات التابعة للأمم المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى من القطاع الخاص والمجتمع المدني. وسيعمل البرنامج مع هؤلاء الشركاء على جمع نقاط القوة والموارد التكميلية والاستفادة منها (برنامج الأغذية العالمي، 2017a).

على مستوى الشراكة والتنسيق محلياً، يعتبر دعم الأمن الغذائي من مهام برنامج الأغذية العالمي، السلطة الفلسطينية، الأونروا، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO)، والتي لها علاقة وثيقة بأنشطة اليونيسف وشركاء آخرون. يعمل برنامج الأغذية العالمي بالشراكة مع الحكومة، المنظمات غير الحكومية (كمؤسسة مجتمعات عالمية وجمعية ارض الإنسان)، وشركاء تابعين لمنظمة الأمم المتحدة (الأونروا) حتى يتمكن من تنفيذ برامجه بنجاح وتقديم المساعدات الغذائية والنقدية في قطاع غزة والضفة الغربية. ويقوم البرنامج بقيادة ملف الأمن الغذائي بالشراكة مع الفاو وقطاع الأمن الغذائي، بهدف تعزيز تحليل والاستجابة لمتطلبات قطاع الأمن الغذائي، وربط التدخلات الإنسانية والإنمائية للسلطة الفلسطينية (برنامج الأغذية العالمي، 2017b) الشريك الأساسي للبرنامج في فلسطين. يعمل البرنامج مع وزارة التنمية الاجتماعية على تطوير وتوفير شبكة أمان غذائي وطنية متكاملة تستند إلى الاحتياجات، تقدم المساعدات الغذائية والنقدية لـ 214,000 شخص (برنامج الأغذية العالمي، 2017b).

كانت الرؤية العالمية التي اعتمدها منظمة الفاو منذ عام 2009 "عالم خال من الجوع وسوء التغذية حيث تسهم الأغذية والزراعة في تحسين مستويات المعيشة للجميع، ولا سيما الأشد فقراً، بطريقة مستدامة اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً". ولتحقيق هذه الرؤية، حددت المنظمة ثلاثة أهداف عالمية، أولاً: القضاء على الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، والعمل تدريجياً على الوصول لعالم يتمتع فيه الناس في جميع الأوقات بما يكفي من الأغذية السليمة والمغذية التي تلبي احتياجاتهم الغذائية وخياراتهم الغذائية من أجل حياة نشطة وصحية. ثانياً: القضاء على الفقر والمضي في طريق التقدم الاقتصادي والاجتماعي للجميع، مع زيادة إنتاج الغذاء، وتعزيز التنمية الريفية وتوفير سبل العيش المستدامة. ثالثاً: الإدارة والاستخدام المستدامين للموارد الطبيعية، بما في ذلك الأرض والمياه والهواء والمناخ والموارد الوراثية لصالح الأجيال الحاضرة والمقبلة.

على المستوى التنفيذي، ولتحقيق الأهداف الثلاثة السابقة، تركز منظمة الفاو على خمسة مجالات عمل رئيسية تنعكس في خمسة أهداف استراتيجية. أولاً، المساهمة في القضاء على الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية. ثانياً، زيادة وتحسين توفير السلع والخدمات الزراعية والحراجة ومصائد الأسماك بطريقة مستدامة. ثالثاً، الحد من الفقر في الأرياف. رابعاً، تمكين نظم زراعية وغذائية أكثر شمولية وكفاءة على المستويات المحلية والوطنية والدولية. وخامساً، زيادة قدرة سبل العيش على الصمود أمام التهديدات والأزمات.

ويساهم برنامج المنظمة في الضفة الغربية وقطاع غزة في تحقيق رؤية المنظمة وفي دعم أهدافها على المستوى العالمي وكذلك أهدافها الاستراتيجية. وكما هو معلن في وثيقة إطار عمل برنامج الفاو-الضفة الغربية وقطاع غزة، تساهم مكونات البرنامج ونتائجه في تحقيق الأهداف الاستراتيجية العالمية الخمسة من خلال مجموعة متنوعة من المشاريع. تركز المنظمة-الضفة الغربية وقطاع غزة في وثيقة برنامج 2014-2016 على تعزيز القدرة على الصمود والنمو الاقتصادي، بما يتماشى مع استراتيجية القطاع الزراعي الوطني (2014-2016): القدرة على الصمود والتنمية (منظمة الفاو، 2014). وعلى مدى السنوات العشر الماضية، عملت المنظمة بالشراكة مع السلطة الفلسطينية ووزارة الزراعة على وجه الخصوص. وفي استراتيجيتها لعام 2009، التي أعدت بناء على طلب من السلطة الفلسطينية لتطوير وإضفاء الطابع المؤسسي على العلاقة بينهما، تم تطوير واعتماد إطار عمل واستراتيجية مناسبين لكيفية مساهمة المنظمة في دعم قطاع الزراعة الفلسطيني (منظمة الفاو، 2014).

كذلك، تعمل الفاو بالشراكة مع عدد من المنظمات غير الحكومية المحلية لتنفيذ تدخلاتها ومساعدتها في الوصول إلى المستفيدين من خلال مجموعة متنوعة من الأنشطة الزراعية. بالإضافة إلى ذلك، اضطلعت المنظمة في عام 2013 بدور هام في إنشاء هيئة تنسيقية متكاملة خاصة بالأمن الغذائي في الضفة والقطاع، تستند لمبادئ تم التوافق عليها كتقاسم المسؤولية والمساءلة بين وكالات الأمم المتحدة والسلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، وهي مهمة تم إدماجها ضمن مهام قطاع الأمن الغذائي الذي يقوم حالياً بتنسيق جهود الاستجابة لقضايا الأمن الغذائي (منظمة الفاو، 2014).

وضعت الأونروا على خطة أعمالها أربعة أهداف للتنمية البشرية معتبرة إياها محور عملياتها لتعزيز التنمية البشرية للاجئين الفلسطينيين، وهي: اكتساب المعرفة والمهارات؛ أن يعيشوا حياة طويلة وصحية؛ تحقيق مستويات معيشية لائقة؛ والتمتع بحقوق الإنسان إلى أقصى حد ممكن. وتشمل خدمات الأونروا للتنمية البشرية والإنسانية، التعليم للمرحلة الابتدائية والتعليم المهني، والرعاية الصحية الأولية، والخدمات الإغاثية والاجتماعية، وتحسين البنية التحتية وتحسين ظروف المخيمات، والتمويل متناهي الصغر، والاستجابة للحالات الطارئة.

وتعرض استراتيجية الأونروا متوسطة المدى (MTS) الرؤية والأهداف الاستراتيجية لبرامج الوكالة وعملياتها خلال الفترة 2016-2021، التي تهدف لتعظيم استخدامها للموارد وتأثير عملياتها في خدمة اللاجئين. وتؤكد الاستراتيجية من جديد على التزام الوكالة بمناصرة اللاجئين الفلسطينيين واستكمالها العمل في مجال التنمية البشرية والحماية. وقد حددت الاستراتيجية المتوسطة المدى خمسة مخرجات استراتيجية ستعمل الأونروا على إنجازها خلال الفترة التي تحددها الاستراتيجية بمساعدة الشركاء الإقليميين والوطنيين والمحليين. أولاً، حقوق اللاجئين معززة ومحمية بموجب القانون الدولي. ثانياً، صحة اللاجئين محمية والأمراض اقل. ثالثاً، يتوفر للأطفال في سن الدراسة خدمات تعليم أساسي جيد وعادل وشامل للجميع. رابعاً، دعم قدرات اللاجئين من أجل زيادة فرص كسب الرزق. خامساً، يستطيع اللاجئون تلبية احتياجاتهم الإنسانية الأساسية من الغذاء والمأوى والصحة البيئية (الأونروا، 2016).

3-3 الموازنة بين سياسات وأطر برامج الأمن الغذائي للسلطة الفلسطينية وهيئات الأمم المتحدة

يقوم فريق الأمم المتحدة القطري في الأراضي الفلسطينية المحتلة (2016) في التحليل القطري المشترك (CCA)، بدراسة حالة التنمية في فلسطين بعد مرور 50 عاماً على الاحتلال الإسرائيلي. ويقدم التقرير تحليلاً شاملاً للتحديات الإنمائية في فلسطين مركزاً على الفئات الأكثر ضعفاً، ويسعى لتحديد العوامل الرئيسية وراء ضعف هذه الفئات والتحديات التي تواجهها. ويستجيب التحليل القطري المشترك لأجندة السياسات الوطنية 2017-2022 للحكومة الفلسطينية وكان بمثابة الأساس التحليلي لاستراتيجية الأمم المتحدة الإنمائية لفلسطين، التي تم إدراجها في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية (UNDAF) 2018-2022. وقد ترجمت نتائج التحليل القطري المشترك إلى خطة عمل في إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية 2018-2022، وهو ما تم مواضعته مع الأولويات الإنمائية للحكومة الفلسطينية المحددة في أجندة السياسات الوطنية.

كذلك قام الفريق القطري الإنساني بإعداد خطة الاستجابة الإنسانية (2016) التي توثق الفهم المشترك للفريق القطري الإنساني للأزمة، وللاحتياجات الإنسانية الأكثر إلحاحاً، ويعكس تخطيطها المشترك للاستجابة الإنسانية للفترة من كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر 2017. حددت الخطة ثلاثة أهداف استراتيجية وهي: حماية حقوق الفلسطينيين بظل الاحتلال وفقاً للقانون الدولي الإنساني (IHL) والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والتأكد من وصول الفلسطينيين الأكثر عرضة للخطر في ظل الاحتلال في قطاع غزة والضفة الغربية للخدمات الأساسية، وتعزيز قدرة الأسر الفلسطينية الشديدة التأثر بالتهديدات والصدمات المستديمة. وفي إطار كل هدف من هذه الأهداف الثلاثة، تم تحديد عدد من التدخلات. تتبع المصنوفة أدناه موازنة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية UNDAF وخطة الاستجابة الإنسانية HRP مع أجندة السياسات الوطنية 2017-2022.

جدول 9: موازنة إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وخطة الاستجابة الإنسانية مع أجندة السياسات الوطنية 2017-2022

محاوّر أجندة السياسات الوطنية	أولويات أجندة السياسات الوطنية	سياسات أجندة السياسات الوطنية	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية UNDAF	خطة الاستجابة الإنسانية HRP
المحور الأول: الطريق نحو الاستقلال	الأولوية الوطنية 1.1: إنهاء الاستعمار وإقامة الدولة المستقلة	تصعيد الجهود وطنياً ودولياً لإنهاء الاستعمار	المخرج 1.1: تزايد استخدام آليات حماية حقوق الإنسان في مساءلة إسرائيل عن التزاماتها بموجب القانون الدولي	قطاع التعليم 1: تحسنت قدرة قطاع التعليم على الإبلاغ عن الانتهاكات وتوثيقها والدعوة لتعزيز المناصرة وآليات الاستجابة
		تفعيل آليات مساءلة الاستعمار		
المحور الثاني: الإصلاح وتحسين جودة الخدمات العامة	الأولوية الوطنية 2.1: الوحدة الوطنية	تحقيق وحدة الأرض ووحدة الشعب الفلسطيني	المخرج 2.1: سيادة الهوية الوطنية الفلسطينية بقوة	
			المخرج 3.1: الظروف والحدود الجيو-سياسية المجزأة للأراضي الفلسطينية المحتلة تم إصلاحها	
		تجسيد الممارسة الديمقراطية في دولة فلسطين	المخرج 1.2: دولة فلسطينية ملتزمة بمنهج ديمقراطي شامل وحوكمة تضمن تمثيل الناس	
المحور الثالث: التنمية المستدامة	الأولوية الوطنية 3.1: تعزيز المكانة الدولية لدولة فلسطين	تعزيز المشاركة في المنظومة الدولية		
		6 تعزيز العلاقات الثنائية لدولة فلسطين		
المحور الثالث: التنمية المستدامة	الأولوية الوطنية 1.2: حكومة مستجيبة للمواطن	تعزيز استجابة الهيئات المحلية للمواطن	المخرج 3.2: جميع الفلسطينيين واثقون من قدرة الدولة على الاستجابة لاحتياجاتهم وقدرتها على القيام بوظائفها على الصعيدين الوطني ودون الوطني	
		الارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطن		
المحور الثالث: التنمية المستدامة	الأولوية الوطنية 2.2: حكومة فعالة	تعزيز المساءلة والشفافية		
		كفاءة وفعالية إدارة المال العام		
المحور الثالث: التنمية المستدامة	الأولوية الوطنية 1.3: تحقيق الاستقلال	بناء مقومات الاقتصاد الفلسطيني المستقبلي	المخرج 3.1: قطاعات إنتاجية فلسطينية أكثر	

خطة الاستجابة الإنسانية HRP	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية UNDAF	سياسات أجندة السياسات الوطنية	أولويات أجندة السياسات الوطنية	محاور أجندة السياسات الوطنية
	تنوعا وبمعدلات نمو أعلى	توفير بيئة استثمارية ملائمة	الاقتصادي	
		تعزيز الصناعة الفلسطينية		
	النتيجة 3.2: فلسطينيون يتمتعون بقدرة أكبر على الوصول لفرص العمل اللائق المنتجة	توفير فرص عمل لائقة للجميع		
نتيجة المأوى 1: ضمان توفر المأوى الملائم للنساء والفتيات والفتيان والمسنين كحد أدنى	المخرج 4.2: جميع الفلسطينيين، ولا سيما الفئات الأكثر ضعفاً، لديهم القدرة على الوصول إلى نظام حماية اجتماعية موحد ومتكامل ومستجيب للصددمات	الحد من الفقر	الأولوية الوطنية 2.3: العدالة الاجتماعية وسيادة القانون	
النتيجة 2 - الأمن الغذائي: الأسر التي تعاني من ضعف الوصول إلى الغذاء قادرة على تلبية احتياجاتها الغذائية الأساسية		دعم الحماية الاجتماعية		
نتيجة المأوى 2: التخفيف من أثر النزوح على الفلسطينيين بعد الصراع أو الهدم من خلال استمرار الوصول إلى حلول لمشاكل المأوى				
نتيجة المأوى 3: التخفيف من مخاطر وتأثير النزوح بسبب الكوارث الطبيعية أو الصراع من خلال التأهب والتدخلات المناسبة لتوفير المأوى في الحالات الطارئة				
نتيجة 3- التعليم: جميع ذوي العلاقة (الآباء والأمهات والمجتمعات والأطفال) اقدر على التكيف والاستجابة للكوارث والحالات الطارئة من خلال الحد من أخطار الكوارث لا سيما في المناطق المعرضة لمخاطر حدوث انتهاكات تتعلق بالتعليم والكوارث الطبيعية				
نتيجة 1- التنسيق: دعم المؤسسات الفاعلة في				

محاور أجندة السياسات الوطنية	أولويات أجندة السياسات الوطنية	سياسات أجندة السياسات الوطنية	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية UNDAF	خطة الاستجابة الإنسانية HRP
				المجال الإنساني وآليات التنسيق لضمان آليات تأهب فعالة والاستجابة
				نتيجة التنسيق 2: الدعوة إلى ضمان حصول الفلسطينيين الضعفاء على الحماية والمساعدة الضروريتين.
		تعزيز وصول المواطنين للعدالة	المخرج 2.2: جميع المواطنين الفلسطينيين يتمتعون بالأمن والعدالة وإنفاذ القانون وحماية حقوق الإنسان	نتيجة الحماية 1: زيادة احترام القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان والمساءلة عن الانتهاكات
		تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	المخرج 4.2: مؤسسات الدولة تشجع وترصد المساواة بين الجنسين وتطبق سياسية عدم التمييز بين الجميع	نتيجة 3- الحماية: الضحايا والناجين من العنف الجنسي لديهم القدرة على الوصول إلى استجابة على عدة قطاعات.
		شبابنا، مستقبلنا		
	الأولوية الوطنية 3.3: تعليم جيد وشامل للجميع	تحسين نوعية التعليم في المرحلة الابتدائية والثانوية من التعليم إلى العمل	المخرج 1.4: حصول السكان الفلسطينيين خاصة الضعفاء على خدمات ذات جودة عادلة وشاملة وأمنة للجميع.	النتيجة التعليمية 2: الأطفال الضعفاء في قطاع غزة والقدس الشرقية وال الضفة الغربية يحصلون على خدمات تعليمية آمنة وشاملة للجميع.
	الأولوية الوطنية 4.3: رعاية صحية شاملة ذات جودة ومتاحة للجميع	توفير خدمات الرعاية الصحية الشاملة للجميع		النتيجة 1 - الصحة والتغذية: الفئات المهمشة في قطاع غزة والقدس الشرقية وال الضفة الغربية يحصلون على خدمات صحية بأسعار ميسرة.
		الارتقاء بصحة المواطن ورفاهيته		
	الأولوية الوطنية 5.3: مجتمع قادر على الصمود والتنمية	توفير الأمن والأمان للوطن والمواطن وتعزيز سيادة القانون		نتيجة 2 - الحماية: الحد من وإيقاف العنف الناجم عن الاحتلال الصراخ.
		توفير الاحتياجات الأساسية للتجمعات السكانية	المخرج 3.3: بنية تحتية فلسطينية، وموارد طبيعية وثقافية تستخدم وتدار بشكل أكثر استدامة	نتيجة المياه والصرف الصحي والنظافة العامة 1 - : فرص وصول متكافئة لخدمات المياه والصرف الصحي والنظافة العامة الأساسية بما يضمن سلامة وكرامة جميع المستفيدين وغير المستفيدين بشكل غير كافي من هذه الخدمات والفئات الأكثر تهميشاً من الفلسطينيين القابعين

خطة الاستجابة الإنسانية HRP	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية UNDAF	سياسات أجندة السياسات الوطنية	أولويات أجندة السياسات الوطنية	محاور أجندة السياسات الوطنية
تحت الاحتلال في قطاع غزة والضفة.				
نتيجة 3- الأمن الغذائي: آلية تنسيق محسنة لمستوى الجاهزية والمناصرة وتنفيذ الأنشطة ومشاركة المعلومات.				
		ضمان البيئة المستدامة		
		حماية الهوية والتراث الثقافي الفلسطيني		
نتيجة 1- الأمن الغذائي: استعادة صمود وتعزيز الطاقة الإنتاجية للأسر المهشمة وحماية سبل العيش	المخرج 3.4: المنتجون الأكثر ضعفاً يستفيدون من التنمية القائمة على السوق	النهوض بالزراعة وبالمجتمعات الريفية		
نتيجة 2- الصحة والتغذية: الفئات الضعيفة في الضفة الغربية وقطاع غزة أقدر على التكيف مع الكوارث القائمة والمحتملة من صنع الإنسان أو الطبيعة	المخرج 4.3: المجتمعات والمؤسسات الفلسطينية الضعيفة مجهزة بشكل أفضل للتعامل مع التهديدات والصدمات التي طال أمدها			
نتيجة 2- تعزيز القدرة على الاستجابة لمتطلبات المياه والنظافة الصحية للتكيف مع الحالات الطارئة والتهديدات والصدمات الحديثة والمستديمة.				

المصادر:

- فريق الأمم المتحدة القطري- الأراضي الفلسطينية المحتلة (2016). التحليل/التقييم القطري المشترك 2016: لكي لا يترك أحد خلف الركب- نظرة إلى الضعف والحرمان الهيكلي في فلسطين"، 2016.
- الفريق القطري الإنساني- الأراضي الفلسطينية المحتلة (2016). خطة الاستجابة الإنسانية: كانون الثاني/ كانون أول 2017.
- الفريق القطري للأمم المتحدة- الأراضي الفلسطيني المحتلة (2017). إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية (UNDAF) 2018-2022 لدولة فلسطين.

3-4 تحليل الإطار القانوني الناظم للأمن الغذائي

3-4-1 التشريعات المحلية والقوانين الدولية

تفتقر المنظومة القانونية الفلسطينية إلى نصوص صريحة حول حماية الحق في الغذاء، أي ليس هناك من قوانين محددة تضمن حق الإنسان الفلسطيني بالأمن الغذائي والتغذوي. إلا أن المادة (10) من القانون

الأساسي لعام 2003 تنص على ضرورة حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتحت السلطة الوطنية الفلسطينية على أن تبدأ العمل دون إبطاء على الانضمام لعضوية المعاهدات والمواثيق الدولية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان. في حين أن وجود بيئة نظيفة يضمن بقاء الحياة على وجه الأرض واستمرار وجود جميع الكائنات الحية من نباتات وحيوانات ومياه، تنص المادة (33) من نفس القانون على أن توفر بيئة متوازنة نظيفة هو إحدى حقوق الإنسان ويعد الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث من أجل أجيال اليوم والمستقبل واجباً وطنياً. وفقاً لهذه المادة، فإن القانون الأساسي يعترف ضمناً بالحق في غذاء كاف مستنداً لمواثيق حقوق الإنسان، حيث يشكل الحق بالغذاء حقاً أساسياً وفقاً للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان كما هو مبين تالياً.

يعترف القانون الدولي صراحة بحق الإنسان في الغذاء بوصفه حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، ويربطه بضمان كرامة الإنسان. وتنص المادة (25) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: 1- لكل إنسان الحق في مستوى معيشي ملائم للصحة ورفاهه الشخصي ولأسرته، بما في ذلك الغذاء والملبس والسكن والرعاية الطبية والاجتماعية اللازمة والخدمات، والحق في الأمن الغذائي في حالة البطالة أو المرض أو العجز أو موت المعيل (ترمل) أو الشيخوخة أو غير ذلك من أسباب فقدان سبل العيش نتيجة ظروف خارجة عن إرادته.²⁵ وعلاوة على ذلك، فإن مقدمة اتفاق باريس حول التغير المناخي تشير تحديداً إلى "الحفاظ على الأمن الغذائي والقضاء على الجوع، وضعف نظم إنتاج الأغذية من الآثار السلبية لتغير المناخ". كما يشير الاتفاق إلى مجموعة من القضايا المركزية في القطاع الزراعي وحماية إنتاج الأغذية.

وتلزم المادة 1.11 من الميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدول الأعضاء بالاعتراف "بحق كل شخص بمستوى معيشي لائق له ولأسرته، بما في ذلك الحصول على ما يكفي من الغذاء والملبس والسكن، وتحسين الظروف المعيشية بشكل متواصل". وتحت هذه المادة أيضا الدول الأعضاء على اتخاذ الخطوات المناسبة لضمان التمتع بهذا الحق، بما في ذلك التعاون الدولي. واعترافاً بالحق الأساسي لكل إنسان في التحرر من الجوع، تلزم المادة 11-2 من الميثاق نفسه، الدول بأن تتخذ، منفردة ومن خلال التعاون فيما بينها، التدابير اللازمة، بما في ذلك برامج محددة لتحقيق ما يلي: 1) تحسين طرق إنتاج الأغذية وحفظها وتوزيعها عن طريق الاستفادة الكاملة من كافة الوسائل الفنية والعلمية من خلال نشر المعرفة بمبادئ التغذية وعن طريق تطوير أو إصلاح النظم الزراعية بطريقة تحقق أقصى قدر من الفعالية في تنمية الموارد الطبيعية واستخدامها؛ و 2) ضمان التوزيع العادل للإمدادات الغذائية

²⁵ انظر المادة (6) من الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية؛ المادتين (24 و 27) من ميثاق حقوق الطفل؛ المادتين (12 و 14) من ميثاق محاربة جميع أشكال العنصرية ضد النساء؛ ميثاق المساعدات الغذائية، 1999، الميثاق الدولي حول القضاء على الجوع وسوء التغذية، 1974، الميثاق الدولي حول التغذية، 1992، الإعلان حول الحق بالتنمية، المعتمد في قرار الأمانة العامة 128/41، 4 كانون أول 1986. قرار 171/51، 1996 - الغذاء والتنمية الزراعية المستدامة <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Standards.aspx>

العالمية وفق الحاجة. وهذه المبادئ والاعتبارات ذات أهمية متساوية في حالة قضايا الغذاء والتغذية الفلسطينية، وتتفق مع الأهداف الأساسية لسياسات وبرامج الأمن الغذائي في حالة الصراع أو السلام أو التدهور الاقتصادي أو النمو.

وتقر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم 12 بأهمية كفاية واستدامة توافر الأغذية وإمكانية الحصول عليها، وتحدد أيضا الالتزامات التي يتوجب على الدول الأعضاء الالتزام بها من أجل إنفاذ الحق في الغذاء الكافي على المستوى الوطني (الأمم المتحدة، 1999). وتشمل هذه الالتزامات: الالتزام باحترام الوصول إلى الغذاء الكافي - الأمر الذي يقتضي ألا تتخذ الدول الأطراف أي تدابير تؤثر سلبا على هذه القدرة؛ الالتزام بالحماية، الذي يقتضي اتخاذ الدولة تدابير لضمان عدم قيام أفراد أو مؤسسات بحرمان أفراد آخرين من حصولهم على الغذاء الكافي؛ الالتزام بالتمكين، يعني أنه يجب على الدولة أن تشارك بهمة في الأنشطة التي تهدف لتعزيز وصول الأفراد للموارد والوسائل الكفيلة بضمان سبل الرزق، بما في ذلك الأمن الغذائي. ومن الواضح والمؤكد، أن التزامات إسرائيل بخصوص جميع ما سبق، وهي القوة المحتلة، تفوق وتتجاوز التزامات السلطة الفلسطينية نظرا لمحدودية سيادة الأخيرة، بل إن هذا يطرح تساؤلاً يتوجب الإجابة عليه: على عاتق من يتوجب أن يقع التزام ضمان أمن الأسر الفلسطينية والأمن الغذائي الكلي؟. فعندما يكون هناك فرد أو مجموعة غير قادرة، لأسباب خارجة عن إرادتها، على التمتع بالحق في الغذاء الكافي ضمن ما هو متاح من وسائل، على الدول الالتزام بتوفير هذا الحق (فوراً). وينطبق هذا الالتزام أيضاً على ضحايا الكوارث الطبيعية أو كوارث أخرى (الأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي الاجتماعي، 1999).

إن فشل تطبيق المواثيق الدولية التي تهدف لضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعب الفلسطيني تحت الاحتلال يجب أن يبقى في طليعة سلم الأولويات عند تصميم استجابة السلطة الفلسطينية والاستجابات الدولية لانعدام الأمن الغذائي في فلسطين. وهذا ينطبق أيضاً على الأمن الغذائي، خاصة وأن إسرائيل وحدها تسيطر على تدفق المواد الغذائية إلى فلسطين (الواردات الغذائية). ومع ذلك، فإن السلطة على ارض الواقع هي الجهة المسؤولة فعلياً، لا سيما في حالات الطوارئ الناجمة عن عوامل بفعل الطبيعية أو الإنسان. وجميع الحالات المرتبطة بأفعال الاحتلال، بشكل مباشر أو غير مباشر بوصفه السلطة الفعلية، تعتبر من مسؤولياته.

وإقراراً منها باستمرار انعدام الأمن الغذائي في جميع أنحاء العالم، عينت الأمم المتحدة (مجلس حقوق الإنسان) مقرراً خاصاً للحق في الغذاء لرصد حالة الحق في الغذاء في جميع أنحاء العالم، وللقيام بزيارات للدول، والتواصل مع الدول وغيرها من الأطراف المعنية فيما يتعلق بحالات انتهاك الحق في الغذاء التي تم الإبلاغ عنها (مجلس حقوق الإنسان، 2007).

3-4-2 معالجة القوانين الوطنية لمفهوم الأمن الغذائي

إن تنفيذ الإجراءات التي تنص عليها القوانين السارية التي تم مراجعتها في هذه المراجعة، تنفيذاً صحيحاً وتاماً، يمكن أن يدعم حالة الأمن الغذائي في فلسطين، شريطة أن تصبح اللوائح اللازمة والقرارات المتعلقة نافذة المفعول.

وبشكل عام، فإن الأحكام الواردة في المرسوم بقانون رقم 12 لسنة 2013 بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية تعتبر منصفة وضرورية في السياق الفلسطيني المحفوف بالمخاطر. ولكن هذه لن تكون قابلة للتطبيق قبل إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات التي تمر بموجبها، حيث أن القانون أذن لمجلس هذا الصندوق بالحق في إصدار تشريع ثانوي مثل تحديد أنواع المخاطر والأضرار الزراعية القابلة للتعويض، ومعايير وآليات التعويض، وأنواع المخاطر المؤمن عليها، وشروط التأمين بأنواعها وأشكالها، والأقساط التي يجب أن يدفعها المزارعون، ومبادئ حساب التعويضات عن الأضرار، ومبادئ تقدير قيمة المحاصيل، وغيرها. وفي جميع الحالات، ينبغي أن تكون أقساط التأمين ميسورة التكلفة لتشجيع جميع المزارعين على الانخراط في هذا النوع من التأمين. ولا ينبغي حرمان المزارع من التعويضات المستحقة بسبب الكوارث البيئية حتى وإن لم تكن التعويضات مشمولة في بنود العقد.

يلزم قانون الزراعة رقم (2) للعام 2003 - مادة 9/2 وزارة الزراعة بالعمل على تعزيز وضع الأمن الغذائي من أجل تحقيق أهداف هذا القانون. ويتطرق نفس القانون لعدة مسائل متعلقة بالأمن الغذائي، منها: الثروة الزراعية، ومصادر المياه، والتصحر، والنباتات، والموارد الطبيعية، والتنوع الزراعي والحيواني، والاستخدام المستدام للموارد ومصائد الأسماك... الخ. وتحقيقاً لأهداف هذا القانون ومن أجل ضمان استغلال الموارد الزراعية بطريقة مستدامة، تحدد المادة (3) من القانون مجموعة من التدابير تشمل إنشاء صندوق تعويض المزارعين عن الكوارث الطبيعية²⁶ وبنك إقراض زراعي يحتمل لقوانين خاصة.²⁷ وقد تم إصدار قانون صندوق تعويض المزارعين في عام 2013، وقد أنشئ مؤسسة الإقراض مؤخرًا.²⁸

وبشكل عام، فإن الأحكام الواردة في القرار بقانون رقم (12) لسنة 2013 بشأن صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية تعتبر عادلة وضرورية في السياق الفلسطيني المحفوف بالمخاطر. إلا أنه لن يكون بالإمكان وضعها حيز التنفيذ قبل إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات التي تطبق بموجبها، حيث أن القانون

²⁶ انظر قرار بقانون رقم (12) عام 2013 المتعلق بصندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية. حيث أنشأ وفقاً لهذا القانون صندوق مستقل مخصص بالتعويضات عن الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية والتأمينات الزراعية. وهناك حسابين للصندوق: حساب خاص بالتعويضات عن الكوارث الطبيعية وحساب آخر خاص بالتأمينات الزراعية بكافة أشكالها. ويشرف مجلس الوزراء على عمل الصندوق ويخصص له مخصصات سنوية تشغيلية وتطويرية ضمن بنود الموازنة العامة السنوية.

²⁷ قرار بقانون رقم (8) عام 2015 الخاص بالمؤسسة الفلسطينية للإقراض الزراعي.

يخول مجلس إدارة الصندوق بإصدار تشريعات ثانوية تحديد أنواع المخاطر والأضرار الزراعية الممكن تعويضها، ومعايير وآليات التعويض، وأنواع المخاطر المؤمن عليها، وشروط التأمين بأنواعه وأشكاله، والأقساط التي يجب أن يدفعها المزارعون، ومبادئ حساب التعويضات عن الأضرار، ومبادئ تقدير قيمة المحاصيل، وغيرها. وفي جميع الحالات، ينبغي أن تكون أقساط التأمين منخفضة التكلفة لتشجيع جميع المزارعين على الانخراط في هذا النوع من التأمين. كما لا ينبغي حرمان المزارع من التعويضات المستحقة بسبب الكوارث البيئية حتى وإن لم تنص بنود العقد على تقديم هذه التعويضات.

لغاية اليوم لم يتم صندوق درء المخاطر والتأمينات الزراعية بالتعامل مع الأضرار الممكن تعويضها. وهذا وضع لا بد من معالجته بفعالية حتى لا يعيق عمل المزارعين أو يحبطهم. فلا يزال يتعين إصدار أو مراجعة جميع التشريعات الثانوية اللازمة لعمل هذا الصندوق، كما لم يتم مراجعة أو تطوير الآلية الحالية بشأن الرسوم الجمركية وريديات الضرائب، بالنسبة للمنتجين المستفيدين وفقاً للقوانين المعمول بها، مما من شأنه تسريع عملية الاسترداد.

وفي قرار آخر ذا صلة، ينظم قرار مجلس الوزراء رقم (243) لعام 2005 حول حماية الأسماك، مهنة الصيد والتراخيص واستيراد وتصدير وتسويق الأسماك من أجل تعزيز مساهمة مصائد الأسماك وتربية الأسماك في تعزيز الأمن الغذائي (المادة 8/2).

أما بالنسبة للإطار القانوني الذي يؤثر على الصناعات الغذائية، فإن المادة رقم 16 الواردة في القرار بقانون الصناعة رقم (10) لسنة 2011، تعفي المنشآت الصناعية كلياً أو جزئياً من الرسوم الجمركية على واردات الآلات والمعدات وقطع الغيار تماشياً مع لائحة تعليمات يتوجب أن يصدرها مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الاقتصاد الوطني. كذلك، تنص المادة 17 من القانون على أنه يحق لمجلس الوزراء أن يصدر لائحة تعليمات، بناء على توصية من الوزير والهيئات المختصة، لتحديد أسعار خاصة للمياه والكهرباء والوقود المستخدمة لأغراض صناعية في المنشآت الصناعية. أما المادة 1/18 فتتيح منح إعفاءات وامتيازات إضافية يحددها وزير الاقتصاد الوطني للمنشآت الصناعية التي تنتج سلعاً للاستهلاك المحلي ذات جودة منافسة للسلع المستوردة من نفس الصنف. وتناولت المادة 19 من نفس القانون، الوزير بإصدار القرارات اللازمة لحماية المنتجات الوطنية. ويجري حالياً مراجعة مشروع قانون بشأن حماية الإنتاج الفلسطيني، بما في ذلك الصناعات، والذي قد يساهم في تشجيع الصناعات الغذائية الناشئة، وهي خطوة هامة من حيث تحقيق التنمية الصناعية الشاملة ومن حيث ضمان استقرار أكبر في تصنيع الأغذية الفلسطينية والاكتفاء الذاتي. كما ينظم مشروع القانون الإجراءات والتدابير لمكافحة الإغراق والدعم الحكومي، والرسوم "التعويضية" الخاصة لتعويض دعم صادرات الشركاء التجاريين، بالإضافة إلى التدابير الطارئة للحد من الواردات بشكل مؤقت، والمصممة "لحماية" الصناعات المحلية.

بالنسبة لقانون الصحة العامة رقم (20) لعام 2004، فلا يوجد إشارة صريحة لمسألة الأمن الغذائي؛ إلا أنه يتطرق، إلى حد ما، لقضايا سلامة الأغذية، كما هو مبين أدناه.

وبالمثل، لا توجد إشارة إلى الأمن الغذائي في المرسوم بقانون المياه رقم (14) لعام 2014، الذي له أهمية غير مباشرة لاستراتيجيات الإنتاج الزراعي والغذائي، فضلاً عن اعتبارات الصحة العامة. ويهدف القانون إلى تطوير وإدارة الموارد المائية في فلسطين وزيادة قدرتها وتحسين جودتها والمحافظة عليها وحمايتها من التلوث والنضوب وتحسين مستوى خدمات المياه من خلال تنفيذ الإدارة المتكاملة والمستدامة للموارد المائية (المادة 2). وينظر القانون في جميع الموارد المائية في الأراضي الفلسطينية، ويمنح سلطة المياه سلطة إدارة هذه الموارد بطريقة تكفل العدالة والكفاءة في التوزيع (المادة 3).

كذلك، لا يوجد إشارة للأمن الغذائي في القرار بقانون المياه رقم (14) لسنة 2014، والذي يرتبط بشكل غير مباشر باستراتيجيات الزراعة وإنتاج وتطوير وحفظ الغذاء، واعتبارات تتعلق بالصحة العامة. يهدف القانون للمحافظة على وإدارة المصادر المائية في فلسطين، وزيادة طاقتها وتحسين نوعيتها وحفظها وحمايتها من التلوث والاستنزاف وتحسين ورفع مستوى تقديم الخدمات المائية من خلال تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة والمستدامة لمصادر المياه (المادة 2). ويعتبر القانون جميع مصادر المياه الموجودة في فلسطين ملكاً عاماً، ويعطي لسلطة المياه الحق بإدارة هذه المصادر بما يضمن العدالة والكفاءة بالتوزيع (مادة 3).

أما المادة (5) من القانون فتكفل حق كل مواطن في الحصول على احتياجاته من مياه الشرب ذات الجودة المناسبة لاستعماله بأسعار موحدة وثابتة وفقاً لنظام تعرفه يصدر عن مجلس الوزراء. كما يحدد القانون أنه على مقدمي خدمات المياه أن يقوموا باتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان هذا الحق، ووضع الخطط اللازمة لتطوير هذه الخدمات بما ينسجم والسياسة المائية العامة (المادة 5 والمادة 35). أما قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2013 بنظام تعرفه المياه فيحدد منهجية احتساب التعرفة، فيما يقوم مقدمو خدمات المياه والصرف الصحي بتحديد الأسعار مقابل الخدمات التي يقدمونها بما يتماشى مع المنهجية، أخذين بعين الاعتبار اعتبارات تتعلق بالعدالة الاجتماعية والقدرة على تحمل التكلفة. أما المادة (8) من القانون فتحدد مسؤوليات سلطة المياه، التي يتوجب أن تسعى لتحقيق التوزيع العادل والاستخدام الأمثل لضمان ديمومة المصادر المائية الجوفية والسطحية. أما المادة (50) فتلزم السلطة بالتعاون مع الجهات المختصة والمشاركة في إعداد الآليات الخاصة بإدارة الأزمات عند حدوث جفاف أو فيضانات أو أوبئة بسبب المياه أو تلوث عام.

فيما يتعلق بموضوع التغذية، فقد أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (14) لسنة 2011 بنظام مهنة التغذية. ووفقاً لهذا القرار فإنه يمنع على أي شخص ممارسة مهنة التغذية ما لم يكن حاصلاً على ترخيص بمزاولة هذه المهنة من وزارة الصحة. ويحدد القرار في نصه مجموعة من الشروط ومتطلبات الترخيص. إلا أنه في

نص القرار لا يوجد ما يربط ما بين التغذية والأمن الغذائي ولا إشارة إلى قواعد موضوعية أو منهجية من شأنها تنظيم هذه المهنة كما يجب.

أما فيما يتعلق بموضوع توريد المواد الغذائية في الحالات الطارئة، فيقوم مشروع قانون "إدارة مخاطر الكوارث" بإعطاء صلاحية وسلطة تنسيق المساعدات العينية والمنح الدولية للمركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث"، الذي أنشئ مؤخراً بناء على قرار من مجلس الوزراء، تحت إشراف رئيس الوزراء أو مندوبه المفوض.

3-4-3 تشريعات سلامة الأغذية على المستوى الوطني

من وجهة نظر قانونية، لن يتحقق الأمن الغذائي بالصورة المأمولة دون ترسيخ الحق في غذاء كافي، والذي يتعلق بحق الأفراد بالغذاء الآمن والمناسب. في فلسطين، يتكون الإطار القانوني لسلامة الأغذية بشكل أساسي من: قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004، قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003، قانون المقاييس والمواصفات الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000، قرار بقانون الصناعة رقم (10) لعام 2011، وقانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005. فلغاية اليوم لا يوجد قانون شامل لسلامة الغذاء، على الرغم من أنه تم مناقشة عدة مقترحات في عدة مراحل خلال السنوات الماضية. تتولى وزارة الصحة مسؤولية إصدار الموافقات على الواردات والصادرات والتحقق من انتشار الأوبئة ويعمل تحت جناحها لجنة عليا لسلامة الأغذية، أعضائها من مختلف الوزارات المعنية. وتشمل التشريعات المتعلقة بحماية الحيوانات والنباتات قانون الزراعة الذي يتناول القضايا المتعلقة بالحجر الزراعي وأعلاف الحيوانات والظروف الصحية للثروة الحيوانية والذبح والأسماك بالإضافة إلى العديد من التشريعات الفرعية بما في ذلك نظام مراقبة صحة الحيوان رقم (8) لعام 2010، قرار مجلس الوزراء رقم (383) لسنة 2005 بنظام مزارع الحيوانات، قرار مجلس الوزراء رقم (380) لسنة 2005 بنظام مفرخات الدواجن وقرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2010، بشأن نظام الحجز البيطري.

كما بينت المراجعة أن شذمة وتجزئ الإطار الناظم نتج عنه ازدواجية في لعب الأدوار والمهام بين جميع الجهات ذات العلاقة مما أثر على فعالية مراقبة، والسيطرة على وتنفيذ الإجراءات ذات العلاقة بسلامة الأغذية.

عملت وزارة الاقتصاد الوطني في الفترة الماضية مع الجهات المانحة الدولية والمؤسسات الوطنية العامة والخاصة على تحسين الوضع الراهن وإصلاحه. في 2014/8/26، أقر مجلس الوزراء السياسة الوطنية للجودة في فلسطين. ولضمان أن يتم تنفيذ هذه السياسة بسلاسة، قرر مجلس الوزراء في 2015/2/3 إنشاء لجنة توجيهية وطنية مسؤولة عن تنفيذ هذه السياسة برئاسة وزير الاقتصاد الوطني، وتشكل من ممثلين عن

بسن قوانين خاصة بالأمن الغذائي. في الأردن، على سبيل المثال، أصبح قانون الأغذية رقم (30) لعام 2015 نافذاً في 16 حزيران 2015. وقد أنشأ بموجب هذا القانون المؤسسة الأردنية للغذاء والدواء، والتي أصبحت السلطة الوحيدة المكلفة بالإشراف على سلامة ونوعية الأغذية المحلية والمستوردة في جميع مراحلها. وينص القانون على إنشاء لجنة فنية تابعة للمؤسسة المذكورة تتألف من أعضاء يمثلون عدة جهات ذات علاقة لوضع تعليمات فنية لجودة الأغذية وسلامتها وبعد ذلك للتجارة بالمواد الغذائية وإصدار تدابير خاصة بالرقابة والإشراف وإجراءات تقييم المخاطر (المادة 10). وينشئ القانون أيضاً لجنة عليا من أجل: اعتماد التعليمات والتدابير الصادرة عن اللجنة الفنية؛ ووضع الخطط والبرامج اللازمة لمراقبة جودة الأغذية وسلامتها؛ اعتماد طرق فحص واختبار المنتجات الغذائية وتدابير المطابقة؛ وحدد مختبرات للتحاليل المخبرية والتحليل (المواد 6، 8). يمنح القانون مؤسسة الغذاء والدواء الأردنية عدة صلاحيات منها: الرقابة والإشراف على تطبيق التدابير الصحية والتعليمات الفنية، بغض النظر عما إذا كان الغذاء المعني منتجا محليا أو مستوردا؛ حظر تداول أو استيراد أي طعام قبل أن يتم اختباره وثبوت أنه مناسب للاستهلاك البشري وبما يتفق مع شروط السلامة الصحية؛ والقيام بعمليات تفتيش في الأماكن التي يجري فيها تداول هذه الأغذية (المادة 4).

في مصر، يمنح القانون رقم 2017/1 المتعلق بإنشاء الهيئة القومية لسلامة الغذاء صلاحية حماية صحة المستهلكين ومصالحهم من خلال التأكد من أن المواد الغذائية المحلية والمستوردة يتم إنتاجها واستهلاكها وتوزيعها وتسويقها في مصر وفق معايير سلامة الأغذية وجودتها على النحو المنصوص عليه في التشريعات الوطنية. ويفحص هذا القانون نجد تشابها كبيرا بينه وبين القانون الأردني، باستثناء الهيكل التنظيمي للهيئة؛ في حالة القانون المصري تتوزع إدارة الهيئة على مجلس الأمناء ومجلس الإدارة والمدير التنفيذي، لذلك لا ينص القانون على إنشاء لجان محددة وفق القانون.³³

في لبنان، ينص قانون سلامة الغذاء رقم 2015/35 على إنشاء لجنة سلامة الأغذية. ويغطي القانون مختلف خطوات عملية إنتاج الأغذية. وتندرج مراقبة الأغذية ضمن اختصاص هذه اللجنة، مع وجود آلية تنسيق بين اللجنة والوزارات المختصة. ويشير القانون إلى الاتفاقات الدولية المتعلقة بسلامة الأغذية، خاصة الاتفاقات المتعلقة بالتدابير الصحية والصحة النباتية والعوائق الفنية أمام التجارة (TBT). وتعين اللجنة مجلس إدارة يتألف من سبعة أعضاء يعينهم مجلس الوزراء. وتضم مسؤوليات اللجنة وضع سياسة خاصة بسلامة الأغذية، وتقييم المخاطر، وعملية الاختبار، والمعايير والمقاييس الفنية المتعلقة بالأغذية

https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/PL_99-198.pdf .

انظر أيضا، قسم الأغذية والتوزيع العام، الهند، قانون الأمن الغذائي الوطني، 2013، <http://dfpd.nic.in/nfsa-act.htm> ؛ وقانون الأمن الغذائي

المحلي (حكومة نيو برونزويك، كندا) <http://www.gnb.ca/legis/bill/FILE/58/1/Bill-11-e.htm>

لمزيد من المعلومات حول القانون: <http://www.nfsa.gov.eg>

³³

ومبيدات الآفات الزراعية والأسمدة والعلف. ويتعين على جميع الوزارات والسلطات المختصة تقديم تقارير شهرية حول الانتهاكات المتعلقة بسلامة الأغذية.

كما ذكرنا سابقاً، لا يوجد منظومة قانونية ممنهجة ومتسقة خاصة بالأمن الغذائي في فلسطين. إلا أنه يمكن أن يفهم من التشريعات الفرعية المتعددة التي تطرقت لموضوع الأمن الغذائي، والتي سبق وأشير إليها، أن كل هيئة تنظيمية من هذه الهيئات لديها صلاحية عامة تخولها العمل في مجال اختصاصها في قطاع الأمن الغذائي. وهذا يعني أنه لا يوجد ما يمنع هذه الهيئات من وضع خطط عمل تتصدى لمشكلة الأمن الغذائي، خاصة وأن غالبية هذه القوانين لا تتطرق بشكل مباشر لمسألة الأمن الغذائي. وقد يكون هذا الفراغ القانوني مفيداً في هذه الحالة، إذ يمكننا تفسيره قانونياً على أنه تفويض ضمني لكل هيئة بمعالجة هذه القضية.

من المسائل الرئيسية التي لم تعالج في التشريعات الوطنية؛ الإدارة التنفيذية وآليات التنسيق بين مختلف الهيئات، وهي مسألة هامة جداً للتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن حالة عدم اليقين القانوني من ناحية وجود نظام قانوني وطني يغطي مسائل الأمن الغذائي. على سبيل المثال، تشرف وزارة الاقتصاد الوطني على التجارة، بما في ذلك التجارة بالمواد الغذائية، وتتولى مديرية حماية المستهلك في الوزارة مسؤولية تطبيق قانون حماية المستهلك لعام 2005، بما في ذلك مراقبة السوق، وهو ما يتعارض مع الصلاحية الممنوحة قانوناً لوزارة الصحة بمراقبة السوق ومكافحة المخاطر الصحية الناجمة عن المنتجات التي يتم تداولها في الأسواق. كما تضطلع وزارة الزراعة بمهام مماثلة في نطاق اختصاصها. بالإضافة إلى ذلك، فإن مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية مخولة بإعداد واعتماد المواصفات والمقاييس الخاصة بالجودة وتطبيقها على المنتجات.

ينطوي تداخل الصلاحيات والمسؤوليات بين الهيئات المختلفة، وهو ما أكدته المشاورات المكثفة مع أصحاب المصلحة التي تم إجرائها لأغراض هذه المراجعة. بناء على ذلك، هناك حاجة لآلية تنسيق فعالة بين جميع الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة؛ تحدد بوضوح إجراءات العمل لكافة الأبعاد المتعلقة بالأمن الغذائي كعملية موحدة ومستدامة؛ وتحدد أدوار الهيئات العامة، والمنظمات غير الحكومية بما فيها نقابات العمال وجمعيات حماية المستهلك والوكالات والمنظمات الدولية.

3-5 سوء التغذية ودور الحكومة في معالجة الثغرات على مستوى الأمن التغذوي

حددت وزارة الصحة في سياسة واستراتيجية التغذية الوطنية (وزارة الصحة، 2008) عدداً من الأهداف والاستراتيجيات للتخفيف من آثار سوء التغذية، تشمل: تنوع النظام الغذائي، تدعيم المواد الغذائية

بالمكملات الغذائية (المغذيات الدقيقة) لمواجهة مشكلة نقص المغذيات، وللتأكد من توفير الاحتياجات التغذوية للسكان الأكثر عرضة لخطر نقص المغذيات (النساء والأطفال مثلاً)، والدعوة إلى استهلاك نظام غذائي متوازن من حيث الكمية والنوعية، وتحسين مستوى التواصل والتنسيق بين ذوي العلاقة، بناء قدرات إدارة التغذية، وزيادة الوعي التغذوي في المجتمع الفلسطيني. وتتعدد الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف بين تحديد الاحتياجات التغذوية من خلال النظام الوطني لمراقبة التغذية، ووضع استراتيجيات لمنع نقص المغذيات الدقيقة ومعالجتها مثل تدعيم الدقيق وإضافة المكملات الغذائية، ومكافحة السمنة والأمراض غير السارية ذات العلاقة المتصلة بالتغذية وتشجيع الرضاعة الطبيعية ووسائل الفطام المناسبة، ومراقبة نمو الأطفال، وإدارة حالات سوء التغذية الشديدة، واتخاذ تدابير تتعلق بتعزيز سلامة الأغذية وجودتها.

كما أشارت الاستراتيجية في الجزء الخاص بالأهيات وحديثي الولادة، إلى ضرورة تناول النساء الحوامل خلال فترة الحمل والأشهر الثلاثة الأولى ما بعد الولادة للمكملات الغذائية من المغذيات الدقيقة كحمض الفوليك والحديد بالإضافة إلى إعطاء الرضع (من عمر يوم لغاية 12 شهراً) فيتامين "أ" و"د". ولتوسيع نطاق التدخلات التي تستهدف مكافحة سوء التغذية، اتبعت وزارة الصحة استراتيجيات أكثر شمولية يمكن أن تصل إلى جمهور أوسع. فقامت في عام 2006 بوضع برنامج لتدعيم الدقيق، اشتمل على إضافة عشر مغذيات دقيقة للدقيق، وهي الثيامين "ب 1"، والريبوفلافين "ب 2"، والنياسين "ب 3"، وبانتوثينيك أسيد "ب 5" وفيتامين البيريدوكسين "ب 6"، والبيوتين "ب 7"، وفيتامين الكوبالامين "ب 12"، وحمض الفوليك، والحديد، والزنك، وفيتامين "أ" و"د". على الرغم من تطبيق هذا النهج الشامل الذي يصل إلى قاعدة جماهيرية واسعة من خلال دعم منتج غذائي واسع الاستهلاك بمجموعة من المغذيات الدقيقة، لا تزال البيانات تظهر وجود نقص بالفيتامينات المذكورة سابقاً. حيث يبين مسح المغذيات الدقيقة الفلسطيني درجة التزام أصحاب المخازن بتدعيم الدقيق، حيث أظهر المسح أن 41% فقط من إجمالي العينات التي خضعت لاختبار نسبة الحديد في الضفة الغربية و2% في قطاع غزة كانت مدعمة بشكل كافي. وللتحقق ما إذا كان الوسيط (الخبز) مدعماً، تم إجراء المزيد من الاختبارات لعينات من الخبز، وتبين أن 44% (n=1070) من عينات الخبز التي تم فحصها في الضفة الغربية كانت تحتوي على الحديد، بينما كانت النسبة 51% في قطاع غزة (n=604) (وزارة الصحة واليونيسيف، 2013).

كذلك استخدمت وزارة الصحة الملح المعالج باليود في عام 1996، بإضافة يوديد البوتاسيوم إلى ملح الطعام المنتج محلياً/المعبأ لتوفير اليود ومنع تضخم الغدة الدرقية. وكانت عملية معالجة الملح باليود من الخيارات المفضلة، إذ يعتبر استخدامه شائعاً بين الفلسطينيين. ولتقييم ما إذا كانت كمية اليود بالملح كافية وتقع ضمن المستويات الإلزامية لدعم اليود، أي ما بين 35-55 ملجرام/كغ من الملح، قامت الوزارة باختيار عينة من الفحوصات الموثقة في مسح المغذيات الدقيقة لدولة فلسطين، وقد تبين أن جميع العينات التي تم

فحصها كانت مدعمة بالبيود بنسبة 9% في الضفة الغربية و3% قطاع غزة (وزارة الصحة واليونيسيف، 2013). وخلص التقرير إلى أن فلسطين تحتاج إلى مقاييس فحص أفضل لليود في الملح، وإلى رقابة وإشراف أكثر دقة لضمان أن العملية تتم بالطريقة الصحيحة.

وضمن هذه المساعي، على المنظمات غير الحكومية الوطنية ومؤسسات القطاع الخاص أن تلعب دوراً تنفيذياً رئيسياً، للتأكد من أن المخازن والمصانع (القطاع الخاص) ملتزمة بالتعليمات المتعلقة بتدعيم الملح والدقيق. بالإضافة إلى ذلك، لا تقوم المنظمات غير الحكومية الصحية المحلية بحملات تثقيف صحي أو مشاريع إلا إذا اشترط التمويل المقدم من المانحين ذلك. إلا أنه من المهم مشاركة المنظمات غير الحكومية الوطنية والقطاع الخاص في أي برامج للتدخلات التغذوية نظراً لخبرتها الطويلة في أنماط الحياة لقاعدة جماهيرية واسعة، وقدرتها على الوصول إلى موارد المجتمع، وشبكة العلاقات الواسعة التي تتمتع بها مع مختلف السكان، من أجل منع الوفيات والإصابة بالأمراض المتصلة بالإفراط في التغذية. ويرغم أن برامج المساعدات الغذائية يمكن أن تساعد في الحد من الجوع، وتخفيف آثار الكوارث، وتوفير الغذاء لمن لا يستطيعون الوصول للغذاء، إلا أن ذلك وحده لا يضمن الحصول على تغذية سليمة تحافظ على صحة الإنسان وتمنع الإصابة بالأمراض، سواء للأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي أو للسكان عموماً.

وكما تظهر البيانات التي جمعت عن أنماط استهلاك الأغذية، لا يوجد فرق بين الأسر الآمنة وغير الآمنة غذائياً من حيث استهلاك المواد الغذائية الغنية بالطاقة مثل الدهون والكربوهيدرات. وكان المصدر الرئيسي للقمح بالنسبة لغالبية الأسر هو الطحين المكرر نظراً لشعبته بين السكان الفلسطينيين وتوافره تجارياً. ويؤثر نوع الدقيق الذي يتم تسويقه وتكريره بشكل عام على جودته من حيث محتواه التغذوي من الفيتامينات والألياف الغذائية. فالطحين المكرر يفتقر للألياف الغذائية والفيتامينات وغني بالسرعات الحرارية فقط، مما يجعله مصدراً للسرعات الحرارية الفارغة، أي مصدراً للطاقة فقط. أما المصدر الرئيسي الآخر للسرعات الحرارية بين الأسر فكان الزيوت؛ تعد الزيوت النباتية، بالرغم من أنها مستخرجة من النباتات، مصدراً غنياً بالسرعات الحرارية، فالدهون بشكل عام هي الأكثر غناً بالطاقة حيث هناك 9 سعرات حرارية/1غم من الدهون مقارنة بالكربوهيدرات والبروتينات التي توفر كلاهما 4 سعرات حرارية/1غم.

وعلى الرغم من أن الزيت مستخرج من النباتات، تقوم العديد من الأسر بقلي طعامها بالزيت النباتي، والذي إذا ما تم تسخينه لدرجات حرارة عالية، قد يتسبب بإطلاق مواد مسرطنة (بشكل أساسي الأكرولين). السكر هو السلعة الغذائية الثانية التي تستهلكها جميع الأسر بشكل يومي، مما يشير إلى أن السرعات الحرارية الفارغة ملازمة للنظام الغذائي المنزلي الفلسطيني مما يمكن أن يسهم في زيادة الوزن والسمنة، والعديد من الأمراض المزمنة. وبوجود أقل من 25% في المجتمع الفلسطيني يقومون بتمارين بدنية مكثفة، ومع انتشار

ارتفاع ضغط الدم، وزيادة الوزن والبدانة، يعتبر الإفراط في التغذية شكل من أشكال سوء التغذية المتجذرة في المجتمع الفلسطيني. تؤكد هذه الحقائق فقط على الإحصاءات المقلقة التي تشير إلى أن أكثر من 40% من الوفيات في فلسطين سببها أمراض القلب والأوعية الدموية.

لا تعتبر حصة استهلاك الأسر الفلسطينية من الفواكه والخضراوات كافية ولا تتوافق مع ما يوصى به تغذوياً بخمسة حصص يومياً. أي نظام غذائي بحصص منخفضة من الفواكه والخضراوات يمكن أن يزيد من خطر الإصابة بعدة أنواع من السرطان وأمراض القلب والأوعية الدموية، مع زيادة خطر السمنة. وكما يبين العرض السابق فالسكريات البسيطة (الأحادية) والحبوب المكررة والأغذية الغنية بالسعرات الحرارية الفارغة كالدهون والسكريات وغيرها من الأطعمة تستهلك بكثرة وتشكل عاملاً مساعداً على السمنة ومضاعفاتها، وبالتالي تزيد من خطر الإصابة بمجموعة كبيرة من الأمراض المزمنة. وتعد الفواكه والخضراوات مصدراً غنياً بالمغذيات الدقيقة (الفيتامينات والمعادن) مما يجعل المجتمع الفلسطيني معرضاً لخطر نقص المغذيات الدقيقة. بالنظر إلى أنماط الاستهلاك وحقائق أن التغذية في فلسطين غنية بالطاقة لا غنية بالمغذيات، فإن نتائج مسح المغذيات الدقيقة لدولة فلسطين غير مفاجئة.

ويؤكد مسح المغذيات الدقيقة وجود مجموعة من الثغرات الهامة في الحالة التغذوية الفلسطينية. وفقاً للمسح أكثر من 25% من النساء الحوامل والمرضعات يعانين من نقص فيتامين (أ) بينما ترتفع النسبة إلى أكثر من 65% بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6-59 شهراً. كما كان نقص فيتامين (د) منتشرًا بين غالبية النساء الحوامل والمرضعات ولدى أكثر من 50% من الأطفال. يجب تجنب حدوث نقص في فيتامين (د) في سن مبكرة ذلك أن تمعدن العظام يستمر حتى أوائل العشرينات أو أواخرها وفي حالة كان لدى الشخص نقص بهذا الفيتامين، فإن كثافة العظام لن تصل إلى حدّها الأقصى، مما يزيد من احتمال الإصابة بهشاشة العظام والكسور. بينما عانى أكثر من ربع النساء الحوامل وأكثر من 50% من الأطفال من نقص فيتامين (هـ). ويعتبر فيتامين (هـ) ضرورياً للصحة ويمكن أن يساعد في تخفيف الإجهاد التأكسدي لحماية تلف الخلايا، وبالتالي الحد من خطر الإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية، والسرطان، وأمراض عديدة أخرى. نقص فيتامين (ب 12) أقل انتشاراً من المغذيات الدقيقة الأخرى، إلا أن ثلثي النساء الحوامل يعانين من نقص فيتامين ب 12. أما نقص الزنك فهو منتشر بشكل كبير في فلسطين (بنسبة تتجاوز الـ 50% من السكان)، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى تأخر النضوج الجنسي للأطفال، وزيادة التعرض للإصابة بالعدوى لفئات السكان الأقل مناعة مثل النساء الحوامل، وقد يؤدي إلى حدوث تشوه خلقي مع تطور الجنين ونموه في الرحم، خلال فترة الحمل. أما نقص الحديد وهو الأقل انتشاراً، كما أنه أكثر انتشاراً في قطاع غزة، يمكن أن يزيد من حدة النزيف المعوي (ومن المسببات العديدة لذلك تغذية حديثي الولادة بحليب أبقار أو وجود طفيليات في الأمعاء).

الفصل الرابع

الاستجابة البرامجية للتحدي المزدوج: الفقر وانعدام الأمن الغذائي



الفصل الرابع

الاستجابة البرنامجية للتحدي المزدوج: الفقر وانعدام الأمن الغذائي

أظهرت الفصول السابقة كيف أن انعدام الأمن الغذائي في فلسطين يعزى إلى حد كبير إلى عدم القدرة على الوصول إلى الموارد الاقتصادية التي يعد الفقر والبطالة ومحدودية الدخل المحركات الرئيسية وراثها. وقد تسببت الأزمة المالية المستمرة في الموازنة العامة، بعجز السلطة الفلسطينية عن تلبية احتياجات المجتمع وتضييق الحيز المتاح لانتهاج سياسات عامة، مما أدى إلى اعتماد السلطة على الحماية الاجتماعية كسياسة رئيسية لمعالجة انعدام الأمن الغذائي. تتلقى الأسر الفقيرة المؤهلة مساعدات اجتماعية بعدة أشكال، بدءاً من التحويلات النقدية إلى المساعدات الغذائية. ومما لا شك فيه أن هذه التدخلات الاجتماعية هامة لتحسين الظروف المعيشية للأسر المستفيدة. ومع ذلك، لا تزال هناك تساؤلات ومخاوف جدية بشأن قدرة خطط الحماية الاجتماعية الحالية على الحد من انعدام الأمن الغذائي. وتشمل هذه التساؤلات: أهمية المساعدات الغذائية والنقدية في مساعدة الأسر الفقيرة على الخروج من الفقر، وارتباط عدم الاستقرار الغذائي، وضعف الاقتصاد والنمو السكاني، وتوافر التمويل اللازم لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. يركز هذا القسم من المراجعة على البرامج التي يتم تنفيذها حالياً الخاصة بالأمن الغذائي ووسائلها التنفيذية وأثرها.

لا يوجد في فلسطين شبكة أمان فعالة تستند لتوجهات سياساتية واضحة، فالبرامج التي يتم تنفيذها تعتمد على مدى توفر التمويل، والذي في معظمه خارجي ويعتمد على ضغوطات تتعلق بالأولوية. وبشكل عام، تتفد الجهات المختلفة العاملة في فلسطين، المحلية والدولية، عدداً كبيراً من برامج المساعدات، وهي في غالبيتها تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية والعاجلة للأسر الأشد فقراً. كما يوجد بعض البرامج التي تقدم المساعدات للأسر الفقيرة وتدمج بين البعدين الإغاثي والتنموي. ووفقاً للإحصاءات الوطنية، تسهم المساعدات التي تقدمها هذه البرامج بمختلف أشكالها في خفض معدل الفقر، والذي بلغ وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري في العام 2006 قرابة 31%، والذي ينخفض بعد المساعدات إلى 11% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2007). وبلغ معدل الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري 26% في العام 2010، وانخفض بعد المساعدات إلى 17% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011).

لا شك أن انخفاض معدل الفقر نتيجة المساعدات انعكس أيضاً على تحسين حالة انعدام الأمن الغذائي لدى الأسر التي تتلقى هذه المساعدات. لكن وعلى الرغم من أن تقديم المساعدات النقدية أو العينية يسهم في التقليل من آثار الفقر وانعدام الأمن الغذائي، لا سيما كون فلسطين ترزح تحت الاحتلال، إلا أن هذا لا

يجب أن يقلل من أهمية تطوير تدخلات تنموية، لكون هذه التدخلات "هي الوسيلة الوحيدة للحد من الفقر وبالتالي الحد من المسببات الرئيسية لانعدام الأمن الغذائي على المدى الطويل" (مطرية والريضي، 2009).

تعد أشكال المساعدات وآليات الاستهداف المستخدمة من قبل البرامج المختلفة أهم عاملين في الكشف عن مدى فاعلية هذه البرامج ومدى تجاوبها مع احتياجات المجتمع. بالنسبة لشكل المساعدات، تقدم بعض البرامج مساعدات مالية والأخرى مساعدات غذائية عينية. ومن البرامج المنتجة التي تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية والعاجلة للأسر الأشد فقراً والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، برنامج التحويلات المالية التابع لوزارة التنمية الاجتماعية الذي يتضمن أيضاً توفير مساعدات غذائية دورية يقدمها برنامج الأغذية العالمي، وبرنامج المساعدات المالية والعينية التي تقدمها الأونروا، وبرنامج المساعدات التي يقدمها برنامج الأغذية العالمي، وغيرها من البرامج التي تقدمها مؤسسات دولية أخرى، أو مؤسسات محلية، مثل لجان الزكاة والجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية.

4-1 وزارة التنمية الاجتماعية: برامج الحد من الفقر وبرنامج المساعدات الغذائية

تقدم وزارة التنمية الاجتماعية مساعدات نقدية منتظمة، ودعم لفواتير الكهرباء للأسر الفقيرة، وتقديم بطاقة التأمين الصحي المجاني، وتعفي أبناء الأسر الفقيرة من الرسوم المدرسية الحكومية، وتقدم المساعدات النقدية للأسر التي تتعرض لأزمات اجتماعية وصحية واقتصادية طارئة، وكفالات للأيتام. قدمت الوزارة مساعدات نقدية لـ 115 ألف أسرة في العام 2016، مع أن الوزارة كانت تهدف لتقديم مساعدات نقدية لـ 120 ألف أسرة، وعزت الوزارة ذلك إلى تقليص وزارة المالية لمخصصات برنامج التحويلات المالية. أما على صعيد المساعدات الغذائية التي تقدمها الوزارة، فهي تعتمد بشكل كامل على تمويل برنامج الأغذية العالمي، وقد تم توزيع مواد غذائية وعينية موسمية لحوالي 217 ألف شخص سنوياً. ويلاحظ أنه خلال السنوات الأخيرة لم يرتفع عدد المستفيدين من هذه المساعدات بسبب محدودية التمويل الذي يقدمه برنامج الأغذية العالمي وعدم القدرة على إضافة أفراد جدد كما كانت الوزارة تهدف لتحقيقه في خططها لتوسيع قاعدة المستفيدين لتضم 600 ألف مستفيد وهو على ما يبدو سيناريو متفائل وعلى الأغلب غير ضروري. هذا ولم تقم الوزارة حتى اليوم بعمل دراسات لتقييم وقياس مدى تحسن مستويات الأمن الغذائي لدى الأسر الفقيرة (دولة فلسطين-وزارة التنمية الاجتماعية، 2017).

إن برنامج الحماية الاجتماعية الرئيسي الذي تديره وزارة التنمية الاجتماعية هو برنامج التحويلات النقدية الوطني الذي أنشئ بموجب استراتيجية الحماية الاجتماعية في عام 2010. وبدأ العمل بهذا البرنامج في الضفة الغربية في عام 2010 ومن ثم في قطاع غزة في العام التالي بهدف تعزيز مكافحة الفقر. تعتمد آلية

الاستهداف المتبعة في البرنامج لاختيار الأسر الفقيرة المؤهلة على استخدام ما يعرف باختبار الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (PMTF) استناداً إلى معايير الاستهلاك، يصنف الاختبار الأسر إلى: أسر شديدة الفقر، وتشمل الأسر الذين استهلاكهم تحت خط الفقر المدقع، الفقراء (يتراوح استهلاكهم بين تحت خط الفقر وفوق خط الفقر المدقع)، وغير الفقراء. وتعتبر الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المدقع مؤهلة للحصول على مساعدات نقدية، بينما تكون الأسر الفقيرة مؤهلة إذا ثبت أنها تعاني من خاصية ضعف/هشاشة محددة.

تم احتساب قيمة المساعدات النقدية المخصصة لكل أسرة مؤهلة بما يقلص من فجوة الفقر لدى الأسرة إلى النصف. وهذا هو الفرق بين مستويات استهلاك الأسر، كما يقدره PMTF، وخط الفقر المدقع. ومن العوامل المحددة الأخرى حجم الأسرة الذي بموجبه تحصل الأسر الكبيرة على الحد الأعلى للمساعدات النقدية. وفقاً لهذه المعايير، تحصل الأسر المؤهلة على مساعدة نقدية تتراوح بين 750 شيكل و1800 شيكل كل ربع سنة. نهاية عام 2016، بلغ عدد المستفيدين من البرنامج 118,790 أسرة وصلها تحويلات نقدية إجمالية قدرها 533 مليون دولار. نظراً لارتفاع معدل الفقر في القطاع، تجاوزت حصة قطاع غزة من المساعدات حصة الضفة الغربية، والتي يشكل حالياً مجموع المستفيدين فيها أكثر من 60% (انظر الجدول 10).

وقد أقرت وزارة التنمية الاجتماعية بأن جهودها لتطوير نظام متابعة وتقييم لقطاع الحماية الاجتماعية لم تتجح وأن تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2014-2016 لم يجري كما كان مخططاً له. لكن الوزارة قامت بإعداد نظام أولي لمتابعة وتقييم برنامج مكافحة الفقر الخاص بالوزارة، بتمويل ودعم فني من برنامج الأغذية العالمي. وقد صرحت الوزارة بأنها ستعمل خلال العام 2017 على بناء نظام متابعة وتقييم للبرامج الأخرى بدعم من برنامج الأغذية العالمي والاتحاد الأوروبي، بالتوازي مع توجيهين آخرين، الأول يهدف لتطوير نظام متابعة وتقييم خاص بالأشخاص ذوي الإعاقة، والثاني تطوير إطار عمل منطقي خاص بمكافحة الفقر (دولة فلسطين-وزارة التنمية الاجتماعية، 2017). وهنا لا بد من التأكيد على أن غياب نظم المتابعة والتقييم يشكل أحد التحديات الرئيسية التي تحد من إمكانية قياس الأثر للبرامج المنفذة، كما أنها تحد من إمكانية تطوير هذه البرامج بالاستناد إلى مراجعات دورية لها، وهو ما يستدعي ضرورة العمل على تطوير مثل هذه النظم.

4-2 برامج المساعدات الغذائية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا)

عملت وكالات الأمم المتحدة في مجال تقديم المساعدات الغذائية للاجئين الفلسطينيين منذ أن بدأت الأونروا بتقديم هذه المساعدات لأول مرة بعد عام 1948، وبالفعل يرمز امتلاك اللاجئ الفلسطيني (بكل

فخر) لبطاقة التموين الخاصة بالأونروا لهويته كلاجئ كما ترمز مفاتيح منازلهم قبل عام 1948 وسندات الملكية لأراضيهم المنكوبة ورموز أخرى لتجريد الفلسطينيين من أرضهم وأملهم. وعلى الرغم من أن الأونروا واجهت ضغوطاً متزايدة على مدى أكثر من ستة عقود لتقليص حجم عملياتها، إذ تخلت إلى حد كبير عن برامج "أشغال"، وقلصت الخدمات الاجتماعية و"الإغاثية"، إلا أن المساعدات الغذائية لا تزال تشكل عنصراً هاماً ضمن أهدافها. ويغض النظر عن مدى انتشار انعدام الأمن الغذائي بين اللاجئين، إلا أن الأونروا لم تألوا جهداً حتى تبقى على عهدتها ومخلصتها في مهمتها.

وتعتبر الأونروا ثاني أكبر وكالة للحماية الاجتماعية بعد وزارة التنمية الاجتماعية. وتقدم المساعدات الاجتماعية إلى اللاجئين المسجلين لدى الأونروا في فلسطين المحتلة. وتقدم الأونروا أيضاً الخدمات الأساسية مثل التعليم والصرف الصحي والنظافة العامة (WASH)، وإصلاح المأوى³⁴. كما تقدم الأونروا مساعدات اجتماعية أخرى، تشمل المساعدات الغذائية الطارئة، والمساعدات النقدية الطارئة، والنقد مقابل العمل. ويبلغ عدد اللاجئين في فلسطين المسجلين لدى الأونروا 2.11 مليون لاجئ: 1.3 مليون في غزة و0.81 مليون في الضفة الغربية، أكثر من نصفهم يحصلون على إحدى أشكال المساعدات الغذائية (المساعدات الغذائية الطارئة، المساعدات النقدية الطارئة، النقد مقابل العمل، أو سبل العيش). وفي عام 2016، بلغت الأموال المطلوبة لتنفيذ هذه التدخلات البرمجية 181 مليون دولار، في حين لم تتلق الأونروا سوى 94 مليون دولار (52% فقط).

في النصف الأول من العام 2016، قدمت الأونروا مساعدات غذائية لـ 157,152 أسرة لاجئة (ضمت 839,425 شخصاً) في قطاع غزة. وفقاً لبيانات الأونروا، فإن 392,259 شخصاً من المستفيدين الذين يعيشون تحت خط الفقر المدقع الذي يعادل 1.74 دولار للفرد يومياً، تلقوا مساعدات تغطي 80% من احتياجاتهم اليومية من السلع الحاررية. أما الأفراد الذي يعيشون تحت خط الفقر المطلق الذي يعادل 3.87 دولار للفرد يومياً، فقد تلقوا 43% من احتياجاتهم من السلع الحاررية. أما في الضفة الغربية، قدمت الأونروا بالشراكة مع برنامج الأغذية العالمي مساعدات على شكل كويونات غذائية لأسر اللاجئين التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي وتقتن خارج المخيمات، شملت 7,767 أسرة تضم 46,255 شخصاً. ونظراً لشح التمويل، غطت هذه المساعدات 30% فقط من الأسر المحتاجة لمساعدات مشابهة ضمن البرنامج. كما قدمت الأونروا بالتعاون أيضاً مع برنامج الأغذية العالمي، مساعدات غذائية عينية لـ 34,660 شخص يقطنون في 65 تجمع بدوي سواء لاجئين أو غير لاجئين (الأونروا، 2016).

³⁴ انظر: <https://www.unrwa.org/resources/emergency-appeals/2016-opt-emergency-appeal>

كذلك عملت الأونروا على إيجاد 420 ألف يوم عمل، بما يعادل 2,947 وظيفة غير دائمة في قطاع غزة، استفاد منها 7,793 شخص خلال النصف الأول من العام 2016 ضمن برنامج خلق فرص عمل. وبلغ حجم المبلغ الذي خصصته الأونروا لتنفيذ هذا البرنامج 4,860,000 دولار. أما في الضفة الغربية، فقد استفادت 4,462 أسرة لاجئة في 19 مخيم للاجئين من برنامج العمل مقابل النقد، حيث حصل كل مستفيد على مبلغ 420 دولار أمريكي لمدة ثلاثة أشهر (الأونروا، 2016). بالإضافة إلى ذلك، يوفر برنامج خاص للنقد مقابل العمل فرص عمل لمدة ثلاثة أشهر للاجئين المهمشين لدعم مخيمات اللاجئين، مثل أعمال صيانة بسيطة وإعادة التأهيل وأنشطة لدعم المجتمع المحلي. في عام 2016، أشرك البرنامج 10,000 لاجئ، معظمهم من فئة الشباب والنساء وذوي الإعاقة، وبلغت ميزانية المشروع 12.6 مليون دولار.

3-4 عمل برنامج الأغذية العالمي (WFP) في فلسطين

برنامج الأغذية العالمي (WFP) هو المنظمة الدولية الرئيسية التي تقدم مساعدات الأمن الغذائي لغير اللاجئين في فلسطين. بدء البرنامج عمله في فلسطين في العام 1991، أي عشية الانتفاضة الأولى وبطل ظروف مشددة والإغلاقات التي اتبعتها إسرائيل عقب حرب الخليج الأولى. ولتحقيق غايته في تحقيق الأمن الغذائي بطرق مستدامة، ارتكز عمل البرنامج على ثلاث أولويات رئيسية، وهي أولاً: الإغاثة-تلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة للأسر الفقيرة الضعيفة؛ وثانياً: دعم القدرة على الصمود-من خلال دعم سبل العيش والأنشطة الاقتصادية لهذه الأسر؛ وثالثاً: الجاهزية-تحسين القدرة الوطنية على الاستجابة لحالات الطوارئ في الأزمات. تركز عمل البرنامج على المجال الإغاثي، خاصة عقب الانتفاضة الثانية وحصار غزة والحروب اللاحقة وما تبع ذلك من أزمات إنسانية. ويقدم برنامج الأغذية العالمي مساعدات غذائية عينية وقسائم غذائية (كوبونات) لغير اللاجئين، بما في ذلك المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية الذي تديره وزارة التنمية الاجتماعية، والأسر الضعيفة غير المستفيدة من برنامج التحويلات عن طريق مؤسسة مجتمعات عالمية (المنظمة غير الحكومية الرئيسية المسؤولة عن تقديم خدمات البرنامج)، والمجتمعات البدوية والرعوية في الضفة الغربية من خلال الأونروا. ويتعاون البرنامج أيضاً مع وكالات أخرى متى أمكن ذلك، خاصة منظمة الفاو، من أجل تعزيز حالة الأمن الغذائي عن طريق التدخلات الإنمائية (مشاريع سبل العيش).

حددت الاستراتيجية الأولى التي أعدها البرنامج لأعماله في فلسطين والتي تغطي الأعوام 2014-2016، غايتها على أنها تحقيق الأمن الغذائي بطرق مستدامة. وقد أظهر تقرير تقييم أنشطة برنامج الأغذية العالمي، أن البرنامج استطاع تحقيق تقدم في مجال الإغاثة وفي مجال بناء القدرات في قطاع غزة استجابة للظروف التي أوجدتها الأزمات، إلا أنه لم ينجح في تحقيق الأولوية الثانية المرتبطة بدعم الصمود والمنعة

للأسر (WFP and Mokoro, 2016). " ليس هناك دليل واضح أو إشارة على أنه قد تم تحقيق تحسن في القدرة على الحفاظ على سبل العيش بشكل مستدام على نطاق واسع... وهذا ما فرضه السياق الفلسطيني" (برنامج الأغذية العالمي، 2016a، ص 44). نظراً لصعوبة تحقيق هدف مثل "الصمود" كونه غير ملموس، لا يتوجب بالبرنامج اعتبار ذلك إخفاقاً؛ على أي حال، من الطبيعي أن نفترض أنه إذا التزمت المؤسسات الدولية بالخطوط الرئيسية لعملها، فإنها ستتجنب أي تدخلات طموحة بشكل واضح قد تتطوي على الازدواجية والتداخل مع برامج المؤسسات الأخرى. هذا عدا عن أن التركيز على مجالات الخبرة الرئيسية لكل مؤسسة، يزيد من فرص نجاح هذه التدخلات، وبالتالي ينعكس بشكل إيجابي على الفئات المستفيدة، ويحد أيضاً من المنافسة بين الجهات الفاعلة على مصادر التمويل.

قدم البرنامج مساعدات لغير اللاجئين في فلسطين استفاد منها 479,124 شخصاً في العام 2016، 51% في قطاع غزة، و49% في الضفة الغربية. وكان هناك ثلاث أشكال لهذه المساعدات: قسائم غذائية (كوبونات) (بنسبة 38%)، ومساعدات غذائية عينية (بنسبة 59%)، ووجبات غذائية مدرسية (بنسبة 3%). وكانت عدة وكالات مسؤولة عن توزيع هذه المساعدات: 42% عن طريق وزارة التنمية الاجتماعية، 51% عن طريق منظمات غير حكومية، 7% عن طريق الأونروا.

وقد أشار المشاركون في اللقاء التشاوري الذي عقد في قطاع غزة في سياق إعداد هذه المراجعة، إلى وجود فجوة بين مؤشرات الأمن الغذائي والتغذوي من جهة، وبين البرامج والمشاريع المنفذة في القطاع من جهة أخرى، خاصة تلك التي تنفذها مؤسسات دولية، فأهداف هذه البرامج لا تتوافق مع أولويات الأمن الغذائي وهناك خلل في آلية الاستهداف التي تتبعها. كما اعتبروا أن التحول من المساعدات الغذائية العينية إلى نظام القسائم الغذائية والكوبونات تحولاً جيداً لكونه يزيد من كفاءة البرامج ويحافظ على "كرامة" الأسر التي تتلقى مساعدات. وبالمقابل، اعتبروا أنه وعلى الرغم من كثرة البرامج، إلا أنها تستند لأولويات المؤسسات المنفذة دون الاهتمام بالأثر الفعلي لها، فالتركيز على إحداث أثر قصير الأمد وليس على إحداث أثر مستدام، وهو ما يستدعي إعادة النظر في تصميم هذه البرامج وتوجيهها نحو تحقيق التمكين الاقتصادي.

4-4 منظمة الأمم المتحدة للغذاء والزراعة (الفاو) والأمن الغذائي

يشمل برنامج عمل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) في فلسطين مكونين، الأول تلبية الاحتياجات الإنسانية الحرجة للمنتجين الفلسطينيين، والثاني تنمية القدرات المحلية والبيئة المواتية لزيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية والتشغيل في القطاع الزراعي (الفاو، 2014). ضمن المكون الأول، تنفذ الفاو ثلاثة أنواع من التدخلات لزيادة فرص الحصول أو تأهيل سبل العيش المستدام. ففي مجال زيادة فرص الحصول على سبل العيش المستدام قدمت الفاو مساعدات لـ 9,417 أسرة في العام 2016، من ضمنها

إنشاء أو تأهيل آبار لجمع مياه الأمطار، واستصلاح أراضي بالتركيز على الأراضي الواقعة بمحاذاة جدار الضم والتوسع، وتوزيع بذور مقاومة للجفاف. كما قدمت المنظمة مساعدات في مجال إعادة تأهيل سبل العيش المستدام لـ 10,043 أسرة فلسطينية في العام 2016، شملت تأهيل آبار جوفية، وبرك مياه للزراعة في قطاع غزة، وخزانات مياه زراعية في الضفة الغربية، إضافة إلى توزيع أعلاف وخزانات مياه لاستخدام الثروة الحيوانية، وتوزيع الأسمدة والمبيدات ومدخلات إنتاج أخرى للمزارعين المهمشين والرعاة. كذلك تأهيل دفيئات زراعية وحظائر حيوانات، بالتركز على المناطق المسماة "ج". ويشمل هذا المكون أيضاً على تدخلات تعنى بتحسين الوصول إلى الغذاء في المناطق الحضرية وشبه الحضرية في قطاع غزة، استفادت منها 479 أسرة، وحماية سبل العيش المستدام التي استفاد منها 4,498 أسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، من ضمنها مساعدات لتتبع مصادر سبل العيش وحمايتها من مخاطر الطبيعة (الفاو، 2017).

أما المكون الثاني لبرنامج الفاو، فيشمل أيضاً ثلاثة أنواع من التدخلات؛ يستهدف الأول بناء القدرات المؤسسية في مجال السياسات الزراعية، وسلامة الغذاء، وإدارة المياه والأراضي، وإدارة مخاطر الكوارث، وغيرها. أما النوع الثاني من التدخلات فيركز على بناء القدرات المؤسسية للتعاونيات في مجال المنافسة والدخول للأسواق وخلق فرص العمل، وقد استفاد من هذا التدخل 71 تعاونية خلال العام 2016. أما النوع الثالث من التدخلات فيركز على تعزيز إنتاجية المزارعين من خلال تقنيات زراعية حديثة موفرة للمياه، ورفع مستوى وجودة وتنوع الإنتاج، وزيادة قدرتهم على الوصول للأسواق المحلية والخارجية وذلك من خلال رفع مستوى الإنتاج الزراعي لمستوى المواصفات والمقاييس العالمية، وقد استفاد من هذا النوع من التدخلات 7,622 مزارع خلال العام 2016 (الفاو، 2017). برغم أن هذه التدخلات لا تستهدف المجتمعات المحلية الأشد فقراً أو الغير آمنة غذائياً بشكل خاص، إلا أن تأثيرها الكلي على تعزيز قدرة القطاع الزراعي الفلسطيني على الصمود، الذي هو في الأساس قطاع صغير، ريفي، أسري، وضعيف، يساهم بشكل غير مباشر في تعزيز حالة الأمن الغذائي.

4-5 برامج المؤسسات غير الحكومية الفلسطينية الرئيسية

نفذت الإغاثة الزراعية مجموعة من الأنشطة المنوعة في عام 2015 والتي هدفت إلى تطوير وتحسين إنتاجية الأراضي الزراعية والقدرة على الوصول إليها، غطت هذه الأنشطة 6,944 دونماً تملكها 6,255 أسرة، منها 438 أسرة ترأسها نساء. ومن أجل تطوير شبك الأراضي بمصادر المياه لأغراض الري، نجحت الإغاثة الزراعية في زيادة الحصاد المائي بمقدار 22 ألف متر مكعب في عام 2015 لخدمة أكثر من 11 ألف أسرة. فيما يتعلق بالثروة الحيوانية، قامت الإغاثة الزراعية بإعادة تأهيل وصيانة 225 مزرعة للدواجن (دجاج لاهم ودجاج بياض) وتوزيع مستلزمات إنتاج، استفادت منها 225 أسرة؛ توزيع 12 ماعز شامي

على أربع عائلات، وترميم 450 حظيرة أغنام استفاد منها 450 مزارعاً، وتوزيع 93 وحدة إنتاج حيواني على 93 مستفيداً، وتوزيع 70 وحدة إنتاج حيواني على 70 أسرة. وقد تمكنت الإغاثة الزراعية بتدخلاتها هذه من خلق فرص عمل مؤقتة وتحسين سبل العيش لـ 1,030 عاملاً زراعياً (الإغاثة الزراعية، 2016).

في عام 2016، أعلن اتحاد لجان العمل الزراعي (UAWC) أن 30 ألف مزارع وصياد استفادوا من مشاريعه الـ 29 التي نفذت في عام 2016 والتي تركزت في المناطق المسماة "ج" في الضفة الغربية والمناطق الحدودية في قطاع غزة. وشملت المشاريع الـ 29 استصلاح وتأهيل 1,900 دونم من الأراضي غير المستغلة والمعرضة لخطر مصادرتها. ويتوقع أن يؤدي هذا التدخل إلى زيادة دخل المستفيدين بنسبة 25% على المدى الطويل؛ فتح وإعادة تأهيل 105 كم من الطرق الزراعية وزيادة حصاد المياه بـ 32,620 متر مكعب. أما فيما يتعلق بتنمية الثروة الحيوانية، فقد دعمت المؤسسة إنشاء أرض رعوية بمساحة 1,000 دونم، ومزرعة أغنام نموذجية يستفيد منها 200 مزارع، بالإضافة إلى توفير اللقاحات والفيتامينات لـ 24 ألف رأس غنم، وتوزيع 19 طناً من بذور العلف، وإعادة تأهيل 40 قارب صيد و80 شبكة صيد، كما وزعت 40 رأس غنم من سلالة ميرينو الاسباني Merino لتحسين سلالات الأغنام. كما قدم الاتحاد دعمه للمزارعين الذين تأثروا بظروف صعبة، وقدموا مساعدات غذائية للأسر الفقيرة، مما أسهم في الحد من الفقر والبطالة ورفع مستوى الأمن الغذائي في المناطق المستهدفة (اتحاد لجان العمل الزراعي، 2017).

أما مركز العمل التنموي - معاً، فقد نجح في تنفيذ أو استكمال العمل على 69 مشروعاً إنمائياً أو إغائياً في الضفة الغربية وقطاع غزة في عام 2015 ضمن سبعة برامج رئيسية. ويرتبط برنامجين رئيسيين منها ارتباطاً مباشراً بالأمن الغذائي والتغذوي. البرنامج الأول هو "برنامج الأمن الغذائي والزراعة المستدامة" ويهدف إلى دعم استقرار المزارعين في أراضيهم وتعزيز قدرتهم على الصمود وتحسين حالة الأمن الغذائي على مستوى الأسر والمجتمع المحلي والمستوى الوطني وتعزيز الاعتماد على الذات وتوفير الغذاء الصحي والأمن. اشتمل البرنامج على تنفيذ 20 مشروعاً تشمل استصلاح وتأهيل 890 دونم تملكها 627 عائلة في الضفة والقطاع، وإنشاء أو تأهيل 92 دفيئة زراعية تملكها 89 أسرة، وتأهيل 17 كيلومتراً من الطرق الزراعية التي تخدم 1,662 دونماً تملكها 298 أسرة. وفي مجال تطوير المياه لأغراض الزراعة، تم ضمن هذا البرنامج حفر وإعادة تأهيل 116 بئر زراعي، وبرك لتجميع المياه، وتشبيد وتأهيل 14 بئر ارتوازي، وصيانة 1,350 م من خطوط نقل المياه. في قطاع الثروة الحيوانية، تم ضمن هذا البرنامج صيانة وإعادة تأهيل 239 مزرعة أغنام، وصيانة وإصلاح 136 مزرعة دواجن، وتوزيع 493 رأس غنم و6,648 دجاجة. وقد أوجدت مشاريع البرنامج حوالي 60 ألف يوم عمل. أما البرنامج الثاني فهو "برنامج المساعدات الإنسانية والمساعدات الطارئة" ويضم 7 مشاريع تم خلالها توزيع 521,747 قسيمة بقيمة مالية و62,392 أدوات صحية وقسائم لشراء ملابس و7,671 طرد غذائي و1,075 وجبات غذائية ساخنة لرياض الأطفال وخلق 39,559 يوم عمل نتجت عن تنفيذ المشاريع الطارئة (مركز معاً، 2016).

4-6 تقييم الأثر: الوسائل التنفيذية للمساعدات الغذائية، والتمكين، وقضايا الاستهداف

لا شك أن للمساعدات الاجتماعية دوراً هاماً في مساعدة الأسر المهمشة على التكيف مع الفقر. إلا أن معظم المساعدات التي تحصل عليها الأسر الفقيرة، سواء أكانت نقدية أو عينية أو قسائم غذائية، لا تزيد من قدرة هذه الأسر على توليد الدخل. ولذلك، فإن تأثير هذه المساعدات على الفقر مؤقت ومرهون باستدامة المساعدات. بناء على ذلك، قام الاتحاد الأوروبي بتمويل دراسة لتقييم الأثر تقوم بقياس مساهمة برنامج التحويلات النقدية الفلسطيني CTP في عام 2013. وكان الاستنتاج الرئيسي للدراسة كالتالي: تشير البيانات إلى أن معظم الأسر كانت قادرة على جسر فجوة الفقر لتلبية الكثير، ولكن ليس كل، احتياجاتها الأساسية من الغذاء والتعليم الأساسي والسكن والرعاية الصحية. ورغم أن توفير الاحتياجات الأساسية لهذه الأسر قد يمكن تدريجياً من تحقيق التنمية البشرية والاقتصادية، إلا أنه ليس هناك من أدلة على أن هذه الأسر كانت قادرة على الخروج من دائرة الفقر إضافة إلى وجود بعض الأسر التي لا تزال تنقر إلى بعض الاحتياجات الأساسية (Hackstein et al, 2013, p. 4). ومن هنا لا شك في أن البرامج الحالية لتقديم المساعدات الاجتماعية تساهم في مساعدة الأسر المحرومة على التكيف مع الفقر وانعدام الأمن الغذائي؛ ونظراً لأن الأسر الفقيرة الغير آمنة غذائياً أصبحت أكثر اعتماداً على المساعدات، فإن تخفيض مساعدات الأمن الغذائي سيكون له عواقب وخيمة على هذه الأسر.

نظراً للظروف الاقتصادية الصعبة، تعتبر مساعدات برامج وزارة التنمية الاجتماعية قيمة جداً بالنسبة للمستفيدين، خاصة للأسر التي لا معيل لها، أو يعاني رب الأسرة فيها من مرض مزمن، أو الأسر التي لديها ظروف خاصة أخرى. وقد أكدت جميع هذه الأسر عن حاجتها المستمرة للمساعدات، سواء النقدية أو الغذائية، وقد أفادت جميع الأسر بأهمية المساعدات الغذائية ولم يفضلوا استبدالها بالكامل بالمساعدات النقدية لكونها تشكل ضماناً لتوفر الغذاء الأساسي للأسرة الأشد احتياجاً، خلال فترة الثلاثة شهور، وصرفها نقداً قد يتسبب باستنزاف النقد المتوفر خلال فترة الثلاث أشهر مما قد يعرض الأسرة لعدم كفاية الغذاء، إذا ما اضطرت الأسرة إلى إنفاق المال على أي من المصاريف الأخرى الضرورية، مثل الأدوية، أو لتغطية نفقات التعليم، أو لسد الديون. إلا أن أسر أخرى مستفيدة من المساعدات أكدت على أهمية الحصول على مساعدات تنموية لتطوير أعمالها البسيطة، واعتبرت أن مثل هذه المساعدات قد تسهم في اعتمادها على ذاتها وإخراجها من دائرة الفقر، لكن تبقى دراسة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المحيطة ضرورية لضمان نجاح المشاريع.

خلال اللقاءات التشاورية، قدمت بعض هذه الأسر ملاحظاتها حول برامج المساعدات، ومن ضمنها محدودية المساعدات المقدمة، خاصة المساعدات النقدية، حيث تتلقى الأسرة مبلغ 750 شيكل كل ثلاثة

أشهر، وهو مبلغ غير كافي على الإطلاق من وجهة نظر الأسر لتلبية الحد الأدنى من احتياجاتها الأساسية، هذا عدا عن عدم العدالة في منح جميع الأسر نفس المبلغ بغض النظر عن عدد أفرادها. من الأمثلة التي ذكرت، وجود أسرة وصل عدد المعالين فيها لـ 10 أفراد، أربعة منهم يعانون من إعاقة دائمة، إلا أن هذه الأسرة تحصل على نفس المبلغ المخصص للمساعدات. كما ذكرت بعض الأسر المشاركة في اللقاء أن بعض أصناف المساعدات الغذائية غير كافية، مثل الزيت، ولم تعتبر إلغاء صنف السكر من سلة المساعدات الغذائية خطوة إيجابية، فجميع هذه الأسر اعتبرته سلعة أساسية.

كما شددت الأسر المستفيدة على أن الانخفاض النسبي في قيمة المساعدات المقدمة لها لا يتناسب مع غلاء المعيشة وارتفاع الأسعار المضطرد، وربما يتوجب أن ينعكس مؤشر غلاء المعيشة على قيمة المساعدات المقدمة لغاية تطبيق سياسة توفير الحد الأدنى من احتياجات الأسر الأساسية. وإضافة لذلك، اعتبرت هذه الأسر أن تكاليف خدمات الكهرباء والمياه تشكل عبئاً حقيقياً على كاهلها، حيث أنها تتفق جزءاً كبيراً من المساعدات المقدمة لها كتكلفة لهذه الخدمات. كما تشكل تكاليف العلاج والخدمات الصحية عبئاً آخر على كاهل هذه الأسر، والتي لدى أغلبها فرد ذا إعاقة أو حالة مرضية مزمنة تستدعي تناول الأدوية والعقاقير الطبية بشكل دائم، وقد اشتهت هذه الأسر، وعلى الرغم من أنها جميعاً مشمولة بالتأمين الصحي الحكومي، من أن جزءاً من أصناف الأدوية التي تحتاجها لا تتوفر في المراكز الحكومية، مما يضطرها لشراء هذه الأدوية من الصيدليات التجارية لحاجتها الماسة لها، وهي أدوية تتسم غالباً بارتفاع أسعارها، ما يشكل عبئاً حقيقياً على كاهل الأسر الفقيرة، والتي تتلقى أصلاً مساعدات قيمتها محدودة ولا تغطي مختلف احتياجاتها.

وقد أظهرت دراسة للأونروا (2011) أن التحول نحو المساعدات النقدية أكثر نجاعة وكفاءة من المساعدات العينية. ذلك أن هذا التحول يعني تكاليف إدارية أقل، ومنح الأسر الفقيرة مرونة أكبر في استخدام المساعدة حسب أولوياتها. فقد أظهرت الدراسة أن هذا التحول يقلل التكلفة الإدارية في الضفة الغربية لوحدها من 1.489 مليون دولار سنوياً إلى 126 ألف دولار سنوياً فقط. أدى هذا الاستنتاج الهام إلى قيام الأونروا بتحويل شكل المساعدات ولكن تدريجياً. ونؤكد هنا على ضرورة أخذ كافة العوامل المتعلقة بقرار التحول بعين الاعتبار خاصة تأثير هذا التحول على الأسر المستفيدة، فعامل تخفيض التكلفة الإدارية لا يجب أن يكون العامل الوحيد المحدد لقرار التحول من المساعدات العينية إلى المساعدات النقدية. بالتالي لا بد للأونروا التفكير ملياً وعدم التسرع في تبني هذا النهج بشكل كامل، فعليها قبل ذلك التأكد من قدرة الأسر الفقيرة على إدارة الموارد النقدية التي تتاح لها بشكل فعال ولا يؤثر على وضعها التغذوي.

بشكل عام، يعتبر توجه تقليل اعتماد الأسر الفقيرة على المساعدات الغذائية، وإتاحة المرونة اللازمة لها في توفير احتياجاتها من المساعدات المالية المقدمة لها، توجهاً سليماً، إلا أن الانتقال من برامج المساعدات الغذائية إلى المساعدات النقدية، يتطلب التخطيط السليم والإعداد المدروس، فعملية الانتقال يجب أن تتم بشكل تدريجي لتجنب أي تأثيرات سلبية قد تقع على الفقراء.

أما فيما يتعلق ببرامج التمكين، هناك بعض البرامج التي تسعى إلى تمكين الأسر الفقيرة، من خلال الدمج ما بين التدخلات الإغاثية والسياسات التنموية، كبرنامج التمكين الاقتصادي الذي يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، الذي يفترض أن تنتقل إدارته إلى مؤسسات السلطة الفلسطينية؛ ومشاريع منظمة الفاو التي تنفذ بالشراكة مع وزارة الزراعة؛ وصندوق التشغيل الذي تديره وزارة العمل الفلسطينية.

فضمن إطار برنامج التمكين الاقتصادي مثلاً، تم تقديم حوالي 13,600 مشروع تنموي للأسر الفقيرة، منها 8,153 منحة و5,581 تمويل صغير حتى نهاية شهر كانون الأول 2015. ولكن في ظل عدم توفر دراسات تقييمية، من الصعب تقييم كم من الأسر استطاعت الخروج من دائرة الفقر خلال الأعوام 2014-2016 عبر الوقت. تظهر البيانات المتوفرة للعام 2016 فقط، أن 50 أسرة و100 شخص من ذوي الإعاقة تمكنوا من الخروج من دائرة الفقر من أصل 500 أسرة استفادت من برامج التمكين (دولة فلسطين-وزارة التنمية الاجتماعية، 2017).

أظهر تقييم برنامج التمكين الاقتصادي للأسر المحرومة (DEEP) الذي يمنح رواد الأعمال من الأسر الضعيفة والمهمشة منح وقروض للبدء بمشاريع ريادية، أن البرنامج قد عزز من قدرة المستفيدين على الصمود من خلال الحد من المخاطر وزيادة الادخار وكذلك تحسين معدل الدخل الشهري والمستويات المعيشية بما في ذلك الأمن الغذائي والاستهلاك ورأس المال الاجتماعي، حيث أن 87% من المنشآت القائمة هي عاملة فعلاً (Sansour and Zahran 2011 cited in Ameta 2015).

في هذا السياق لا بد من النظر في أمرين، الأول يتعلق بصعوبة قياس أثر البرامج المختلفة التي ينفذها الشركاء بظل غياب نظم خاصة بالمتابعة والتقييم الدوري (مقارنة بالتقييمات الداخلية التي تتم من حين لآخر)، مما يتطلب العمل على تطوير مثل هذه النظم. أما الأمر الثاني فهو أن بيانات العام 2016 كانت مشجعة، حيث أن هذه التدخلات التنموية التمكينية لها تأثير كبير على إخراج الأسر من دائرة الفقر، مما يعني خروج هذه الأسر من قاعدة الأسر التي تتلقى مساعدات، وبالتالي من المهم التفكير بآليات لتطوير مثل هذه التدخلات. كذلك لا بد من اعتماد برامج مصممة لبناء قدرات الأسر الفقيرة، ومساعدتهم على إنشاء مشاريعهم الإنتاجية الخاصة، وذلك لتقليل اعتماد هذه الأسر على المساعدات، وتمكينها من الخروج من فقرها والاعتماد على الذات، وهو ما يعتبر التوجه الأكثر نجاعة في تقليل معدلات الفقر، وبالتالي الحد

من حالات انعدام الأمن الغذائي. إلا أن الانتقال من برامج المساعدات النقدية أو الغذائية أو إتباع أي سياسة أو نهج جديد، يتطلب تخطيطاً رشيداً وإعداداً مسبقاً، وتنفيذ عملية الانتقال بشكل تدريجي لتجنب أي تأثيرات سلبية قد تنجم عن عملية الانتقال على الفقراء في حال فشل التدخلات التنموية.

تعرف دراسة للبنك الدولي (2004) الاستهداف على أنه وسيلة لزيادة فاعلية أي برنامج من خلال زيادة المنافع التي يحصل عليها الفقراء في ظل موازنة محددة. وحددت الدراسة محفزات الاستهداف ضمن ثلاث قضايا رئيسية: أولاً: الهدف- الرغبة بالحد من الفقر بشكل كبير أو، بصورة أعم، تحسين الرفاه الاجتماعي. ثانياً: محددات الموازنة: أي أن الموازنة المخصصة لمكافحة الفقر محدودة. وثالثاً: تكلفة الفرصة البديلة، وذلك من خلال تقليص عدد المستفيدين من التدخل أو البرنامج لصالح زيادة قيمة التحويلات للأسر المحتاجة على حساب استبعاد الأسر غير الفقيرة التي تستفيد من البرنامج أو تقليل عددها.

ويمثل التسرب والشمول أو الاستبعاد من التغطية للفئات المحتاجة أكثر المؤشرات أهمية لقياس كفاءة أداء آليات ومعايير استهداف برامج المساعدات الاجتماعية. فالتسرب يمثل المشكلة الأكبر، ويتم احتسابه بقسمة عدد الأفراد غير المحتاجين الذين يتلقون مساعدات على العدد الإجمالي للأفراد الذين يتلقون مساعدات. أما المحدد الثاني فهو الاستبعاد، ويتم احتسابه بنسبة الأفراد الفقراء الذين لا يتلقون مساعدات إلى إجمالي الفقراء (شليبي ولدادوة، 2009). أشار تقرير الفقر في فلسطين 2006 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2007) إلى أن نسبة التسرب بلغت حوالي 57%، ونسبة الاستبعاد حوالي 29%، بينما يبين تقرير الفقر في فلسطين للأعوام 2009-2010 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011) ارتفاعاً في نسب التسرب والاستبعاد، حيث ارتفعت الأولى إلى 66% والثانية إلى 43%. وتشير النتائج إلى أن نسبة كبيرة من المساعدات كانت تقدم لأسر غير فقيرة غير مؤهلة للحصول على المساعدات وأن نسبة كبيرة من الأسر الفقيرة لا تحصل على مساعدات، مما يشير إلى وجود خلل واضح في آليات الاستهداف. وقد أظهرت دراسة للبنك الدولي (2012) حول برنامج التحويلات النقدية الذي تنفذه وزارة التنمية الاجتماعية، أن نسبة التسرب في البرنامج لم تتجاوز 22% ونسبة الاستبعاد بلغت 24% في العام 2012.

هناك عاملان يفسران أسباب الاختلاف بين بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وبيانات البنك الدولي؛ يتعلق العامل الأول في أن بيانات تقرير الفقر الصادر عن الجهاز يستند إلى احتساب نسب التسرب والاستبعاد ارتباطاً بخطط الفقر الوطني النسبي، بينما تقوم دراسة البنك الدولي باعتماد احتساب النسب على أساس الفقر المطلق لكون برنامج التحويلات الاجتماعية يستهدف بشكل أساسي أشد الأسر فقراً. أما العامل الثاني، فمرتبط في أن بيانات الجهاز تحتسب نسب التسرب والشمول لكافة أنواع المساعدات، بما فيها المساعدات غير الرسمية، أي المساعدات التي يقدمها أفراد أو أسر لأفراد أو أسر

أخرى. ونظراً لأن هذه المساعدات تقدم عادة للأقارب أو المعارف بدون إتباع أي منهجية، يبقى هذا النوع من المساعدات عرضة لخطأ التسرب بشكل كبير. تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى وجود فجوات في آليات الاستهداف المتبعة في البرامج التي تنفذها مؤسسات محلية أو دولية أخرى، باستثناء آلية الاستهداف التي يتبعها برنامج التحويلات النقدية التابع لوزارة التنمية الاجتماعية، لذلك فهذه البرامج بحاجة لمراجعة وتحسين لتقليل نسب هذه الأخطاء إلى حد مقبول. وتجدر الإشارة هنا إلى أن البنك الدولي، وعلى الرغم من تدني نسب التسرب والاستبعاد في برنامج التحويلات النقدية التابع لوزارة التنمية الاجتماعية، يرى بأنه يمكن تحسين آليات الاستهداف لخفض هذه النسب بشكل أكبر.

لا بد من الإشارة هنا، إلى أن وزارة التنمية الاجتماعية، ومنذ تقييم البرنامج من قبل البنك الدولي في العام 2012، بدأت العمل على معالجة هذه المشاكل من خلال عدد من الإجراءات، مما أدى، كما يفترض، إلى خفض هذه النسب خلال السنوات الخمس الأخيرة. وكما أفاد مسؤولون في الوزارة، تم العمل على عدة إجراءات محددة لتحسين أداء برنامج التحويلات النقدية، وهي الإجراءات التالية:

- إنشاء شبكات الحماية الاجتماعية المحلية، والتي تضم في عضويتها شخصيات اعتبارية من المجتمعات المحلية، ومؤسسات مجتمع مدني محلية، ووحدات الحكم المحلي في المجتمعات المحلية، والتي تتضمن مسؤولياتها من بين عدة أمور، المساعدة في تحسين الاستهداف.
- عملت الوزارة أيضاً على تطوير نظام تقديم طلبات المساعدة بالتعاون مع شبكات الحماية الاجتماعية المحلية، والذي يعني تكثيف زيارات العمال الاجتماعيين الميدانيين لجميع الأسر المستفيدة شهرياً لتقييم أوضاعها.
- كما بدأت الوزارة بخطوات هامة لتنفيذ سياسة إدارة الحالة، والتي تهدف إلى تصميم تدخلات بناء على احتياجات كل أسرة فقيرة، أي تحويل تصميم التدخلات والاستهداف من تصميم واستهداف عام إلى تصميم واستهداف خاص بكل حالة على حدة، وهي مسؤولية ملقاة على عاتق العمال الميدانيين بالتعاون مع الشركاء المحليين، أي المؤسسات المحلية التي تقدم خدمات للأسر الفقيرة.
- كذلك، قامت الوزارة بإنشاء بوابة إلكترونية في العام 2016، لتبادل البيانات المتوفرة مع كافة الجهات المزودة للخدمات سواء المحلية أو الدولية، بحيث أصبح بإمكان جميع الشركاء الوصول لقواعد البيانات المختلفة الخاصة بجميع الشركاء.
- كما عملت وزارة المالية على إيقاف مساعدات وزارة التنمية الاجتماعية عن جميع الأسر التي تتلقى أية مخصصات أخرى من الحكومة.
- ويقوم البنك الدولي حالياً بالعمل على إعادة تقييم أداء برنامج التحويلات الاجتماعية، وذلك بهدف قياس مدى فاعليته من جهة، وللعمل على تطويره من جهة ثانية.

4-7 الاستدامة المالية لبرامج الأمن الغذائي والتغذوي

إن رسالة هذا التقرير على المدى البعيد هي أن استمرار الظروف الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، سيؤدي إلى تدهور حالة الأمن الغذائي أكثر فأكثر في المستقبل، وسيزيد من عدد الأسر الغير آمنة غذائياً. مما سينجم عنه حاجة لتوفير المزيد من التمويل للأمن الغذائي لسد الاحتياجات الفعلية. وهذا بدوره يعني أنه إذا استمر التمويل المخصص للمساعدات الغذائية بالانخفاض، فإن الأمن الغذائي في فلسطين لا يملك إلا أن يتدهور في غياب تدخلات فعالة أخرى. نحاول في هذا القسم من المراجعة الاستراتيجية، تتبع التغيير في التمويل المخصص لقطاع الأمن الغذائي خلال السنوات الأخيرة من خلال استعراض توجهات التمويل لأهم اللاعبين الرئيسيين في قطاع الأمن الغذائي (وزارة التنمية الاجتماعية، وبرنامج الأغذية العالمي، والأونروا).³⁵

في البداية سنتطرق لموضوع توزيع الدعم الدولي الإنساني على المجالات الرئيسية، التي تشمل: الأمن الغذائي؛ التعليم؛ الصحة والتغذية؛ الحماية؛ المياه والصرف الصحي والنظافة العامة (WASH)؛ المأوى؛ وخدمات التنسيق والدعم؛ ومجموعات أخرى. يعرض الجدول (10) حصة كل مجال من إجمالي المساعدات الإنسانية خلال الفترة 2006-2016. وتظهر البيانات تلقي مجال الأمن الغذائي أكبر حصة من إجمالي تمويل المساعدات الإنسانية، بنسبة 77% في عام 2006. إلا أنه خلال السنوات الأخيرة، وخاصة بعد عام 2013، بدأت حصة الأمن الغذائي من التمويل بالتراجع، حيث وصلت إلى 49% عام 2015، و58% عام 2016. ويخصص تمويل الأمن الغذائي للمساعدات الغذائية وتمكين سبل العيش. وصممت المساعدات الغذائية لتلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية للأسر الفقيرة والضعيفة التي ليس لديها القدرة على الحصول على الغذاء (غير آمنة غذائياً). وبلغ التمويل الفعلي المتاح لبرامج الأمن الغذائي في عام 2016 حوالي 159 مليون دولار، تم تخصيص حوالي 79% منها لتمويل المساعدات الغذائية، و15% تم تحويلها لقوائم غذائية نقدية، أما النسبة المتبقية فخصصت لبرامج دعم سبل العيش (استعادة وتحسين القدرة الإنتاجية، وحماية الأصول، وتعزيز القدرة على الصمود (المرونة) للأسر غير الآمنة غذائياً).

³⁵ في عام 2016، تلقت كل من الأونروا وبرنامج الأغذية العالمي 92% من التمويل الإنساني المخصص للأمن الغذائي (المصدر: قطاع الأمن الغذائي، 2017).

جدول 10: المساعدات الإنسانية للمجالات الرئيسية في فلسطين (2006-2016)

السنة	الأمن الغذائي (%)	التعليم (%)	الصحة والتغذية (%)	الحماية (%)	المياه والصرف الصحي والنظافة العامة (%)	المأوى (%)	مجموعات أخرى	المجموع (%)
2006	77	5	1	10	--	2	4	100
2007	75	3	12	0	2	0	8	100
2008	73	1	7	1	2	--	18	100
2009	63	3	4	5	3	10	11	100
2010	55	2	7	11	6	4	16	100
2011	68	2	6	9	4	3	8	100
2012	64	3	7	11	5	--	9	100
2013	69	3	4	13	2	--	8	100
2014	52	2	5	8	3	19	11	100
2015	49	2	3	9	5	26	6	100
2016	54	2	4	11	3	15	11	100

المصدر: قطاع الأمن الغذائي، 2017.

ومن بين المجموعات الأخرى، استدعت الاحتياجات المتزايدة للمأوى والحماية توفير المزيد من التمويل في السنوات الأخيرة. وتخصص هذه المجموعة لتلبية الاحتياجات الطارئة للأسر الضعيفة النازحة التي شردت أو المعرضة لخطر التشرد. عادة تستجيب تدخلات دعم المأوى لاحتياجات الأسر التي تقوم الحكومة الإسرائيلية بهدم منازلها في المنطقة "ج" وفي القدس الشرقية. إلا أنه في أعقاب الحرب على قطاع غزة، تم تخصيص تمويل للمأوى للأسر في قطاع غزة بنسبة كبيرة. بشكل خاص، خلال حرب عام 2014، تعرضت حوالي 18 ألف وحدة سكنية لضرر تام أو شديد، مما أدى إلى نزوح ما يقارب 108 ألف شخص (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية OCHA، 2014). أما مجموعة الحماية، فتهدف لحماية حقوق الإنسان بما يتماشى مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتقوم لهذه الغاية بعدد من الأنشطة كتقديم المساعدات والاستشارات القانونية وخدمات حماية الطفل، ورصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان.³⁶

إذا ما قمنا بمقارنة التمويل المطلوب بالفعل خلال السنوات الماضية، سيتضح لنا وجود ثغرات خطيرة في توافر الموارد وسيساعدنا ذلك على وضع تصور على المدى المتوسط لأي درجة سيكون بالإمكان تقديم المساعدات الغذائية، النقدية أو العينية، للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. نناقش أولاً مصادر تمويل برنامج التحويلات النقدية ومن ثم نناقش مصادر تمويل قطاع الأمن الغذائي. يعرض الجدول (11)

³⁶ انظر خطة الاستجابة الإنسانية 2017، للمزيد حول الأنشطة الإنسانية عبر المجموعات.

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_response_plan_2017.pdf.

اتجاهات المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية والإنفاق بين عامي 2010 و2016. تظهر البيانات أن وزارة التنمية الاجتماعية تمكنت من توسيع قاعدة المستفيدين من البرنامج لـ 125 ألف أسرة فقيرة بحلول عام 2015؛ أي زيادة بنسبة 75% بعد عام 2010. ونظراً لارتفاع معدل الفقر إلى مستويات مرتفعة جداً، وخاصة في قطاع غزة، ارتفع عدد المستفيدين من القطاع على مدى السنوات الماضية، والذي أصبح يشكل حالياً أكثر من 60% من العدد الإجمالي من المستفيدين. في عام 2016، أخذ المسار التصاعدي لأعداد المستفيدين بالتراجع للمرة الأولى، حيث انخفض نحو 119 ألف أسرة مستفيدة. وتشير مصادر وزارة التنمية الاجتماعية إلى أنه من المتوقع أن ينخفض هذا العدد إلى 112 ألف بحلول نهاية عام 2017، علماً أن السلطة الفلسطينية خفضت تمويلها لهذا البرنامج خلال العام 2016 بمبلغ 29 مليون شيكل، ومن المتوقع أن ينخفض التمويل أكثر من ذلك بكثير ليصل إلى 520 مليون شيكل في عام 2017.

يقوم الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي في الوقت الحالي بتمويل 50% من ميزانية برنامج التحويلات النقدية المباشرة CTP. وتقوم السلطة الفلسطينية بتمويل الباقي، علماً بأنها تستخدم جزءاً من الدعم الدولي الموجه للموازنة لهذا الغرض، والذي انخفض من 1,230 مليون دولار في عام 2014 إلى 762 مليون دولار في عام 2016 (سلطة النقد الفلسطينية، 2016). وتواجه السلطة الفلسطينية عجزاً مالياً دائماً في ميزانيتها وتعتمد بشكل كبير على الدعم الخارجي للموازنة لسد هذه الفجوة. وبلا شك أن اعتماد السلطة الفلسطينية على التمويل الخارجي يضعف، لا وبل يهدد، قدرتها على توفير مساعدات اجتماعية إلى حد كبير في فترات الأزمات.

جدول 11: المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية في الضفة الغربية وقطاع غزة

2016	2015	عدد المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية			2011	2010	المنطقة
		2014	2013	2012			
43,410	44,603	46,096	47,998	47,975	48,024	34,526	الضفة الغربية
75,380	78,149	71,096	60,764	49,296	45,923	31,306	قطاع غزة
118,790	124,767	119,206	110,775	99,283	95,958	67,842	المجموع
		القيمة الإجمالية لتحويلات برنامج التحويلات النقدية (\$)					
147,757,466	163,968,165	164,311,902	175,024,677	176,467,547	174,279,750	113,481,113	الضفة الغربية
385,268,052	401,293,914	341,637,111	287,241,714	242,506,431	153,081,783	127,963,712	قطاع غزة
533,025,518	565,262,079	505,949,013	462,266,391	418,973,978	327,361,533	241,444,825	المجموع

المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية، 2017.

كبقية المنظمات الأخرى، واجه برنامج الأغذية العالمي تحديات مشابهة مرتبطة بالتمويل. وتتكون البلدان الرئيسية الممولة لبرنامج الأغذية العالمي من: الولايات المتحدة الأمريكية، التي تساهم بنحو 49% من تمويل البرنامج، تليها كندا (21%)، والمفوضية الأوروبية (9%)، واليابان (9%)، وأطراف متعددة (12%) (برنامج الأغذية العالمي، 2015). لطالما كان التمويل الفعلي للأمن الغذائي دون المستويات المطلوبة (انظر العمود 2 من الجدول 12). وفي عام 2016، بلغ التمويل الفعلي للأمن الغذائي 159 مليون دولار، وهو ما يمثل نحو 49% من المبلغ المطالب به. يظهر الشكل (6) تحليلاً للتمويل المطلوب مقابل التمويل الفعلي للمشاريع. ويشكل الإنفاق الفعلي على المساعدات الغذائية 60% من المبلغ المطلوب، في حين أن برامج تمكين سبل العيش والبرامج القائمة على النقد لا تشكل سوى 18% و22% على التوالي. وثمة عامل آخر هو التباين الكبير في نسبة الأموال الفعلية إلى الأموال المطلوبة في سنوات مختلفة. حيث انخفضت هذه النسبة من 70% في عام 2006 إلى 58% في عام 2007، وانخفضت من 80% في عام 2009 إلى 36% في عام 2010. ومن الملاحظ أن التمويل أخذ اتجاهاً تنازلياً مضطرباً بعد عام 2013 (جدول 12))، وهو ما يؤكد حالة عدم اليقين في تأمين تمويل لقطاع الأمن الغذائي.

جدول 12: تمويل الأمن الغذائي، 2006-2016

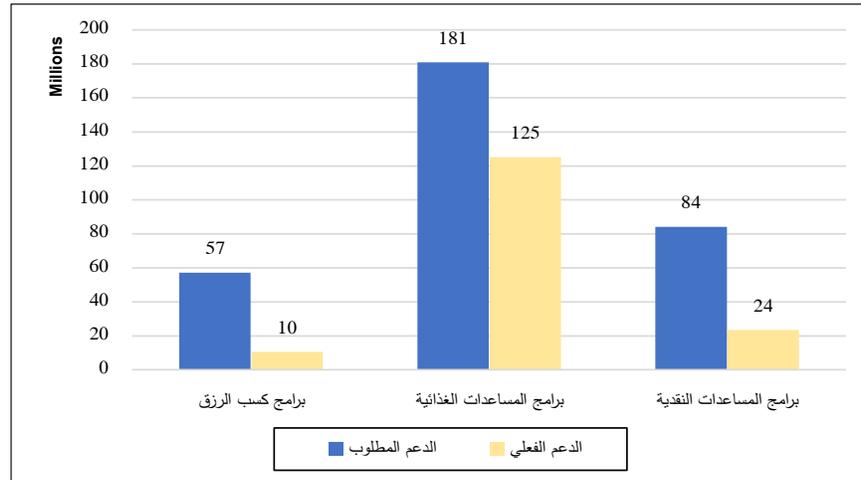
السنة	التمويل الفعلي للأمن الغذائي	نسبة الفعلي للمطلوب	إجمالي المساعدات الإنسانية
2006	207,952,137	0.7	265,527,631
2007	188,785,670	0.58	250,510,495
2008	259,666,083	0.72	325,408,425
2009	370,276,591	0.8	562,439,233
2010	153,718,362	0.36	250,664,392
2011	200,865,447	0.52	290,890,791
2012	190,695,246	0.66	287,792,896
2013	180,680,657	0.69	260,363,539
2014	259,610,356	0.58	486,917,892
2015	195,733,846	0.61	389,624,078
2016	159,113,649	0.49	272,523,281

المصدر: قطاع الأمن الغذائي.

يظهر الجدول (12) تقلبات واضحة في التمويل الفعلي خصوصاً خلال أوقات الحرب في قطاع غزة (خاصة في 2008 و2014). ومن الملاحظ انخفاض التمويل المخصص للأمن الغذائي في السنتين

الأخيرتين (2015 و2016) إلى مستوى أدنى من تمويل عام 2006. ويمكن تفسير ذلك بعاملين. يتعلق الأول بتحويل جزء من مخصصات الأمن الغذائي إلى خدمات الإيواء بعد حرب غزة عام 2014. خلال هذه الفترة، تراوح الإنفاق على المأوى ما بين 16% إلى 27% من إجمالي المساعدات الإنسانية. ويتعلق العامل الثاني بالانخفاض العام في إجمالي المساعدات الإنسانية. وعلى الرغم من الدمار الواسع الذي تسببت به حرب عام 2014 لسبل العيش لشريحة كبيرة من الفلسطينيين، انخفض إجمالي المساعدات إلى مستوى قريب منه في عام 2013، قبل الحرب. ولمعالجة مشكلة انخفاض تمويل قطاع الأمن الغذائي، قام كل من برنامج الأغذية العالمي والأونروا بتخفيض قيمة المعاشات والقسائم الغذائية لمعظم المستفيدين. حيث انخفضت المصادر المالية المخصصة لتنفيذ عمليات برنامج الأغذية في فلسطين من 62 مليون دولار في عام 2013 إلى 45 مليون دولار في عام 2016.

شكل 6: تمويل الأمن الغذائي في العام 2016: الفعلي مقارنة بالمطلوب لكل مشروع



المصدر: قطاع الأمن الغذائي، 2017.

ومن المتوقع أن ينخفض تمويل الأمن الغذائي على المدى القريب والمتوسط، لهذا يشدد المانحون على الحاجة لتحديث المعلومات المتعلقة بانعدام الأمن الغذائي بانتظام حتى يتم تصميم تدخلات أكثر تركيزاً على الأولويات المتغيرة والموارد المتاحة مع المحافظة على الأثر الذي تم تحقيقه سابقاً. لا شك أن الصراعات الإقليمية والمجاعة الكبرى في أفريقيا قد ساهمت في الضغط بشكل متزايد على الدول المانحة من أجل توفير مساعدات إغاثية إنسانية، مما أثر على حجم المساعدات المقدمة للفلسطينيين وبالتالي تبدو آفاق تحسن المستويات الحالية من المساعدات الغذائية على المدى المتوسط ضعيفة. مما لا شك فيه أن هذه الضغوطات ستضطر السلطة الفلسطينية إلى البحث عن مصادر أخرى غير المصادر التي يوفرها

المانحون الحاليين، لتمويل سياسة للحماية الاجتماعية التي سوف تكون مكلفة أكثر في المستقبل، حتى لو لم يتجدد الصراع أو تتعرض المنطقة لغير ذلك من ظروف أو عوامل حاسمة. تعد منظمات المجتمع المدني المحلية الأكثر تأثراً بتخفيض مساعدات الدول المانحة فأغلب برامجها تعتمد بشكل كبير على أموال المانحين، بالإضافة إلى اضطرار هذه المنظمات للتنافس على نحو متزايد مع المنظمات غير الحكومية الدولية على مصادر التمويل. وتلعب هذه المنظمات دوراً حيوياً في المجالات والقطاعات التي لا تستطيع أو لا ترغب السلطة الفلسطينية الخوض في مضمارها. إلا أن هناك ما يمكن عمله لدعم المنظمات غير الحكومية المحلية مالياً كتنفيذ بعض برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات الفلسطينية، ويمكن بمساعدة من الجهات المانحة وقف التسريبات المالية للسلطة من خلال معالجة بعض الخلافات المالية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل. مثل هذه الجهود يمكن أن تساهم في زيادة موارد السلطة الفلسطينية المخصصة للتخفيف من وطأة الفقر ولتنفيذ برامج للمساعدات الغذائية بما يتلاءم مع الفهم الفلسطيني لهذه القضية ويتواءم مع تسلم الفلسطينيين زمام القيادة.

4-8 تقييم الترتيبات والقدرات المؤسسية

4-8-1 على مستوى الحكومة الوطنية

يمكن ربط ضعف القدرات لدى المؤسسات الحكومية الفلسطينية بمجموعتين مترابطتين من العوامل: المجموعة الأولى ترتبط بالاحتلال الإسرائيلي لفلسطين الممتد لسنوات طويلة، والقيود الإسرائيلية الاقتصادية والمالية المفروضة على الدولة الفلسطينية ومؤسساتها، بالإضافة إلى حداثة نشوء المؤسسات الفلسطينية التي يتوقع منها الاستجابة لضغوطات المواطنين المتزايدة لتقديم خدمات أوسع وذات جودة. أما المجموعة الثانية، والتي ترتبط بشكل وثيق بالمجموعة الأولى، فتتعلق بالعجز المستمر في الموازنة العامة، وعجز مؤسسات الدولة الفلسطينية عن تلبية احتياجات المجتمع دون مساعدات خارجية. في نفس الوقت على المؤسسات الفلسطينية العمل على بناء مقاربات وطنية متعددة تجمع ما بين البعد الإغاثي والتنمية.

وتقر أجندة السياسات الوطنية باستحالة تحقيق التنمية المستدامة دون تحقيق الاستقلال، واستحالة تحقيق الاستدامة الاقتصادية بعيدة المدى في ظل الوضع القائم، أي استمرار السيطرة الإسرائيلية على الموارد الطبيعية والتجارة الفلسطينية؛ وصعوبة تطوير البنية التحتية الضرورية وتأهيلها؛ وحرمان الفلسطينيين من استغلال الإمكانات الكامنة لا سيما في الأراضي المسماة بمنطقة "ج". وكذلك الحال فيما يخص الاستدامة الاجتماعية، والتي لا يمكن تحقيقها في ظل حالة التشرذم التي يعيشها المجتمع الفلسطيني بفعل السياسات والإجراءات التي يفرضها الاستعمار الإسرائيلي.

لقد تراجع دور الحكومة الفلسطينية خلال الانتفاضة الفلسطينية الثانية، في مجال توفير الحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة والمحرومة، بما في ذلك رسم سياسات المساعدات الاجتماعية، فيما تعاضد دور المنظمات الدولية، مثل برنامج الأغذية العالمي والأونروا وغيرها، والتي تم اعتمادها من قبل المانحين لتوزيع المساعدات الطارئة خلال الانتفاضة. وتعزز دور هذه المؤسسات في العام 2006، بفعل التغيير السياسي على الساحة الفلسطينية، والحصار المالي على الحكومة الفلسطينية من قبل الجهات المانحة، والذي انعكس في وقف العديد من البرامج في القطاع. وقد كان لهذا الوضع الجديد آثار سلبية على المجتمع الفلسطيني بوقف بعض برامج المساعدات بما فيها برامج المساعدات الاجتماعية؛ وتوقف برامج الإصلاح، وشمل عمليات التخطيط لتطوير أداء السلطة وتنظيمه (شليبي ولدادوة، 2009)، وهو ما أثر في عملية البناء والقدرات المؤسسية الفلسطينية، ولعب دوراً أساسياً في إضعاف الملكية والقيادة الوطنية الفلسطينية لقطاع الأمن الغذائي وملفات مكافحة الفقر والحد من انعدام الأمن الغذائي. فالاعتماد على المؤسسات الدولية لتنفيذ البرامج الإغاثية أو التنموية جعل من هذه المؤسسات اللاعب الرئيسي في هذا القطاع على حساب المؤسسات الوطنية، سالباً إياها الإرادة والقدرة على قيادة هذا القطاع.

فقد كان لحالة الانقسام السياسي في الصف الفلسطيني تأثيرات معاكسة على الجهود الرامية لبلورة سياسة اجتماعية واضحة المعالم ولتطوير استراتيجية لمكافحة الفقر تجمع بين البعدين الإغاثي والتنموي، والتي تأخذ بعين الاعتبار المؤشرات المتعددة للفقر، كشدته ودرجته، ونوعه، والموارد المتاحة للأسر الفقيرة (شليبي ولدادوة، 2009). ففي ظل الأزمات السياسية والاقتصادية المستمرة، التي يفرضها الاستعمار المديد على فلسطين، ومع تضاعف الاحتياجات المجتمعية زادت الأعباء على المؤسسات الوطنية العاملة في مجالات التنمية أو في مجالات الرعاية الاجتماعية. فقد أنتجت السياسات والإجراءات الإسرائيلية مجتمعاً فلسطينياً هشاً وزادت من عمق أزماته الاقتصادية، وأدت إلى عجز المؤسسات الفلسطينية عن تلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني دون المساعدات الخارجية. لكن في الواقع، ومع القيود المشددة التي يفرضها الاستعمار الإسرائيلي، تشهد فلسطين في السنوات الأخيرة، تراجعاً حاداً في المساعدات الخارجية. فحسب أجنحة السياسات الوطنية (دولة فلسطين، 2016)، تراجع مستوى المساعدات الخارجية بنسبة 81% من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2008-2015. فبعد أن وصلت أعلى مستوياتها في العام 2008، حيث كانت تشكل 32% من الناتج المحلي الإجمالي، تراجعت إلى 6% فقط في العام 2015. وفقاً لأجنحة السياسات الوطنية فقد أضر هذا التراجع بالاقتصاد الفلسطيني، وقيد من قدرة السلطة الفلسطينية على متابعة برامج الإصلاح التي أطلقتها منذ عدة سنوات، وزعزع من عمليات التخطيط لتطوير أداء المؤسسات العامة وتنظيمه. وحسب أجنحة السياسات الوطنية فإن المساعدات الخارجية لفلسطين سيبقى لها دور كبير في دعم جهود تقديم الخدمات العامة إلى حين زوال الاستعمار، برغم تصريحات بعض المسؤولين الماليين

الفلسطينيين بأن هذا التمويل ليس مؤكداً، خاصة وأن الهدف المعلن للسلطة الفلسطينية هو القضاء على العجز المالي تماماً في السنوات المقبلة، لذلك ينبغي توقع المزيد من الاقتطاعات من مخصصات دعم الميزانية.

وكما نتج عن الحصار المالي على الحكومة الفلسطينية في العام 2006 وقف للعملية التنموية، فإن تراجع التمويل الدولي لفلسطين في السنوات الأخيرة قد ينتج عنه أمر مشابه، خاصة فيما يتعلق ببلورة سياسات اجتماعية واقتصادية متماسكة، من ضمنها استراتيجيات وطنية لمكافحة الفقر وانعدام الأمن الغذائي تجمع ما بين البعدين الإغاثي والتنموي. وفي نفس الوقت، يعزز الاعتماد على المؤسسات الدولية في تنفيذ البرامج من إعاقة بناء قدرات المؤسسات المحلية، لا سيما إذا لم يترافق تنفيذ هذه البرامج مع أجندة بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية.

وقد حددت الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي 2005 (السلطة الوطنية الفلسطينية-وزارة الزراعة، 2005) بعض الإجراءات المؤسسية اللازمة لتنفيذها، والتي يمكن الاستفادة منها في تطوير البناء المؤسسي المسؤول عن إدارة قطاع الأمن الغذائي وجميع القضايا المتعلقة بالغذاء والتغذية في فلسطين. فبالاستناد إلى ما ورد في استراتيجية 2005 ينبغي أن تكون ملكية وقيادة ملف الأمن الغذائي بيد الدولة الفلسطينية، لكونها الجهة المخولة برسم السياسات العامة، ووضع الاستراتيجيات والخطط الوطنية والقطاعية لتنفيذها، وكونها أيضاً الجهة الرقابية العليا، على أن تعمل بالشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص الفلسطيني، وكذلك بالشراكة مع الأطراف الدولية المختلفة. وفقاً للاستراتيجية، يمكن تحقيق ذلك بالعمل على إرساء تدابير مؤسسية مناسبة، وذلك من خلال إنشاء جسم وطني يتولى مسؤولية قيادة هذا الملف والإشراف عليه، وتنسيق مهام المؤسسات الفاعلة، والقيام بعمليات التخطيط والمتابعة والتقييم المتعلقة بتنفيذ السياسات الوطنية والاستراتيجيات والخطط المرتبطة بها.

وقد عبرت كل من الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي (السلطة الوطنية الفلسطينية-وزارة الزراعة، 2005) والاستراتيجية الوطنية للأمن التغذوي (وزارة الصحة، 2016) عن أهمية إنشاء مجلس وطني للأمن الغذائي. ومن حيث البنية المؤسسية لهذا المجلس، فإنه من المهم التأكيد على تمثيل عالي المستوى لكافة الجهات ذات العلاقة (الجهات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص)، وعلى أن يتم تفويض هذا الجسم بالصلاحيات والمسؤوليات الواضحة والمحددة، ومن ضمنها تنسيق الجهود، سواء على المستوى الوطني أو القطاعي أو المحلي، والتشاور والحوار المتبادل مع الجهات المانحة ومع منظمات الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات الدولية العاملة في فلسطين.

4-8-2 عمل الجهات المانحة في مجال الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية في فلسطين

خلال اللقاءات التشاورية مع المؤسسات المانحة التي تم عقدها لأغراض إعداد هذه المراجعة، تم الإشارة إلى عدد من الاعتبارات ذات الصلة بدوافع وأفضليات الجهات المانحة في فلسطين، بالإضافة إلى القيود التي تؤثر على مشاركتهم في تحسين حالة الأمن الغذائي. تعتمد مشاركة المانحين في هذا المجال على أسس إنسانية وتنموية على حد سواء. بعض هذه الجهات تفضل أن تعطى الأولوية للبرامج التنموية وتحاول أغلب هذه الجهات أن تحول نسبة أكبر من برامجها الإغاثية إلى برامج تنموية، إلا أن ذلك أمر يصعب تحقيقه للغاية بوجود الاحتلال الإسرائيلي. فقرارات الجهات المانحة المتعلقة بمخصصات البرامج تسترشد بالاحتياجات والأولويات الوطنية. فهناك العديد من الجهات المانحة التي تستهدف برامجها المنطقة "ج" واحتياجات مكافحة الفقر، استناداً لدراسة مسبقة للخطط الوطنية والقطاعية والشاملة. فغالبا ما يتم أخذ القدرة الاستيعابية للقطاعات الفلسطينية في الاعتبار.

قضية الأمن الغذائي هي شأن دولي كما هي شأن خاص بالسلطة الفلسطينية، إلا أن الجهات المانحة تعتقد أن المساعدات الغذائية يجب تكون مؤقتة وتستجيب للاحتياجات العاجلة، لدعم صمود الشعب ومن ثم مساعدته على تحقيق التنمية. بالتالي، غالباً ما يكون من الصعب على الوكالات المانحة أن تبرر لدوائرها السياسية والبرلمانية استمرارها في تقديم المساعدات الغذائية للمجتمع الفلسطيني كونه لا يحتاج لمساعدات طارئة، على الرغم من أنه من الواضح وجود "جيوب للفقر" داخل المدن والمناطق ذات الكثافة السكانية العالية أو الطبقات الاجتماعية التي تستطيع برامج الحماية الاجتماعية الوصول إليها. ومع قيام الجهات المانحة بتوجيه المزيد من الموارد المخصصة للسلطة الفلسطينية إلى مجالات تنموية، نتيجة انحسار الأزمة الإنسانية، فإن هذا الدعم يشمل أيضاً برامج خاصة بدعم القطاع الخاص والمزارعين في الضفة الغربية وقطاع غزة (كدمع المزارعين لزراعة الخضروات). بيد أن هناك قيود سياسية وبرامجية تحول دون زيادة المساعدات الإنمائية لتفوق المساعدات الغذائية.

تقدم الجهات المانحة أشكالاً متعددة من المساعدات الغذائية، تشمل المساعدات الغذائية العينية والتحويلات النقدية والقسائم الإلكترونية وغيرها، مع تفضيل التحويلات النقدية بشكل أكبر. ومع ذلك، تؤكد بعض الجهات المانحة على الحاجة إلى النظر في تأثير المساعدات الغذائية على رغبة واستعدادية المستفيدين للعمل ومن حيث الاحتياجات الفعلية: فإن استمرار الوضع لفترة طويلة كلاجئ أو كمنقلقي للتحويلات، على سبيل المثال، يمكن أن يرسخ الشعور بالأحقية (حق مكتسب) أو الحصول على مساعدات بصورة متقطعة مما قد يؤدي إلى التبعية بدلا من تمكين التنمية.

الإنتاج المحلي غير كافي لتحقيق الأمن الغذائي، لذلك تعتبر مساعدات الواردات الغذائية ضرورية. فعلى سبيل المثال، يشتمل أحد برامج المساعدات الغذائية التي يقدمها برنامج الأغذية العالمي على توفير خمس

سلع أساسية: القمح والعدس والزيت والحمص والملح. وهناك سلعة فلسطينية واحدة فقط (الملح المعالج باليود) متوفرة محلياً من بين السلع التي يوفرها البرنامج. أما القمح المشتري من الخارج والقيمة المضافة من طحنه تعطى للمصنعين الفلسطينيين، الذين ليس لديهم روابط كافية مع مزودي السلع الفلسطينية. ولكن حتى إذا تم شراء السلع محلياً، مما يعني ضخ النقد في الاقتصاد المحلي، يبقى الأثر الإنمائي الحقيقي لهذا النوع من برامج المساعدات الغذائية محدوداً جداً. وعلى وجه العموم، لا يرى المانحون أن المساعدات الغذائية تشكل خطراً كبيراً يهدد الصناعات المحلية. ربما هناك بعض السلع كبودرة الحليب في قطاع غزة التي تنافس صناعات الألبان المحلية، إلا أنه ليس هناك الكثير من الصناعات أو الحالات المشابهة لهذه السلعة.

كما اتضح للجهات المانحة انتشار حالة من المنافسة بين الوزارات المختلفة للحصول على تمويل لبرامجها القطاعية، وتضارب التصريحات لعدة مسؤولين في نفس الوزارة تتعلق باحتياجات القطاعات للتمويل. تعمل جميع الجهات المانحة في المجالات الإنسانية والإنمائية على حد سواء، إلا أن هناك بعداً سياسياً مرتبطاً بالمجال الإنمائي يدعو إلى اعتماد الأولويات التي تحددها السلطة الفلسطينية، وليس الجهات المانحة والمجتمع الدولي. بالرغم من ذلك، فإن المساعدات الإنمائية الغذائية أصبحت، وعلى نحو متزايد، مشاريع تتفد على عدة سنوات تستهدف الظروف المعيشية (البنية التحتية/المياه) أكثر منها مساعدات غذائية طارئة. إن التدخلات الإنسانية والتنمية غالباً ما تتفد على قدم وساق في الحالة الفلسطينية، إلا أن المجالات الإنسانية عادة ما تكون ذات طبيعة وتأثير قصير الأمد.

أصبح فهم الأمن الغذائي على أنه تنمية زراعية، على نحو متزايد، إحدى أشكال التدخلات الممكنة للجهات المانحة أن تنفذها في هذا القطاع، والتي قد تعزز الروابط بين السلطة الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية الزراعية والوكالات المانحة المختلفة التي تعمل على مستوى تحسين الإنتاج وعلى مستوى التسويق الزراعي. كما أن هناك تواءماً بين أولويات الجهات المانحة الخاصة بالقطاع الزراعي والأهداف الوطنية التي اعتمدها السلطة الفلسطينية/وزارة الزراعة، كما هو مبين في قائمة الأولويات التالية التي وضعتها إحدى الجهات المانحة كخطة عمل لمرحلة قادمة لتعزيز نمو القطاع الزراعي وتحسين الأمن الغذائي:

- تحسين الإجراءات التنظيمية لدعم المزارعين والتعاونيات.
- ضمان الوصول العادل وبأسعار مقبولة لجميع أعضاء التعاونيات إلى الأسواق في المدن لبيع منتجاتهم.
- حماية الغذاء المنتج محلياً على حساب الواردات.

- تطوير صناعة التأمين الزراعي، بحيث تنظمها الحكومة، وعلى أن تشمل دعماً حكومياً لجميع منتجات التأمين.
- استكمال تطوير نظام السلامة للغذاء.
- تطوير نظام إرشاد زراعي يصل إلى صغار المزارعين والتعاونيات.
- تحسين الوصول للأراضي الزراعية والمياه لأغراض الري.

4-8-3 تصميم وتنفيذ برامج الشركاء الدوليين

من ناحية أخرى، فإن برامج المؤسسات الدولية في معظمها تشتمل على مكون يتعلق ببناء القدرات المؤسسية، مثل برنامج الأغذية العالمي (WFP)، وبرنامج منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO)، وهي مكونات ذات أهمية، ولكن يجب العمل على تطوير مثل هذه المكونات وصولاً لتمكين المؤسسات الوطنية الشريكة من امتلاك قدرات إدارة الملفات الخاصة بمجالات عملها، سواء على مستوى رسم السياسات، أو تصميم وتنفيذ التدخلات، أو المتابعة والتقييم. بالإضافة إلى عدم ترابط الترتيبات المؤسسية الوطنية، وضعف تنسيق التنسيق المؤسسي بين مختلف الجهات الفاعلة، لا سيما على مستوى صنع السياسات ووضع البرامج. لا شك أن أوجه القصور هذه تؤثر في فاعلية وكفاءة تنفيذ تدخلات مختلف الجهات الفاعلة، نتيجة ازدواجية وتداخل البرامج. وفي عام 2014، تم تشكيل مجموعة خاصة بالتنسيق (قطاع الأمن الغذائي) تديرها مؤسسات دولية، وهو مؤشر آخر على غياب القيادة الوطنية لقطاع الأمن الغذائي، على الرغم من دورها البناء والمفيد عموماً منذ ذلك الحين.

كما أظهرت المراجعة سابقاً، هناك عدد من التحديات التي تعيق عملية التنسيق لتنفيذ التدخلات التي تهدف لمكافحة الفقر وتحسين حالة الأمن الغذائي، خاصة بظل الافتقار للقدرات المؤسسية الفلسطينية اللازمة لذلك، وتعدد البرامج وتنوعها، وكثرة عدد الفاعلين الدوليين والمحليين في هذا القطاع. في مجال تصميم وتنفيذ التدخلات، أدى ضعف التنسيق إلى وجود تدخلات مكررة ومجزأة. وقد أشارت دراسة أجراها الاتحاد الأوروبي (الاتحاد الأوروبي، 2015) ودراسة أخرى أصدرها معهد التنمية الدولية (ODI، 2012) إلى أن هناك متلقو مساعدات يستفيدون من أكثر من برنامج تديرها وزارة التنمية الاجتماعية والأونروا وبرنامج الأغذية العالمي. ولتجنب هكذا ازدواجية في المساعدات، ينبغي تعزيز التنسيق.

وقد أظهرت دراسة أخرى (Humphries, 2013) تقوم بمراجعة آليات التنسيق بين الجهات الدولية الفاعلة في تقديم المساعدات الإنسانية (والتي تشمل فلسطين)، أن التنسيق القطاعي في مجال المساعدات الإنسانية زاد من فاعليتها بشكل عام، وبالرغم من الانتقادات الكثيرة التي يتعرض لها، إلا أنه يعد تغييراً إيجابياً في أعمال الإغاثة الإنسانية. كما أظهرت الدراسة أن هناك عدداً من التحديات التي يجب التعامل معها في

مجال التنسيق، ومن ضمنها غياب جسم تنسيقي يقود عملية وجهود التنسيق مع التركيز على حيادية المؤسسات القيادية؛ وفصل قيادة التنسيق عن برامج المؤسسات نفسها؛ وكذلك نقص الخبرة والقدرات لدى الأشخاص المخولين بهذا الدور. كذلك، فإن هناك صعوبات كبيرة في شمول كافة الفاعلين في القطاع في هذه الشراكة نظراً لكثرتهم، وكذلك لعدم توفر عدد كافي من الكفاءات البشرية، لاسيما لدى المنظمات الصغيرة الحجم، وهو ما تسبب في إحساس هذه المنظمات بافتقارها لملكية آليات التنسيق. وكذلك، فإن هذا النهج في التنسيق تعوزه آليات لتعزيز المساءلة أمام الفئات المستهدفة.

يرتبط أحد التحديات التي تواجه عملية التنسيق الجيد بالمنافسة على التمويل بين الفاعلين في هذا القطاع، المحليين والدوليين. وقد عبر المشاركون في لقاء تشاوري عقد في قطاع غزة عن أن وجود عدد كبير من المؤسسات العاملة في القطاع التي لها نفس الدور والمسؤوليات، وبالذات مؤسسات المجتمع المدني، يعقد عمليات التنسيق وجهود المواءمة. ويعزى هذا التحدي إلى غياب التكامل والتنسيق بين المؤسسات العاملة في مجال تقديم الخدمات، وخاصة في مجال تعزيز وبناء قدرات القطاع الزراعي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنافسة على التمويل بين هذه المؤسسات الصغيرة عموماً لها آثار سلبية على فعاليتها وعلى النسيج المؤسسي للقطاع ككل.

إضافة إلى أن بعض مسؤولي المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، قد عبروا خلال اللقاءات التشاورية التي عقدت في رام الله، عن أن المنافسة بين المؤسسات المحلية والمؤسسات الدولية غير عادلة، حيث يفضل بعض الممولين والمؤسسات الدولية تنفيذ برامجهم من خلال تكليف منظمات غير حكومية دولية، كونها ذات قدرات إدارية وتقنية عالية المستوى، وبالتالي فهي مؤهلة للفوز بدرجة أكبر في المناقصات الدولية. وهو ما يؤثر بشكل كبير على بقاء واستدامة عمل المنظمات غير الحكومية المحلية. وقد أكد المشاركون في اللقاءات الحوارية على ضرورة إعطاء الأولوية للمنظمات غير الحكومية المحلية لتنفيذ البرامج والتدخلات للحفاظ على بقائها واستدامة أعمالها، ولما لذلك من أثر في خلق فرص العمل وتدعيم الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الفلسطيني.

وفي إطار تحسين التنسيق، عملت وزارة التنمية الاجتماعية على تنظيم وتنسيق المساعدات الاجتماعية النقدية وغير النقدية، حيث عملت الوزارة على بناء أنظمة للمساعدات وتطوير قواعد البيانات الخاصة بقطاعات عمل الوزارة. فقامت ببناء قواعد بيانات متخصصة في مجالات المساعدات النقدية تتضمن بيانات تفصيلية لحوالي 200,000 أسرة، وبيانات الشمول والتمكين الاقتصادي وحماية الطفل ومسح الإعاقة، إضافة إلى الإعفاءات الجامعية. كما تم ربط قواعد البيانات مع مؤسسات شريكة مثل وزارة الصحة والتربية والتعليم والداخلية. كما عملت الوزارة على تجميع دليل إجراءات يشمل 52 خدمة، وعمل النماذج

الخاصة بها للمساعدات الطارئة والمساعدات الغذائية والتأمين الصحي، كما تم إعداد النماذج اللازمة لتقديم هذه الخدمات الإغاثية (دولة فلسطين-وزارة التنمية الاجتماعية، 2017). ويمكن الاستفادة من هذه الخطوات لتعزيز التنسيق والربط مع برامج الجهات الفاعلة الأخرى، وذلك من خلال الاستناد إلى قاعدة البيانات التي طورتها الوزارة لتكون أساس لقاعدة بيانات وطنية خاصة بالأسر الفقيرة وغير الآمنة غذائياً، حتى يتم تفادي استفادة المستفيدين من أكثر من برنامج.

وفي الواقع، لا تتحمل الجهات الحكومية الفلسطينية المسؤولية الكاملة عن غياب الرؤيا والسياسات الوطنية المتكاملة للأمن الغذائي والتغذوي، ولا عن ضعف القيادة والملكية الوطنية، ولا عن ضعف التنسيق بين الجهات الفاعلة في هذا المجال، فقد ساهمت الجهات الدولية العاملة في فلسطين في ذلك جزئياً، وذلك من خلال قيامها بتصميم برامجها في فلسطين وفقاً لرؤاها وأجندتها السياسية. عموماً، لا شك أن عدم قدرة الحكومة الفلسطينية على تقليص اعتمادها على المساعدات الخارجية للموازنة العامة له دور كبير في جعل الجهات المانحة والمؤسسات الدولية العاملة في فلسطين لاعبا رئيسياً مؤثراً في السياسات العامة في عدة مجالات خاصة تلك المرتبطة بالمالية العامة وتمويل المانحين. في اغلب دول العالم، وليس فقط في فلسطين، تصمم المؤسسات الدولية العاملة ببرامجها بناء على رؤاها وسياساتها، مما يؤدي إلى إضعاف قدرات المؤسسات الوطنية على تصميم وتنفيذ البرامج الخاصة بها، وقيادتها وتوجيهها ومجاراة الدعم الدولي.

الفصل الخامس

استنتاجات وتوصيات لتحسين الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين انسجاماً
مع الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة



الفصل الخامس

استنتاجات وتوصيات لتحسين الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين انسجاماً مع الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة

1-5 تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة في فلسطين تحت الاحتلال أم في ظل الاستقلال؟

أظهر التحليل السابق المشهد المعقد والصعب للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. فالأمن الغذائي، في فلسطين على وجه الخصوص، هو في الواقع قطاع شامل يقع في التقاطع بين الإنتاج الزراعي بالتجارة، وصناعة الأغذية بسلامة الأغذية، وفقر الأسر بالحماية الاجتماعية، والتغذية بالصحة العامة، والتفاوت التنموي الإقليمي، وعلى نطاق أوسع ارتباط الأمن الاقتصادي الوطني الأساسي بالسيادة على الغذاء. وهو أيضاً قطاع يشرك جميع الشركاء الإنمائيين: الحكومة والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، والقطاع الخاص، والوكالات الدولية، والجهات المانحة. فالغذاء والتغذية في فلسطين هي بلا منازع القضية الأعد من حيث عدد التحديات المتشابكة الخاصة التي تواجهها والتي تتطلب استجابة شاملة ومتكاملة.

تتجلى الأزمة المستمرة في قطاع الغذاء الفلسطيني في الأبعاد المختلفة لانعدام الأمن الغذائي على المستوى الكلي والجزئي، وسوء التغذية، وانعدام الترابط المؤسسي، وفتور أصحاب المصلحة. وقد نشأت وتعززت أوجه القصور هذه عن مجموعة من العوامل، على رأسها الاحتياجات الإنسانية الطارئة الناجمة عن الصراعات المتكررة والاحتلال الإسرائيلي المتواصل لسنوات طويلة، والفشل التنموي في بناء قطاع زراعي منتج، والقيود المفروضة على التجارة، وحرمان الشعب الفلسطيني من حقه بالسيادة وتحديد مصيره ومستقبله. في المحصلة، فإن الفلسطينيين الأشد فقراً والأكثر ضعفاً في كل من قطاع غزة والضفة الغربية كانوا ضحية هذه الإخفاقات التي صنعتها أيدي البشر والاستجابات غير الكافية.

لذا ليس غريباً أن يرتبط انعدام الأمن الغذائي ارتباطاً وثيقاً بالفقر والبطالة، ذلك أن غالبية الفقراء الفلسطينيين يعانون من انعدام الأمن الغذائي وغالبية الغير آمنين غذائياً فقراء. وينشأ هذا من اعتماد برامج الحماية الاجتماعية بشكل كبير على المساعدات الغذائية، وكون تمويل الأمن الغذائي أصبح جزءاً لا يتجزأ من الحماية الاجتماعية، وأن أي تخفيض في المساعدات الغذائية لا يمكن النظر إليه إلا كتراجع في مستوى الحماية الاجتماعية. وهذا ما هو إلا نتيجة رئيسية، ولو غير مقصودة، للاستجابات الإنسانية التي بدأت قبل أكثر من عقد من الزمان، ولم تتحول بالكامل إلى أداة تمكينية للتنمية، وما أسفرت عن ذلك من

حالة التوقع الثابتة بأن الطلب على الغذاء سيظل في ارتفاع بغض النظر عن التغيير في الأسباب الكامنة وراء انعدام الأمن الغذائي.

وعلى الرغم من تخصيص مبلغ 2.4 مليار دولار خلال العقد الماضي للتخفيف من حدة أزمة الأمن الغذائي في فلسطين من خلال البرامج التي تديرها السلطة الفلسطينية ومؤسسات المجتمع المدني، والجهات المانحة والوكالات الدولية المتفانية، فإن نسبة عالية جداً من الشعب الفلسطيني، ليست فقيرة فحسب، إنما لا تزال تواجه عوائق كبيرة تحول دون حصولها على الغذاء الكافي والتمتع بنظام غذائي صحي ومغذي. وبرغم أن القطاع الزراعي في فلسطين من حيث المبدأ لديه قدرة عالية على تحقيق الاكتفاء الذاتي في معظم الاحتياجات الغذائية للفلسطينيين، وخاصة وأن الصناعات الغذائية الفلسطينية قد أظهرت قدرات واعدة في السنوات الأخيرة، إلا أن فلسطين تعتمد بشكل متزايد على مصادر خارجية للحصول على الغذاء، ولا يمكنها إنتاج أكثر من ثلث تلك الاحتياجات نظراً للقيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي.

في ديسمبر/كانون أول 2016، أطلق الفريق القطري الإنساني في الأراضي الفلسطينية المحتلة خطة الاستجابة الإنسانية لعام 2017. ومنذ ذلك الحين، تدهور الوضع في قطاع غزة بشكل كبير، نتيجة تفاقم أزمة الطاقة، التي طالت جميع سكان القطاع الذين يتجاوز عددهم مليوني نسمة. استجابة لهذا الوضع، قام الفريق بتحديث خطة الاستجابة الإنسانية في يوليو/تموز 2017 وتضمينها بعض التدخلات ذات الأولوية القصوى المطلوبة في قطاعات الصحة والمياه والصرف الصحي والنظافة العامة والأمن الغذائي لمواجهة الاحتياجات الإنسانية الأشد والأكثر أولوية اليوم. حيث تم تضمين الخطة تدخلات إضافية للتدخلات السابقة التي تضمنتها، تستجيب للتغيرات الحاصلة في الحالة الإنسانية لأهل القطاع. وتقدر احتياجات التمويل التي تم إضافتها للخطة بـ 25 مليون دولار.

يعود السبب الحقيقي وراء تدهور الأوضاع إلى تفاقم أزمة الكهرباء المستمرة منذ زمن في قطاع غزة. ففي ظل الظروف الراهنة، لا تكفي كمية الطاقة المتوفرة في القطاع لأكثر من 4-6 ساعات تقريباً من الكهرباء يومياً. كما أن فترات انقطاع التيار الكهربائي الطويلة تؤثر على جميع جوانب الحياة، وعلى توفر الخدمات الأساسية وتولد مخاوف حول تأثيرات ذلك خطيرة على الصحة العامة. وعلى الرغم من نقص الطاقة، إلا أن 189 منشأة حيوية لا تزال قادرة على تقديم خدماتها في قطاعات الصحة والمياه والصرف الصحي وجمع النفايات الصلبة ولو بالحد الأدنى من قدرتها التشغيلية، حيث توفر لها بعض الوكالات الإنسانية الوقود لتشغيل المولدات الكهربائية الاحتياطية والمركبات في حالات الطوارئ. ما بعد أغسطس/آب 2017 حتى هذا المستوى الأدنى الحالي من تقديم الخدمات سيكون عرضة للخطر نتيجة نقص التمويل اللازم للحصول على الوقود لحالات الطوارئ.

لذلك من الواضح أن الوضع الحالي، من ناحية، يعكس أزمة وجودية لا يمكن إلا أن تزداد سوءاً إذا استمر الاحتلال والقيود التي يفرضها على ما هي عليه، وهي عوامل لا يمكن لبرامج التحويلات النقدية ومشاريع تمكين سبل العيش والمؤسسات غير السيادية، التخفيف من حدتها، ناهيك عن إيجاد حلول لها. ومن ناحية أخرى، تؤكد الأدلة الواردة في هذه المرجعة أن المساعدات الغذائية والتحويلات النقدية للفلسطينيين الأشد فقراً قد ساهمت بالفعل بالتخفيف من عبء الفقر المدقع، ولو بشكل غير كاف، وأنه حتى في ظل ظروف الاحتلال الصعبة، ومواجهة التوسع الاستيطاني والحصار المفروض على قطاع غزة، يمكن للمزارعين الفلسطينيين الصامدين، إذا ما تم تنفيذ التدخلات المناسبة وحتى بموارد محدودة، تحقيق قدر أكبر من الإنتاجية والتسويق والاكتفاء الذاتي.

ومن المؤكد أن حجم هذا التحدي هائل، وأعباء حشد الأموال، ووضع خطط لها، وتوزيعها بطريقة تضمن أن الناس يحصلون على ما يكفيهم من غذاء صحي، هي أعباء كبيرة، وأن الإحباطات أن لا نرى دائماً ما يتم إنجازه لمكافحة الفقر كافياً أو حتى واضحاً مستمرة. غير أنه لا يمكن لهذه العوامل المثبطة أن تنتهي الجهود المتواصلة، والمكثفة، إذا ما تم وضع الأهداف والتنسيق لها، وتنفيذها على نحو أفضل، لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في فلسطين، لا سيما الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة "القضاء على الجوع وتحقيق الأمن الغذائي وتغذية أفضل وتعزيز الزراعة المستدامة".

يتطلب التصدي للجوع وانعدام الأمن الغذائي في فلسطين مجموعة سياسات شاملة للقضاء على الجوع بحلول عام 2030، وهو أمر يحتاج إلى أكثر من مجرد دعم القطاع الزراعي وتحسين برامج الحماية الاجتماعية. بالرغم من أنه يمكن تحسين برامج الحماية الاجتماعية في فلسطين بشكل كبير، إلا أن التصدي للفقر والحق بالعمل للفقراء يتطلبان توليد مزيد من فرص العمل، مع التركيز على النساء والشباب. إلا أن مجرد إيجاد فرص عمل أياً كانت لن يكون كافياً، فتحقيق هدف القضاء على الجوع يعتمد أيضاً على القدرة على خلق فرص عمل جيدة ووقف انخفاض الأجور الحقيقية، وتحسين إنتاجية العمل. ويمكن أيضاً تحسين سبل العيش من خلال تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة والأعمال الحرة. ومن ثم، فإنه لا يمكن فصل تحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة عن الأجندة التنموية الفلسطينية الشاملة. ويتماشى هذا النهج الشامل مع أهداف التنمية المستدامة على المستوى العالمي التي لم تعد تفصل بين الغذاء، وسبل العيش، وإدارة الموارد الطبيعية، فإتباع نهج شامل متكامل للقضاء على الجوع يتطلب أكثر من مجرد تعزيز إنتاج الغذاء وتحسين برامج الحماية الاجتماعية.

تعتمد قدرة فلسطين على تحقيق هدف القضاء على الجوع بحلول عام 2030 والمجال المتاح سياسياً لتحقيق الهدف الثاني، إلى حد كبير على ما إذا كان سيتم حل النزاع مع إسرائيل وإمكانية إقامة دولة

فلسطينية تتوفر لديها مقومات البقاء. فخلق فرص العمل ومكافحة الفقر وقلّة فرص العمل، ستساهم في تنويع الاقتصاد، وتعزيز الإنتاج الزراعي وتمكين سبل العيش الريفية وتحسين كفاية الواردات الغذائية، إلا أنها ستظل عرضة للتأثيرات السلبية للاحتلال. وفي ظل هذا السيناريو، لابد من التركيز على تحسين برامج الحماية الاجتماعية، دون إهمال وضع سياسات خاصة بالمجالات الأخرى التي تم التطرق لها. إن استمرار المستويات المرتفعة من الدعم الخارجي للسكان الفلسطينيين ليس بحل مستدام حقيقي كما تقتضي أهداف التنمية المستدامة فذلك يبقي فلسطين معتمدة على المساعدات الدولية والمساعدات الإنسانية وعرضة لتقلباتها.

إن إنهاء الاحتلال وإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة من شأنه أن يعزز إلى حد كبير من قدرة فلسطين على تحقيق هدف القضاء على الجوع بحلول عام 2030 بشكل مستدام وسيادي. وسيضمن ذلك سيطرة فلسطين على مواردها وتحريرها من براثن الاحتلال، لا سيما في القطاع الزراعي، وسيتيح خلق فرص عمل، وسيعزز وييسر التجارة الدولية، وسيزود الدولة الجديدة بمصادر دخل ذاتية يمكن الاعتماد عليها، ضرورية لتطوير نظام للحماية الاجتماعية محلياً ممكن تطبيقه. وبالمثل، فإن إنهاء الاحتلال سيسمح بتطبيق استراتيجية الأمن الغذائي على المستوى الكلي القائمة على التجارة، فضلاً عن تحسين الأمن الغذائي على المستوى الجزئي من خلال المساعدة في خفض تكلفة الأغذية المستوردة. كذلك، سيؤدي إنهاء الاحتلال إلى رفع الحصار المفروض على قطاع غزة ورفع القيود التجارية العامة التي تفرضها إسرائيل والتي جعلت من الصعب على فلسطين حتى يومنا هذا أن تطور اقتصادها لاقتصاد متنوع موجه نحو التصدير، وهو التوجه الذي نحتاج أن نبدأ به ليس فقط للمساعدة في تمويل الواردات الغذائية بل أيضاً لخلق فرص العمل والحد من الفقر.

تعتمد السياسات والاستراتيجيات التي يجب على فلسطين أن تضعها في مقدمة سلم أولوياتها على مدار السنوات الخمس عشر المقبلة لتحقيق هدف القضاء على الجوع بكل وضوح على تحقق أحد السيناريوهين المذكورين أعلاه المتعلقين بالاحتلال والحيز المتاح لوضع السياسات. وبغض النظر عن نتائج عملية السلام، ستواجه فلسطين تحديات فريدة لتحقيق الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة- سواء في التعافي من آثار الصراع أو الاحتلال السابق وبناء دولة جديدة قابلة للحياة أو في التعامل مع الآثار المستمرة للاحتلال.

من خلال التحليل السابق تم تحديد مجموعة من أوجه القصور التي يعاني منها قطاع الأمن الغذائي والتغذوي والتي يوجد بشأنها توافق واسع في الآراء بين أصحاب المصلحة والخبراء (على الرغم من وجود اختلاف في وجهات النظر ونطاق العمل والصلاحيات)، بالإضافة لمجموعة من الأفكار حول كيفية تحسين الأداء والنتائج، والتي تم التطرق لها في الفصول السابقة. وتلخص الأقسام التالية العناصر الضرورية

والأكثر أهمية في معالجة انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية في فلسطين اليوم وفقا لاحتياجات الأسر والأولويات الإنمائية وواقع وقيود فرضها الاحتلال الممتد لسنوات طويلة واحتمال ممارسة ضغوطات أكبر على المانحين أو متلقي المساعدات الغذائية في السنوات القادمة.

5-2 فرص تحسين أطر السياسات الوطنية المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذوي

بشكل عام، أجمع المشاركون في اللقاءات التشاورية على أهمية وضرورة تطوير مقاربة وطنية متكاملة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. فانعدام الترابط بين السياسات فوق القطاعية والقطاعية، وعدم التكامل بين السياسات القطاعية، يعود في جزء كبير منه إلى غياب مقاربة وطنية واضحة للأمن الغذائي والتغذوي، وإلى ضعف البنية المؤسسية، وضعف الملكية والقيادة الوطنية لهذا الملف، وبالتالي عدم وضوح المسؤوليات والصلاحيات، لتصبح إدارة هذا الملف موزعة بين مختلف الفاعلين، ولتبقى المسؤوليات مشتتة ومجزأة. لذا لا بد من أن تستند هذه المقاربة الجديدة على رؤيا وطنية تتناول مؤشرات قياس جيدة لانعدام الأمن الغذائي من خلال منظومة متكاملة من السياسات عبر القطاعية ترتبط بمكافحة الفقر على المستوى الاستراتيجي، وترتكز على ربط محكم ما بين العمل الإغاثي والتنمية، في سبيل تعزيز صمود الناس في مواجهة الاستعمار، وترتكز أيضا على شراكة واسعة بين القطاعات الحكومية وغير الحكومية (المجتمع المدني والقطاع الخاص) والشركاء الدوليين (وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمانحين).

ويتوجب بالنهج الشامل للأمن الغذائي والتغذوي المتضمن في خطة التنمية الوطنية أن يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة (SDGs)، التي لم تعد تفصل بين الغذاء، وسبل العيش، وإدارة الموارد الطبيعية، فإتباع نهج شامل متكامل للقضاء على الجوع يتطلب أكثر من مجرد تعزيز إنتاج الغذاء أو إتاحة المجال للتجارة الحرة. ولا بد أن يتبع هذا النهج أيضا زيادة في الدخل من خلال تحسين سبل الرزق، وإنشاء نظم غذائية وأسواق مرنة.

ومن المهم أن تستند المقاربة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي إلى منظومة متكاملة من السياسات الوطنية والقطاعية خاصة بالمساعدات الاجتماعية، وسياسات الإنتاج والاستيراد، وتوفير مخزون استراتيجي من السلع الرئيسية، وسياسات الأسعار، وحقوق المستهلك وحمايته، ونشر التوعية حول التغذية الجيدة والاستهلاك المتوازن، وسياسات واستراتيجيات زراعية تدعم صغار المزارعين وتوفر لهم الخدمات المساندة كصندوق درء المخاطر، وسياسات مرتبطة بتوفير خدمات أساسية أخرى لجميع التجمعات السكانية كالمياه والطاقة وحماية البيئة.

وفي ضوء غياب استراتيجية خاصة بالأمن الغذائي والتغذوي معتمدة وطنياً، فإن الخطط الحالية للمساعدات الغذائية المقدمة للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي هي في أفضل الأحوال آليات للتأقلم. وبدلاً من ذلك، يتوقف النجاح في الحد من انعدام الأمن الغذائي على نحو مستدام على تمكين الأسر الفقيرة والضعيفة من الخروج من الفقر وهو، كما هو مبين سابقاً، المحرك الرئيسي لانعدام الأمن الغذائي في الحالة الفلسطينية. ومما لا شك فيه أن هذا المجهود الهائل يتطلب حلاً للصراع. كما يقترح هذا التقرير عدداً من التوصيات السياسية الرامية للحد من شدة الفقر والهشاشة وبالتالي انعدام الأمن الغذائي في فلسطين المحتلة.

وقد انعكس غياب الرؤيا الوطنية الواضحة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، وغياب القيادة والملكية الوطنية، على عدم وجود منهجية وطنية متفق عليها لاحتساب مستويات الأمن الغذائي. فالقائم حالياً هو الاعتماد على منهجية تم تطويرها من قبل مؤسسات دولية عاملة في فلسطين، لكن لم يتم مناقشة هذه المنهجية مع الجهات الوطنية ذات العلاقة أو مراجعتها لاعتمادها أو لإجراء تغييرات عليها، وهو أمر متوقع في ظل عدم وضوح المسؤوليات والصلاحيات للجهات الوطنية ذات العلاقة بهذا الملف.

يتضح من التقييم الوارد في الأقسام السابقة أنه لا يمكن لاستراتيجية الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين أن تركز فقط على الغذاء، والتغذية، والزراعة كمجالات منفصلة، إنما يتوجب أن يتم إدماجها في خطة إنمائية وطنية شاملة بطريقة شمولية من أجل التصدي للفقر والبطالة. ويستفاد من الدروس المستفادة من بلدان أخرى أن لذلك آثاراً واضحة على المؤسسات. تميل البلدان التي تركز استراتيجيتها الغذائية والتغذوية على وزارة الزراعة (بحيث تضع إطاراً مؤسسياً تكون الوزارة فيه الهيئة التنفيذية الرئيسية، بحيث يرأس وزير الزراعة، على سبيل المثال، لجنة توجيهية مشتركة بين الوزارات المعنية بالأمن الغذائي) إلى وضع استراتيجيات ضعيفة وتواجه عند تنفيذها صعوبات عديدة، كما حدث في الأردن. ومن ناحية أخرى، إذا كانت قيادة الهيكل المؤسسي لاستراتيجية الغذاء والتغذية على أعلى مستوى، كرئيس الوزراء، أو مكتب الرئيس، أو وزارة التخطيط، فإن ما يتم صياغته من استراتيجيات تكون أكثر فعالية وشمولية ويتم تطبيقها من عدة وكالات ولديها قدرة قيادية وتنفيذية أقوى، كما في اليمن، حيث تتولى وزارة التخطيط قيادة استراتيجية الأمن الغذائي والتغذوي بدعم من التعاون الدولي. وفي الواقع، على ضوء التوصيات التي خرجت بها المراجعة، يتطلب تحدي الأمن الغذائي والتغذوي بطبيعته المتعددة الأبعاد والقطاعات، استجابة وطنية يتم تنسيقها وقيادتها على أعلى المستويات السياسية.

لنجاح أي استراتيجية غذائية تغذوية في فلسطين لا بد لهذه الاستراتيجية أن تعالج فشل إيجاد فرص عمل. في الرسم البياني 1، يندرج هذا الجانب في استراتيجية تمكين سبل العيش والعمالة بهدف تعزيز الأمن

الغذائي للفرد وللأسرة. وعلى الرغم من ارتفاع معدل البطالة، فإن العمل المدفوع الأجر هو مصدر الدخل الرئيسي الذي تعتمد عليه الأسر، لذلك تؤثر البطالة تأثيراً كبيراً على الأمن الغذائي. حيث تتواجد أعلى معدلات انعدام الأمن الغذائي لدى الأسر التي رب الأسرة فيها عاطل عن العمل، بنسبة أكبر من الأسر التي رب الأسرة فيها مستخدم بأجر. ولإيجاد المزيد من فرص العمل، يحتاج الاقتصاد إلى تقليص اعتماده الشديد على القطاعات غير القابلة للتداول مثل قطاعات الخدمات والبناء والقطاع المالي والعمالة في القطاع العام، والتوجه نحو التصنيع والزراعة والسياحة. فالمجال محدود جداً لتوسيع هذه القطاعات إلى المستوى المطلوب لتوليد فرص العمل بالقدر الذي يحتاجه الاقتصاد كون هذه القطاعات أقل ديناميكية من قطاعي التصنيع والزراعة، ومجال الابتكار التكنولوجي فيها محدود، وبالتالي تبقى إمكانيات خلقها لفرص عمل محدودة.

أخذين بعين الاعتبار الأبعاد المتعلقة بالنوع الاجتماعي والأبعاد الجغرافية لانعدام الأمن الغذائي، بالإضافة إلى ارتفاع معدل البطالة بين النساء والشباب وانخفاض معدل الأعمال الريادية بين النساء، ينبغي لأي استراتيجية لتوليد فرص العمل أن تولي اهتماماً خاصاً بالحاجة إلى إيجاد فرص عمل للشباب والنساء والتركيز على قطاع غزة والقدس الشرقية والمنطقة (ج) بشكل خاص. وفي إطار استراتيجية خلق فرص عمل، هناك حاجة أكبر إلى تشجيع المشاريع التجارية الصغيرة كمصدر لكسب العيش والعمالة. وارتباطاً بالحاجة إلى توفير وضمان دخل كافي للفئات الأكثر تهميشاً، يجب على الحكومة الفلسطينية فرض قانون ملزم بالحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية، حيث الظروف الاقتصادية أفضل منها في قطاع غزة. حيث تظهر الأدلة ضعف القدرة على إنفاذ القانون، مما أدى إلى انخفاض معدل الامتثال حتى يومنا هذا.

على الرغم من أنه من الممكن أن يتسبب تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور في ارتفاع معدل البطالة، فإن زيادة دخل العاملين من ذوي الحد الأدنى للأجور الذين يشكلون ما يسمى بـ "الفقر العاملين" ضروري لأمنهم الغذائي. من الإجراءات السياساتية التي تتبعها السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال وزارة الزراعة ووزارة الاقتصاد الوطني لضمان كفاية دخل الأسر المهمشة لتغطية احتياجاتها الغذائية الأساسية، القيام بإلغاء الممارسات الاحتكارية التي تؤثر على التجارة بالمواد الغذائية والتخطيط المحكم لتجنب النقص الموسمي بما يقلل من الارتفاع الحاد في أسعار المواد الغذائية الأساسية.

سياسات كهذه تعد ضرورية لأن خلق فرص عمل لن يكون كافياً لوحده، فقد أظهر مسح الظروف الاقتصادية والاجتماعية والأمن الغذائي أن العمالة بحد ذاتها لا تحمي الأسر من انعدام الأمن الغذائي. التوظيف غير الرسمي وغير المنتظم لأرباب الأسر هو صفة شائعة بين الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. على سبيل المثال، فإن الأسر في قطاع غزة التي يعمل أربابها في الزراعة تعاني من انعدام الأمن الغذائي أكثر من الأسر التي يعمل أربابها في مجال البناء. وعليه فإن خلق وظائف مؤقتة ومنتدنية الأجر

لن يكون كفيلاً لحل مشاكل الأمن الغذائي المترتبة على ظروف العمالة السيئة. عوضاً عن ذلك، هناك حاجة ماسة لنمو شامل وسياسات لدعم الفقراء وخلق فرص عمل مناسبة لزيادة إنتاجية العمالة وبالتالي رفع الأجور. يتضمن هذا إشراك القطاع الخاص في إنعاش القطاعات الإنتاجية وزيادة تنافسيتها، لتوجيهها نحو أسواق الصادرات بما فيها الصادرات الغذائية.

إضافة إلى خلق فرص عمل وإيجاد سبل للعيش لمعالجة الفقر المحسوب بحسب الدخل من أجل تحسين حالة الأمن الغذائي على المستوى الجزئي، يوضح الشكل البياني (1) استراتيجيتين إضافيتين يتوجب بالاستراتيجية الشاملة للغذاء والتغذية أن تتضمنهما: تحديداً تحسين الحماية الاجتماعية كوسيلة مباشرة لمكافحة الفقر وانعدام الأمن الغذائي وتعزيز الإنتاج الغذائي الذاتي للعائلات. بالنسبة لإنتاج العائلات الذاتي للغذاء، فإن فلسطين بحاجة لتطوير إنتاج الغذاء بين الفقراء من خلال إزالة العقبات الرئيسية التي يواجهونها، بما في ذلك إمكانية الوصول إلى الأراضي، ضعف البنية التحتية، ضعف المعرفة بالوسائل الحديثة لإنتاج الأغذية الزراعية، وغير ذلك من عوامل. هناك أيضاً حاجة إلى مجموعة من المحفزات كالإقراض، الإعفاءات الضريبية، وتوزيع الأراضي الحكومية لدعم الإنتاج الغذائي والقطاع الزراعي. بدون ذلك فإن فلسطين قد تواجه معضلة إضافية مرتبطة بقدرة السكان على الحصول على المواد الغذائية الأساسية بأسعار مستقرة تحافظ على مستويات معيشية مقبولة لذوي الدخل المتدني. هنالك أيضاً خيار تشجيع إنتاج الغذاء البيئي بين الأسر في المدن بما أن الأسر الفقيرة في المدن بالأخص هي أكثر عرضة لانعدام الأمن الغذائي. الأردن مثال جيد على نجاح هذه السياسات.

وعلى الرغم من أن الخطط التنموية للسلطة الفلسطينية، بما في ذلك أجندة السياسات الوطنية وهي أحدث هذه الخطط، تؤكد باستمرار على الهدف الاستراتيجي بضرورة بناء قطاع زراعي مستدام وقادر على المنافسة في الأسواق الدولية، إلا أن القطاع الزراعي يعاني من الإهمال السياسي وضعف الاستثمار اللذان يتوجب معالجتهما بشكل عاجل كجزء من الاستراتيجية الوطنية للأغذية والتغذية. فتمويل المشاريع الإنمائية، بالرغم من محدوديته، يركز على المدن الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة الواقعة تحت السيطرة الفلسطينية بشكل كامل على حساب المشاريع الإنمائية في القدس الشرقية والمناطق الريفية. كما يركز التمويل على بناء المؤسسات بدلاً من تطوير البنية التحتية، ويعزى ذلك جزئياً إلى التدمير الواسع لمشاريع البنية التحتية التي تمولها الجهات المانحة منذ بداية الانتفاضة الثانية، الأمر الذي أدى إلى تردد المانحين للاستثمار مرة أخرى في هذا القطاع. كذلك أوجد ذلك إحساساً باللامبالاة تجاه النفقات الإنمائية من قبل السلطة الفلسطينية ومانحيها، لا وبل إهمال أكبر للقطاع الزراعي. وفيما يتعلق باستثمارات القطاع الخاص في الزراعة، كان التركيز أكثر على الأعمال الزراعية الصناعية أكثر من التركيز على الإنتاج الزراعي نفسه. وبرغم أن المناطق الصناعية الموجهة نحو التصدير يمكن أن تساعد في تصدير المنتجات

الزراعية وتشجيع الزراعة (مثل حديقة أريحا الزراعية والصناعية-JAIP)، إلا إن إنشاء مناطق صناعية في أراضي مناسبة للتوسع الزراعي يعرض سبل عيش المزارعين للخطر كونهم مهدهين بانتزاع ملكية أراضيهم. الأمر الذي ينطبق أيضاً على استخدام الأراضي الزراعية لبناء المنازل والمصانع.

من أجل تحسين القطاع الزراعي في محاولة لتغيير التوجهات السلبية السابقة، تحتاج السلطة الفلسطينية والجهات المانحة إلى الاستثمار في البنية التحتية الزراعية وإعادة بنائها إلى جانب اتخاذ مجموعة من التدخلات السياساتية بما في ذلك: دعم وإنشاء تعاونيات للمزارعين، استقرار تكاليف الإنتاج والنقل؛ واستهداف المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة كمستفيدين من الخدمات البيطرية، والتعبئة، والتخزين بالتبريد، والنقل والتسويق؛ واستخدام تكنولوجيا أكثر ملائمة تتيح توفير الطاقة وحفظ المياه وإعادة تدوير المياه العادمة. وهناك حاجة أيضاً إلى استخدام أكثر كفاءة للمياه في هذا القطاع عن طريق خطط إدارة المياه للمزارعين، والحصاد المائي، وحفظ المياه وترشيد استهلاكها، والزيادات المحتملة على تعرفه المياه، وإعادة تأهيل البنية التحتية لقطاع المياه. وتشمل الخيارات الأخرى للتجديد الزراعي التي اتبعتها بعض الدول على المستوى الإقليمي إنشاء مصرف للتنمية الزراعية تدعمه الدولة مما يتيح مشاركة المخاطر ويضمن توفير الائتمان والتأمين ويدعم التسويق ويضمن دعم والاستثمار في تمويل مشاريع البنية التحتية الزراعية والمائية. حيث يعد نقص التمويل والائتمان، نتيجة المخاطر العالية للإفراض بسبب الاحتلال وعدم كفاية الضمانات، ونقص المنتجات المالية المتاحة لصغار المزارعين، عائقاً أمام تطور القطاع. ستساعد الكثير من هذه الأنشطة ليس فقط على تنمية سبل كسب العيش بل أيضاً في تحسين القدرة على الصمود؛ ودعم خدمات التأمين الزراعي، كما يمكن لقطاعات الثروة الحيوانية وصيد الأسماك أن تساعد في التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية مثل الجفاف والصقيع والأمراض التي تصيب الحيوانات، وبالتالي المساعدة في تعزيز القدرة على الصمود.

هناك فكر سائد في العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأن القطاع الزراعي بحاجة لنقلة هيكلية بعيداً عن المنتجات منخفضة القيمة والعائد والتي تعتمد غالباً على الاستهلاك المكثف للماء، نحو المحاصيل عالية القيمة. على سبيل المثال الابتعاد عن زراعة البقوليات وتربية المواشي وزراعة أشجار الفاكهة والخضروات ومنتجات البستنة الشجرية (Breisinger et al 2011, 2012; ESCWA 2010;) (FAO 2008; Lofgren and Richards 2003; World Bank 2009). على تحسين القيمة الغذائية في الأسواق المحلية للفواكه والخضروات، لذلك هناك حاجة لأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضع استراتيجيات القطاع الزراعي ضمن سياق وضع الاستراتيجية الوطنية للغذاء والتغذية، والتي تتماشى مع التوصيات المتعلقة بالجانب التغذوي للأمن الغذائي.

وفي إطار تنفيذ استراتيجية القطاع الزراعي للأعوام 2017-2022، على وزارة الزراعة أن تؤكد على الاعتبارات المتعلقة بالأمن الغذائي وعلى أهمية القطاع كمصدر لتوليد الدخل. لذلك لتعزيز الأمن الغذائي، ينبغي التركيز بشكل خاص على الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع في التصدي للفقر وانعدام الأمن الغذائي لدى الفئات الضعيفة جداً مثل الأسر التي ترأسها نساء والمجتمعات الريفية وصيادي الأسماك. حيث هناك حاجة إلى استراتيجية شاملة للقطاع تغطي السلسلة الكاملة للإنتاج - الإنتاج الزراعي، والتصنيع، والتسويق.

على المستوى الأكثر مركزية، وفي ظل حالة من الضغوط المالية المستمرة، تحتاج السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إعادة النظر في أولوياتها من حيث النفقات. في الوقت الحالي، تخصص الحصة الأكبر من النفقات الحكومية للأمن، وهي تتجاوز المعايير الدولية بكثير. وحتى تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من مكافحة الفقر بشكل أكثر فعالية، لا بد عند وضع ميزانيتها من أن تأخذ بعين الاعتبار المكاسب الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية لوضع مخصص أكبر للحماية الاجتماعية. فعلى الرغم من ارتفاع معدل الفقر في فلسطين، إلا أن 10% فقط من إنفاق الحكومة مخصص لبرامج وزارة التنمية الاجتماعية.

من أجل وضع سياسات وتصميم البرامج بشكل أفضل، شددت جميع الجهات المعنية على أهمية إشراك جميع الشركاء في مراجعة المنهجية المتبعة لقياس وتقييم حالة الأمن الغذائي، لتعديلها وتغيير ما يحتاج لتغيير أو المحافظة على الأساليب المستخدمة حسب ما تقتضيه الحاجة، وتحديث البيانات بشكل دوري كون هذه البيانات تخدم جميع المستخدمين سواء الجهات المانحة أو مؤسسات السلطة الفلسطينية. الأهم من ذلك، يجب أن تعكس مؤشرات الأمن الغذائي والتغذوي الفهم الفلسطيني للمشاكل التي تواجه المنطقة وإجماعاً وطنياً حيال السياسات الضرورية لحل هذه التحديات بما يتماشى مع المعايير والممارسات الدولية المثلى. كما وأن تطوير وإنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة للأمن الغذائي والتغذوي مرتبطة بقواعد البيانات الخاصة بالحماية الاجتماعية أمر قد طال انتظاره. فيمكن لهكذا قاعدة بيانات أن تقدم معلومات وبيانات متعلقة بالأمن الغذائي وأن تساهم في وضع سياسات، وتصميم خطط، ونظام رصد وتقييم مستندة إلى المعرفة.

وباختصار، يتطلب وضع إطار سياساتي محسن ما يلي:

- تطوير مقارنة وطنية متكاملة للأمن الغذائي والتغذوي، يندرج في إطارها رؤيا وطنية ومنظومة متكاملة من السياسات العامة، مع ضمان ترابط السياسات القطاعية مع السياسات الكلية (فوق القطاعية) وفيما بينها.

- ضرورة ارتباط المقاربة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي بمكافحة الفقر على المستوى الاستراتيجي، وارتكازها على الربط المحكم ما بين البعد الإغاثي والتنمية في سبيل تعزيز صمود الناس في مواجهة الاحتلال، وعلى شراكة واسعة بين القطاعات الحكومية وغير الحكومية (المجتمع المدني والقطاع الخاص) والشركاء الدوليين.
- اعتماد منهجية وطنية لاحتساب حالة الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين تستند لمؤشرات خاصة بالمراقبة والرصد الدوري لحالة الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين.
- بناء نظام معلومات خاص بالأمن الغذائي يساهم في رسم السياسات والتخطيط والمتابعة والتقييم.
- ضرورة قيام الجهات الدولية بربط برامجها وتدخلاتها بشكل محكم بالبيانات الدقيقة والسياسات والأولويات الوطنية.

5-3 فرص تحسين الإطار القانوني والمؤسسي

كما هو موضح في القسم الذي يحلل الإطار القانوني الحالي بأحكامه وبنوده، هناك الكثير مما يمكن ويجب عمله لترشيد وتحسين الوضع التنظيمي القانوني الخاص بقطاع الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. فيما يلي توصيات محددة حول كيفية معالجة المشاكل الأكثر إلحاحاً. قبل أي شيء، يجب سن تشريعات جديدة مرتبطة بالقوانين أو مشاريع القوانين القائمة لتنظيم برامج المساعدات الوطنية والدولية، وإدارة المساعدات الغذائية الخارجية ولضبط وتنسيق توزيع المواد الغذائية بين المؤسسات العاملة في هذا المجال.

تلعب أنظمة الحماية الاجتماعية دوراً أساسياً في الحد من معدل الفقر وزيادة الوصول للأمن الغذائي حول العالم. كما تساهم البرامج الدائمة والمتواصلة والتي تستهدف الأفراد العاطلين عن العمل والفئات الضعيفة والمهمشة، بشكل إيجابي في استقرار الأمن الغذائي والتغذوي. عدا عن برامج المساعدات التي تتفدها وزارة التنمية الاجتماعية والمشاريع المؤقتة، ليس هناك برامج رسمية وطنية أو صكوك قانونية لتنظيم إدارة هذه البرامج في فلسطين. علاوة على ذلك، لم يتم إقرار قانون الحماية الاجتماعية إلا حديثاً، لذلك عملياً، فإن نظام الحماية الاجتماعية الفلسطيني لم يوضع موضع التنفيذ بعد، كما أن القانون لا يركز على البطالة. لذلك هناك حاجة لحشد الجهود في هذا المجال لإنشاء نظام حماية اجتماعي شامل وفعال وقادر على تلبية احتياجات وحقوق جميع الفلسطينيين، مع التركيز على الفئات الأشد ضعفاً والأكثر تهميشاً مثل العاطلين عن العمل والفقراء تحت خط الفقر المدقع.

إضافة إلى ذلك، على فلسطين البدء بتطبيق ترتيبات التجارة التفضيلية القائمة والموقعة مع الدول الأخرى بشكل فعال، للحد المسموح به وبما يراعي التوازن بين العرض والطلب. حيث تتمتع فلسطين بمجموعة

امتيازات تمنحها لها اتفاقيات التجارة الحرة الثنائية والمتعددة الأطراف مع شركاء إقليميين ودوليين، كإعفاء معظم المنتجات الصناعية والزراعية والأسماك والمنتجات البحرية الأخرى من الرسوم الجمركية. وإذا ما نفذت هذه الترتيبات بالكامل، فإن تدفق المنتجات إلى السوق الفلسطينية سيسهم في تحسين توافر الغذاء وتخفيض تكلفته في فلسطين. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تواصل فلسطين العمل على توسيع قدرتها التصديرية للمنتجات الزراعية، بالرغم من القيود العديدة التي تفرضها إسرائيل، حيث من المتوقع أن يكون لذلك أثر إيجابي على الدخل (من خلال دعم قطاعي الصناعة والزراعة) وعلى توافر الغذاء (من خلال الواردات). في الوقت ذاته على السلطات الفلسطينية المختصة أن تضع بعض الأطر القانونية (بما يتماشى مع القوانين الدولية كذلك) بشأن تصدير المنتجات الغذائية الأساسية من أجل ضمان متطلبات توافر الغذاء، خاصة في حالات الطوارئ. ويوصى أيضاً بإقرار مشروع القانون بشأن حماية الإنتاج الوطني، كونه سيحسن من البيئة القانونية الناظمة لقطاع تصنيع الأغذية الوطني، وسيساهم في القضاء على الممارسات غير العادلة القائمة حالياً.

تستدعي حالة الطوارئ وجود تعليمات ملموسة وإدارة للمساعدات كذلك. فحالة الطوارئ هي حالة ناجمة عن وقوع أحداث غير متوقعة تتطلب مساعدات عاجلة أو إغاثية. مؤخراً، تم إنشاء المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث بقرار من مجلس الوزراء، ويجري حالياً إعداد مشروع قانون بشأن إدارة مخاطر الكوارث. وفق مشروع القانون الأخير سيكون المركز الوطني هو السلطة المخولة بالتنسيق مع الجهات الحكومية المعنية ومقدمي الخدمات من القطاع الخاص والمجتمع المدني لوضع خطط للاستجابة وبدائل للحلول الأنسب في حالات الكوارث والطوارئ من أجل ضمان استمرارية توفير الخدمات للأفراد. كما انه وفقاً لمشروع القانون، يكون المركز مسؤولاً عن تنسيق المساعدات والمنح الدولية المخصصة لإدارة مخاطر الكوارث تحت إشراف رئيس الوزراء أو من يفوضه. نوصي هنا بتسريع عملية سن مشروع القانون ووضعه حيز النفاذ من أجل تفعيل عمل المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث الذي أنشئ حديثاً الذي يعد في غاية الأهمية في منطقة غير مستقرة كفلسطين.

وفي الوقت نفسه، أدى ارتفاع أسعار المواد الغذائية في فلسطين، الذي رافقه ارتفاع في حصة إنفاق الأسرة على الغذاء، إلى تفاقم حالة الأمن الغذائي للأسر.³⁷ وعلى الرغم من أن المادة (21) من القانون الأساسي تقر بأحكام اقتصاد السوق الحر، وبالتالي تتيح حرية الأنشطة الاقتصادية، إلا أن نفس المادة تجيز للقانون تحديد القواعد التي تحكم الإشراف عليها وحدود نطاقها. وبناء على ذلك، يجوز للقوانين الوطنية أن تحدد الحد الأعلى لأسعار المواد الغذائية الأساسية. ونوصي هنا بضرورة معالجة هذه المسألة بعناية في سياق إعداد مشروع قانون المنافسة، حيث يتيح مشروع القانون تحديد أسعار بعض السلع والخدمات الأساسية دون تعريف واضح أو تحديدها. كما ينبغي العمل على تطوير مشروع القانون بحيث يتم تضمينه التعريفات

³⁷ http://www.arij.org/files/admin/Chapter_1.pdf.

والمواصفات المطلوبة، إضافة إلى ضرورة سنه في الوقت المناسب. علاوة على ذلك، ينبغي على الحكومة أن تسن التشريعات اللازمة لضمان جودة المنتجات وتسويقها بأسعار منافسة دولياً.

وتعتبر سلامة الغذاء وجودته مسألة هامة من المسائل الأخرى المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، والتي يجب معالجتها على مستويين؛ القانوني والمؤسسي. هناك عدة نقاط ضعف في الإطار التنظيمي ذا الصلة بما في ذلك تفرعه وتجزؤه في عدة تشريعات، حيث ليس هناك من قانون شامل موحد لسلامة الأغذية. وبالتالي فإن الإطار القانوني غير متسق وبحاجة لتنسيق ولا يفي بمتطلبات قوانين سلامة الأغذية الحديثة التي تتماشى مع المعايير الدولية، بما في ذلك معايير دستور الغذاء (Codex Alimentarius). كما أن التشريعات الحالية ينقصها، من بين عدة أمور، أحكام جديدة تتعلق بالصحة والصحة النباتية، وتحتاج لتوسيع نطاقها لتشمل سلامة الأغذية وجودتها في العملية الكلية لإنتاج الأغذية ولاحقاً عند التجارة بالمواد الغذائية بما في ذلك سحبها من الأسواق في حالة تم رصد مخالفات وإنفاذ القانون.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ وجود تداخل في المسؤوليات والصلاحيات بين المؤسسات العامة العاملة في هذا المجال فيما يتعلق بسلامة الأغذية وجودتها ومراقبة الأسواق. لهذا، يجب العمل على إصدار كافة اللوائح والتعليمات والقرارات المشار إليها سابقاً وتنفيذها بكفاءة. بالإضافة إلى ذلك، لابد من تشكيل هيئة تنسيقية، تعنى بتنظيم وتوزيع العمل على الوزارات والهيئات المختصة العاملة في هذا المجال، وإعطاءها طابعاً مؤسسياً.

إن إنشاء هيئة تنسيقية دائمة تعمل وفق منهجية محددة، ومنظمة بشكل جيد وتمكينها (لجنة وطنية، مجلس، أو شيء من هذا القبيل) يعد أولوية عليا على المدى القريب، وهو أمر قد طال انتظاره. ومن الممكن، في إطار ترسيخ رؤية غذائية كمفهوم لتحقيق الأمن الاقتصادي الوطني على مختلف المستويات، تحديد نطاق صلاحيات هذه الهيئة بما يضمن معالجة مجموعة من المسائل المتعلقة بالأغذية، تشمل الإنتاج، والتجارة، ووصول الفقراء للغذاء، والتغذية والسلامة/الجودة، بطريقة تحيط بكافة الأبعاد المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذوي، والصحة العامة، بالإضافة إلى الإنتاج والنمو الاقتصادي في فلسطين المحتلة لسنوات طويلة. وفي حالة إنشاء هيئة أو مجلس تنسيقي، لا بد من وضع قانون خاص لتنظيم هذا المجلس وعلاقته بأذرع الحكومة التنفيذية المختصة. إن الفشل الذي لاقته فكرة إنشاء مجلس أعلى للأمن الغذائي كما تم وضع تصوره في عام 2005، لا يعد سبباً كافياً لعدم إعادة النظر في هذا الاقتراح، ففي ضوء ما جاءت به هذه المراجعة، لابد من إعادة النظر في كيف يمكن لمجلس غذاء وتغذية فلسطيني أن يشكل أفضل أداة لمتابعة عدة أهداف مترابطة في آن واحد، وبأكبر قدر من الكفاءة.

- نستخلص مما سبق أن أهم الإجراءات المقترحة على المستوى المؤسسي الوطني وبناء القدرات هي:
- تعزيز الملكية والقيادة الوطنية بما سيمكّن من تطوير سياسات وتدخلات خاصة بالأمن الغذائي والتغذوي، لكون الدولة الفلسطينية هي الجهة الوحيدة المخولة برسم السياسات العامة ووضع الاستراتيجيات والخطط الوطنية والقطاعية، وكونها أيضاً الجهة الرقابية العليا، على أن تعمل بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، ومع المؤسسات الدولية المختلفة.
 - تستدعي الملكية والقيادة الوطنية إنشاء جسم وطني مختص (مجلس وطني للأمن الغذائي)، وتفويضه بالصلاحيات والمسؤوليات الواضحة، على أن يضم في عضويته كافة الجهات والمؤسسات الوطنية ذات العلاقة، ليتولى قيادة ملف الأمن الغذائي والإشراف عليه، وتنسيق جهود الفاعلين، والقيام بعمليات التخطيط والمتابعة والتقييم المتعلقة بتنفيذ السياسات الوطنية والاستراتيجيات والخطط المرتبطة بها.
 - ضرورة توضيح وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات لكافة المؤسسات الحكومية الفاعلة في هذا المجال لضمان عدم تضارب في السياسات والتدخلات التي تنفذها.
 - دعم بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية من قبل المؤسسات الدولية العاملة في فلسطين، بما يتماشى مع استراتيجياتها الدولية التي تضع ضمن أولوياتها دعم الملكية والقيادة الوطنية للدول المستفيدة من برامجها، وكذلك بناء القدرات المؤسسية في هذه الدول. هذا مع أهمية التنسيق الفعال بين الجهات الدولية المختلفة في مجال البناء المؤسسي لضمان عدم الازدواجية أو التضارب بين أنشطتها وتدخلاتها.

5-4 فرص تحسين التغذية في فلسطين، وخاصة لغير الأمنين غذائياً

برغم التأكيد على أهمية التغذية على مستوى السياسات الوطنية، إلا أنه يتوقع من برامج محددة أن تكون أكثر الأدوات والآليات فعالية في تحقيق النتائج المطلوبة في هذا المجال. عند تصميم وتنفيذ برامج المساعدات الغذائية يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار النمط الاستهلاكي السائد للأغذية الغنية بالطاقة، وانتشار الوزن الزائد، والبدانة والأمراض المزمنة، وانخفاض مستوى الأنشطة البدنية المكثفة- وهو ما يشكل صورة الوضع الصحي للفلسطينيين-. تحديداً، يجب أن تصبح استراتيجيات التغذية وبرامج التثقيف التغذوية وتغيير نمط الحياة جزءاً من برامج المساعدات الغذائية، كون هذه البرامج أكثر المناهج فعالية في الحد من الأمراض. فلا ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي لبرامج المساعدات الغذائية هو توفير الطعام فحسب بل أيضاً تعزيز الصحة، الأمر الذي سيعزز عنصر المسؤولية الاجتماعية في هذه البرامج. بناء على ذلك، يجب أن تكون التغذية في صميم برامج المساعدات الغذائية.

أولاً وقبل كل شيء، يتوجب بأي برنامج مساعدات غذائية أن يستخدم البيانات التغذوية المتوفرة لدى وزارة الصحة، وبرنامج الأغذية العالمي، واليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الفاو، بتصميم وتنفيذ

تدخلته وفقاً للاحتياجات التغذوية (وليس فقط الاحتياجات من السعرات الحرارية) للسكان المستفيدين. على وجه التحديد، تتضمن بعض البيانات المتوفرة ما يلي: من منظمة الصحة العالمية (رسومات بيانية للنمو توفر معلومات قيمة عن الاحتياجات التغذوية للأطفال؛ واستخدام برامج المساعدات الغذائية من مختلف السكان)؛ اليونيسيف (نقص المغذيات الدقيقة لدى الحوامل والمرضعات والأطفال بعمر 6 أشهر إلى 59 شهراً والمراهقين)؛ ومنظمة الفاو (معدلات الإنتاج الزراعي والغذائي مع التقلبات الناتجة عن البيئة والنزاعات).

كما يجب أن يشكل التنسيق قاعدة الهرم، المكون من جميع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الأخرى التي تقدم برامج المساعدات الغذائية، من أجل ضمان تقديم مساعدات غذائية كافية تغذوياً. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يبدأ التنسيق من أعلى المستويات الوزارية، من ثم نزولاً إلى المنظمات والوكالات المحلية والدولية المنفذة، بما في ذلك القطاع الخاص. وقد أبرزت اللقاءات التشاورية أن التنسيق بين الجهات المحلية والدولية الفاعلة في القطاع ليس بالشكل المطلوب وان هناك حاجة ليكون أكثر فعالية حتى يتمكن من التغلب على التحديات الناجمة عن العقبات السياسية والاقتصادية والمالية ويستطيع المساهمة بتقديم تدخلات مفيدة تغذوياً- من خلال إنشاء تحالف/تجمع منظم للموارد من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ووكالات الأمم المتحدة - . يقترح الرسم البياني (2) أدناه استراتيجية عمل لبرامج المساعدات الغذائية تولي اهتماماً كافياً بقضايا التغذية والصحة العامة.

ومن الإجراءات الأخرى الواجب اعتبارها خطوات ضرورية لتحسين التغذية في فلسطين عند إعادة تصميم البرامج: ضرورة نشر برامج التثقيف في مجال التغذية، ورفع مستوى الوعي، وتعزيز نمط حياة نشط. لا تتعلق هذه الإجراءات بغير الأمنيين غذائياً فقط، فهي تؤثر على الطبقات الاجتماعية الفقيرة الأخرى التي تعاني من سوء التغذية وقد لا تعاني من انعدام الأمن الغذائي. حقيقة أن غالبية الأسر الفلسطينية لا تستهلك ما يكفي من الفواكه والخضروات، وتختار بدلاً منها الأطعمة الغنية بالطاقة مثل الدهون والكربوهيدرات، بالإضافة إلى حقيقة أن السكان الفلسطينيين لا يقومون بأنشطة بدنية كافية، لا بد أن تغير شكل أي برنامج مساعدات غذائية فعال. وتشمل المجالات التي يمكن تحسينها ما يلي: تقييم الحالة التغذوية، والتثقيف التغذوي، وتعزيز الأنشطة البدنية.

على مستوى تقييم الحالة التغذوية، لا بد من فهم احتياجات الأفراد والأسر والسكان عند تصميم البرامج. في هذه العملية، يجب أن يؤخذ في الاعتبار الاحتياجات الغذائية للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والاحتياجات الخاصة لبعض الأفراد التي تعود لأسباب سريرية كمرضى الاضطرابات الهضمية. وكما أشير سابقاً في سياق المراجعة، قامت منظمة الصحة العالمية بتدريبات واسعة النطاق لطاقتهم من المهنيين في القطاع الصحي في جميع أنحاء العالم، حول تقييم نمو الطفل وتغذيته باستخدام معايير النمو الجديدة. وقد

استفاد من التدريب مهنيون يعملون في المنظمات غير الحكومية المحلية والعيادات الخاصة والحكومية وموظفو وزارة الصحة وبالتحديد دائرة التغذية، حتى يتمكنوا من إجراء تقييم للحالة التغذوية.

بالإضافة إلى ذلك، يعد فحص مؤشر كتلة الجسم للبالغين، كمؤشر على زيادة الوزن والسمنة، طريقة غير مجتاحة وسريعة. فيمكن للمقاييس البشرية التي قام بها موظفون من المنظمات غير الحكومية المحلية لتقييم نوع المواد الغذائية والمغذيات التي يلزم توفيرها لضمان رفاه السكان أن تعزز وتثري البيانات المتوفرة لدى برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الفاو حول المحتاجين لبرامج المساعدات الغذائية. وعلاوة على ذلك، يمكن دعم المنظمات غير الحكومية الصحية المحلية، والعيادات الحكومية أو الخاصة المحلية، وتلك التي تعمل في هذه المناطق في جمع القياسات الحيوية الكيماوية (مستوى الدهون في الدم، والعد الدموي الشامل)، بالتنسيق مع اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية من خلال جمع عينات الدم وتحليل وفهم العوامل التي يمكن أن تسهم في الإصابة بالأمراض والوفيات. ويمكن استخدام بيانات الحماية الغذائية للأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي والتي يتم جمعها باستخدام مسوحات مثل استبيان حول عدد وجبات الغذاء الدورية، للتحقق من نوع المواد الغذائية التي تستهلكها الأسر لتحليل حصة الأفراد من الغذاء والاحتياجات التغذوية وتحديد التدخلات بناء على ذلك. ويمكن استخدام هذه المعلومات لتصميم طرود المساعدات الغذائية بطريقة تكفل تلبية الاحتياجات الغذائية للأسر بما يعزز من الصحة والوقاية من الأمراض.

وتعتبر برامج المساعدات الغذائية التي تقتصر على تقديم الطرود الغذائية ومكافحة الجوع مهمة في ظروف قاهرة وصعبة مثل الحروب والكوارث البيئية والمجاعات، وبالتالي فهي تنفذ على المدى القصير وغير مستدامة كونها قد تؤثر سلباً على الحالة التغذوية للمستفيدين وعلى صحتهم. في فلسطين، لا تعد مسألة توافر الغذاء قضية رئيسية؛ القضية الرئيسية هي تأثير العوامل الاقتصادية على القدرة على الحصول على الغذاء. وقد أظهرت الفصول السابقة من هذه المراجعة أنه لا فروق تذكر في أنماط الاستهلاك بين الأسر ناتجة عن كونها آمنة غذائياً أو غير آمنة. كما يجب تصميم الطرود الغذائية بطريقة تلبي الاحتياجات التغذوية الخاصة بكل أسرة مستفيدة وبأفرادها. على سبيل المثال، يجب أخذ احتياجات الأفراد المصابين بأمراض مزمنة مثل مرض الاضطرابات الهضمية في الاعتبار. وينبغي بالطرود الغذائية أيضاً أن توازن بين المغذيات الكبيرة والدقيقة للفضاء على نقص المغذيات الدقيقة بما يتفق مع الخطة الوطنية. وأخيراً وليس آخراً، ينبغي أن يرفق بالطرود الغذائية نشرات تثقيفية حول التغذية.

وتشير بيانات أنماط الاستهلاك الغذائي التي تدعمها بيانات الحالة الصحية إلى ضرورة وضع التثقيف التغذوي ضمن قائمة الأولويات العليا لقطاع الصحة وبرامج المساعدات الغذائية. ولهذا الغرض، يمكن استخدام برامج المساعدات الغذائية كألية لنشر الوعي بالتغذية والتثقيف به من أسفل الهرم الاجتماعي، مع التركيز على الأنشطة البدنية والتغذية المتوازنة ونمط حياة صحي. ويمكن أن تشمل آليات التنفيذ على ورش عمل وبرامج تثقيفية بالتنسيق مع المنظمات غير الحكومية والعيادات المحلية التي تعمل في مجال

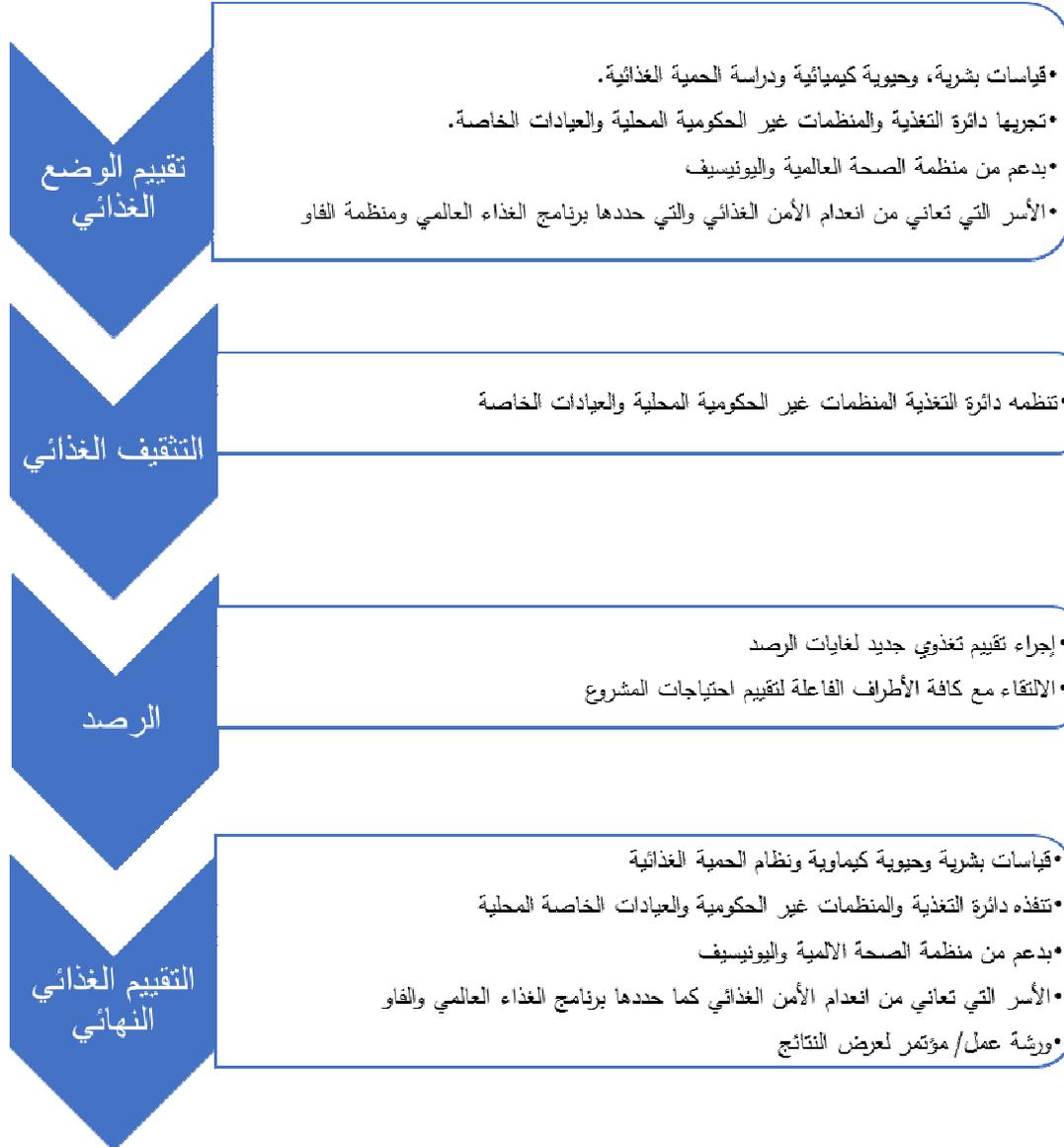
تعزيز أهمية التغذية من أجل الصحة، وكذلك على توزيع كتيبات ونشرات تثقيفية عند توزيع الطرود الغذائية. ويجب تصميم هذه البرامج من قبل خبراء تغذية لديهم القدرة على صياغة المعلومات العلمية والسريرية (نتائج الفحوصات) التغذوية باستخدام لغة سهلة الفهم وأساليب مبسطة لتسهيل فهمها من قبل العامة. ويتوجب نشر الثقافة التغذوية بين جميع الأسر المستفيدة من برامج المساعدات، وينبغي تنظيمها في مجموعات: الأطفال، والمراهقون والبالغون، بمن فيهم النساء في سن الإنجاب، والحوامل والمرضعات.

يعد العنصر الثالث لإعادة هيكلة برامج المساعدات الغذائية بما يستجيب للاحتياجات الصحية والتغذوية للسكان الفلسطينيين -الأنشطة البدنية- عنصراً مكملاً لنجاح أي برنامج تغذوي. كما يمكن للمنظمات الغير حكومية الدولية والمحلية والقطاع الخاص المساهمة في الجهود التي تعنى بتعزيز الأنشطة البدنية بين أطراف واسعة من السكان. يتوجب أن تشمل أعمال الترويج للأنشطة البدنية على نشاطات ترويجية ممتعة للأطفال وأخرى تثقيفية حول أهمية الأنشطة البدنية في تعزيز الصحة البدنية والعقلية للبالغين. كما يمكن أن يقوم المختصون بتقديم أفكار لتمارين رياضية يمكن القيام بها في المنزل لأولئك الذين يشعرون بأنهم محاطون ببيئة غير داعمة. وعلى الرغم من أن أغلب برامج المساعدات الغذائية لا تشجع على الأنشطة البدنية، إلا أن التغذية وحدها لا تضمن الوقاية من الأمراض، خاصة الأمراض المزمنة، في حين تشير البحوث حول الأنشطة البدنية إلى أهميتها في الحد من خطر الإصابة بمرض نقص المناعة والسكري والسمنة وأمراض القلب والأوعية الدموية.

فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات، ينبغي ان يكون لدائرة التغذية في وزارة الصحة والمنظمات غير الحكومية المحلية والقطاع الخاص دور مركزي في أي برنامج تثقيفي في مجال التغذية وبرامج تشجيع أنماط الحياة الصحية وأن تشارك في تصميم برامج الطرود الغذائية. كذلك على الجهات المعنية أن تلعب دوراً نشطاً في رصد الأنشطة، وجمع البيانات التغذوية كأنماط استهلاك الغذاء والحالة التغذوية وسلوكيات نمط الحياة الصحية لتقييم ما إذا كانت برامجها تتماشى مع أهداف استراتيجية وخطة التغذية الوطنية الفلسطينية الرامية لتحسين الحالة التغذوية في فلسطين. وفي ذات الوقت، يجب على وكالات الأمم المتحدة (برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية) العمل سوياً على تنفيذ برامج المساعدات الغذائية مع إشراك هيئات فلسطينية محلية مثل دائرة التغذية في وزارة الصحة والمنظمات غير الحكومية الوطنية والقطاع الخاص، وتقديم رؤى معمقة استناداً لفهمهم للظروف على أرض الواقع. ويجب أن يكون الاتصال والتعاون وتبادل المعلومات والخبرات فيما بين وكالات الأمم المتحدة ودائرة التغذية بوزارة الصحة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والقطاع الخاص، النهج الجديد لبرامج المساعدات الغذائية حتى نضمن أن الهدف من المساعدات الغذائية ليس فقط توفير الغذاء بل أيضاً مكافحة سوء التغذية، سواء الإفراط في التغذية أو نقص التغذية.

ومن التوصيات الأخرى الهامة المتعلقة بالرصد والتقييم، ضرورة إجراء تقييمات دورية للحالة التغذوية بهدف مقارنة نتائج البرامج استناداً إلى الحالة الأولية للمستفيدين وتحديد بقية الاحتياجات للأسر المتلقية للمساعدات. ويجب أن تشارك دائرة التغذية-وزارة الصحة والمنظمات غير الحكومية الوطنية والقطاع الخاص في إجراء هذه التقييمات، وأن تكون شاملة بحيث تشمل تقنيات المقاييس البشرية، والقياسات الحيوية الكيماوية، التذكر الغذائي Dietary Recall Techniques.

رسم بياني (2): رسم تخطيطي يوضح استراتيجية العمل المقترحة للمساعدات الغذائية



5-5 فرص تحسين تصميم وتنفيذ البرامج والتنسيق بين أصحاب العلاقة

بالرغم من أهمية وضع إطار سياساتي مناسب يغطي كافة جوانب الأمن الغذائي والتغذوي في السياق الفلسطيني، مدعوماً بقوانين ولوائح تم صياغتها وسنها وتنفيذها بشكل سليم، إلا أنه يظهر جلياً من التحليل في الفصول السابقة من المراجعة، وجود مجال لاجراء المزيد من الإصلاحات في إطار برامج الأمن الغذائي المحلية والدولية -سواء على مستوى التصميم أو التنفيذ- من أجل رفع مستوى كفاءتها وفعاليتها، دون أن يشكل ذلك بالضرورة عبئاً مالياً إضافياً على الحكومة والجهات المانحة.

وتتمثل أولى التوصيات في هذا المجال في ضرورة تحول برامج الحماية الاجتماعية بشكل تدريجي بعيداً عن توفير المساعدات الغذائية التقليدية إلى برامج توزيع القسائم الغذائية، والمساعدات النقدية، وبرامج خلق فرص عمل. ومع مرور الزمن، ينبغي أن يقتصر تقديم المساعدات الغذائية على الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والفئات المهمشة في المنطقة "ج" من خلال استهداف أكثر حذراً للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد، مع التركيز بشكل رئيسي على الأسر التي تفتقر إلى الأصول غير المالية واي أصول أخرى. من شأن ذلك أن يساعد في التعامل مع التخفيض المتوقع مستقبلاً في تمويل الأمن الغذائي. ومن الأمثلة على هذه البرامج برنامج التمكين الاقتصادي للأسر المحرومة (DEEP) التابع لوزارة التنمية الاجتماعية. يهدف البرنامج، الذي يتم تنفيذه بالتعاون وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، إلى التخفيف من حدة الفقر من خلال تدخلات تهدف إلى ما هو أبعد من مجرد تقديم مساعدات غذائية ومشاريع عمالة مؤقتة. ويستند نموذج توليد فرص العمل في البرنامج إلى إشراك الأسر المهمشة في أعمال حرة ومشاريع تنمية متناهية الصغر. ويتوقع أن يساعد توسيع نطاق برنامج التمكين الاقتصادي (DEEP) وإنشاء برامج جديدة ناجحة، على زيادة معدل الخروج من الفقر مما سيعزز بدوره من الأمن الغذائي والتغذوي ويقلل الاعتماد على المساعدات الغذائية على المدى الطويل. في هذا الخصوص، يوصى بأن تنشئ السلطة الوطنية الفلسطينية بالتعاون الوثيق مع الجهات المانحة الدولية والقطاع الخاص صندوقاً وطنياً يعني بتوفير قروض ميسرة للأسر الفقيرة كوسيلة لتمكينها من خلال برامج توليد العمالة.

في نفس الوقت، وقبل أن يتم التحول إلى دفعات نقدية/قسائم، وإصلاح معايير الشمول للمستفيدين، يجب قبل أي خطوة أن يتم التحقق من الحاجة لإعادة تركيز أو تحسين لعملية الاستهداف أو تقليص لنطاق تغطية مساعدات الرعاية الاجتماعية والمساعدات الغذائية الحالية، مبررة وتوجه للجهة الصحيحة. ومن الشروط المسبقة للشمول الزيارات النقدية المباشرة لتقييم الظروف المعيشية لمتلقي المساعدات لتحديد أي تغييرات في التغطية، بحيث لا يعاني الأشخاص المعنيون من بيروقراطية تأخر المعاملات أو أخطاء في التصنيف التي يمكن أن تزيد من سوء الحالة التي يعيشها الأشخاص المحتاجون. فقد أصبحت المساعدات الغذائية والتحويلات النقدية للفقراء امراً مترسحاً بصورة فعلية كحق مكتسب لا يمكن إيقافه إلا إذا كان لذلك ما يبرره تماماً وتبين أن الاسرة لم تعد تحتاجها.

لتعزيز فاعلية البرامج في الوصول إلى المستحقين، والحد من التسرب، هناك حاجة للعمل على توحيد وسائل الاستهداف الحالية في آلية واحدة معتمدة من قبل كافة الجهات العاملة في هذا المجال، واستخدام آلية الاستهداف المتبعة في برنامج التحويلات المالية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية، والذي اثبت أنه أكثر نجاعة وكفاءة بالحد من معدلات التسرب بشكل ملحوظ- كنموذج للآلية الجديدة. كذلك هناك ضرورة لاعتماد قاعدة بيانات موحدة لجميع الجهات العاملة في المجال من أجل ضمان عدم الازدواجية في تقديم المساعدات للأسر المستفيدة، مما سيزيد من فعالية استخدام الموارد المتاحة لدى كافة الجهات، وبالتالي سينعكس على زيادة حجم المساعدات المقدمة للأسر المحتاجة، و/أو تقليص/توسيع قاعدة الشمول لتشمل شريحة أوسع من الأسر الفقيرة غير الآمنة غذائياً. لذلك، يجب العمل على تطوير آليات لرصد وضبط وتقييم تنفيذ البرامج المختلفة لضمان استجابة هذه البرامج لاحتياجات المجتمع الفعلية.

ويمكن تلخيص التوصيات السياساتية الرئيسية المتعلقة بتصميم البرامج وتنفيذها بالتالي:

- الانتقال تدريجياً من المساعدات الإغائية إلى المساعدات التمكينية للأسر الفقيرة، وقد يشكل مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً نموذجاً للدراسة والتطوير.
- الانتقال تدريجياً من تقديم المساعدات الغذائية العينية إلى القسائم والمساعدات النقدية، وذلك لضمان قدرة الأسر الفقيرة على إدارة الموارد النقدية بشكل فعال من جهة. ومن جهة أخرى ضمان أن الاسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي الشديد تتمتع بتغذية كافية وحياة صحية.
- العمل على توحيد آليات الاستهداف في آلية واحدة معتمدة من قبل كافة الجهات العاملة في المجال، وقد تشكل آلية الاستهداف المتبعة في برنامج التحويلات المالية التابع لوزارة التنمية الاجتماعية قاعدة للانطلاق واستخدام الاستهداف الجغرافي لوضع الأولويات.
- تعزيز فاعلية آلية الاستهداف من خلال اعتماد قاعدة بيانات موحدة لجميع الجهات العاملة في القطاع من أجل ضمان عدم الازدواجية في تقديم المساعدات للأسر المستفيدة، مما سيعمل على زيادة فعالية استخدام الموارد المتاحة لدى كافة الجهات، وبالتالي سينعكس على زيادة حجم المساعدات المقدمة للأسر الفقيرة والتي تتسم بمحدوديتها في الوقت الحالي، أو على توسيع قاعدة التغطية وشمول أسر جديدة في البرامج المنفذة.
- إعطاء الأولوية للمنظمات غير الحكومية المحلية لتنفيذ البرامج والتدخلات للحفاظ على قدراتها وبقائها واستدامة أعمالها.
- ضرورة تطوير آليات المتابعة والرقابة والتقييم المعتمدة حالياً لتنفيذ البرامج المختلفة لضمان فاعلية هذه البرامج واستجابتها لاحتياجات المجتمع.

- Adato, M. and Hoddinott, J. (2009). Institute Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet” for Reducing Poverty? In von Braun, J., Vargas Hill, R., and Pandya-Lorch, R. (Eds.). *The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses, and Actions*. Washington, DC: IFPRI.
- Adwan, Y. (2009). *Arable Land in Palestine: Reasons of Decline and Policies for Protection*. Ramallah: MAS.
- Alzain B. (2012). Amenia and nutritional status of pre-school children in North Gaza. *International Journal of Scientific and Technology Research* 1: 11.
- Ameta, D. (2015). *Social Protection and Safety Nets in Palestine*. Sussex: Institute of Development Studies Center for Social Protection.
- ARIJ (2015). *Palestinian Agricultural Production and Marketing between Reality and Challenges*. In partnership with the Palestinian Ministry of National Economy and the Palestinian Ministry of Agriculture. Bethlehem: ARIJ.
- ARIJ and WFP (2010). *Socio-Economic and Food Security Atlas*.
- Atos Consulting and Technology Services and Public Administration International (2015). *DFID Palestine Program: Improving Food Security for the People of Gaza, Independent Evaluation*. London.
- Babar, Z. & Mirgani, S. (Eds.). *Food Security in the Middle East*. London: Hurst.
- Basha, B., et al. (2000). Osteomalacia due to vitamin D depletion: a neglected consequence of intestinal malabsorption. *The American Journal of Medicine* 108(4): 296-300.
- Bener, A., et al. (2007). Prevalence and predictors of osteoporosis and the impact of life style factors on bone mineral density. *APLAR Journal of Rheumatology* 10(3): 227-233.
- Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N. and Taffesse, A. (2011). Can social protection work in Africa? *Economic Development and Cultural Change*.
- Breisinger, C., Ecker O., and Al-Riffai P. (2011). *Economics of Arab Awakening: From Revolutions to Transformation and Food Security*. IFPRI Policy Brief 18. Washington, DC: IFPRI.
- Breisinger, C., Ecker O., Al-Riffai, P. and Yu, B. (2012). *Beyond the Arab Awakening: Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security*. Washington, DC: IFPRI.
- Brown, L., et al. (1999). Cholesterol-lowering effects of dietary fiber: a meta-analysis. *The American Journal of Clinical Nutrition* 69(1): 30-42.
- B'Tselem's (2013). *Acting the Landlord: Israel's Policy in Area C, the West Bank*.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2002). *Targeting Anti-Poverty Interventions: A Selected Annotated Bibliography*. Washington, DC: World Bank.
- Courbage, Y., Abu Hamad, B., and Zagher, A. (2016) *Palestine 2030 - Demographic Change: Opportunities for Development*. New York: UNFPA.
- Czeizel, A., et al. (2013). Folate Deficiency and Folic Acid Supplementation: The Prevention of Neural-Tube Defects and Congenital Heart Defects. *Nutrients* 5(11): 4760.
- Devereux, S. (2016). *Social Protection and Safety Nets in the Middle East and North Africa*. IDS Research Report No. 80. Sussex: Institute of Development Studies.
- Egyptian Law No. (1) of 2017 on Establishing the National Food Safety Authority.
- ESCWA (2010). *Food Security and Conflict in the ESCWA Region*. New York: ESCWA.
- EU (2015). *EU Technical Assistance to MoSD Program Report*. Brussels: EU.
- Fallah, B. (2014). *The Extent of Minimum Wage Compliance in West Bank*. Ramallah: MAS.
- Fallah, B., and Daoud, Y. (2015). Wage Differential and Economic Restrictions: Evidence from the Occupied Palestinian Territories. *The Economics of Peace and Security Journal*. 10: 14-23.

- Fan, S. and Polman, P. (2013) "An ambitious development goal: Ending hunger and undernutrition by 2025", chapter 2, pp 15-28 in 2013 Global Food Policy Report, eds. Marble, A. and Fritschel, H. International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- FAO (2008). Near East Agriculture Towards 2050: Prospects and Challenges. Rome: FAO.
- Food Assistance Convention (1999).
- Food Security Information Network (2013). Resilience Measurement Principles: Toward an Agenda for Measurement Design. Rome.
- FSS (2014). Report of the Rapid Qualitative Emergency Food Security Assessment (EFSA) Gaza Strip.
- FSS and PCBS (2016). Socio-Economic and Food Security Survey 2014. State of Palestine. Ramallah.
- GFDRE (2009). Food Security Programme: 2010-2014 Productive Safety Net Technical Report. Addis Ababa: Ministry of Agriculture and Rural Development Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia.
- Gilligan, D., Hoddinott, J. and Taffesse, A. (2009). The impact of Ethiopia's productive safety net programme and its linkages. *Journal of Development Studies*, 45, 1684-1706.
- Government of New Brunswick, Canada. Local Food Security Act.
- Hackstein, H., Miller, C., and Mahdi E. (2013) Impact Evaluation of the EU Contribution to the Palestinian Cash Transfer Programme (CTP) in the Framework of the PEGASE Programme of Support to Vulnerable Palestinian Families (VPF).
- Harrigan, J. (2014). *The Political Economy of Arab Food Sovereignty*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Harvey, P. (2007) *Cash-Based Responses in Emergencies*. Briefing Paper 25, Humanitarian Policy Group Discussion Paper. London: Overseas Development Institute.
- Hoddinott, J., Berhane, G., Gilligan, D., Kumar N., and Taffesse A. (2012). The impact of Ethiopia's productive safety net programme and related transfers on agricultural productivity. *Journal of African Economies*, 21 (5) 761-786.
- Hu, F. B., et al. (1999). Dietary saturated fats and their food sources in relation to the risk of coronary heart disease in women. *The American Journal of Clinical Nutrition* 70(6): 1001-1008.
- Hu, R. (2015). Vitamin B12 Deficiency. *B12 Vitamini Eksikliği*. 12(3): 261-266.
- IFPRI (2016). 2016 Global Hunger Index: Getting to Zero Hunger. Washington, DC: IFPRI.
- IMF (2008). *Food and Fuel Prices: Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses*. Fiscal Affairs, Policy Development and Review and Research Department Special Report. Washington, DC: IMF.
- Indian Department of Food and Public Distribution (2013). National Food Security Act (NFSA). Jordanian Food Law No. (30) of 2015.
- Katan, M. B., et al. (2003). Efficacy and Safety of Plant Stanols and Sterols in the Management of Blood Cholesterol Levels. *Mayo Clinic Proceedings* 78(8): 965-978.
- Katragadda, H. R., et al. (2010). Emissions of volatile aldehydes from heated cooking oils. *Food Chemistry* 120(1): 59-65.
- Lampietti, J., Battat, M., de Hartog, A., Erekat, D., Michaels S., and Larson D., (2012). *The Grain Chain: Food Security and Managing Wheat Imports in Arab Countries*. Presentation at IFPRI and UNESCWA conference Food Secure Arab World, Beirut, February 6-7 2012.
- Le More, A. (2004). *The international politics of Assistance in the occupied Palestinian territory*. Humanitarian Exchange, No. 28, November 17-20 2004.
- Lebanese Food Safety Law No. 35/2015.

- Liu, S. (2002). Intake of Refined Carbohydrates and Whole Grain Foods in Relation to Risk of Type 2 Diabetes Mellitus and Coronary Heart Disease. *Journal of the American College of Nutrition* 21(4): 298-306.
- Lochs, H., et al. (2006). Introductory to the ESPEN Guidelines on Enteral Nutrition: Terminology, Definitions and General Topics. *Clinical Nutrition* 25(2): 180-186.
- Lofgren, H. and Richards, A. (2003). *Food Security, Poverty, and Economic Policy in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: IFPRI.
- MAS (2013). *Food Security Bulletin*. Ramallah: MAS.
- MAS (2015). *Food Security Bulletin*. 13: Winter 2015. Ramallah: MAS.
- MAS, PMA and PCBS (2012). *Economic and Social Monitor No. 27*.
- OCHA (2011). *Humanitarian Factsheet on Area C of the West Bank*.
- ODI (2012). *Transforming Cash Transfers: Beneficiary and Community Perspectives of the Palestinian National Cash Transfer Program, Part 1, The Case of the Gaza Strip*. London: Overseas Development Institute.
- Oomen, H. A. P. C., et al. (1964). Epidemiology and public health aspects of hypovitaminosis A. A global survey on xerophthalmia. *Tropical and Geographical Medicine* 16: 271-315.
- Palestinian Agriculture Law No. (2) of 2003.
- Palestinian Basic Law of 2003.
- Palestinian Consumer Protection Law No. (21) of 2005.
- Palestinian Control of Animal Health No. (8) of 2010.
- Palestinian Decision No. (14) of 2011 on Regulation of the Nutritionist Profession.
- Palestinian Decision of the Council of Ministers No. (243) of 2005 Concerning the Protection of Fish.
- Palestinian Law Decree No. (8) of 2015 Concerning the Palestinian Agricultural Credit Corporation
- Palestinian Law Decree No. (12) of 2013 Concerning the Agricultural Risks Prevention and Insurance Fund.
- Palestinian Law Decree No. (14) of 2014 Concerning Water.
- Palestinian Law Decree on Industry No. (10) of 2011.
- Palestinian Ministry of Agriculture (2010). *Agriculture Sector Strategy: A Shared Vision – 2010-2013*. Ramallah: MoA.
- Palestinian Ministry of Health (2008). *The National Nutrition Policy and Strategy*. Ramallah: MoH.
- Palestinian Ministry of Health (2016). *National Nutrition Policy, Strategies and Action Plan (NNPSAP) 2016-2018*. Ramallah: MoH.
- Palestinian Ministry of Health and UNICEF (2013). *Palestine Micronutrient Survey*. Ramallah.
- Palestinian Ministry of National Economy (2014). *National Quality Policy for Palestine*. Ramallah.
- Palestinian Ministry of National Economy and ARIJ (2011). *The Economic Cost of the Israeli Occupation for the Occupied Palestinian Territory*.
- Palestinian Public Health Law No. (20) of 2004.
- Palestinian Regulation of Animal Farms No. (383) of 2005.
- Palestinian Regulation of Chicken Hatcheries No. (380) of 2005 and Veterinary Quarantine No. (6) of 2010.
- Palestinian Standards and Measurements Law No. (6) of 2000.
- PCBS (2009). *Water Statistics in the Palestinian Territory Annual Report*. Ramallah: PCBS.
- PCBS (2012). *Press Report on the Labor Force Survey Results*. Ramallah: PCBS.
- Plum, L. M., et al. (2010). The Essential Toxin: Impact of Zinc on Human Health. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 7(4): 1342.
- Sansour V. and Tartir A. (2014). *Palestinian farmers lose land for failed economic zones*. Aljazeera, August 2014.

- Sarsour, S., Naser, R. and Atallah, M. (2011). *The Economic and Social Effect of Foreign Assistance in Palestine*. Ramallah: PMA.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Siri-Tarino, P. W., et al. (2010). Meta-analysis of prospective cohort studies evaluating the association of saturated fat with cardiovascular disease. *The American Journal of Clinical Nutrition*.
- Skoufias, E. (2005). *PROGRESA and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*, IFPRI Research Report number 139. Washington, DC: IFPRI.
- Stabler, S. P. (2013). Vitamin B12 Deficiency. *New England Journal of Medicine* 368(2): 149-160.
- Stoltzfus, R. J. (1994). Vitamin A deficiency in the mother-infant dyad. *SCN News* (11): 25-27.
- Stoltzfus, R. J. (2003). Iron Deficiency: Global Prevalence and Consequences. *Food and Nutrition Bulletin* 24(4_suppl2): S99-S103.
- Taghdisi-Rad S. (2011). *The Political Economy of Assistance in Palestine: Relief from Conflict or Development Delayed?* London: Routledge.
- Traber, M. G. and Atkinson, J. (2007). Vitamin E, antioxidant and nothing more. *Free Radical Biology and Medicine* 43(1): 4-15.
- UNCTAD (2011). *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2015). *The Besieged Palestinian Agricultural Sector*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNDP, UNFPA, UNICEF and WFP (2010). *Recovering from Economic and Financial Crisis: Food Security and Safety Nets*. Joint Meeting of the Executive Boards of UNDP/UNFPA, UNICEF and WFP 15 and 18 January 2010.
- United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979) (CEDAW).
- United Nations Declaration on the Right to Development (1986).
- United Nations Convention on the Rights of the Child (1989) (UNCRC).
- United Nations You + I'd this publicly. Undo
- United Nations Economic and Social Council (1999). *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*.
- United Nations General Assembly Resolution 51/171 (1996). *Food and sustainable agricultural development*.
- United Nations Human Rights Council, Resolution 6/2 (2007). *Mandate of the Special Rapporteur on the right to food*.
- United Nations International Covenant on Civil and Political Rights (1966).
- United Nations Right to Food (1999).
- Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition (1974).
- US Congress (2016). *Global Food Security Act of 2016*.
- US Department of Agriculture, Food and Nutrition Service. *Food Security Act of 1985*.
- Wagner, C. L. and Greer, F. R. (2008). Prevention of Rickets and Vitamin D Deficiency in Infants, Children, and Adolescents. *Pediatrics* 122(5): 1142.
- Weggemans, R. M., et al. (2001). Dietary cholesterol from eggs increases the ratio of total cholesterol to high-density lipoprotein cholesterol in humans: a meta-analysis. *The American Journal of Clinical Nutrition* 73(5): 885-891.
- WFP (2012). *Update on WFP's Safety Nets Policy: The Role of Food Assistance in Social Protection*. Rome: WFP.
- WFP (2015a). *Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition*. Rome: WFP.
- WFP (2015b). *State of Palestine: An Evaluation of the WFP's Portfolio (2011-mid 2015)*.

- WFP (2016a). Country Portfolio Evaluation State of Palestine: An Evaluation of WFP's Portfolio 2011-mid 2015. Rome: WFP.
- WFP (2016b). WFP Strategic Plan (2017-2021). Rome: WFP.
- WFP, FAO and UNRWA (2008). Joint Rapid Food Security Survey in the Occupied Palestinian Territory.
- Willenbockel, D. (2011). Exploring Food Price Scenarios Toward 2030 with A Global Multi-Region Model. OXFAM Research Report.
- World Bank (2008). The Economic Effects of Restricted Access to Land in the West Bank.
- World Bank (2010). Toward a Palestinian State: Reforms for Fiscal Strengthening. Report for the Ad Hoc Liaison Committee Meeting. Madrid, April 2010.
- World Bank (2012a). Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa, Report number 72975. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2012b). Resilience, Equity and Opportunity: The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012-2022. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2013). Area C and the Future of the Palestinian Economy. Report No. AUS2922.
- World Bank, FAO and IFAD (2009). Improving Food Security in Arab Countries. Washington, DC: World Bank.
- World Declaration and Plan of Action on Nutrition (1992).
- World Food Summit Rome (1996). Rome Declaration on World Food Security.
- WTO. Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement).
- WTO. Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

الملاحق



الملاحق

ملحق 1: تقرير ميسر الحوار والمقرر، الدكتور محمد نصر

أ. مقدمة

كلف برنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بقيادة فريق عمل "مراجعة الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين". تهدف المراجعة إلى تمكين الحكومة الفلسطينية من إحراز تقدم ملموس في القضاء على انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، بما يتماشى مع الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة.

بالإضافة إلى العمل المكتبي ومراجعة الأدبيات المتوفرة حول فلسطين والممارسات الدولية الفضلى، اعتمدت المراجعة الاستراتيجية بشكل كبير على مشاورات مكثفة وعميقة مع جميع أصحاب العلاقة المعنيين - الوطنيين والدوليين - من أجل النظر في الحالة الراهنة للأمن الغذائي والتغذوي وتحليلها وتحديد الاحتياجات الحالية والفجوات في الاستجابة لها؛ والشركاء المعنيين بالقطاع، وأدوارهم الحالية وقدراتهم المؤسسية؛ والسياسات والبرامج الحالية.

ب. التخطيط والتحضير لورش العمل التشاركية

لأغراض إعداد المراجعة، شكل المعهد فريقاً من كبار الخبراء المتخصصين من الأوساط الأكاديمية، والمجتمع المدني، وقطاع الأمن الغذائي. وقد اجتمع المقرر وفريق البحث بشكل منتظم طوال فترة تنفيذ المشروع لمناقشة أهداف المراجعة ونتائجها، وما تم إحرازه من تقدم، والخطوات اللاحقة لكل مرحلة، إضافة إلى التخطيط والتحضير لورش العمل التشاركية. واستناداً إلى الشروط المرجعية، تم تحديد مجموعات من أصحاب العلاقة الرئيسيين (بما في ذلك الحكومة والمنظمات غير الحكومية المحلية وممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص الفلسطيني والمنظمات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة والمانحين) وتم تحديد أهم ممثلين لكل مجموعة. بالإضافة إلى ذلك، أعد الفريق والمقرر مجموعة محددة من الأسئلة لكل مجموعة لفحص وتقييم وجهات نظرهم المتعلقة بمشاركتهم في قضايا الأمن الغذائي في فلسطين والتشاور بشأن نتائج المراجعة الاستراتيجية في مراحل متقدمة من إعدادها. نورد فيما يلي قائمة بالمجموعات البؤرية/ورش العمل، ونورد سجلاً بجميع المشاركين في المرفق (2):

الورشة	تاريخ عقدها	الأطراف المشاركة
1	6 فبراير/شباط 2017	إطلاق المشروع (جميع أصحاب العلاقة)
2	20 فبراير/شباط 2017	أصحاب العلاقة على المستوى الوطني (الحكومة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص)
3	28 شباط/فبراير 2017	أصحاب المصلحة الدوليين (المنظمات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة)
4	6 آذار/مارس 2017	جميع أصحاب العلاقة في قطاع غزة (محليين ودوليين)
5	14 آذار/مارس 2017	الجهات المانحة
6	3 نيسان/أبريل 2017	أصحاب العلاقة على المستوى الوطني (الحكومة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص)

أُرسلت دعوة للأسماء التي تم تحديدها في كل مجموعة للمشاركة في ورش العمل في وقت سابق لتاريخ عقد الورشة، وتضمنت الدعوة وصفاً لطبيعة المشروع وأهداف ورشة العمل والنتائج المتوقعة من الورشة.

ت. ورش العمل التشاورية

تم إطلاق مشروع المراجعة الاستراتيجية في 6 فبراير/شباط 2017 في حفل حضره العديد من المسؤولين الحكوميون وممثلو المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والقطاع الخاص ووكالات الأمم المتحدة والمانحون والصحافة. وألقى الدكتور نبيل قسيس، مدير عام "ماس"، كلمة ترحيبية، تلاها عرض مقتضب قدمه الدكتور محمد نصر، ميسر الحوار والمقرر للمراجعة، موضحاً الغرض من إجراء المراجعة وأهدافها ومنهجيتها. كما قامت السيدة دانيلا أوين، المديرية القطرية لبرنامج الأغذية العالمي في فلسطين بإلقاء كلمة افتتاحية، من ثم قام الدكتور محمد أبو حميد، نائب وزير التنمية الاجتماعية، والسيد عبد الله اللحوح، وكيل وزارة الزراعة بتقديم مداخلة.

وعقب إطلاق المراجعة الاستراتيجية، نظمت ثلاث ورش عمل تشاورية مركزة، قام بإدارتها ميسر الحوار والمقرر، الدكتور محمد نصر، بحضور فريق البحث. في بداية كل ورشة عمل، قام المقرر بتقديم لمحة موجزة عن المشروع وأهداف كل ورشة عمل للمشاركين. من ثم كان يتم استعراض أسئلة النقاش (التي تم تحضيرها مسبقاً كما سبق وذكر) كعرض بوربوينت، حيث تتألف كل شريحة من مجموعة من الأسئلة تتعلق بمسألة محددة واحدة يتم تناولها في المراجعة الاستراتيجية، والتي دعي المشاركون إلى مناقشتها بطريقة منظمة ومنهجية. كما تم تسجيل ما دار في الجلسات صوتياً لضمان تسجيل جميع ما دار من نقاش وآراء حسب الأصول (باستثناء ورشة العمل المخصصة للمانحين لأسباب تتعلق بالسرية). وقد غطت الأسئلة التي عرضت خلال ورش العمل المواضيع التالية:

- أبعاد الأمن الغذائي والتغذوي
- مؤشرات الأمن الغذائي

- سياسات الأمن الغذائي والتغذوي وتصميم البرامج
- تنفيذ برامج الأمن الغذائي والتغذوي
- القوانين والتعليمات
- القدرات المؤسسية الوطنية
- دور الشركاء والتنسيق فيما بينهم
- أثر المساعدات الغذائية على الاقتصاد الفلسطيني

عقدت ورشة العمل الأولى في 20 فبراير/شباط 2017، وجمعت أكثر من 40 خبيراً وممثلاً من الهيئات الحكومية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص. وعقدت ورشة العمل الثانية في 28 فبراير/شباط 2017 شارك فيها نحو عشر ممثلين عن المنظمات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة وقطاع الأمن الغذائي. أما الورشة الثالثة فعقدت في 6 مارس/آذار 2017 وخصصت للتشاور مع أصحاب العلاقة في قطاع غزة من خلال تقنية الربط عبر الفيديو كنفرس مع رام الله وشارك فيها 15 شخصاً من مختلف القطاعات، الحكومة والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والقطاع الخاص في قطاع غزة.

في 14 مارس/آذار 2017 استضاف "ماس" ورشة تشاورية بؤرية رابعة مع ممثلي الدول المانحة للأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين. وحضر الاجتماع ممثلين عن خمسة مؤسسات مانحة. وقد تم تنظيم النقاش وفقاً لفصول المراجعة الاستراتيجية وتناولت نفس القضايا التي تم تناولها في ورش العمل السابقة.

وأخيراً، وبعد أن قام الخبراء بإعداد ملخصات للتحليل والتوصيات وقبل إعداد التقرير النهائي، دعت مجموعة مختارة من الشركاء الوطنيين، بشكل خاص من الحكومة والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص المعنية بالأمن الغذائي، إلى ورشة عمل تشاورية للتحقق من صحة النتائج. وقبل موعد الورشة، أرسلت الملخصات التنفيذية للنتائج الأولية والاستنتاجات والتوصيات للمدعوين، مع رسالة دعوة، لتمكينهم من تحضير ملاحظاتهم واقتراحاتهم مسبقاً قبل الاجتماع. عقدت الورشة في 3 أبريل/نيسان 2017 بحضور حوالي 15 من أصحاب العلاقة. وقد ساهمت التغذية الراجعة والتعليقات التي وردت خلال هذه الورشة النهائية في تحسين التحليل والتوصيات التي جاء بها، وكان لها دور هام عند إعداد التقرير النهائي.

وبعد كل ورشة عمل، كان المقرر يقوم بجمع التغذية الراجعة ومدخلات المشاركين من ذوي العلاقة، وإعداد تقرير موجز حول المداولات التي دارت خلال الورش البؤرية ومن حضرها. من ثم كان التقرير يقدم لمنسقة المشروع التي كانت ترسل نسخة عنه لاطلاع برنامج الأغذية العالمي.

ث. النتائج

نجحت عملية التشاور مع أصحاب العلاقة بشكل كبير في تحقيق النتائج المتوقعة كما هي مبينة في وثيقة الشروط المرجعية. وأتاحت ورش العمل هذه منبراً هاماً للنقاش البناء لعدد من القضايا الرئيسية الخاصة بقطاع الأمن الغذائي والتغذوي في فلسطين، بالإضافة إلى التغذية الراجعة من الخبراء حول التحليل البحثي الذي جاءت به المراجعة، والأهم من ذلك، التحقق من النتائج التي توصل لها الخبراء. وكانت المناقشة في ورش العمل فعالة ومفيدة جداً ومثمرة للغاية. وقد ساعدت المشاركة النشطة لأصحاب العلاقة الرئيسيين في تحديد التحديات التي تعيق جهود تحقيق الأمن الغذائي، وتحديد دور الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وتقييم البرامج والتدخلات المعتمدة في فلسطين. وقد ساهمت مخرجات ورش العمل بشكل كبير عند صياغة التقرير النهائي.

ملحق 2: قائمة بأسماء المشاركين في اللقاءات المركزة التشاورية

المؤسسة	المنصب الوظيفي	الاسم
هيئة جودة البيئة (EQA)	مهندسة بيئية	داليا العملة
PalPay	مدير عام	إياد قمصية
كبير الدولية	مهندسة زراعية	ليلي أبو ندى
مؤسسة CHF الدولية - غزة	مدير برنامج الأمن الغذائي الدولي	محمد سبع
LACS	ACO	Hanne Kristotterse
وزارة الصحة	القائم بأعمال مدير إدارة التغذية	موسى حلايقة
اتحاد الشباب الفلسطيني (PYU)	مدير إداري	رياض عطاري
وزارة التربية والتعليم	مدير إداري	نداء عمرو
وزارة التربية والتعليم	مدير إداري	حنين سالم
وزارة التنمية الاجتماعية	مستشار الوزير	أيمن صوالحه
وزارة التنمية الاجتماعية	مساعد وكيل الوزارة	سناء خزندار
المركز العربي للتنمية الزراعية (أكاد)	التعاونية المطور	ثائر فاخوري
وزارة الزراعة	وكيل الوزارة	عبد الله اللحوح
برنامج الأغذية العالمي (WFP)	مسؤول البرامج	صلاح اللحام
المركز العربي للتنمية الزراعية (أكاد)	مدير	محسن أبو رمضان
وكالة معا الإخبارية	المدير العام	سامي خضر
شركة الملح - الضفة الغربية	المدير العام	حسام الحلاق
وزارة التنمية الاجتماعية (MoSD)	مدير عام وحدة مكافحة الفقر	خالد البرغوثي
هيئة جودة البيئة (EQA)	مدير عام السياسات والتخطيط	زغلول سمحان
الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (PCBS)	مدير عام إدارة السجلات والرصد الإحصائي	مصطفى خواجا
وزارة الزراعة	مدير التخطيط	حسن الأشقر
مركز التنمية الاقتصادية والاجتماعية (ESDC)	مدير البرامج والمشاريع	عبد ياسين
غرفة التجارة والصناعة في غزة	مدير العلاقات العامة والإعلام ومسؤول الاتصال بمشروع (STEP)	ماهر الطباع
مجموعة الهيدرولوجيين الفلسطينيين (PHG)	المدير التنفيذي	أيمن الرابي
مركز أبحاث الأراضي	نائب المدير العام	محمد حساسنة
اتحاد الصناعات الغذائية الفلسطيني (PFIU)	المدير التنفيذي	بسام أبو غليون
مكتب الممثلة الكندية	السكرتير الأول	Jennifer Bloom
تجمع قطاع الأمن الغذائي (WFP)	منسق عمليات غزة	أنس مسلم
هيئة جودة البيئة (EQA)	رئيس قسم التغير المناخي	هديل اخميس
وزارة التربية والتعليم الفلسطينية	رئيس قسم التغذية	سوزان طوطح
وزارة الصحة	رئيس قسم مراقبة التغذية	لينا بحر
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)	رئيس البرنامج	عزم صالح
برنامج الأغذية العالمي (WFP)	رئيس البرنامج	Peter Holtsberg
جمعية التنمية الزراعية (الايغاة الزراعية)	رئيس إدارة المشاريع والبرامج	نهى الشريف

المؤسسة	المنصب الوظيفي	الاسم
وزارة الاقتصاد الوطني	رئيس قسم حماية المستهلك	محمد طراوة
معا الأخبار	صحافي	فراس طنينة
الايام	صحافي	إبراهيم أبو كامش
قناة القدس	صحافي	محمد علوان
مؤسسة التعاون	مدير	أمل داود
شركة مطاحن السلام	مدير	عبد الدايم عواد
شركة مطاحن السلام	---	طارق عواد
شبكة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية	مدير	أمجد الشوا
تجمع النخيل للتمور	مدير	جهاد الخطيب
قطاع الأمن الغذائي (WFP)	منسق العمليات	حسني بركات
	مصور فوتوغرافي	محمد منصور
اتحاد المزارعين الفلسطينيين (PFU)	مدير السياسات	داود حمودة
غرفة تجارة وصناعة غزة	رئيس الغرفة	وليد حصري
المركز العربي للتنمية الزراعية (ACAD)	مدير البرامج	عيسى الشتلة
برنامج الأغذية العالمي (WFP)	موظف برامج	رولا خلف
مؤسسة جهود للتنمية المجتمعية والريفية	موظف مشاريع مساعد	رونلد زعايرير
مجموعة الهيدرولوجيا الفلسطينية (PHG)	مدير المشروع	سمحان سمحان
مطاحن القمح الذهبية	مدير ضمان الجودة	نضال عطاونه
اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين	وكيل	تحسين سعادات
وزارة الزراعة	مدير دائرة التنمية الريفية	صفاء بسيس
غرفة التجارة والصناعة في غزة	أمين سر	محسن خزندار
مكتب الممثل النرويجي (NRO)	مستشار	ثمين حجاوي
القنصلية العامة لبليكا (SDC)	مستشارة	جينيا حلو رعد
القنصلية العامة السويسرية	مستشار	أيمن دراغمة
وزارة التربية والتعليم الفلسطينية	الإدارة العامة للصحة المدرسية	رزان صلاح
	مترجم	Kram Satri
اتحاد لجان العمل الزراعي (UAWC)	قسم الدراسات	عمر طبخنا
الحدث	صحافي	محمد الغفاري
قطاع الأمن الغذائي (FSS)	منسق القطاع	Marco Ferloni
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)	موظفة برامج	رنا حنون
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)	مسؤول البرامج والتخطيط	Pirro-Tomaso Ferri
برنامج الأغذية العالمي (WFP)	موظف سياسات برامجية	سماح حلو
مجتمعات عالمية	مسؤول البرامج	رائد حنانيا
ANERA	مدير البرامج	ناصر قدوس
الإغاثة الإسلامية	رئيس البعثة	عبد الرحيم الشواهنة
العمل ضد الجوع (ACF)	منسق الأمن الغذائي وسبل العيش	David Makin-Taylor
USAID	أخصائي المساعدة الإنمائية	حازم خويص

