



ورقة حقائق وأرقام

حول

"موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ومخصصات الفقراء"

إعداد

مؤيد عفانة

حزيران 2018

ضمن مشروع "التمويل من أجل التنمية"، الذي تنفذه المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"، بالشراكة مع ائتلاف أمان، ومعهد أريج، وبدعم من مؤسسة أوكسفام.

تضمن الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة 2030 "القضاء على الفقر"، في حين تضمن الهدف الثاني "القضاء التام على الجوع"،¹ كما تضمنت أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، الأولوية الوطنية السابعة التي تنص على "العدالة الاجتماعية وسيادة القانون"، واعتمدت سياسات وطنية أهمها سياسة "الحد من الفقر"، وسياسة "توفير الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة والمهمشة".² وتعتبر وزارة التنمية الاجتماعية قائدة قطاع التنمية الاجتماعية في فلسطين، وُزواً رئيسياً للحماية الاجتماعية من مساعدات وخدمات اجتماعية،³ وتتبنى مفهوماً فلسطينياً للتنمية الاجتماعية انطلاقاً من أنها عملية تغيير مجتمعي تركز على تمكين المجتمع، بأسره وأفراده ومؤسساته، وتوفير الحماية الاجتماعية والخدمات الأساسية للعائلات الفقيرة؛ لتمكينها من التمتع بحياة كريمة، وفرص عمل لائقة، إضافة إلى رعاية وتعزيز الإدماج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للفئات المهمشة، سيما الأطفال، والفتيات، والنساء، والأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن، والشباب، وسكان المناطق المهمشة.⁴

رؤية وزارة التنمية الاجتماعية الاستراتيجية ومجال عملها:

تسعى وزارة التنمية الاجتماعية إلى توفير حماية اجتماعية من خلال مختلف برامجها والمستندة إلى النهج المبني على الحقوق، بما يضمن الشفافية والعدالة لتدعيم صمود المواطنين، كما أن رؤية الوزارة تنص على "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، ويوفر الحياة الكريمة لكل أفراده، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة والشراكة والإدماج".⁵

ويقع ضمن مسؤولياتها مكافحة الفقر في فلسطين، والقضاء على أشكال التهميش والعنف والإقصاء الاجتماعي كافة، كما أنها الجهة الرسمية المسؤولة عن الأشخاص من ذوي الإعاقة تبعاً لقانون رقم (4) للعام 1999 بشأن حقوق المعاقين،⁶ وحماية الطفولة تبعاً لقانون الطفل الفلسطيني رقم (7) للعام 2004،⁷ ودورها المحوري في قضايا مهمة عدة، ترتبط بشكل مباشر بالفئات الأكثر ضعفاً، والأكثر تهميشاً في المجتمع الفلسطيني؛ مثل: النساء المُعنفات، النساء الأرمال، المسنون، الأيتام، الأحداث، الشيبية.

¹ أهداف التنمية المستدامة 2030: www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals/

² أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، ص 38.

³ استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022، ص 10.

⁴ دليل إعداد موازنة المواطن في وزارة التنمية الاجتماعية، ص 10.

⁵ استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022، ص 40.

⁶ قانون حقوق المعوقين، رقم (4) للعام 1999، مادة رقم (1).

⁷ قانون الطفل الفلسطيني رقم (7) للعام 2004، مادة رقم (50).

وفي ظل الأوضاع الاستثنائية التي يعيشها الشعب الفلسطيني بسبب الاحتلال وإفرازاته، وبخاصة في قطاع غزة، الذي عانى وما زال من حروب مدمرة وحصار خانق، كانت السبب الرئيسي في خلق واقع اقتصادي هش، وبالتالي صعوبة تحقيق نمو اقتصادي بوتيرة تتناسب مع المعدلات الدولية للنمو. ومن خلال مراجعة معدلات البطالة والفقر في فلسطين، التي تعتبر مؤشرات مهمة على الوضع الاقتصادي، بلغت نسبة الفقر في فلسطين مع نهاية العام 2017، (29.2%)⁸، في حين بلغت معدلات البطالة في الربع الأول من العام 2018، (30.2%)⁹، الأمر الذي يستدعي بذل جهود مضاعفة من قبل وزارة التنمية للتعامل مع التحديات التي تتعلق بمكافحة الفقر والحد منه.

موازنة وزارة التنمية الاجتماعية:

تبعاً لنطاق عمل وزارة التنمية الاجتماعية، وتماشياً معها المباشر والمستمر مع أكبر شريحة من المواطنين في المجتمع الفلسطيني، وبخاصة الشرائح الأكثر فقراً وتهميشاً، فإنه يجب أن تكون الموازنة المخصصة لها تتلاءم مع حجم الاحتياج المرصود. ومن خلال تحليل موازنة وزارة التنمية الاجتماعية والتقارير المالية الخاصة بها، نجد أن هناك خللاً ابتدائياً متراكماً من سنوات عدة، وهو دمج مركز المسؤولية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية مع مركز المسؤولية الخاص بمؤسسة رعاية أسر الشهداء، وتصنيف المركزين تحت مسمى وزارة (التنمية "الشؤون" الاجتماعية)، وبالتالي تضخيم الموازنة المخصصة لمركز مسؤولية "التنمية الاجتماعية" بشكل مُضلل، وغير حقيقي، حيث لا يوجد فصل بين نفقاتها الفعلية، ونفقات مؤسسة رعاية أسر الشهداء، ما يعيق التحليل العلمي للإنفاق الفعلي لوزارة التنمية الاجتماعية على الفئات المستهدفة لديها. وعند تحليل بيانات الموازنة العامة للأعوام الثلاثة 2016 و 2017 و 2018، نجد أن موازنات وزارة التنمية الاجتماعية -المخصصة لها- كانت على النحو التالي:

جدول رقم (1)

موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ونسبتها من إجمالي النفقات خلال الأعوام 2016 و 2017 و 2018 (بالشيكل)

العالم	موازنة وزارة التنمية الاجتماعية	إجمالي النفقات	نسبة موازنة وزارة التنمية الاجتماعية
2016	839,636,000	¹⁰ 14,762,121,000	5.69%
2017	827,381,000	¹¹ 16,290,604,000	5.08%
2018	841,780,000	¹² 16,559,061,000	5.08%

⁸ معالم الفقر في فلسطين 2017، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

⁹ النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الأول 2018 دورة (كانون الثاني - آذار، 2018) - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني:

<http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?lang=ar&ItemID=3134>

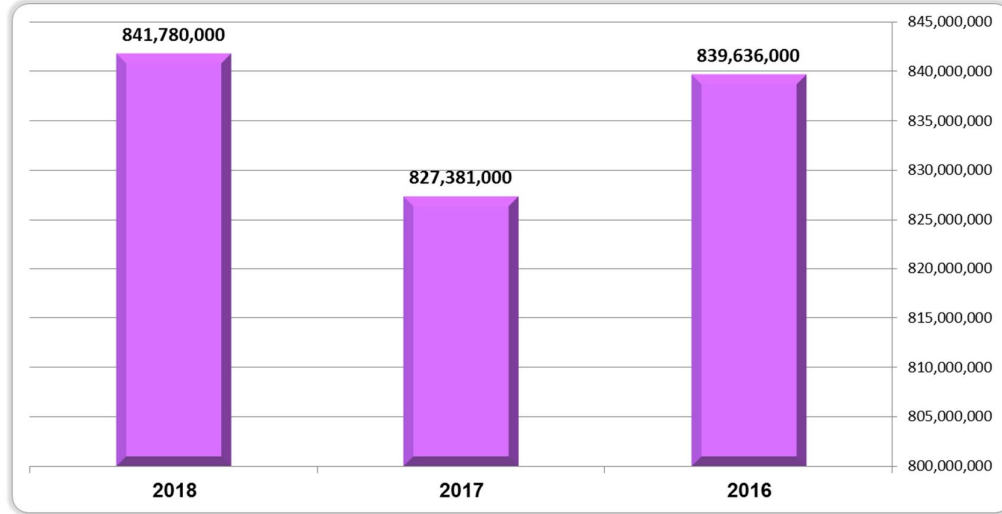
¹⁰ كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، ص 24.

¹¹ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، ص 25.

¹² كتاب الموازنة العامة 2018، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، ص 30.

شكل رقم (1)

موازنة وزارة التنمية الاجتماعية خلال الأعوام 2016 و 2017 و 2018 (بالشيكل)



يبين الجدول رقم (1) والشكل رقم (1) أن موازنة وزارة التنمية الاجتماعية، انخفضت نسبتها من إجمالي النفقات في العام 2017 عن العام 2016، وإن كان ذلك بنسبة ضئيلة، واستقرت تلك النسبة في العام 2018، وإن ارتفع المبلغ بشكل طفيف. ويظهر الجدول رقم (2) المرفق تحليل مبنى موازنة وزارة التنمية الاجتماعية تبعاً لنودها للأعوام 2016 و 2017 و 2018. علماً أن هناك فجوة تمويلية ما بين المغلقات المالية المرصودة في خطة وزارة التنمية الاجتماعية الاستراتيجية لتنفيذ برامج الوزارة، والأسقف المالية الممنوحة، وتبلغ تلك الفجوة حوالي 80 مليون شيكل للفترة 2017-2019¹³.

¹³ استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022، صفحة 69.

جدول رقم (2)

تحليل مبنى وزارة التنمية الاجتماعية وبنودها المختلفة خلال الأعوام 2016 و2017 و2018

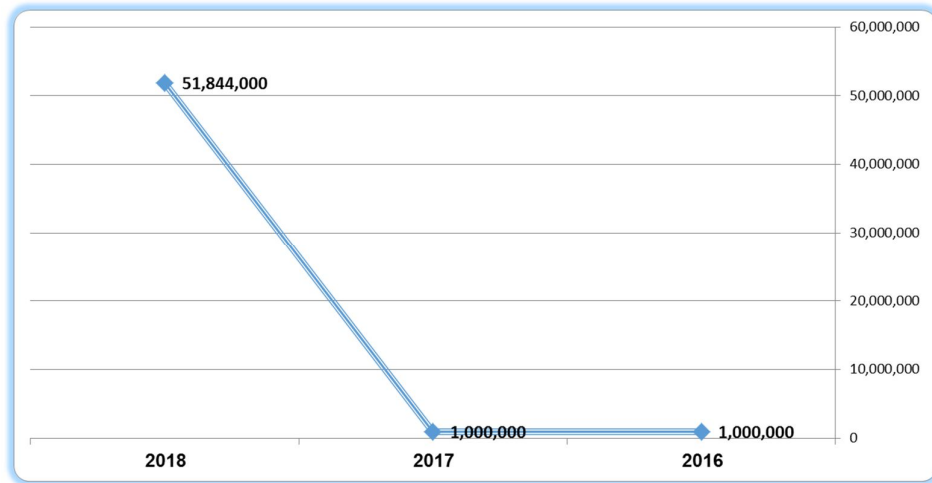
(بالشيكل)

المجموع	نفقات تطويرية	نفقات رأسمالية	نفقات تحويلية	نفقات تشغيلية	المساهمات الاجتماعية	الرواتب والأجور	العام
839,636,000	1,000,000	200,000	767,533,000	9,817,000	5,445,000	55,641,000	¹⁴ 2016
827,381,000	1,000,000	200,000	756,380,000	9,706,000	5,733,000	54,362,000	¹⁵ 2017
841,780,000	51,844,000	1,150,000	716,380,000	9,706,000	5,700,000	57,000,000	¹⁶ 2018

في الجدول رقم (2) نجد أن الموازنة الإجمالية لوزارة التنمية الاجتماعية تحتفظ بنفس المعدل على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، إلا أن هناك تطوّر ثوري في مبنى الموازنة وتوزيعها في العام 2018، من خلال رفع مخصصات النفقات التطويرية من مليون شيكل العامين 2016 و2017، إلى حوالي (52) مليون شيكل في موازنة العام 2018، وهو توجه ثوري وإيجابي اتجاه تعزيز الدور التنموي للوزارة، حيث تم تخصيص مبلغ 42 مليون شيكل لبرنامج التمكين الاقتصادي في موازنة الوزارة ولأول مرة في تاريخ الوزارة. إلا أنه يلاحظ في المقابل خفصاً لمخصصات النفقات التحويلية (برنامج المساعدات النقدية) بحوالي 40 مليون شيكل، أي أن ارتفاع الموازنة التطويرية في موازنة العام 2018 جاء على حساب النفقات التحويلية.

شكل رقم (2)

النفقات التطويرية في وزارة التنمية الاجتماعية خلال الأعوام 2016 و2017 و2018 (بالشيكل)



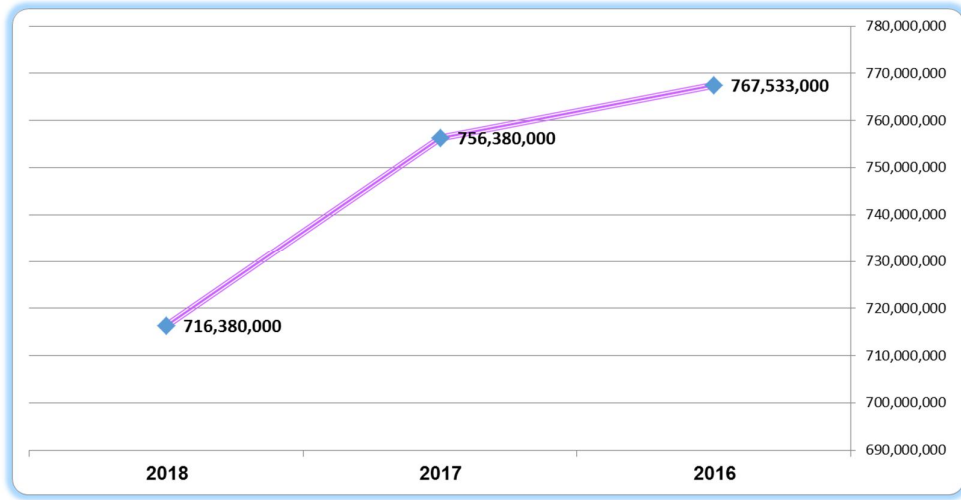
¹⁴ كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، ص 24.

¹⁵ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، ص 25.

¹⁶ كتاب الموازنة العامة 2018، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، ص 30.

شكل رقم (3)

النفقات التحويلية في وزارة التنمية الاجتماعية خلال الأعوام 2016 و2017 و2018 (بالشيكل)



على الرغم من ضآلة وتواضع الموازنة المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية مقارنة بمجال عملها، فإن هنالك تكاليف محملة على النفقات التحويلية لوزارة التنمية الاجتماعية منذ أكثر من 12 عاماً، حيث يتم صرف تعويضات لتعيينات "تفريغات" العام 2005 بقيمة (1,500) شيكل لعدد (11,850) موظف، وبتكلفة سنوية تصل إلى (213,300,000) شيكل،¹⁷ وتم تحميلها على بند التحويلات الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية من قبل وزارة المالية، دون العودة إلى وزارة التنمية الاجتماعية، وهي ليست جزءاً من برنامج التحويلات النقدية، إضافة إلى قيام "وزارة المالية والتخطيط" بصرف إعانات اجتماعية أخرى على بند مركز المسؤولية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية.

برنامج المساعدات النقدية CTP

انطلق هذا البرنامج في العام 2010، وهو البرنامج الرئيس في وزارة التنمية الاجتماعية المختص بتقديم المساعدات الاجتماعية للأسر الفقيرة، وتنفذه الوزارة بتمويل وطني ودولي، وتبعاً لبيانات العام 2018، فإن الحكومة تساهم بتمويل البرنامج بنسبة (65%)، والاتحاد الأوروبي (32.31%)، والبنك الدولي (2.69%). تُعتمد الحالات المستحقة والمستفيدة من برنامج المساعدات النقدية على أساس معادلة حسابية، وتعد نقطة الفصل أو العلامة التي يتقرر الاستحقاق عليها ما يعادل خط الفقر الشديد "المدقع"، فمن يحصل على نتيجة تساوي أو دون هذه النقطة يُعد مؤهلاً للحصول على المساعدة النقدية، والتي تتراوح ما بين (750-1800) شيكل كل ثلاثة أشهر، وتخضع بيانات الأسر المستفيدة للتحديث من قبل

¹⁷ موازنة المواطن 2013. من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، بالتعاون مع وزارة المالية الفلسطينية، 2013.

الوزارة.¹⁸ ويظهر الجدول رقم (3) الموازنات المخصصة لبرنامج المساعدات النقدية مع عدد الأسر المستفيدة للأعوام 2016 و2017 و2018.

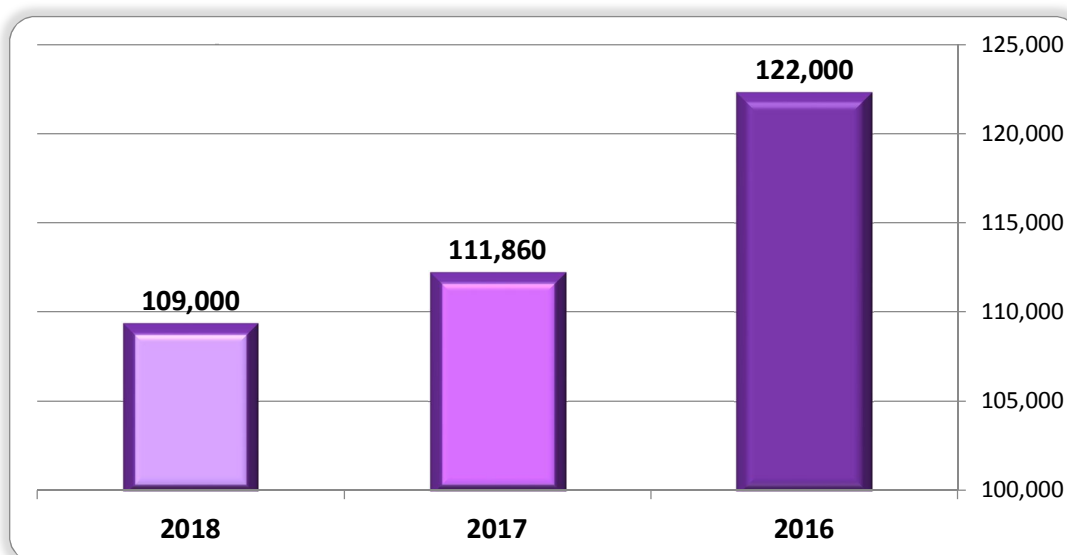
جدول رقم (3)

الموازنات المخصصة لبرنامج المساعدات النقدية مع عدد الأسر المستفيدة للأعوام 2016 و2017 و2018

العام	الموازنة المخصصة/بالمليون شيكل	عدد الأسر المستفيدة
2016 ¹⁹	560	122,000
2017 ²⁰	520	111,860
2018 ²¹	480	109,000

شكل رقم (4)

عدد الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية للأعوام 2016 و2017 و2018



تشير البيانات الواردة في الجدول رقم (3) والشكل رقم (4) أن هناك انخفاضاً متتالياً في الموازنات المخصصة لبرنامج المساعدات النقدية CTP، وبالتالي انخفاض أعداد الأسر المستفيدة، وذلك على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، حيث انخفضت الموازنة المخصصة بحوالي 80 مليون شيكل، وبالتالي انخفض عدد الأسر المستفيدة بحوالي 13 ألف أسرة. ومن خلال مراجعة مقارنة لبرنامج المساعدات النقدية CTP

¹⁸ التحويلات النقدية للمساعدات الاجتماعية، من إصدارات ائتلاف أمان 2016.

¹⁹ موازنة المواطن الخاصة بوزارة التنمية الاجتماعية 2016.

²⁰ موازنة المواطن الخاصة بوزارة التنمية الاجتماعية 2017.

²¹ موازنة المواطن الخاصة بوزارة التنمية الاجتماعية 2018

خلال العامين 2017 و2018، فإن توزيع المساعدات النقدية تبعاً للمنطقة الجغرافية كان على النحو التالي:

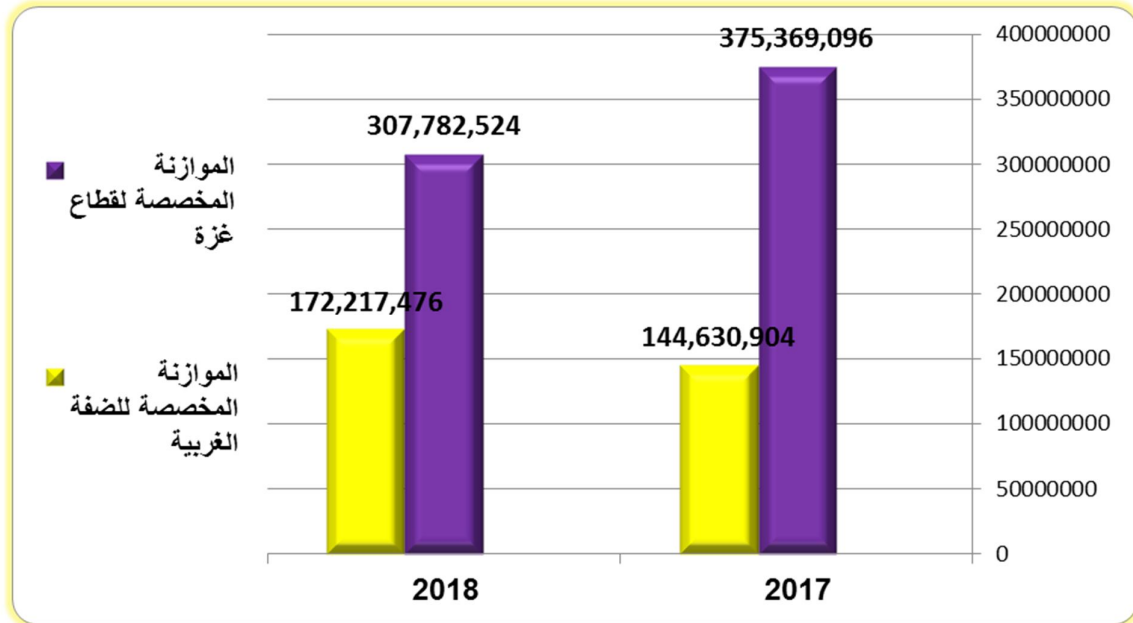
جدول رقم (4)

بيانات مقارنة لتوزيع المساعدات النقدية تبعاً للمنطقة الجغرافية خلال العامين 2017 و2018
(بالشيكل)

المجموع	الموازنة المخصصة لقطاع غزة	الموازنة المخصصة للضفة الغربية	العام
520,000,000	375,369,096	144,630,904	2017
100.00%	72.19%	27.81%	النسبة
480,000,000	307,782,524	172,217,476	2018
100.00%	64.12%	35.88%	النسبة

شكل رقم (5)

بيانات مقارنة لتوزيع المساعدات النقدية تبعاً للمنطقة الجغرافية خلال العامين 2017 و2018 (بالشيكل)



يظهر الجدول رقم (4) والشكل رقم (5) أن حصة قطاع غزة من المساعدات النقدية التي تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية، تشكّل غالبية الموازنة المخصصة لتلك المساعدات.

جدول رقم (5)

نسبة الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية تبعاً لجنس من يرأس الأسرة

أسرة يرأسها رجل	أسرة ترأسها امرأة
60%	40%

التمكين الاقتصادي مقابل المساعدات النقدية:

إنفاذاً لتوجه وزارة التنمية الاجتماعية نحو النهج التنموي بدلاً من الإغاثي فقط، فقد تم في موازنة العام 2018، تخصيص مبلغ (42,474,500) شيكل للتمكين الاقتصادي من خلال الموازنة العامة وتمويل الخزينة العامة، وتحت بند النفقات التطويرية، منها (40,000,000) شيكل مخصصة بشكل مباشر للمستفيدين، وباقي المبلغ (2,474,500) شيكل مصاريف تشغيلية لتنفيذ البرنامج، وسيضمن برنامج التمكين الاقتصادي رزمة مشاريع ريادية وإنتاجية وصناعية وخدمية متنوعة، تستهدف الأسر الفقيرة لنقلها من حالة الفقر إلى الإنتاج، حيث سيستفيد من تلك المشاريع (1600) أسرة، موزعة على المحافظات المختلفة، وذلك حسب ما يبينه الجدول رقم (6).

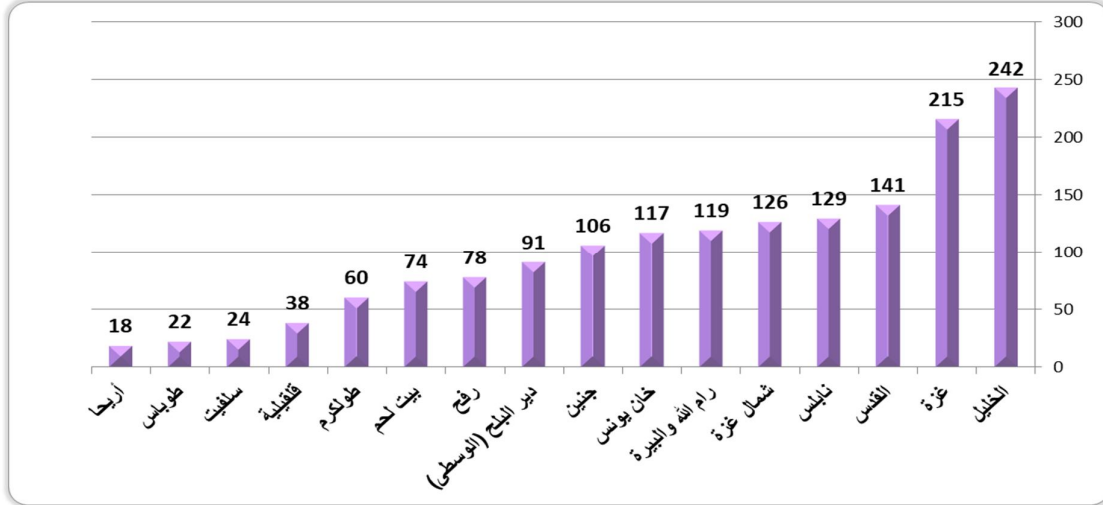
جدول رقم (6)

توزيع المبالغ المالية المخصصة والأسر المستفيدة من مشاريع التمكين الاقتصادي على المحافظات

المحافظة	عدد الأسر المستفيدة	المبلغ/بالشيك
الخليل	242	6,424,268
غزة	215	5,707,510
القدس	141	3,743,065
نابلس	129	3,424,506
شمال غزة	126	3,344,867
رام الله والبيرة	119	3,159,041
خان يونس	117	3,105,948
جنين	106	2,813,935
دير البلح (الوسطى)	91	2,415,737
رفح	78	2,070,632
بيت لحم	74	1,964,445
طولكرم	60	1,592,794
قلقيلية	38	1,008,769
سلفيت	24	637,117
طوباس	22	584,024
أريحا	18	477,838
المجموع	1600	42,474,500

شكل رقم (6)

توزيع الأسر المستفيدة من مشاريع التمكين الاقتصادي على المحافظات في الضفة الغربية وقطاع غزة



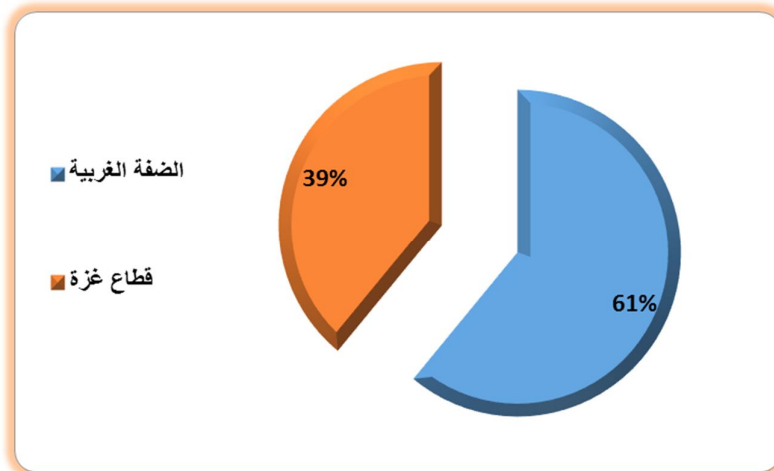
جدول رقم (7)

توزيع المبالغ المخصصة والأسر المستفيدة من مشاريع التمكين الاقتصادي تبعاً للمنطقة الجغرافية

المنطقة	عدد الأسر المستفيدة	المبلغ/بالشيكال	النسبة المئوية
الضفة الغربية	973	25,909,445	61%
قطاع غزة	627	16,565,055	39%
المجموع	1600	42,474,500	100%

شكل رقم (7)

نسبة المبالغ المخصصة لمشاريع التمكين الاقتصادي تبعاً للمنطقة الجغرافية



جدول رقم (8)

نسبة الأسر المستفيدة من برنامج التمكين الاقتصادي تبعاً لجنس من يرأس الأسرة

أسرة يرأسها رجل	أسرة ترأسها امرأة
51%	49%

هل المخصصات النقدية للأسر الفقيرة كافية؟ وهل تغطي الأسر كافة التي تعتبر فقيرة؟

من خلال التحليل المعمق لواقع الفقر في فلسطين، فإن المساعدات النقدية للأسر الفقيرة غير كافية، كونها توفر مبلغاً لا يفي باحتياجات الحد الأدنى للأسر الفقيرة (250-600) شيكل شهرياً، كما أن تلك المساعدات لا تغطي الأسر الفقيرة كافة، فمن خلال مقارنة بيانات الجهاز المركزي للإحصاء المحدثة، التي تشير إلى أن حوالي ثلث الأسر الفلسطينية تعاني من الفقر (29.2%)، فإن المساعدات النقدية تقم فقط للأشد فقراً، بواقع (103,000) أسرة في العام 2018، في حين تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء إلى أن نصف عدد الأسر الفلسطينية الفقيرة لا تتلقى مساعدات.²² لذا، فإنه من الضروري تفعيل البوابة الإلكترونية الموحدة للمساعدات النقدية والاجتماعية بشكل شامل، التي من شأنها تنسيق تلك المساعدات، ومنع الازدواجية، وتحقيق العدالة في التوزيع.

هل برنامج التمكين الاقتصادي كافٍ لمكافحة الفقر والحد منه؟

مما لا شك فيه أن توجه وزارة التنمية الاجتماعية نحو التمكين الاقتصادي للأسر الفقيرة هو توجه تنموي وإيجابي، وسيعمل على المديين المتوسط والبعيد على الحد من الفقر، وتعزيز التنمية، ولكن بحاجة إلى برنامج المساعدات النقدية بشكل موازٍ له، وبخاصة أن الإشكاليات في آلية التحول من المساعدات النقدية إلى التمكين الاقتصادي تتمثل في النقاط التالية:

- تم اقتطاع 40 مليون شيكل من الموازنة المخصصة لبرنامج المساعدات النقدية وتحويلها لبرنامج التمكين الاقتصادي، وذلك على حساب الأسر الفقيرة، وبخاصة أن عدد الأسر المستفيدة من برنامج التمكين الاقتصادي (1600) أسرة، في حين أن عدد الأسر التي حُجبت عنها المساعدات النقدية في العام 2018، أكبر من ذلك.
- توجد ضرورة لاستمرار تلقي الأسر المرشحة للاستفادة من برنامج التمكين الاقتصادي، مساعدات نقدية لتحسين تمكهنها، وتعزيز قدراتها الإنتاجية؛ كون مشاريع التمكين الاقتصادي بحاجة إلى فترة زمنية لتصبح مُدخلاً للدخل.

²² معالم الفقر في فلسطين 2017، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

- توجد ضرورة أن تخصص الحكومة موازنات إضافية لبرنامج التمكين الاقتصادي، وليس اقتطاعها من برنامج المساعدات النقدية، حتى لا يتم المس بحقوق أفقر الفقراء.

وفي ضوء ما تقدم، فإن برنامج التمكين الاقتصادي مهم جداً للحد من الفقر، ولكن توجد ضرورة أن يواكبه استمرار برنامج المساعدات النقدية، وفي حال تم تمكين الأسر الفقيرة المستهدفة في برنامج التمكين الاقتصادي، يتم استثناءها من برنامج المساعدات النقدية، كما توجد حالات مثل المسنين، وذوي الإعاقة الشديدة، لا يمكن دمجها في برنامج التمكين الاقتصادي، وتعتمد بالدرجة الأولى على تقديم المساعدات النقدية لها.