



ورقة "حقائق وأرقام" حول
"موازنة وزارة التنمية الاجتماعية
ومخصصات الفقراء"

إعداد:
مؤيد عفانة
مستشار مؤسسة مفتاح

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.

*محتوى هذه النشرة لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.
الكاتب يتحمل كامل المسؤولية عن كل المعلومات والآراء الموجودة في النشرة.

ورقة "حقائق وأرقام" حول:

"موازنة وزارة التنمية الاجتماعية ومخصصات الفقراء"

مُقدِّمة

تضمّن الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة 2030 "القضاء على الفقر"، في حين تضمّن الهدف الثاني من أهداف التنمية المستدامة 2030 "القضاء التام على الجوع"¹، كما تضمنت أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، الأولوية الوطنية السابعة والتي تنصّ 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، ومُزوّد رئيسي للحماية الاجتماعية من مساعدات وخدمات اجتماعية³، 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 المهمشة⁴.

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 وأن رؤية الوزارة تنص على "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، ويوفر الحياة الكريمة لكل أفراد، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة والشراكة والإدماج"⁵. ويقع ضمن مسؤولياتها مكافحة الفقر في فلسطين، والقضاء على كافة أشكال التهميش والعنف والإقصاء الاجتماعي، كما أنها الجهة الرسمية المسؤولة عن الأشخاص من ذوي الإعاقة تبعاً لقانون رقم (4) للعام 1999 بشأن حقوق المعاقين⁶، وحماية الطفولة تبعاً لقانون الطفل الفلسطيني رقم (7) للعام 2004⁷، ودورها المحوري في عدة قضايا هامة ترتبط بشكل مباشر بالفئات الأكثر ضعفاً والأكثر تهميشاً في المجتمع الفلسطيني مثل: النساء العذّقات، النساء الأرامل، المسنين، الأيتام، الأحداث، الشبيبة.

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

² أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، صفحة 38.

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

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

⁵ استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022، صفحة 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، وخاصة 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 والتي تعتبر مؤشرات هامة 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، وتماسها المباشر والمستمر مع أكبر شريحة من المواطنين في المجتمع الفلسطيني، وخاصة 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 خلل ابتدائي متراكم من عدة سنوات، وهو دمج مركز المسؤولية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية مع مركز المسؤولية الخاص برعاية أسر الشهداء، وتصنيف المركزين تحت مسمى وزارة (التنمية "الشؤون" الاجتماعية)، وبالتالي تضخيم الموازنة المخصصة لمركز مسؤولية "التنمية الاجتماعية" بشكل مفضل، وغير حقيقي، حيث لا يوجد فصل بين نفقاتها الفعلية ونفقات مؤسسة رعاية أسر الشهداء مما يعيق التحليل العلمي للإفناق الفعلي لوزارة التنمية الاجتماعية على الفئات المستهدفة لديها.

وعند تحليل بيانات الموازنة العامة للأعوام الثلاثة 2016-2017-2018، 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 2016-2017-2018 (بالشيكل)

العالم	موازنة وزارة التنمية الاجتماعية	اجمالي 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 ثاني- آذار، 2018) - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني،

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

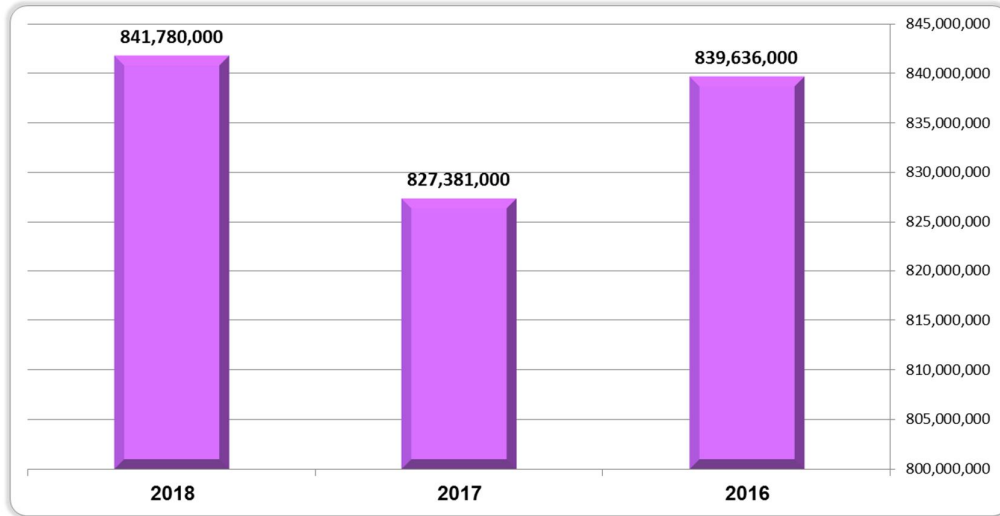
¹⁰ كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، صفحة 24

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

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

شكل رقم (1)

موازنة وزارة التنمية الاجتماعية خلال الأعوام 2016-2017-2018 (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، وأن ارتفع المبلغ بشكل طفيف، ويظهر الجدول رقم (2) المرفق تحليل مبنى موازنة وزارة التنمية الاجتماعية تبعاً لبنودها للأعوام 2016-2017-2018.

جدول رقم (2)

تحليل مبنى وزارة التنمية الاجتماعية وبنودها المختلفة خلال الأعوام 2016-2017-2018 (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	¹³ 2016
827,381,000	1,000,000	200,000	756,380,000	9,706,000	5,733,000	54,362,000	¹⁴ 2017
841,780,000	51,844,000	1,150,000	716,380,000	9,706,000	5,700,000	57,000,000	¹⁵ 2018

من خلال الجدول رقم (2) نجد أن الموازنة الإجمالية لوزارة التنمية الاجتماعية تحتفظ بنفس المعدل على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، إلا أن هناك تطوراً ثورياً في مبنى الموازنة وتوزيعها في العام 2018، من خلال رفع مخصصات النفقات التطويرية من مليون شيكل عام 2016 و 2017، إلى حوالي (52) مليون شيكل في موازنة العام 2018، وهو توجه ثوري وإيجابي اتجاه تعزيز الدور التنموي للوزارة، إلا أنه يلاحظ في المقابل خفضاً لمخصصات النفقات التحويلية (برنامج المساعدات النقدية) بحوالي 40 مليون شيكل، أي أن ارتفاع الموازنة التطويرية في موازنة العام 2018 جاء على حساب النفقات التحويلية.

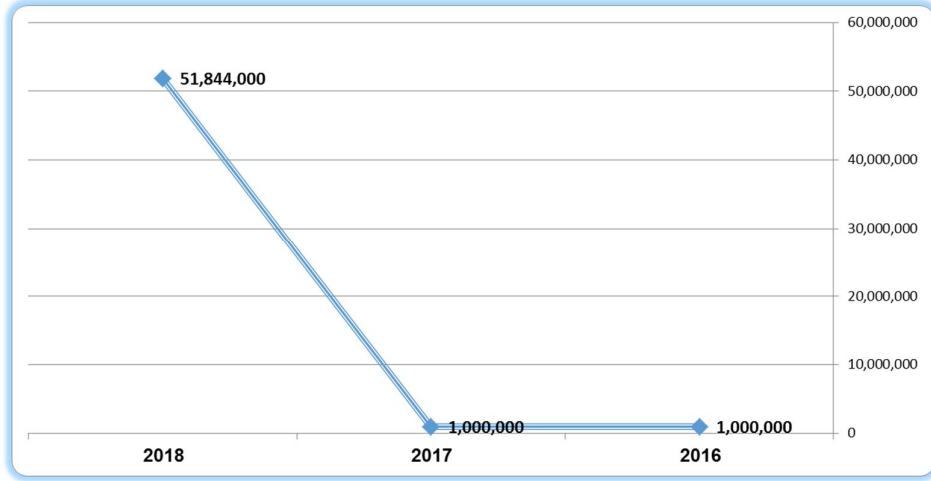
¹³ كتاب الموازنة العامة 2016، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، صفحة 24

¹⁴ كتاب الموازنة العامة 2017، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، صفحة 25

¹⁵ كتاب الموازنة العامة 2018، الصادر عن وزارة المالية والتخطيط، صفحة 30

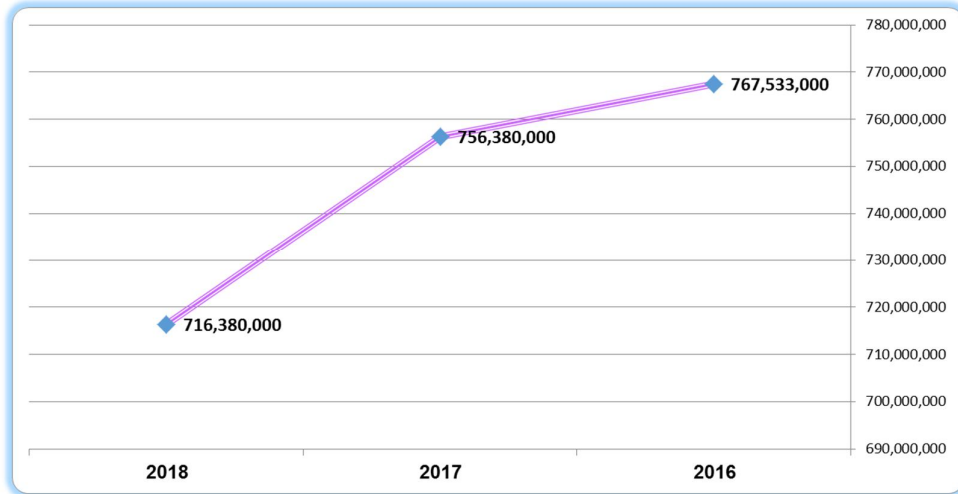
شكل رقم (2)

النفقات التطويرية في وزارة التنمية الاجتماعية خلال الأعوام 2016-2017-2018 (بالشيكل)



شكل رقم (3)

النفقات التحويلية في وزارة التنمية الاجتماعية خلال الأعوام 2016-2017-2018 (بالشيكل)



على الرغم من ضآلة وتواضع الموازنة المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية مقارنة بمجال عملها، إلا أن هنالك تكاليف محملة على النفقات التحويلية لوزارة التنمية الاجتماعية منذ أكثر من 12 عام، حيث يتم صرف تعويضات لتعيينات "تفريغات" عام 2005 بقيمة (1,500) شيكل لعدد (11,850) موظف، وبتكلفة سنوية تصل إلى (213,300,000) شيكل¹⁶، وتم تحميلها على بند التحويلات الاجتماعية في وزارة التنمية الاجتماعية من قبل وزارة المالية دون العودة لوزارة التنمية الاجتماعية، وهي ليست جزءا من برنامج التحويلات النقدية. إضافة إلى قيام "وزارة المالية والتخطيط" بصرف إعانات اجتماعية أخرى على بند مركز المسؤولية الخاص بوزارة التنمية الاجتماعية.

¹⁶ موازنة المواطن 2013، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان بالتعاون مع وزارة المالية الفلسطينية. 2013

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%). تعتمد 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 الوزارة¹⁷. ويظهر الجدول رقم (3) الموازنات المخصصة لبرنامج المساعدات النقدية مع عدد الأسر المستفيدة للأعوام 2016-2017-2018.

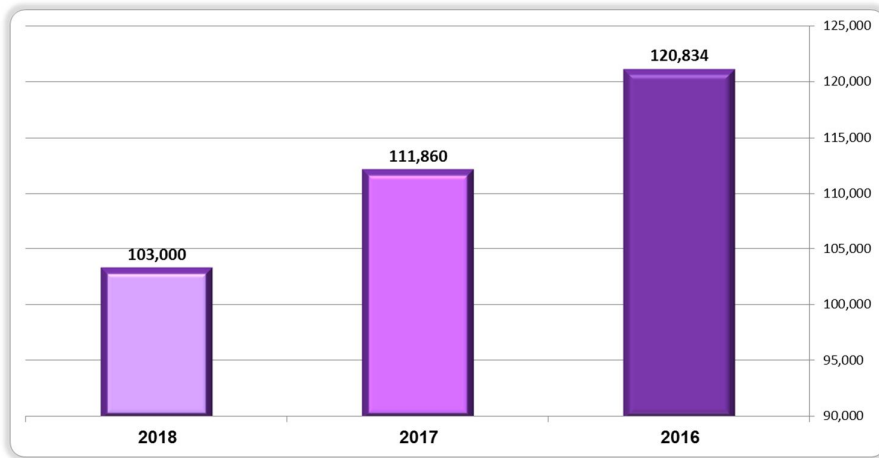
جدول رقم (3)

الموازنات المخصصة لبرنامج المساعدات النقدية مع عدد الأسر المستفيدة للأعوام 2016-2017-2018.

العام	الموازنة المخصصة/بالمليون شيكل	عدد الأسر المستفيدة
2016 ¹⁸	560	120,834
2017 ¹⁹	520	111,860
2018 ²⁰	480	103,000

شكل رقم (4)

عدد الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية للأعوام 2016-2017-2018.



حيث 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،

¹⁷ التحريكات النقدية للمساعدات الاجتماعية، من إصدارات ائتلاف أمان 2016.

¹⁸ موازنة المواطن الخاصة بوزارة التنمية الاجتماعية 2016.

¹⁹ موازنة المواطن الخاصة بوزارة التنمية الاجتماعية 2017.

²⁰ موازنة المواطن الخاصة بوزارة التنمية الاجتماعية 2018.

وذلك على مدار السنوات الثلاث الأخيرة، حيث انخفضت الموازنة المخصصة بحوالي 80 مليون شيكل، وبالتالي انخفض عدد الأسر المستفيدة بحوالي 17 ألف أسرة. ومن خلال مراجعة مقارنة لبرنامج المساعدات النقدية CTP خلال العامين 2017-2018، فإن توزيع المساعدات النقدية تبعاً للمنطقة الجغرافية كان على النحو التالي:

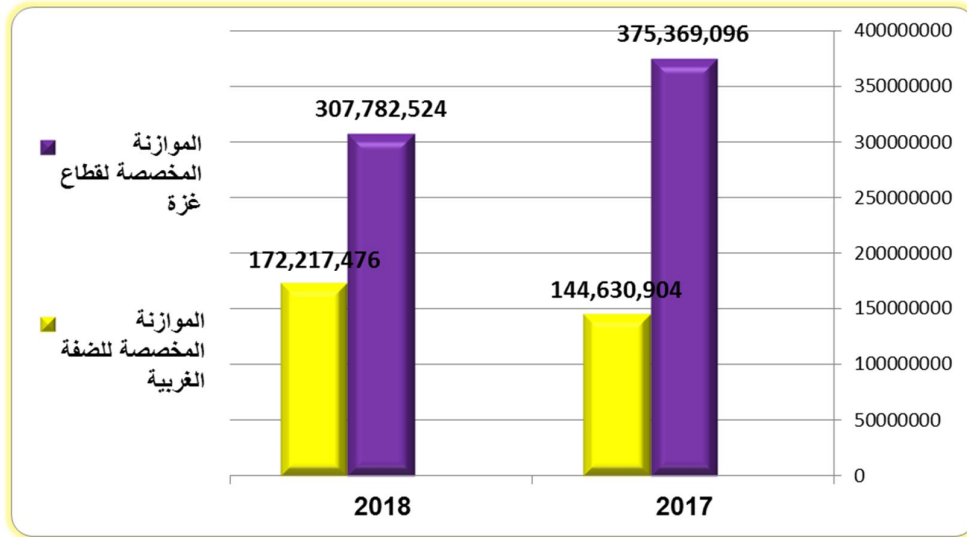
جدول رقم (4)

بيانات مقارنة لتوزيع المساعدات النقدية تبعاً للمنطقة الجغرافية خلال العامين 2017-2018 (بالشيكال)

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 2017-2018 (بالشيكال)



يظهر الجدول رقم (4) والشكل رقم (5) أن حصة قطاع غزة من المساعدات النقدية التي تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية تشكل 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، سيتضمن 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).

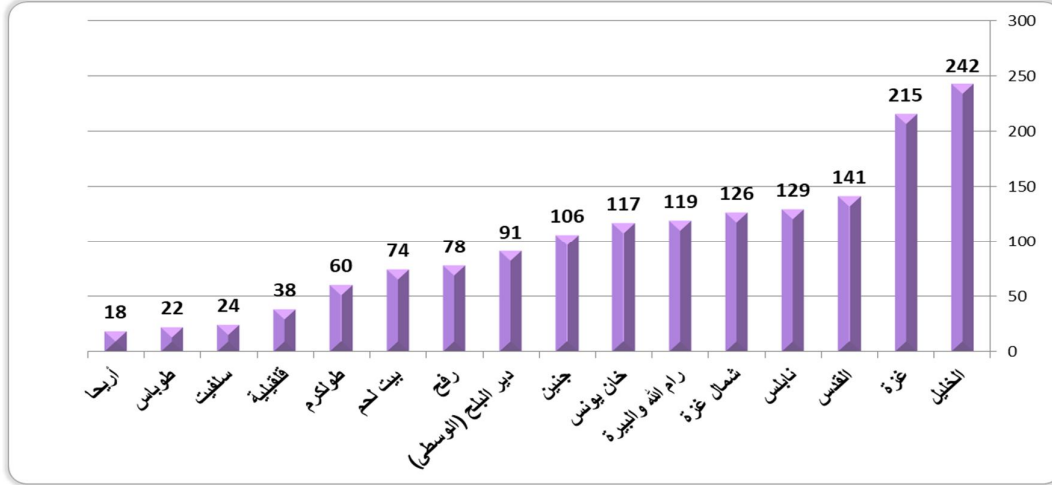
جدول رقم (6)

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

المحافظة	عدد الأسر المستفيدة	المبلغ/بالشيكال
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 والبييرة	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



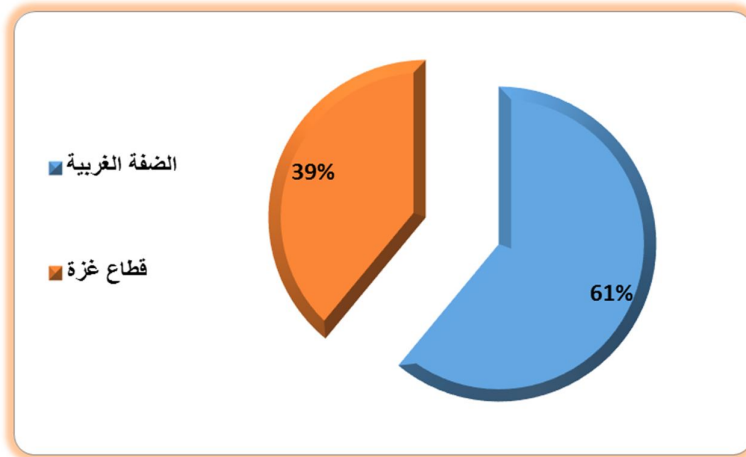
جدول رقم (7)

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

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

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 كافة الأسر التي تعتبر فقيرة؟

من خلال التحليل المعمق لواقع الفقر في فلسطين، فإن المساعدات النقدية للأسر الفقيرة غير كافية، كونها توفر مبلغ لا يفي باحتياجات الحد الأدنى للأسر الفقيرة (250-600) شيكل شهرياً، كما وأن تلك المساعدات لا تغطي كافة الأسر الفقيرة، فمن خلال مقارنة بيانات جهاز الإحصاء المركزي المحدثه والتي تشير إلى أن حوالي ثلث الأسر الفلسطينية تعاني من الفقر (29.2%) فإن المساعدات النقدية تقدّم فقط للأشد فقراً، بواقع (103,000) أسرة في العام 2018، في حين تشير بيانات جهاز الإحصاء المركزي أن نصف عدد الأسر الفلسطينية الفقيرة لا تتلقى مساعدات²¹. لذا فإنه من الضروري تفعيل البوابة الإلكترونية الموحدة للمساعدات النقدية والاجتماعية بشكل شامل، والتي من شأنها أن تتسبب تلك المساعدات، ومنع الازدواجية وتحقيق العدالة في التوزيع.

هل برنامج التمكين الاقتصادي كافي لمكافحة الفقر والحد منه؟

ما لا شك فيه أن توجه وزارة التنمية الاجتماعية نحو التمكين الاقتصادي للأسر الفقيرة هو توجه تنموي وإيجابي، وسيعمل على المدى المتوسط والبعيد على الحد من الفقر، وتعزيز التنمية، ولكن بحاجة إلى برنامج المساعدات النقدية بشكل موازٍ له، خاصة وأن 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، خاصة وأن عدد الأسر المستفيدة من برنامج التمكين الاقتصادي (1600) أسرة، في حين أن عدد الأسر التي حُجبت عنها المساعدات النقدية في العام 2018، بلغ حوالي (9000) أسرة.
- توجد ضرورة لاستمرار تلقي الأسر المرشحة للاستفادة من برنامج التمكين الاقتصادي، مساعدات نقدية لتحسين تمكّنها وتعزيز قدراتها الإنتاجية، كون مشاريع التمكين الاقتصادي بحاجة إلى فترة زمنية لتصبح مُرة للدخل.
- 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 هام جداً للحد من الفقر، ولكن توجد ضرورة أن يواكبه استمرار برنامج المساعدات النقدية، وفي حال تمكّن الأسر الفقيرة المستهدفة في برنامج التمكين الاقتصادي، يتم استثناءها من برنامج المساعدات النقدية، كما ويوجد حالات مثل (المسنون، ذوو الإعاقة الشديدة) لا يمكن دمجها في برنامج التمكين الاقتصادي وتعتمد بالدرجة الأولى على تقديم المساعدات النقدية لها.

²¹ معالم الفقر في فلسطين 2017- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.