



رصد الإنفاق الحكومي على سياسات مكافحة الفقر لدى وزارة التنمية الاجتماعية خلال أزمة COVID-19

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- "مفتاح"

تشرين الأول 2020

رصد الإنفاق الحكومي على سياسات مكافحة الفقر لدى وزارة التنمية الاجتماعية خلال أزمة COVID-19

مشروع "التمويل من أجل التنمية"
الطبعة الأولى: تشرين الأول 2020
منشورات "مفتاح" 2020
حقوق الطبع والنشر محفوظة لـ:



بدعمٍ من مؤسسة أوكسفام، 2020

إعداد: ميس سلايمة
طاقم "مفتاح": لميس الشعبي - الحنتولي
مديرة برنامج "حوار السياسات والحكم الرشيد"
حسن محاريق
منسق مشروع "التمويل من أجل التنمية"

محتوى هذه الدراسة لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام. الكاتب يتحلى كامل المسؤولية عن كل المعلومات والآراء الواردة في الدراسة.

المحتويات

04	كلمة "مفتاح"
06	مقدمة
08	إشكالية الدراسة
09	مسؤولية الحماية الاجتماعية في فلسطين
13	تقييم النفقات والإيرادات العامة خلال أزمة كوفيد-19
16	الإئفاق الحكومي على مراكز المسؤولية في القطاع الاجتماعي
17	واقع معدلات الفقر في فلسطين والموازنات المرصودة لسياسات مكافحة الفقر
23	تدخلات وزارة التنمية الاجتماعية خلال أزمة كوفيد-19
24	معيقات تدخلات وزارة التنمية الاجتماعية خلال أزمة كوفيد-19
25	النتائج والتوصيات
26	المراجع والمصادر

كلمة "مفتاح"

تأتي هذه الدراسة في إطار اهتمام المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح" ببلورة سياسات عامة مساندة ومستجيبة لاحتياجات الفئات المجتمعية، وبخاصة المهّمة منها، وتوسيع دائرة الشراكة المجتمعية في صنع السياسات؛ بغية تعزيز الحكم الصالح في فلسطين الذي يتطلب انخراط ممثلي الفئات المجتمعية المختلفة لتحديد احتياجاتها، ووضع الأولويات التي من شأنها أن تخفف من آثار التحديات القائمة لإدارة أزمة جائحة كورونا.

ولا شك أن فيروس كورونا من أخطر الصدمات التي تعرضت لها البشرية في القرن الحالي، فهو لم يكن تهديداً سياسياً أو اقتصادياً، بل تهديداً للصحة البشرية، أدى بتداعياته إلى إدخال الحكومات في تحديات اقتصادية واجتماعية وسياسية في آن واحد لمواجهته، ولم يقتصر على دول فقيرة أو في قيد النمو، فهو لم يترك دولة من دول العالم إلا وهدد مصالحها؛ سواء أكانت من دول العالم الأول أو الثالث، ما تطلب منها وضع سياسات مختلفة، وسيناريوهات طارئة وبديلة للتخفيف من آثارها.

لم تكن فلسطين بمأمن عما تعرضت له الدول الأخرى، ولم تكن حكومتها ولا اقتصادها بعيدين عما تعرضت له الحكومات الأخرى في أرجاء المعمورة، فقد أشار تقرير للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن معدلات الفقر ارتفعت من 29% في العام 2017 لتصل إلى 40%، الأمر الذي يعني أن هناك عشرات الآلاف من الأسر الفلسطينية انضمت إلى دائرة الفقر، ويتوقع أن يصل تعدادها إلى 140 ألف أسرة جديدة. كما سلط التقرير الضوء على عدد العاملين/ات الذين توقفوا عن أداء نشاطهم الاقتصادي، حيث قدرت الأعداد بنحو 600 ألف عامل/ة، منهم 113 ألف عامل يعتمد الأجرة اليومية، وهم الأكثر تعرضاً لفقدان عملهم نتيجة سهولة الاستغناء عن خدماتهم، وعدم ارتباطها بالغالبا بتعويضات مقابل الخدمة المقدمة في منشأة ما.

تستدعي هذه النسب تقييماً دقيقاً للآثار التي ستخلفها جائحة كورونا، وتتطلب جهوداً مضاعفة من قبل الأطراف ذات العلاقة، بل ووضع خطة وطنية لمكافحة الفقر في فلسطين، والعمل على التخفيف من آثار هذه الجائحة؛ بغية تعزيز صمود المواطنين والحفاظ على كرامتهم، وإعمال وتفعيل حقهم بالوصول للموارد، من خلال وضع سياسات حكومية مستجيبة لمتطلبات المرحلة الحالية، التي غالباً ما تدفع الفئات المهّمة ومحدود الدخل ثمناً مضاعفاً نتيجة تحملهم العبء الأكبر في مثل هذه الظروف.

تتناول هذه الدراسة محاور لسياسات مكافحة الفقر خلال أزمة COVID-19، والإنفاق الحكومي عليها، في محاولة لتقييم الفجوات التمويلية، من خلال رصد معدلات الفقر في فلسطين. كما سلطت الدراسة الضوء على مجموعة من المقترحات العملية التي من الممكن أن تساهم في سد الفجوة التمويلية من خلال الاستثمار في الإعفاءات الضريبية لصالح سياسات مكافحة الفقر، والعمل على الالتزام بالمسؤولية المجتمعية لدى الشركات الكبرى، والتنسيق الجيد لتوجيه المساعدات بالشكل الذي يضمن تخفيضاً لمعدلات الفقر، والاستثمار في البنية التمكينية للعائلات التي تعتمد على المساعدات في معيشتها.

د. تحرير الأعرج

المديرة التنفيذية

مقدمة:

مما لا شك فيه أن جميع المجتمعات الإنسانية تهدف إلى توفير الأمن والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي لمواطنيها، لكن، وعلى مدى تطور المجتمعات وتطور العقود الإنسانية، كانت الكوارث الطبيعية أو الكوارث البشرية التي هي من صنع الإنسان، تشكل معضلة حقيقية في استقراره وأمنه، ومن تلك الظواهر حدوث البراكين والزلازل التدميرية، أو اندلاع الحروب وتشي الأمراض والأوبئة كما هي الحالة التي نواجهها اليوم. وفي ظل انتشار هذا الوباء العالمي كوفيد-19، الذي بدأ انتشاره في أواخر كانون الأول/ديسمبر الماضي في جمهورية الصين الشعبية، وانتقل بعدها بشكل متسارع لجميع أنحاء العالم، أصبحت محاربتة ومكافحته مطلباً وهدفاً استراتيجياً لكل أمة وكل مجتمع، نتيجة الآثار التدميرية والسلبية المترتبة على تفشيه، أصبحت عائقاً أساسياً ومحورياً يحول دون تقدم المجتمعات وتطورها، حيث أبطأ -وفي غالب الأحيان أوقف- هذا الوباء عجلة الاقتصاد العالمي، وهدد الملايين في شتى أنحاء العالم بحرمانهم من التمتع بالصحة العامة، وخسارتهم آلاف الوظائف، وتهديد الاستثمارات، ما اضطرت بعض الدول إلى اللجوء إلى الاستدانة من البنوك المحلية أو صناديق الاستثمار العالمية أو البنك الدولي، وغيره من المؤسسات المالية، وهدد العديد من الدول في إعلان إفلاسها وعجزها عن مواجهته، وألحق ببعضهم خسائر مادية ومالية فادحة. ولم تكن الدولة الفلسطينية بعيدة عن تأثره السلبي، فقد ذكر وزير التنمية الاجتماعية أحمد مجدلاوي أن 53 ألف أسرة انضمت إلى ما دون خطر الفقر على إثر تداعيات أزمة كوفيد-19، وأن هذا العدد قابل للزيادة، وأن الوزارة بدأت في صرف مساعدات نقدية إلى أكثر من 115 ألف أسرة تحت خط الفقر.¹

من هنا، جاءت هذه الورقة بهدف تشخيص التغييرات في واقع سياسات الاستجابة لدى وزارة التنمية الاجتماعية، وبخاصة سياسات الحماية والمساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي منذ إعلان حالة الطوارئ في فلسطين في 5/آذار/2020 في ظل أزمة فايروس كورونا (COVID-19)، وانعكاسات هذه التغييرات في حجم الإنفاق الحكومي.

¹ <https://www.alroeya.com/60-63/2128660-%D9%83%D9%88%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%A7>

كما تهدف هذه الورقة إلى:

- الوقوف على الفجوات التمويلية والسياسات من منظور قيم العدالة الاجتماعية المساندة للفقراء والفئات المجتمعية المهمشة.
- تقييم الآثار المترتبة لأزمة كوفيد 19 على سياسات الحماية والمساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي.
- تشخيص التغيرات في سياسات وزارة التنمية الاجتماعية في ظل أزمة كوفيد -19.
- قياس الموازنات المرصودة والإنفاق على برامج الحماية والمساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي، وتقييم مدى كفايتها للاستجابة لاحتياجات الفئات المستفيدة من برامج الوزارة في ظل أزمة كورونا (COVID-19).

وتتبع أهمية الورقة البحثية، بالدرجة الأولى، من أهمية الموضوع المطروح الذي يدور حول "مدى رصد الإنفاق على سياسات مكافحة الفقر لدى وزارة التنمية الاجتماعية خلال أزمة كوفيد 19"، فالأهمية تتمثل في متابعة رصد الإنفاق المالي، وأوجه الإنفاق، والخطط التي وضعتها وزارة التنمية الاجتماعية لمكافحة الفقر في ظل الجائحة، ورصد لمدى إمكانية وقدرة الوزارة على الاستمرار في تقديم الخدمات لمساعدة وحماية المواطنين. كما تكمن أهمية البحث في أن عينته تحديداً ستتناول وجهة نظر العاملين المباشرين في وزارة التنمية الاجتماعية الفلسطينية، ومعرفة الصعوبات والمعوقات التي يواجهونها في ظل هذه الأزمة، إضافة إلى أنها ذات أهمية علمية وأخرى تطبيقية.

واستناداً إلى أهمية هذه الورقة والأهداف التي وضعت لها، تم رصد هذه الورقة للإجابة عن التساؤلات التالية التي تتمثل حول:

- ما هي الآثار الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا على المجتمع الفلسطيني عامة، والفئات المهمشة خاصة؟
- ما هي التحديات التي تواجه سياسات وزارة التنمية الاجتماعية في ظل الجائحة؟
- ما هي السياسات التي اعتمدها وزارة التنمية الاجتماعية لمواجهة آثار جائحة فيروس كورونا، وما هي استراتيجياتها لمواجهة المتغيرات التي سببتها الجائحة؟
- كيف درست وزارة التنمية الاجتماعية آثار الجائحة الاجتماعية والاقتصادية، وما هي خطط الوزارة للاستجابة السريعة لهذه الآثار؟
- ما هي أولويات الوزارة في ظل الجائحة؟

الإشكالية:

بسبب الإجراءات والتدابير التي اتخذت بهدف محاصرة الجائحة والتقليل من آثارها، والتي تمثلت بالإغلاق الكامل لجميع المرافق الحيوية والمرافق العامة، ما كان له الأثر الأعظم على الفئات المجتمعية الأكثر ضعفاً والأكثر تهميشاً، ومنهم عمال المياومة، والمزارعون، وأصحاب المشاريع الصغيرة والناشئة، والنساء العاملات في دور الحضانة، حيث تعتبر هذه الفئات من الفئات الأقل دخلاً، ويعمل معظمهم في القطاعات الاقتصادية غير الرسمية، الأمر الذي يجعل من هذه الجائحة معاناة مضاعفة على هذه الفئات.

وفي السياق ذاته، تدهور الاقتصاد، بشكل كبير ومتسارع، بسبب إجراءات مكافحة فايروس كورونا، وهو ما أوضحه المنسق الأممي الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط نيكولاي ملادينوف "أن الصدمات السلبية للاقتصاد الفلسطيني نتيجة الوباء ستكون لها آثار عميقة على الرفاهية العامة والتماسك الاجتماعي والاستقرار المالي والمؤسسي، وهذا يتطلب من الوزارة وضع خطط لمواجهة تلك الآثار".²

إن تزامن الآثار المترتبة للإجراءات التي اتخذت لمكافحة انتشار الوباء واستمرار الانكماش الاقتصادي في قطاع غزة والضفة الغربية بسبب الاحتلال والحصار والسيطرة على الموارد الحيوية الوطنية، شكل تحدياً كبيراً أمام وزارة التنمية الاجتماعية، في ظل اتساع الفجوة التمويلية نتيجة لاتساع دائرة الفقر، وانخراط فئات جديدة ضمنها، الأمر الذي يتطلب استجابة سريعة خوفاً من ازدياد الأمر سوءاً.

² <https://www.arab48.com/%D9%81%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A7%>

منهجية الدراسة وأدواتها:

تعتمد هذه الدراسة على منهج صنع القرار والمنهج التحليلي؛ فالوقوف على الفجوات التمويلية والسياسات من منظور قيم العدالة الاجتماعية، وتقييم الآثار المترتبة لأزمة فيروس كورونا المستجد، يتطلب مراجعة الدراسات والتقارير الصادرة بهذا الخصوص، إضافة إلى مراجعة سياسات الحماية الاجتماعية والمساعدات والتمكين الاقتصادي خلال مرحلة الطوارئ وخطط الطوارئ لوزارة التنمية الاجتماعية، ما يساهم في رصد وتحليل سياسات الوزارة وخططها لمواجهة آثار هذه الأزمة.

مسؤولية الحماية الاجتماعية في فلسطين:

تتعدد جهات الحماية الاجتماعية في فلسطين التي يتشكل معظمها من مؤسسات أهلية ومؤسسات دولية تعنى بفئات معينة كاليونيسيف مثلاً، حيث عملت هذه الجهات على مدار السنوات الماضية على توفير إطار حماية تتواءم من خلال تدخلاتها المباشرة ضمن برامجها، وإما من خلال ممارسة الضغوط على الجهات الرسمية لتوفير احتياجات الفئات المهمشة، وتوفير الحماية للفئات الأكثر ضعفاً.

ولخصوصية الوضع الفلسطيني نتيجة للاحتلال وممارساته التي حرمت الشعب الفلسطيني من تشكل مؤسسات رسمية وطنية قبل توقيع اتفاق أوسلو، نشأت مؤسسات أهلية استجابة لاحتياجات الفئات الاجتماعية المهمشة، فمنها من عمل في قطاع الإغاثة، ومنها من عمل على أجنحة الحماية من العنف، والتعامل مع الإشكاليات المجتمعية التي يذهب ضحيتها في الغالب النساء والأطفال.

وبعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، أنشئت وزارة الشؤون الاجتماعية بموجب التشكيل الوزاري الأول بتاريخ 1994/7/1. وينظم عمل الوزارة قانون وزارة الشؤون الاجتماعية الأردني رقم (14) لسنة 1956م³، وهي وزارة كما يصفها القانون المسؤولة عن القضايا الاجتماعية في فلسطين، ومعالجة الفقر، وتنظيم الجمعيات الخيرية، ورعاية الفئات الضعيفة في المجتمع الفلسطيني.

³ قانون رقم 14، لسنة 1956، قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

تبلور لدى وزارة التنمية الاجتماعية عبر السنوات، واعتماداً على احتياجات وأوليات المجتمع الفلسطيني، منظور بأهمية قطاع الحماية الاجتماعية، إذ تعتبر سياسات الحماية الاجتماعية المدخل الرئيسي لحماية الجبهة الداخلية للمجتمع الفلسطيني، الذي، بدوره، يوفر الحماية للفئات التي تعجز عن توفير الأمن الغذائي لديها، أو تلك التي بحاجة ماسة لحمايتها من طرف استقوى بسبب التراتب الاجتماعي.

تعتبر وزارة التنمية الاجتماعية قائدة قطاع التنمية والحماية الاجتماعية في فلسطين، والمصدر الرئيسي للمساعدات والخدمات الاجتماعية التي تقدمها للفئات التي تقع ضمن إطار اختصاصها.⁴ وقد اعتمدت الوزارة النهج المبني على الحقوق لتوفير الحماية الاجتماعية من خلال برامجها، حيث تنص رؤية الوزارة على "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، ويوفر الحياة الكريمة لكل أفراد، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة، والشراكة والإدماج"، وتتخلص الأهداف الاستراتيجية للوزارة بثلاث نقاط:

أولاً. الحد من الفقر.

ثانياً. القضاء على كافة أشكال التهميش والعنف والإقصاء الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني.

ثالثاً. تعزيز التماسك والتضامن الاجتماعي.

وتتضمن الوزارة أربعة برامج رئيسة تقوم من خلالها بتقديم الخدمات المتنوعة للفئات المستهدفة التي جاءت استجابة لتطور مفهوم الفقر لدى الوزارة، وهو مفهوم متعدد الأبعاد، يتناول الفقر من حيث نمط الاستهلاك، ونمط الإنفاق للعائلات الفقيرة، الأمر الذي تسعى من خلاله الوزارة إلى توفير أدوات استجابة أكثر فاعلية حفاظاً على كرامة المواطن الفلسطيني من ناحية، وتحديد مواطن الفقر الأكثر حاجة لتدخل عاجل من ناحية أخرى. ويعتبر برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي، البرنامج الأكبر من حيث الموازنة لدى وزارة التنمية الاجتماعية، ويليه برنامج الحماية والإدماج والتنمية الاجتماعية، ثم الإدارة والتخطيط.⁵

وعمدت الوزارة إلى اعتماد المنهج التنموي في عملها، بحسب الخطة التنفيذية لوزارة التنمية الاجتماعية في العام 2017، التي هدفت إلى التحول من المنحى الإغاثي إلى المنحى التمكيني، كمدخل تنموي متناسب مع الجهود الوطنية الفلسطينية، التي تسعى إلى تعزيز صمود المواطنين

⁴ أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، ص38.

⁵ استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022، ص10.

أمام محاولات الاحتلال لتهميرهم من مناطق سكانهم، وبخاصة المناطق المعروفة بمناطق (ج)، وقد تمثل طموح الوزارة في التقليل من الاعتماد على المساعدات النقدية للعائلات الفقيرة، واستبدالها بتوفير بيئة حاضنة لمشاريع اقتصادية تؤمن دخلاً للأسر الفقيرة من خلال توليها إدارة تلك المشاريع بشكل ذاتي ومستقل، لما في ذلك من حفظ لكرامة المواطن من جهة، وتعظيم دور الفئات المهمشة في المساهمة في التنمية الاقتصادية الشاملة في فلسطين من ناحية أخرى.

واجه هذا التوجه عدداً من التحديات نتيجة لطبيعة الوضع الخاص لدولة فلسطين، ومن أهم هذه التحديات:

- انعدام سيطرة الدولة الفلسطينية الإدارية للمناطق المعروفة بمناطق (ج).
- عدم سيطرة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على الموارد الوطنية التي من الممكن أن تشكل دعامة رئيسية لخطط التنمية في فلسطين.
- تحتاج مثل هذه الخطط إلى تنسيق عالٍ ما بين الوزارات ذات العلاقة مثل وزارات المالية والاقتصاد والعمل، وذلك في إطار خطة وطنية شاملة توفر شراكة لجميع الأطراف العاملة في قطاع الحماية الاجتماعية.
- عدم تجنيد موازنات كافية لخدمة هذا التوجه؛ ففي العام 2018، بقيت موازنة برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي هي الأكبر في مبنى موازنة وزارة التنمية الاجتماعية، حيث بلغت 90.7%⁶.

على الرغم من عدم الاستقرار الذي شهدته فلسطين، والتخبط الكبير نتيجة لعدم التنسيق بين الأطراف الشريكة لقطاع الحماية الاجتماعية، فإن وزارة التنمية الاجتماعية احتفظت بالسعي المتواصل وضمن الإمكانات المتوفرة إلى توفير الخدمات الأساسية للعائلات الفقيرة لتمكنها من التمتع بحياة لائقة وفرص عمل، وتمكين كل شخص من أداء دور فعال، وقيام كل شخص بهذا الدور. فوزارة التنمية الاجتماعية تستند إلى مرجعيات أجندة السياسات الوطنية 2017-2020 وهي المرجعية لعمل جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية، ومن ضمن أولوياتها:

- الأولوية الوطنية (العدالة الاجتماعية).
- الأولوية على مستوى سياسات (الحد من الفقر).

⁶ تقرير تنفيذ موازنة وزارة التنمية الاجتماعية للعام 2018.

- تطوير برامج التمكين الاقتصادي للفقراء، والتأكد من مراعاة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لمصالح الفقراء أو احتياجاتهم، وتوفير فرص عمل للفئات المهمشة (الأفراد ذوي الإعاقة، الشباب، النساء، الأسرى المحررين)، تعزيز المسؤولية الاجتماعية.

تقييم النفقات والإيرادات العامة خلال أزمة كوفيد 19، وأولية قطاع الحماية الاجتماعية:

لا شك أن فيروس كورونا من أخطر الصدمات التي تعرضت لها البشرية في القرن الحالي، فهو لم يكن تهديداً سياسياً أو اقتصادياً، بل تهديد للصحة البشرية، أدى بتداعياته إلى إدخال الحكومات في تحديات اقتصادية واجتماعية وسياسية في آن واحد لمواجهة، ولم يقتصر على دول فقيرة أو في قيد النمو، فهو لم يترك دولة من دول العالم إلا وهدد مصالحها؛ سواء كانت من دول العالم الأول أم الثالث، وتطلب منها وضع سياسات مختلفة وسيناريوهات طارئة وبديلة لمواجهة.

ومن المؤكد أن الأراضي الفلسطينية لم تكن بمأمن عما تعرضت له الدول الأخرى، ولم تكن حكومتها أو اقتصادها بعيدين عما تعرضت له الحكومات والاقتصادات الأخرى، فبعد اكتشاف عدد من الحالات، والتأكد من إصابتها بهذا الفيروس في الأراضي الفلسطينية، تم إعلان حالة الطوارئ لمدة 30 يوماً⁷ في جميع المحافظات الفلسطينية وتمديدتها شهرياً حتى وقت كتابة هذه الورقة، إضافة الى اتخاذ سلسلة من الإجراءات الاحترازية لمواجهة تفشي وانتشار الفيروس ومحاصرته.

وفي ظل إعلان حالة الطوارئ التي تعيشها الأراضي الفلسطينية، والإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية، والإمكانيات المتوفرة لمواجهة انتشار الفيروس، أكد رئيس الوزراء على صعوبة الظروف الاقتصادية والصحية التي ستواجه الأراضي الفلسطينية، ما يتطلب وضع خطط فورية، وإقرار موازنة طارئة تعمل على تغطية التكاليف والأضرار التي ستقع على عاتق الحكومة والمواطن، وأن الأولوية ستكون للقطاع الصحي ورواتب الموظفين، إضافة الى برامج الإغاثة، وكل ذلك ترافق مع وضع سياسي متزعزع واحتجاز أموال المقاصة عند الطرف الإسرائيلي، ومواجهة صفقة القرن، وقرار الضم، ووقف التنسيق الأمني الذي شكل معيقات جديدة عدة أمام الحكومة الفلسطينية.⁸

كما أشار رئيس الوزراء إلى أن الإيرادات الفلسطينية تقلصت بمقدار النصف على الأقل في ظل وضع اقتصادي محلي وإقليمي ودولي يلوح بانكماش قادم، ما حدا بحكومته إلى وقف رواتب الموظفين لما يصل إلى أكثر من شهرين، ومن ثم إعطاؤهم جزءاً من الراتب، وخصم نصف الراتب من الشهر الذي يليه، ما رفع من نسبة الفقر، وزاد عدد الأسر التي تحتاج للمساعدات،

⁷ https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=J67Um0a27774056046aJ67Um0

⁸ <https://www.maannews.net/news/2002899.html>

وأقل كاهل وزارة التنمية الاجتماعية التي لا تتوفر لديها الميزانية المناسبة لمواجهة مثل هذه الحالات الطارئة، وتحميلها فوق طاقتها الاستيعابية.

وفي هذا السياق، تم إصدار قرار بقانون بشأن موازنة الطوارئ لسنة 2020. وتميز هذا القرار بقانون بما تضمنه من مواد تتيح للقائمين على إدارة الخزينة والمال العام وضع خطط إنفاق شهرية مرنة وقابلة للتغيير وفقاً للظروف ومستجدات حالة الطوارئ، والتوصية باعتماد التقنين والترشيد للنفقات العامة عدا الضروري والحيوي منها.⁹

وبحسب التقديرات التي تضمنها إعلان موازنة الطوارئ، وشملت كلاً من الإيرادات والنفقات والعجز والمنح والمساعدات المتوقعة، وذلك في ضوء عوامل الأزمة الراهنة، والمتجسدة من ركود وانكماش اقتصادي، وزيادة الفجوات التمويلية لكثير من البرامج الحكومية، فقد قدرت الإيرادات للعام 2020 بنحو 8,698 مليون شيكل، الأمر الذي يشكل ما نسبته 70% من المعدل السنوي المعتاد، واعتمد هذا التقدير نتيجة لتوقف الأنشطة التجارية على اعتبار أن هذه الأنشطة المصدر الرئيسي للإيرادات الضريبية.

ووفقاً لتقارير وزارة المالية لغاية نصف العام 2020، فقد بلغ صافي الإيرادات العامة المتحققة 5,246 مليون شيكل، ويعكس ذلك أن المتحقق كان أعلى من المقدر في قانون الموازنة، وبلغت إيرادات المقاصة على أساس الالتزام 3,472 مليون شيكل بدون احتساب ما يجب تحصيله خلال شهر حزيران من العام الجاري، أما على الأساس النقدي، فقد بلغت إيرادات المقاصة على أساس نقدي ما قيمته 3,307 مليون شيكل، علماً أنه وتبعاً للظروف السياسية، قامت الحكومة الإسرائيلية بوقت تحويل الأموال للخزينة خلال شهري أيار وحزيران، وما زال احتجاز أموال المقاصة مستمراً لغاية تاريخ إعداد هذا التقرير.

وعلى الرغم من التوقعات التي سادت حول انخفاض قيمة الجباية من الضرائب المحلية، فإن هناك تراجعاً طفيفاً لقيمة الضرائب التي بلغت على الأساس النقدي 1,335 مليون شيكل، حيث انخفضت بنسبة 14% مقارنةً بالعام 2018، إذ تم استثناء العام 2019 نتيجة لحدوث الأزمة المالية للظروف السياسية ذاتها، كما يمكن تفسير هذا الانخفاض الطفيف بأن معظم الإيرادات

⁹ التقرير نصف السنوي للموازنة العامة، أمان، 2020/7.

المحلية غالباً ما تكون خلال الربع الأول من العام، الذي كان سابقاً للإجراءات التي اتخذت نتيجة إعلان حالة الطوارئ في الخامس من شهر آذار للعام 2020.

جدول رقم 1: تصنيف الإيرادات للأعوام 2018-2020

2020	2019	2018	تصنيف الإيرادات/العام
395.8	447.3	499.5	ضريبة الدخل
525.4	564.6	637.1	ضريبة القيمة المضافة
278.5	284.9	315.4	الجمارك
2.7	1.4	2.1	مكوس المشروبات
121.1	83.3	104.6	السجائر
11.6	11.9	10.5	الأملك
1335.1	1393.3	1569.2	إيرادات الضرائب المحلية

وارتباطاً بالجدول أعلاه، واستناداً إلى ما أشار إليه تقرير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني فإن الناتج المحلي الإجمالي خلال الربع الأول من العام 2020 سجل انخفاضاً بنسبة 3.4% بالمقارنة مع الفترة ذاتها من العام 2019، حيث بلغ الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين 3,820 مليون دولار بواقع 3,150 مليون دولار في الضفة الغربية، و670 مليون دولار في قطاع غزة.¹⁰

يمكن الاستنتاج من جدول رقم 1 أن هناك انخفاضاً نسبياً في إيرادات ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والجمارك بالمقارنة مع العامين 2018 و2019، ويعزى ذلك إلى إجراءات الإغلاق وتوقف الحركة التجارية بين المدن خلال فترة الإغلاق. ويشار، أيضاً، إلى أن أكبر مصدر للإيرادات المحلية هو ضريبة القيمة المضافة، وعند ربطها بمفهوم الحماية الاجتماعية وسياسات مكافحة الفقر، فإن هذا النوع من الضرائب يمكنه تهديد منظومة الحماية الوطنية للفئات الفقيرة ومحدودة الدخل؛ كونها تمس جميع الفئات، دون ربطها بمعدل الدخل، حيث تعتمد هذه الضرائب على حجم المشتريات والاستهلاك، أيّاً كان نوعها، وبالتالي فإن ما نسبته 16% من قيمة مشتريات ذوي الدخل المحدود، التي في غالبيتها تتشكل من السلع الأساسية، تذهب لصالح الضرائب، الأمر الذي يمكن وصف هذا النوع من الضرائب بالضرائب العمياء.

¹⁰ تقرير التقديرات الأولية للحسابات القومية، الربع الأول من العام 2020، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله، حزيران 2020.

الإنفاق الحكومي على مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي

على الرغم من توقعات ارتفاع النفقات العامة نتيجة للاحتياجات الطارئة للأزمة المرتبطة بانتشار فيروس كورونا، فإن إجمالي النفقات لعامة جاء متقارباً مع ما تم إنفاقه خلال السنوات الماضية وبدون وجود حالة للطوارئ، كما أن هناك انخفاضاً كبيراً في مجمل النفقات التشغيلية نتيجة لإغلاق عدد كبير من المؤسسات، واقتصار دورها داخل المحافظات، استجابة للإجراءات والتدابير التي اتخذت لمكافحة انتشار فيروس كورونا.

وقد انخفضت النفقات التشغيلية على أساس الالتزام بحوالي 45% عن المقدر لنصف العام 2020، حيث بلغت النفقات التشغيلية على الأساس النقدي 287 مليون شيكل، كما من الملاحظ انخفاض مجمل النفقات التحويلية بنسبة 40% عن المقدر لنصف العام.

جدول (2): بنود الإنفاق خلال منتصف العام 2020¹¹

السنة	إجمال النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
-1 2020/6	6,440,401	3,316,837	330,593	639,899	1,730,548	23,401	324,759

يرجع الانخفاض الموضح في الجدول رقم 2 إلى الانخفاض العام في التكاليف التشغيلية والنفقات التحويلية والرأسمالية، ويأتي ذلك في سياق الإغلاق العام الذي اتخذ تماشياً مع إعلان حالة الطوارئ، وتبقى بنود الإنفاق على أساس الالتزام، نتيجة لعدم تحويل أموال المقاصة من قبل حكومة الاحتلال للخرينة العامة منذ شهر أيار.

إن إخضاع إيرادات الموازنة العامة في معظمها لأموال المقاصة، يشكل تهديداً للاستقرار المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويظل مرتبطاً بالموقف السياسي للسلطة اتجاه الممارسات الإسرائيلية، وبما أن الورقة البحثية تتناول سياسات مكافحة الفقر التي تسعى إلى تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية، فإن ذلك يتطلب البحث عن مصادر بديلة لتمويل هذه السياسات وتنفيذها، سواء كان محلياً من خلال المسؤولية المجتمعية التي تقع على كاهل الشركات الكبرى، والتي

¹¹ التقارير المالية، وزارة المالية، شهر حزيران، 2020.

استثمرت أموالها في فلسطين، أو على مستوى المانحين الدوليين، الذين غالباً ما يرتبطون بمواقف سياسية اتجاه القضية الفلسطينية.

الإنفاق الحكومي على الوزارات ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي:

على الرغم مما أشارت إليه التقارير المالية الرسمية من أن هناك انخفاضاً في الإنفاق على الوزارات والقطاعات العامة، فإن الإنفاق على مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي ارتفع خلال نصف العام 2020 إلى 39.5%، بينما بلغت النسبة للفترة ذاتها من العام 2019 38.7%¹².

وبلغ الإنفاق المتحقق على الوزارات ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي 93.1% في منتصف العام 2020، موزعاً على وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التي بلغ الإنفاق عليها 1,330.2 مليون شيكل، وهو مجموع الإنفاق على الوزارتين، ونسبة 21.5%¹³ من إجمالي النفقات. كما بلغ الإنفاق على وزارة الصحة خلال الشهور الستة الأولى 659.4 مليون شيكل؛ أي ما نسبته 10.2% من إجمالي النفقات العامة، وتليها وزارة التنمية الاجتماعية، حيث بلغ الإنفاق المخصص لها 498.9 مليون شيكل؛ أي ما نسبته 7.7% من إجمالي النفقات خلال النصف الأول من العام 2020.

واقع معدلات الفقر في فلسطين والموازنات المرصودة لسياسات مكافحة الفقر:

تتبعته الحكومة الفلسطينية في العام 2017 إلى ضرورة وجود بيانات شاملة ومحدثة بشكل مستمر، وذلك بهدف ضمان نجاعة الخطط التي تضعها الجهات ذات الاختصاص، وبخاصة وزارة التنمية الاجتماعية، والمؤسسات الأهلية العاملة في قطاع التمكين الاقتصادي والإغاثة.

وفي العام ذاته، أطلق الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني قاعدة بيانات (أطلس فلسطين)¹⁴، وذلك لغاية جمع البيانات ومسوحات الفقر بشكل مستمر، وتوفير مؤشرات حيوية وتنبؤات لخرائط الفقر على مستوى التجمعات السكانية في المحافظات الفلسطينية، وذلك من خلال ربط هذه المؤشرات بالتعداد السكاني الذي قام الجهاز بإعداده في العام 2017. ومن خلال تعاون واسع بين المؤسسات الرسمية والأهلية، حرص الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن يساهم أطلس

¹² التقرير نصف السنوي للإنفاق الفعلي المقارن 2019-2020، "مفتاح"، 2020.

¹³ تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي، وزارة المالية، شهر حزيران، 2020.

¹⁴ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أطلس الفقر، 2017.

الفقر في تعزيز فهم الباحثين وصانعي السياسات وبتّخاذي القرارات لمعطيات ظاهرة الفقر النقدي في فلسطين، وأن يكون هذا الأطلس أداة فاعلة وقيّمة في رسم السياسات ووضع الخطط التنموية والتطويرية للتجمعات الفلسطينية، ولبناء البرامج لحماية المجتمع وتلبية احتياجاتهم، ولاسيما الفقراء منهم، الأمر الذي يمكن تطويره بإضافة كل المؤشرات المتعلقة بالفقر، التي اعتمدها وزارة التنمية الاجتماعية من خلال التعامل مع الفقر متعدد الأبعاد.

ووفقاً للتقارير الصادرة عن جهات عدة في فلسطين، وبخاصة المؤسسات الدولية والأممية العاملة في فلسطين، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فإنه وبسبب عدم استقرار الوضع السياسي نتيجة ممارسات الاحتلال على مر السنوات الماضية، فقد خفّ ذلك تدهوراً بنيوياً للبنية التحتية للمجتمع الفلسطيني، وبخاصة الاقتصادية والاجتماعية. فما زالت الخطط الوطنية الفلسطينية لمكافحة الفقر منقوصة وغير مكتملة، ولا تحتمل الاستمرار بسبب عدم استقرار عمل المؤسسات الحكومية العاملة على تنفيذ تدخلات خاصة بسياسات مكافحة الفقر، ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، أن العديد من الاستثمارات في المناطق المصنفة (ج) تعرضت لتخريب متعمد من الاحتلال أو المستوطنين الذين يقطنون بالقرب منها بشكل غير شرعي. كما تواجه وزارة التنمية الاجتماعية والمؤسسات الأهلية العديد من الصعوبات والتحديات حينما يتعلق الأمر بتنفيذ سياسات مكافحة الفقر في مدينة القدس، حيث تلجأ المؤسسات الفلسطينية لأدوات وطرق متعددة للوصول إلى الفئات المستهدفة، ما يجعل هذه التدخلات غير ذات قيمة نتيجة لانعدام استمراريته واعتمادها على الجانب الإغاثي. أما في مجال التمكين الاقتصادي، فإن الاحتلال في مدينة القدس خلق بيئة اقتصادية مختلفة عن البنية الاقتصادية التي تسود في باقي محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة.

وفي الفترة بين العامين 2011 و2017، استمرت معدلات الفقر بالارتفاع، حيث ارتفعت من 25.8% إلى 29.2%. ونتيجة للحصار الإسرائيلي على قطاع غزة الذي كان له الأثر البالغ في ارتفاع معدلات الفقر بين سكان القطاع، ارتفعت نسبة الفقر بنسبة 14.2%، ووصلت إلى 38.8%، وتبعها ارتفاع آخر مقلق في العام 2018 لتصل إلى 53%؛ أي إن أكثر من نصف سكان قطاع غزة أصبح يعتمد على المساعدات الغذائية والتحويلات النقدية من وزارة التنمية الاجتماعية. وعند مقارنتها بالضفة الغربية، فإن معدلات الفقر، واعتماداً على نمط الاستهلاك، انخفضت من 17.8% إلى 13.9% في الفترة الزمنية ذاتها،¹⁵ حيث لم تعانِ الضفة الغربية من

¹⁵ Poverty map for the Palestinian territories, PECS and Census, Technical report, 2017.

الإجراءات ذاتها التي فرضت على قطاع غزة، كما يعتبر الانقسام السياسي في العام 2007 له دور فاعل في تعطل خطط التنمية وسياسات مكافحة الفقر.

ما زلت الموازنات الحكومية المخصصة لمكافحة الفقر متواضعة، حيث استقرت حصة وزارة التنمية الاجتماعية، التي تعد قائدة قطاع الحماية الاجتماعية في فلسطين، عند 5% من إجمالي النفقات العامة؛ أي حوالي 850 مليون شيكل، ويعد هذه المبلغ غير كافٍ لمواجهة التحديات والصعوبات المتزايدة أمام مشاريع التنمية المحلية، ويعني ذلك استمراراً في معدلات الفقر نتيجة لمعدلات البطالة المرتفعة في فلسطين بشكل عام، وقطاع غزة بشكل خاص.

واستمرت الفجوات التمويلية بالازدياد بين المغلطات المالية المرصودة في الخطة الاستراتيجية لقطاع التنمية الاجتماعية للأعوام 2017-2022، وما بين الأسقف المالية الممنوحة من وزارة المالية لصالح وزارة التنمية الاجتماعية، ما يعيق من قدرة وزارة التنمية الاجتماعية على الإيفاء بالتزاماتها، سيما أنها تستهدف الفئات الأكثر هشاشة في المجتمع الفلسطيني، وذلك من خلال برامجها المتعددة، ومنها الإدماج، والحماية، والتمكين الاقتصادي، والمساعدات الطارئة.

واقع جديد فرضته جائحة كوفيد 19:

ألقت جائحة كورونا بظلالها على مناحي حياة الشعب الفلسطيني كافة، لا سيما المنحى الاقتصادي، الذي كانت مؤشراتته قائمة، وتتنبأ بمزيد من الركود الذي سيستمر لفترة طويلة، ما سيتسبب بإرغام مزيد من الأسر الفلسطينية على الدخول في دائرة الفقر.

وبحسب تقرير أصدره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تمحور حول قياس أثر الجائحة على المجتمع والأسر الفلسطينية، فإن معدل الفقر ارتفع من 29% في العام 2017 ليصل إلى 40% الأمر الذي يعني أن هناك عشرات الآلاف من الأسر الفلسطينية انضمت إلى دائرة الفقر، التي يقدر أن يصل تعدادها إلى 140 ألف أسرة جديدة. كما يسلط التقرير الضوء على عدد العاملين الذين توقعوا عن أداء نشاطهم الاقتصادي، حيث قدرت أعدادهم بنحو 600 ألف عامل، منهم 113 ألف عامل يعتمد الأجرة اليومية، وهم الأكثر تعرضاً لفقدان عملهم نتيجة سهولة الاستغناء عن خدماتهم، وعدم ارتباطها، بالغالب، بتعويضات مقابل الخدمة المقدمة في منشأة ما.

كما تسببت الجائحة في انخفاض بمقدار نصف دخل 41%¹⁶ من الأسر الفلسطينية، ما تسبب بانخفاض نفقاتها الشهرية على المواد الغذائية، وعنى ذلك أن الآثار المباشرة لا تقتصر فقط على الدخل النقدي للعائلة، وإنما على مستوى استهلاكها من الغذاء، وبالتالي تأثر صحة أفراد الأسرة التي قد تتعرض لسوء التغذية نتيجة استبدالها بمواد غذائية أقل قيمة بسبب سعرها المنخفض وتبعات ذلك على صحة المواطن الفلسطيني.

كما تضمن التقرير نسباً تبعث على القلق، حيث جاء في التقرير أن ما نسبته 47% من الأسر الفلسطينية ليس لديها القدرة على شراء غذاء صحي ومغذٍ وكلها مؤشرات تحول دون توفر ظروف مناسبة للمعيشة ضمن مستويات نوعية لطبيعة حياة الأسرة الفلسطينية، كما تدلل هذه المؤشرات على ضعف وهشاشة دخل واستهلاك العائلات الفلسطينية حتى قبل التأثر بتبعات الجائحة.

أما بالنسبة للإحصائيات المتعلقة بمعدلات البطالة في فلسطين، فقد بلغت في الربع الثاني من العام 2020، 27%، وما زال التفاوت كبيراً في تلك المعدلات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ بلغت البطالة في قطاع غزة 49%، وفي الضفة الغربية 15%¹⁷. وارتباطاً بمفهوم الفقر المتعدد الأبعاد، فإن فرداً من بين كل 4 أفراد في المجتمع الفلسطيني عانى من نوع ما من الحرمان، أي ما نسبته 24% من المجتمع الفلسطيني، وبالمقابل عانى ما يقارب 29% من الفقر النقدي، ويشكل هذا النوع من الفقر الأكثر شيوعاً في فلسطين، لارتباطه بشكل رئيسي بالدخل النقدي للأسرة الفلسطينية.

الموازنات المخصصة لمكافحة الفقر خلال أزمة COVID19

وفقاً للتقارير التي تصدرها مؤسسة "مفتاح"، وذلك من خلال متابعة الإنفاق الحكومي على مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي، وذلك بالاعتماد على تقارير الإنفاق الفعلي النصف السنوي للعام 2020 الصادر عن وزارة المالية، فقد بلغ الإنفاق الفعلي المخصص لوزارة التنمية الاجتماعية 498.9 مليون شيكل، من أصل 6,440.4 مليون شيكل الإجمالي الكلي للنفقات الفعلية في النصف الأول للموازنة العامة 2020؛ أي ما نسبته 7.7% من إجمالي النفقات.¹⁸

¹⁶ تقرير آثار كورونا على المجتمع الفلسطيني، البنك الدولي، 2020.

¹⁷ أبرز المؤشرات الإحصائية في دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2020.

¹⁸ تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2020، الصادر عن وزارة المالية، 2020.

وبالمقارنة مع معدل الإنفاق للعام 2019 للفترة ذاتها، فقد بلغ الإنفاق الفعلي المخصص لوزارة التنمية الاجتماعية 510.5 مليون شيكل، من أصل 7,068.3 مليون شيكل الإجمالي الكلي للنفقات الفعلية، أي ما نسبته (7.2%) من إجمالي النفقات.¹⁹

جدول رقم 3: مقارنة الإنفاق الفعلي نصف السنوي المقارن 2019-2020 لوزارة التنمية الاجتماعية /بالشيكال

البند	الإنفاق الفعلي 2019/ بالشيكال	الإنفاق الفعلي 2020/ بالشيكال
الرواتب والأجور	24,196,000	24,583,000
مساهمات اجتماعية	2,240,000	2,695,000
السلع والخدمات	2,723,000	2,898,000
النفقات التحويلية	478,180,000	466,738,000
النفقات الرأسمالية	520,000	22,000
النفقات التطويرية	2,637,000	1,975,000
المجموع	510,496,000	498,911,000

يتبين من الجدول رقم 3، أن الإنفاق الأكبر في وزارة التنمية الاجتماعية كان على بند "النفقات التحويلية"، وهي النفقات التي تدفعها الحكومة لشرائح مختلفة في المجتمع من خلال مؤسسة عامة، ويستفيد منها طرف ثالث (مثل دفعات مساعدة الفقراء، وأهالي الشهداء)، حيث بلغت في النصف الأول من العام 2020 (466.7) مليون شيكل، أي ما نسبته (93.6%) من إجمالي نفقات وزارة التنمية الاجتماعية، في حين كان الإنفاق الفعلي على البند ذاته في النصف الأول من العام 2019، أعلى قليلاً، وبلغ (478.2) مليون شيكل، أي ما نسبته (93.7%) من إجمالي نفقات وزارة التنمية الاجتماعية.

بلغت نسبة الإنفاق على برنامج الحماية والإدماج 6.2%²⁰ من موازنة وزارة التنمية الاجتماعية، ونستنتج من ذلك استمرار المنحى الإغاثي لدى وزارة التنمية الاجتماعية على حساب التمكين الاقتصادي والحماية الاجتماعية، الذي يعتبر في غاية الأهمية؛ كونه يوفر الخدمات الاجتماعية لمستحقيها من الفئات المهمشة. وتتمثل هذه الخدمات في تقديم حماية ورعاية وتأهيل وتوعية

¹⁹ تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر 6-2020، 2019.

²⁰ ورقة حقائق حول "موازنة برنامج الحماية والإدماج" في وزارة التنمية الاجتماعية، "مفتاح"، 2018.

ووقاية وإيواء وإرشاد نفسي واجتماعي متعدد الأبعاد، ووفقاً لمعايير إدارة الحالة للفئات الضعيفة والمهمشة كالفقراء، والأشخاص ذوي الإعاقة، والنساء، والأطفال، والمسنين، ومدمني المخدرات، ونزلاء مراكز الإصلاح، مثل تغطية نفقات التعليم وخدمات العلاج للأسر الفقيرة، وتوفير الحماية للنساء المعذّبات من بيوت إيواء، وصولاً إلى تعزيز استقلاليتهن وإبعادهن عن مصادر التعنيف، وتوفير حماية لكبار السن عن طريق توفير بيوت للمسنين، تشرف عليها وزارة التنمية الاجتماعية.

كما تشير تقارير الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية إلى أنه في العامين 2018 و2019، تم صرف 3 دفعات من أصل 4 دفعات لمستحقيها من برنامج المساعدات النقدية، ويليها العام 2020 بالوتيرة نفسها، حيث إنه ولغاية إعداد هذا البحث، فإن وزارة التنمية الاجتماعية التزمت بدفع دفعتين، ما حرم الفئات المستحقة من الدفعة الرابعة التي تشكل 25% من دخل العائلات الفقيرة.

تدخلات وزارة التنمية الاجتماعية خلال أزمة كوفيد-19:

أعلنت وزارة التنمية الاجتماعية، على لسان وكيل الوزارة، في حوار له مع مؤسسة "مفتاح" بتاريخ 14/4/2020، أن الوزارة تتحضر في ظل مواجهة جائحة كورونا للسينايروبات التالية:

- ازدياد مخاطر التهميش وتفاقم الأزمة لدى الفئات المهمشة والفقيرة أصلاً.
- تشكل أزمة كورونا خطراً كبيراً لاحتمال ازدياد عدد العائلات الفلسطينية التي ستعاني حرماناً ما ارتباطاً بالفقر المتعدد الأبعاد.

فقد طورت الوزارة خطة استجابة طارئة لمواجهة آثار كورونا، وبخاصة للفئات الفقيرة والضعيفة تبلغ تكلفتها 34 مليون دولار.²¹ بالتزامن مع ما بدأت به الأسر الفلسطينية التي تواجه اضطراباً في دخلها، فقد أدى إيقاف معظم الأعمال الاقتصادية في العديد من البلدان، إلى توقف مصادر الدخل للكثير، وبالتالي إلى زيادة تعرضهم لخطر الانكشاف. في الدول التي لا تتوافر لديها الموارد اللازمة لتقديم الدعم لمواطنيها، تكون الأسر والفئات المهمشة فيها عرضة للانكشاف في ظل هذه الأزمة. وهذا يتطلب العمل للتجاوب السريع مع هذه الأزمة لتحسين نظم الحماية الاجتماعية.

إن تحسين نظم الحماية الاجتماعية في ظل هذه الأزمة، يشكل أمراً في غاية الأهمية، فالاستجابة الفعالة للحماية الاجتماعية في مواجهة هذه الأزمة سيلعب دوراً مهماً في حماية الأسر والأفراد، ولا سيما الفئات الأكثر ضعفاً من فقراء ومهمشين، وبخاصة النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين.

ووضعت وزارة التنمية الاجتماعية خطة للتدخل السريع لمواجهة آثار كورونا؛ سواء في الضفة أو قطاع غزة. وتهدف الخطة، بشكل رئيسي، إلى تحسين حالة الحماية للفئات الفقيرة والمهمشة منعاً لتردي أوضاعها، ولضمان أمنها الغذائي والصحي.

وتهدف الخطة، بالمجمل العام، إلى تلبية الاحتياجات الناشئة للفئات الأكثر تضرراً، مع التركيز على الفئات الضعيفة ذات الأولوية القصوى كالفقراء فقراً مدقعاً المسجلين لدى وزارة التنمية الاجتماعية، والنساء العاملات في الحضانات ورياض الأطفال، وعمال المياومة في الاقتصاد

²¹ ضيافة "مفتاح"، تقييم آثار كورونا على المجتمع الفلسطيني، 2020.

المحلي الذين انقطع عنهم الدخل بسبب الأزمة، والنساء المستفيدات من صندوق النفقة وأسرهن، والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة الذين يتلقون خدمات من وزارة التنمية الاجتماعية، والمراكز الإيوائية التي ما زالت عاملة، والتي ترعى مسنين وأشخاصاً ذوي إعاقة، وغيرها من الفئات.

أولويات التدخلات ضمن خطة الطوارئ المعلنة لدى وزارة التنمية الاجتماعية:

- مساعدة العائلات الفقيرة والمهمشة بتقديم الدعم المالي أو القسائم الإلكترونية أو الطرود الغذائية وأساسيات مواد النظافة.
- تقديم مساعدات مالية/دعم الدخل لجميع العاملات في دور الحضانة، اللواتي توقفن عن العمل بفعل الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الحكومة.
- تقديم مساعدات مالية/دعم للعاملات في رياض الأطفال اللواتي توقفن عن العمل بفعل الإجراءات التي اتخذتها الحكومة.
- دعم المراكز الإيوائية (للمعاقين وكبار السن) بأدوات النظافة والطعام.
- تقديم مساعدات مالية/دعم الدخل لعمال المياومة في السوق المحلي، الذين فقدوا عملهم بفعل الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بما فيها الأموال، والأسواق كافة.
- مساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة المسجلين على البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية بتوفير مستلزمات النظافة الأساسية، لحمايتهم من العدوى وحماية صحتهم.
- مساعدة المسنين المسجلين على البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية بتوفير مستلزمات النظافة الأساسية لحمايتهم من العدوى وحماية صحتهم.
- تولي الوزارة أهمية خاصة للأسر التي ترأسها نساء، حيث إن 40% من الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية هي أسر ترأسها نساء، وقامت الوزارة بتطوير خطة استجابة طارئة لمواجهة آثار كورونا، وتحديداً للفئات الفقيرة والضعيفة تبلغ كلفتها 34 مليون دولار، لكن الوزارة بحاجة إلى دعم القطاع الخاص والمنظمات الدولية والمجتمع المدني.

معيقات التدخلات ضمن خطة الطوارئ المعلنة للوزارة:

1. تنامي معدلات البطالة والفقر، ما شكل ضغطاً كبيراً على عمل الوزارة ومديرياتها (المنكشفون أو الفقراء الجدد).
2. وقف الزيارات الميدانية للأسر الفقيرة والفئات المهمشة بسبب سياسة التباعد وانتشار الفيروس.
3. تنامي احتياجات المؤسسات الإيوائية التي شكلت ضغطاً إضافياً على عمل الوزارة.
4. إغلاق الحضانات.
5. صعوبات الوصول إلى مؤسسات القدس بسبب الإغلاقات وعدم وجود تصاريح للتنقل والحواجز وتعطيل المواصلات العامة وصعوبة التنقل بين التجمعات السكانية داخل المحافظة الواحدة وبين المحافظات.
6. ضعف التحويلات للمصاريف التشغيلية لعمل الوزارة، حيث تمت الاستعاضة عن ذلك بالتعاون مع المجتمع المحلي والمؤسسات الشريكة العربية والدولية.
7. عدم القدرة على دفع مخصصات الجمعيات التي يتم شراء الخدمة منها.
8. تفاوت التعاون على المستوى الأفقي ما بين المؤسسات الحكومية العاملة في مجال المساعدات والخدمات (وزارات/محافظين).
9. بعض قرارات اللجنة المركزية للطوارئ لم تترجم إلى خطوات عملية على مستوى اللجان المحلية.
10. عدم تسجيل الكثير من التدخلات من قبل مقدمي المساعدات على البوابة الموحدة للمساعدات، الأمر الذي قد يؤدي حدث ازدواجية في تقديم المساعدات، وعدم القدرة على إحداث أكبر تغطية ممكنة.
11. إغلاق الكثير من المؤسسات عملها بسبب الجائحة، ما زاد من حجم المراجعين لمقرات الوزارة والمديريات.
12. بخصوص حماية قطاع الطفولة، هناك عقود لبعض العاملين فيه تم انتهاء عملهم، ولم يتم التجديد لهم بسبب الوضع المالي.
13. الكثير من الجمعيات والاتحادات والمؤسسات قدمت تدخلات بدون الاستناد إلى خطط الحكومة أو لجان الطوارئ.
14. تضرر مشاريع التمكين الاقتصادي للأسر الفقيرة المستفيدة من الوزارة ومشاريعها، وهي مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر، وكانت الأكثر هشاشة وتعرضاً للانكشاف الاقتصادي.
15. تعطيل عمل معظم مؤسسات القطاعين العام والخاص.

النتائج والتوصيات:

- وضع موازنات طوارئ قادرة على أن توفر الاحتياجات الأساسية، وبخاصة للمؤسسات الإيوائية والإعاقة والمسنين والأسر الفقيرة.
- الاستثمار في الصناديق الوطنية لصالح تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية؛ فقد عملت مساهمة صندوق "وقفة عز" لوزارة الصحة التي بلغت 14 مليون شيكل، على ردم نحو 12.3% (هو ناتج قسمة 14 على 114.4) فقط من الفجوة التمويلية لوزارة الصحة عن الأشهر 3-2020/6. كما عملت مساهمة الصندوق لوزارة التنمية الاجتماعية التي بلغت 38 مليون شيكل على ردم نحو 31.6% (ناتج قسمة 38 على 120.2) من الفجوة التمويلية لوزارة التنمية الاجتماعية عن الأشهر 3-2020/6.
- تعزيز مدى التزام الشركات العاملة في القطاع الخاص بالمسؤولية المجتمعية، ووضع الحوافز اللازمة لتشجيع الشركات على المساهمة في بناء منظومة حماية مجتمعية تستهدف ذوي الدخل المحدود، لما في ذلك من أهمية في بناء الفرد الفلسطيني، من حيث تمكينه من المساهمة في زيادة الناتج المحلي، فقد بينت العديد من التقارير مدى ضآلة تبرعات الشركات الخاضعة لقانون تشجيع الاستثمار مقارنة مع حجم الإعفاءات الضريبية التي حصلت عليها في العامين 2018 و2019؛ حيث تبرعت بمبلغ 5.8 مليون دولار فقط لصالح صندوق "وقفة عز" الذي أسس في العام 2020 بهدف تمكين الحكومة من الاستجابة الطارئة بفعل جائحة كورونا، بالمقابل حصلت هذه الشركات في العامين 2018 و2019 على نحو 50 مليون دولار إعفاءات ضريبية؛ أي نحو 11.6% فقط.
- وفي هذا الصدد، يجدر الحوار مع وزارة المالية والجهات الممثلة للقطاع الخاص بخصوص تفعيل المادة (11) من القرار بقانون ضريبة الدخل، التي تنص على: "ينزل من الدخل الخاضع للضريبة التبرعات المدفوعة لصناديق الزكاة، والجمعيات الخيرية والجمعيات غير الهادفة للربح والمسجلة رسمياً في فلسطين، والتبرعات لمؤسسات السلطة الوطنية، والصناديق الخاصة والعامة بموجب دعوة رسمية، بحيث لا تزيد عن (20%) من الدخل الخاضع خلال الفترة الضريبية نفسها".
- ضرورة عمل الحكومة على الالتزام بصرف الدفعة الرابعة من المساعدات النقدية، وذلك لمنع تعرض الأسر الفقيرة والمهمشة من فقدان 25% من مستحقاتها المالية خلال العام الواحد، وبالتالي تعميق حالة الفقر لدى تلك الأسر، واعتماد هذا النهج للسنوات القادمة في ظل ازدياد متطلبات وتكاليف الحياة الكريمة.

- خلال الأشهر الأولى من إعلان حالة الطوارئ، كان للمبادرات المحلية ومجالس التخطيط للخدمات الاجتماعية، الدور الكبير في إنجاز تدخلات كبيرة وحملات تضامن مجتمعي وتوفير الكثير من الاحتياجات على المستوى المحلي، وشكلت نموذجاً جيداً في استثمار الموارد المحلية.
- الجائحة كشفت أن الكثير من الجمعيات الخيرية فاقدة لممارسة دورها، وفي الوقت ذاته هناك جمعيات فاعلة ونشطة، وأدت أدواراً كبيرة ومهمة، والاستخلاص الأساسي هو بمراجعة وضعية هذه الجمعيات وتعزيز تدخلاتها لصالح خطة وطنية تتضمن سياسات واضحة لمكافحة الفقر والانخراط في منظومة حماية اجتماعية متكاملة.
- توسيع وإثراء حزمة المساعدات والخدمات الاجتماعية التي تحصل عليها الأسر الفقيرة، وأن لا تقتصر فقط على المساعدات النقدية من أجل التخفيف من الأعباء الملقاة على كاهل تلك الأسر.
- ضرورة توحيد المساعدات الاجتماعية والنقدية ضمن البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، إنفاذاً لقرار مجلس الوزراء باعتماد البوابة الموحدة، وضمن آليات للمتابعة والرقابة من أجل ضمان مبادئ تكافؤ الفرص، والعدالة في التوزيع.
- سرعة التدخل تتطلب سرعة في توفير البيانات، وبالتالي الحاجة إلى مزيد من حوسبة كل العمليات الاجتماعية، وبخاصة إيجاد قواعد بيانات حول الحضانات والجمعيات والأطفال والمسنين ومزودي الخدمات ... إلخ.
- ضرورة تطوير نظم معلومات لدى الجهات الحكومية تتمتع بقدرة على الاستجابة السريعة للأزمات والكوارث، وضرورة أن يكون هناك نموذج على السجل الوطني الاجتماعي خاص بالأزمات، وقادر على تلبية احتياجات المؤسسات المختلفة.
- ضرورة التعاون مع المؤسسات في تبادل المعلومات والخبرات ذات الأثر الفعال في توجيه الموارد المالية لمستحقيها.

المراجع والمصادر:

- <https://www.alroeya.com/60-63/2128660-%D9%83%D9%84%D8%B3%D8%B7%D9%8A%D9%86%D9%8A%D8%A7%7%>
- قانون رقم 14، لسنة 1956، قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل: <http://palestinecabinet.gov.ps/GovService/Upload/Laws/23102016122713.pdf>
- أجنحة السياسات الوطنية 2017-2022.
- تقرير تنفيذ موازنة وزارة التنمية الاجتماعية للعام 2018: https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=J67Um0a27774056046aJ6
- تصريح صحفي، رئيس الوزراء الفلسطيني، 2020/4/8: <https://www.maannews.net/news/2002899.html>
- تقرير الموازنة العامة نصف السنوي، مؤتمر مؤسسة أمان، 2020/7.
- تقرير التقديرات الأولية للحسابات القومية، الربع الأول من العام 2020، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله، حزيران 2020.
- التقارير المالية، وزارة المالية، شهر حزيران، 2020.
- التقرير نصف السنوي للإنفاق الفعلي المقارن 2019-2020، "مفتاح"، 2020.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي، وزارة المالية، شهر حزيران، 2020.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أطلس الفقر، 2017.
- Poverty map for the Palestinian territories, PECS and Census, Technical report, 2017. http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/documents/poverty-atlas-technical-report2.pdf
- أبرز المؤشرات الإحصائية في دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء، 2020.
- تقرير أثر جائحة كورونا على العائلات الفلسطينية، البنك الدولي، 2020.