

The Palestinian Initiative for the Promotion of **Global Dialogue and Democracy** MIFTAH
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية



ورقة "حقائق وأرقام" حول:

**موازنة برنامج المساعدات الاجتماعية
والتمكين الاقتصادي/ وزارة التنمية
الاجتماعية للعام 2018**



مشروع "التمويل من أجل التنمية"
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- مفتاح

منشورات تموز 2019

إعداد:

مؤيد عفانة

طاقم مفتاح:

مديرة برنامج حوار السياسات والحكم الرشيد
منسق المشروع

لميس الشعيبي – الحنتولي
حسن محاريق

محتوى ورقة الحقائق لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.

يتحمل مُعد هذه الورقة كامل المسؤولية عن كل المعلومات والبيانات الواردة فيها.

مُقَدِّمَةٌ

تضمّن الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة 2030 "القضاء على الفقر"، في حين تضمّن الهدف الثاني "القضاء التام على الجوع"¹. كما تضمنت أجندة السياسات الوطنية 2017-2022، الأولوية الوطنية السابعة التي تنصّ على "العدالة الاجتماعية وسيادة القانون"، واعتمدت سياسات وطنية أهمها سياسة "الحد من الفقر"، إضافة إلى سياسة "توفير الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة والمهمشة"².

ووزارة التنمية الاجتماعية هي قائدة قطاع التنمية الاجتماعية في فلسطين، ومُزوّدة رئيسة للحماية الاجتماعية من مساعدات وخدمات اجتماعية³. وتسعى وزارة التنمية الاجتماعية إلى توفير حماية اجتماعية من خلال برامجها المختلفة المستندة إلى النهج المبني على الحقوق. كما إن رؤية الوزارة تنص على "مجتمع فلسطيني منيع ومتضامن ومنتج ومبدع، ويوفر الحياة الكريمة لكل أفراد، ويحرر طاقاتهم، ويؤمن بالحقوق والمساواة والعدالة والشراكة والإدماج". وعبر أهدافها الاستراتيجية الثلاثة: الحد من الفقر، القضاء على كافة أشكال التهميش والعنف والإقصاء الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني، وتعزيز التماسك الاجتماعي⁴.

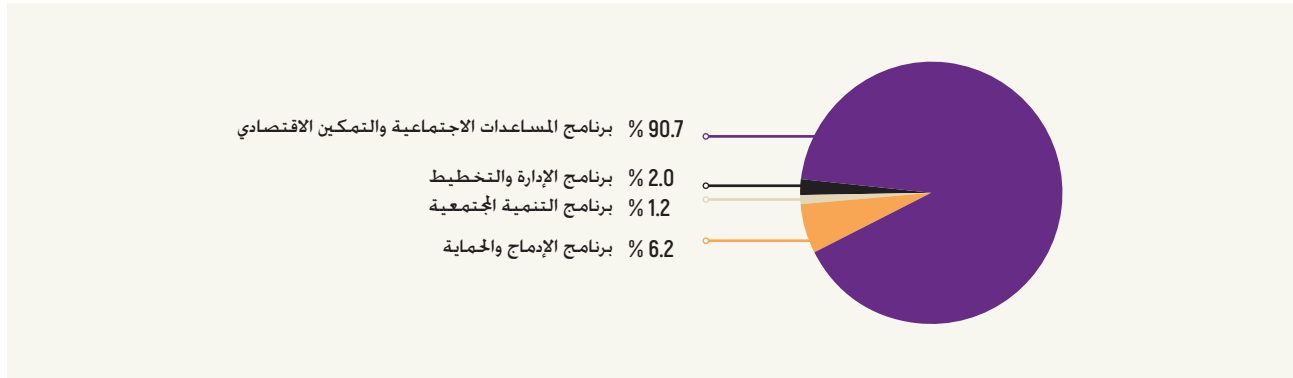
برامج وزارة التنمية الاجتماعية

تتبنى وزارة التنمية الاجتماعية أربعة برامج، وهي:

- المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي.
- الإدماج والحماية.
- التنمية المجتمعية.
- برنامج الإدارة والتخطيط.

وتعتبر موازنة برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي هي الأكبر من مبنى موازنة وزارة التنمية الاجتماعية، وبلغت منذ سنوات عدة ما يفوق الـ (90%) من إجمالي الموازنة المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية، وبلغت (90.7%) من إجمالي الموازنة المخصصة لوزارة التنمية الاجتماعية العام 2018.⁵

ويظهر الشكل المرفق مبنى ونسب موازنات البرامج الأربعة في وزارة التنمية الاجتماعية 2018



1 أهداف التنمية المستدامة 2030: <https://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 المصدر السابق، ص 40.

5 موازنة المواطن 2018، وزارة التنمية الاجتماعية.

برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي

وصف البرنامج:

تمكين الأسر الفقيرة والمهمشة من إنتاج دخلها بالاعتماد على ذاتها والخروج من دائرة الفقر. وتقديم المساعدات النقدية والعينية (المنتظمة والطائرة والموسمية والإغاثية، وملتضري الكوارث)، وتقديم خدمة التأمين الصحي والإعفاءات المدرسية وغيرها من التدخلات للأسر الفقيرة والمهمشة وفقاً للمعايير المعمول بها في الوزارة.

غاية البرنامج:

توفير العيش الكريم للأسر الفقيرة والمهمشة وتعزيز منعتها وتمكينها للاعتماد على الذات والخروج من دائرة الفقر عبر:

1. تمكين الأسر الفقيرة والمهمشة اقتصادياً من خلال تدخلات ومشاريع صغيرة مدرة للدخل.
2. تقديم مساعدات مالية ريعية للأسر الفقيرة المستحقة.
3. تقديم مواد غذائية تحتوي على سعرات حرارية مناسبة وفق المعايير.⁶

كما تضمن البرنامج أربعة أهداف رئيسية، وهي:

1. مساعدة الأسر الفقيرة والمهمشة على توفير احتياجاتها الأساسية.
2. تمكين الأسر الفقيرة والمهمشة اجتماعياً واقتصادياً.
3. إغاثة الأسر والأفراد المتضررين من الكوارث (فيضانات، ثلوج، زلازل، حرائق).
4. معالجة بدل التنقل.

وقد اشتملت تلك الأهداف على 14 مخرجاً.⁷

موازنة برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي 2018:

تبعاً لتقرير دائرة الموازنة في وزارة التنمية الاجتماعية،⁸ فقد بلغت الموازنة الجارية لبرنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي 2018، (550,821,290) شيكلاً، تم عملياً تنفيذ 99.1% منها. أما نسبة الصرف الفعلي "النقد الحرر"، فقد بلغت (76.5%) كما يظهر في الجدول المرفق:

البند	الموازنة	المصرف من البرنامج ⁹	المنفذ من الموازنة ¹⁰	المتبقي من الموازنة	نسبة المصروف من الموازنة ¹¹	نسبة المنفذ من الموازنة ¹²
الرواتب والأجور ¹³	12,479,873	9,730,312	9,730,312	2,749,561	% 76.5	% 99.1
بدل تنقل	768,946	623,873	623,873	145,073		
السفر والمهمات الرسمية	60,000	40,514	60,766	-766		
صيانة وإصلاحات (نقبات تشغيلية محددة) ¹⁴	244,108	10,698	83,407	160,702		
إيجارات	310,363	15,922	57,130	253,233		

6 كتاب الموازنة العامة 2018، ص 475.

7 المصدر السابق، ص 484.

8 تقرير تنفيذ موازنة وزارة التنمية الاجتماعية للعام 2018 - دائرة الموازنة/وزارة التنمية الاجتماعية.

9 المبالغ المصروفة من إجمالي المنفذ، وهي تعتبر نسبة السيولة المحررة من وزارة المالية لصرف المعاملات.

10 المعاملات المالية المصروفة والمسجلة كالتزام ومرحلة الإدخال. بمعنى على أساس الالتزام وليس الأساس النقدي.

11 نسبة المصروف من المنفذ (السيولة): وهي عبارة عن نسبة المبالغ المصروفة من إجمالي المنفذ، وهي تعتبر نسبة السيولة المحررة من وزارة المالية لصرف المعاملات.

12 المنفذ: تشمل المعاملات المالية المصروفة والمسجلة كالتزام ومرحلة الإدخال.

13 بنود الرواتب والأجور وبدل التنقل يتم تنفيذها وتسجيلها من خلال وزارة المالية.

14 يغطي نسبة كبيرة من الالتزامات المترتبة على الوزارة والميدان مثل (المياه، الكهرباء، فواتير الاتصالات والجوال، وسولار وبنزين وغاز، ووسائل نقل، وقرطاسية ومطبوعات ... وغيرها

		71,832	6,168	4,568	78,000	أخرى (تشغيلية) ¹⁵
% 99.1	% 76.5	1,749,415	535,130,585	410,728,502	536,880,000	منافع المساعدات الاجتماعية
		5,129,049	545,692,241	421,154,390	550,821,290	المجموع/شيكل

يلاحظ من الجدول السابق ما يلي:

- نسبة المنفذ من الموازنة الجارية لبرنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي بلغت (99.1%)، وهي نسبة تدل على أن الإنفاق الفعلي هو بسياق الموازنة المقدرة دون فروقات دالة.
- نسبة المصروف من موازنة برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي بلغت (76.5%) من الموازنة المخصصة. وسبب ذلك أن الدفعة الرابعة من دفعات التحويلات النقدية والبالغة (123,177,129) شيكلاً، تم تسجيلها كالتزام في موازنة 2018، في حين تم تحرير الدفعة نقداً في العام 2019.
- موازنة بند منافع المساعدات الاجتماعية تشكل ما نسبته (97.5%) من إجمالي موازنة برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي.

بند منافع المساعدات الاجتماعية: (ويشمل بنود في برنامجي المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي، والادماج والحماية)

- بلغت دفعات التحويلات النقدية (490,042,416) شيكلاً، ومنها الدفعة الرابعة التي تم تسجيلها كالتزام في موازنة 2018، في حين تم تحرير الدفعة نقداً في أيار العام 2019.
- 641,250 شيكلاً إعانات 57 أسرة من قطاع غزة. (لا يوجد تصنيف لتلك المعلومات تبعاً لتقارير وزارة التنمية الاجتماعية)
- 2,316,538 شيكلاً مساعدات طارئة. (هو مخصص مشترك لكل من الإناث والذكور، وهو للحالات الطارئة، مثل تعرض الأسرة لاعتداءات الاحتلال، أو هدم البيت أو تعرضها للظروف الطبيعية من أمطار وغيرها، أو فقدان معيل الأسرة) مليون شيكل اتفاقية تشغيل الخريجين (التزام). (يتبع برنامج الحماية والتمكين وتم سرده هنا تحت "بند منافع المساعدات الاجتماعية" والتي تتوزع على البرنامجين).
- 114 ألف شيكل مساعدات دعم ومساندة للنساء الناجيات من العنف (يتبع برنامج الحماية والتمكين).
- حوالي 865 ألف شيكل مواصلات طلاب المراكز الاجتماعية (يتبع برنامج الحماية والتمكين).
- 750 ألف شيكل أدوات مساندة (يتبع برنامج الحماية والتمكين).
- 7,247,249 شيكلاً شراء خدمة (التزام) (يتبع برنامج الحماية والتمكين).

إن تأخير الصرف الفعلي لبرنامج المساعدات النقدية، يمس بحقوق واحتياجات الفئات الأكثر تهميشاً وفقراً في المجتمع الفلسطيني.

برنامج المساعدات النقدية CTP

انطلق هذا البرنامج في العام 2010 تحت مسمى "برنامج التحويلات النقدية"، وهو البرنامج الرئيس في وزارة التنمية الاجتماعية المختصة بتقديم المساعدات الاجتماعية للأسر الفقيرة والمهمشة، ويُدَار من قبل الوزارة بتمويل وطني ودولي، ويعتبر من أهم برامج وزارة التنمية الاجتماعية. وتبعاً لبيانات وزارة التنمية الاجتماعية في العام 2018، فإن الحكومة تساهم بتمويل البرنامج بنسبة (65%)، والاتحاد الأوروبي (32.31%)، والبنك الدولي (2.69%).

وخلال العام 2018، بلغ الإنفاق الفعلي على برنامج المساعدات النقدية (بما فيها الدفعة الرابعة التي نفذ صرفها في العام 2019) مبلغ (490,042,416) شيكلاً، استفادت منها (108,844) أسرة فلسطينية، موزعة على المحافظات الشمالية والجنوبية وفق الجدول المرفق:¹⁶

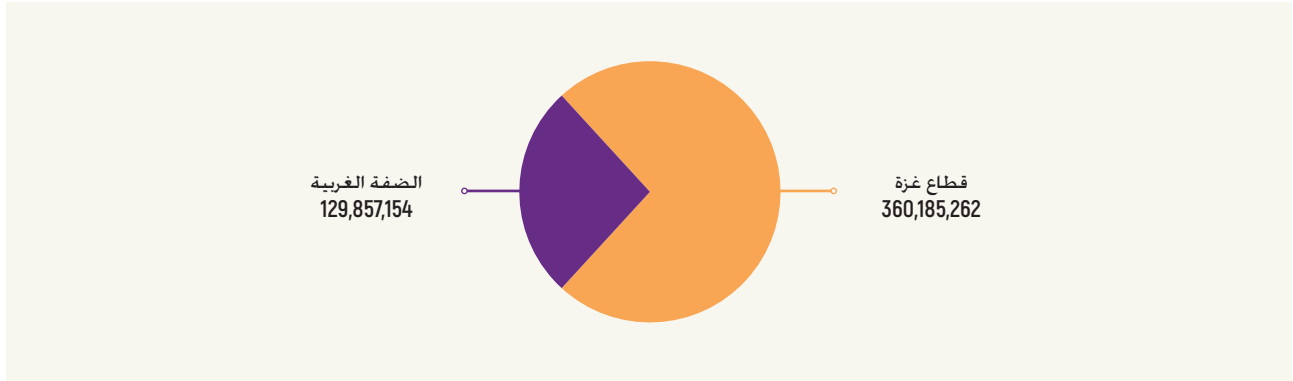
المحافظة	عدد الأسر المستفيدة	الإنفاق الفعلي بالشيكال
غزة	19,982	101,430,990
شمال غزة	14,337	73,268,331
دير البلح	11,330	56,335,473
خان يونس	14,663	72,310,581
رفح	11,347	56,839,887
الخليل	5,584	19,696,341
بيت لحم	4,013	13,556,364
نابلس	4,075	13,645,608
جنين	4,882	16,525,314
طولكرم	3,884	13,256,862
أريحا	1,050	3,803,742
رام الله	2,921	9,968,775
قلقيلية	2,264	7,852,209
سلفيت	1,084	3,573,042
القدس	2,934	10,098,372
يطا	3,133	13,188,522
طوباس	1,361	4,692,003
المجموع	108,844	490,042,416

ومن خلال الجدول السابق، يلاحظ أن الإنفاق الفعلي على برنامج المساعدات النقدية لكل من محافظات قطاع غزة والضفة الغربية كانت على النحو الآتي:

المنطقة	عدد الأسر المستفيدة	النسبة	الإنفاق الفعلي بالشيكال	النسبة
قطاع غزة	71,659	% 65.8	360,185,262	% 73.5
الضفة الغربية	37,185	% 34.2	129,857,154	% 26.5
المجموع	108,844	% 100.0	490,042,416	% 100.0

حيث تشكل الأسر التي ترأسها نساء (41%) من إجمالي الأسر المستفيدة من البرنامج (سواء كان تصنيفها: امرأة ترأس أسرة، امرأة ذات إعاقة، امرأة مسنة)، وبلغت نسبة الإنفاق على تلك الأسر التي ترأسها امرأة (35.2%) من الإنفاق الفعلي.

شكل يوضح الإنفاق الفعلي على برنامج المساعدات النقدية لكل من محافظات قطاع غزة والضفة الغربية "بالشيكل"



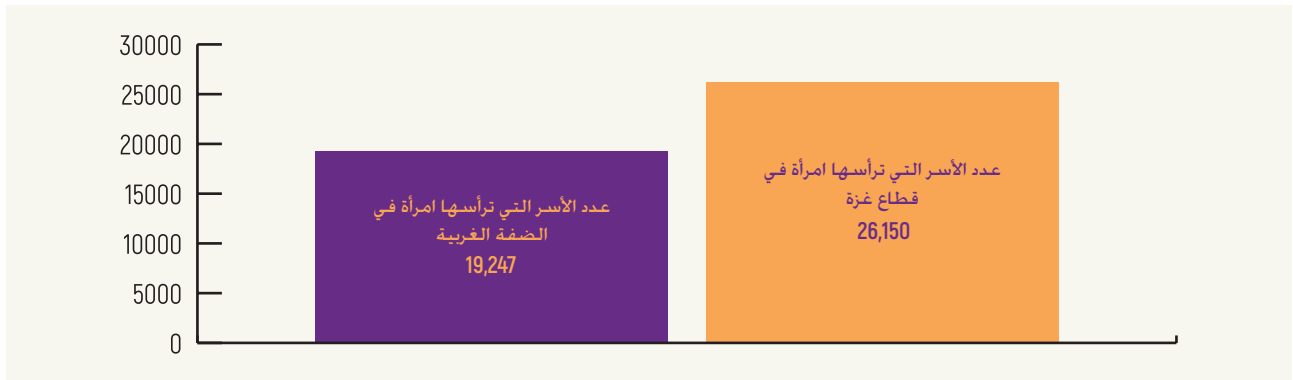
يلاحظ من الجدول والشكل أعلاه ما يلي:

- عدد ونسبة الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية في قطاع غزة أكبر منها في الضفة الغربية.
- قيمة إجمالي الإنفاق الفعلي للأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية في قطاع غزة تبلغ حوالي 3 أضعاف الإنفاق الفعلي للأسر المستفيدة في الضفة الغربية.
- بقسمة الإنفاق الفعلي للأسر المستفيدة في كل من قطاع غزة والضفة الغربية على عدد الأسر. يلاحظ أن الإنفاق الفعلي للأسرة الواحدة في قطاع غزة أعلى منه للأسرة الواحدة في الضفة الغربية. حيث بلغ متوسط الإنفاق الفعلي للأسرة الواحدة في قطاع غزة 1.44 أعلى من الإنفاق الفعلي للأسرة الواحدة في الضفة الغربية.

الأسر التي ترأسها امرأة:

بلغ عدد الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية التي ترأسها امرأة (45,397). منها (19,247) في الضفة الغربية. و(26,150) في قطاع غزة.

شكل يوضح عدد الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية التي ترأسها امرأة في كل من الضفة وغزة



المشاريع التطويرية الخاصة ببرنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي 2018:

في العام 2018، حُررت موازنات لستة مشاريع تطويرية بمبلغ 51,949,463 شيكلاً منها (42,580,463) شيكلاً لمشاريع التمكين الاقتصادي في برنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي. وباقي المبلغ موزع على مشاريع أخرى.

وخلال العام نفذ فقط 1.9% من المخصصات المرصودة للموازنة التطويرية. في حين لم تنفذ مشاريع التمكين الاقتصادي والتي تشكل النسبة الأكبر من الموازنة التطويرية لأسباب فنية وإدارية. كما لم يتم تنفيذ بعض المشاريع الأخرى. في حين تم البدء بتنفيذ باقي المشاريع. وكان التنفيذ بنسبة 1.9% فقط.¹⁷

الخلاصة والاستنتاجات

- إن الإنفاق الفعلي لبرنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي كان ضمن الموازنة المخصصة فيما يتعلق بالموازنة الجارية، وهو، بالعموم، توجه إيجابي، والتزام فعلي بالموازنة المخصصة. ولكن تأخير الصرف النقدي للدفعة الرابعة من المساعدات النقدية، التي تم صرفها في العام 2019، شكّل مساساً بالحقوق والاحتياجات الأساسية للفئات الأكثر تهميشاً وفقراً في المجتمع.
- الموازنة التطويرية التي تم تخصيصها لبرنامج التمكين الاقتصادي في موازنة العام 2018، لم يتم عملياً صرفها لأسباب فنية وإدارية.
- تم تخصيص حوالي (74.5%) من برنامج المساعدات النقدية للأسر الفلسطينية في قطاع غزة.
- حوالي (41%) من الأسر المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية ترأسها امرأة.
- على الرغم من الموازنة الجارية المخصصة لبرنامج المساعدات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي التي بلغت حوالي (550) مليون شيكل، والتزام وزارة المالية بالإنفاق الفعلي وفق المخصصات، فإن النسبة الأعظم من تلك الموازنة مخصص لبرنامج المساعدات النقدية، الأمر الذي لا يحقق رؤية ورسالة القطاع الاجتماعي في فلسطين، ولا يتناغم مع متطلبات انتقال وزارة التنمية الاجتماعية من المنحى الإغاثي إلى المنحى التنموي.

توصيات

- ضرورة أن يكون الإنفاق الفعلي وفق الموازنة المخصصة، وعدم ترحيل الإنفاق لعام آخر كما حصل في الدفعة الرابعة من مشروع المساعدات النقدية CTP كونه يمس حقوق الفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع.
- ضرورة إعادة صياغة برنامج التمكين الاقتصادي بما يضمن التنفيذ الفعلي له، وتجاوز المعوقات الفنية والإدارية التي أدت إلى عدم تنفيذه في العام 2018.
- ضرورة أن تشمل تقارير الإنفاق الفعلي بيانات تفصيلية من منظور النوع الاجتماعي، استجابة لتوجه الحكومة نحو الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي.