



مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد)
Social and Economic Policies Monitor (Al Marsad)

التحويلات النقدية للفقراء حق لهم والتزام على الحكومة

اعداد

هند بطة

2021



برنامج المساعدات النقدية: نظرة عامة

كان لهيمنة "إسرائيل" الاقتصادية على الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 من ناحية، وللمعونات الخارجية المسيسة من ناحية ثانية؛ دورٌ محوريٌّ في إعادة تشكيل المؤسسات المحلية، وتغيير دورها خاصة في أعقاب توقيع اتفاق أوسلو. وبسبب ارتهاق الاقتصاد الفلسطيني بنيويًا باقتصاد "إسرائيل"، واعتماد إيراداته في جزء كبير منها على أموال المقاصة، وحاجته دومًا للمساعدات الخارجية، سُلبت السلطة الفلسطينية القدرة على العمل بفعالية على إحداث تنمية حقيقية. فرغم تصميمها العديد من السياسات والاستراتيجيات الوطنية بشكل جيد من الناحية الفنية، وتبنيها العديد من الأهداف والبرامج والتدخلات التي من شأنها أن تحدث تغييرات جوهرية على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لو تم تطبيقها فعليًا؛ إلا أن السلطة الفلسطينية التي تفتقر للموارد الكافية والسيادة الفعلية اللازمتين لخلق بدائل إحداث انفكك حقيقي عن الاحتلال، أو لتمكينها على أقل تقدير من تطبيق تدخلاتها وتوظيف مواردها بطريقة أنجع مما هو حاصل حاليًا.

تبنت، مثلًا، وزارة التنمية الاجتماعية ضمن استراتيجيتها للأعوام 2020 – 2023 مفهوم التنمية الاجتماعية المرتكز بالأساس على فكرة التمكين؛ إذ عرفتها على أنها "عملية تغيير مجتمعي تركز على تمكين المجتمع وتعزيز منعه وصموده، بأسره وأفراده ومؤسساته، وتهدف إلى تحسين وتعزيز نوعية حياة الجميع، توفير الحماية الاجتماعية والخدمات الأساسية للعائلات الفقيرة والمنكشفة لتمكينها من التمتع بحياة كريمة وفرص عمل لائقة، بالإضافة إلى رعاية وتعزيز الاندماج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للفئات المهمشة، لا سيما الأطفال والنساء والأشخاص ذوي وذوات الإعاقة والكبار والكبيرات في السن، والشابات والشباب، وسكان المناطق المهمشة، لتحقيق المساواة الكاملة بين جميع فئات المجتمع للحفاظ على حقوق الأجيال القادمة وإعطاء صفة التنمية بالمشاركة والمساواة بين الجنسين في تكافؤ الفرص والوصول إلى الموارد والسيطرة عليها."¹

وفي ملخص حول موازنة 2021 نشرته وزارة المالية على موقعها الرسمي، أشارت الوزارة بأن موازنة هذا العام تتميز عن غيرها في توجيه الانفاق نحو قطاعات الصحة والتعليم والحماية والتنمية الاجتماعية ودعم الاقتصاد، فقد تم تخصيص 13% من الموازنة العامة لقطاع التنمية والحماية الاجتماعية، بموازنة قدرت بـ 620 مليون دولار أمريكي.² وفي جلسة استماع عقدها الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية أمان مع داوود الديك، وكيل وزارة التنمية الاجتماعية، أشار فيها إلى أن موازنة التنمية الاجتماعية المقدره لهذا العام بدون قطاع الحماية الاجتماعية تبلغ 819 مليون شيكل، وهي أقل مما تم تقديره خلال العام الماضي بنسبة 2.2%، إذ قدرت موازنة التنمية الاجتماعية العام 2020 بـ 837 مليون شيكل، في حين بلغ الانفاق الفعلي 674 مليون شيكل. وأوضح في مداخلة أن نسبة الإعانات أو النفقات التحويلية تصل إلى 92% من نفقات الوزارة.³

¹ طارق دعنا، "مدخل لفهم الاقتصاد السياسي للأراضي الفلسطينية المحتلة"، مجلة عمران، العدد 8 / 30، خريف 2019،

<https://omran.dohainstitute.org/ar/issue030/Pages/Omran30-2019-Dana.pdf>

² الموقع الرسمي لوزارة المالية، ملخص موازنة 2021، <http://www.pmf.ps/pmf/documents/budget/2021/Budget%20Report%202021.pdf>

³ "مخصصات وزارة التنمية لا تتجاوز 5% من الموازنة العامة"، جلسة استماع عقدها الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة مع وزارة

التنمية الاجتماعية، <https://www.aman-palestine.org/activities/15231.html>

جدول رقم (1): العمليات المالية: التحويلات (أساس التزام وأساس نقدي) في الأعوام 2019 – 2021 ⁴

البند	مساعداات للعوائل غير المقتردة		مساعداات اجتماعية		
	أساس نقدي	أساس التزام	أساس نقدي	أساس التزام	
هذا المبلغ لغاية آب 2021	312.059	359.880	388.314	448.763	2021
	638,515	765,125	819,061	1,062.788	2020
	640.751	1,022.356	646.262	1,031.399	2019

ومن خلال مراجعة هذه الأرقام، نجد أن هناك فروقات بين أساس الالتزام والأساس النقدي، وخاصة في العام 2020، بحوالي 250 مليون شيكل، وقد انعكس ذلك على مقدار الدفعات التي قدمتها الوزارة للعائلات؛ فلم يتم تحويل سوى 3 دفعات من أصل 4 خلال العامين 2019 و2020، فيما لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة فقط خلال سنة 2021 وكانت في شهر أيار. ثم إن العام 2021 قد شارف على الإنتهاء ولم يتم صرف سوى 86 مليون شيكل على بند المساعدات الاجتماعية، وهذا يشير بوضوح إلى وجود فارق كبير مع ما تم صرفه في السنوات السابقة. فضلاً عن أن الوزارة أعلنت أنها لن تدفع تعويضات للعائلات الفقيرة عن مخصصاتها التي حرمت منها بسبب الأزمة المالية. وعليه؛ لا بد من زيادة حجم الموارد المخصصة والموازات التي يتم توجيهها لبرامج المساعدات الاجتماعية.

إن التأخر في تحويل المساعدات النقدية يدفعنا للنظر إلى أهداف هذا البرنامج، وأسس تطبيقه، والسياق الذي تم بدء العمل به. اعتمدت وزارة التنمية الاجتماعية في العام 2010 الخطة الاستراتيجية لبرنامج المساعدات النقدية CTP، وذلك في إطار سعيها إلى توفير الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة والمهمشة، وهدف الوزارة من البرنامج هو توحيد كافة المساعدات النقدية ضمن برنامج مساعدات مؤقّد، ذلك لأن البرامج داخل الوزارة عانت من إشكالات عدّة؛ فقد كانت تتطور على فترات مختلفة وبشكل عشوائي، كما وكان كل برنامج منها يقدم خدماته للمستفيدين بشكل منفصل عن البرامج الأخرى، أو بتنسيق ضعيف جداً، وافترقت للمرونة مع غياب لنظام متابعة ومساءلة فعّال. تم اعتماد البرنامج رسمياً في العام 2010 في الضفة الغربية، وفي العام 2011 في قطاع غزة.⁵

بيد أن البرنامج يفتقر لإطار قانوني ناظم له، كما لا يوجد حتى توظيف للقوانين ذات الصلة بالشأن الاجتماعي داخله، مما يجعل الانتظام في تقديم المساعدات النقدية للأسر الفقيرة محل نقاش في كل

⁴ الموقع الرسمي لوزارة المالية، التقارير الشهرية، <http://www.pmf.ps/pmf/internal.php?var=11&tab=01>

⁵ عبد العزيز الصالحي، الفقراء يتحدثون عن سبل حمايتهم: الفقر سياسات وتهميش لا حظوظ، مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2021.

<http://www.almarsad.ps/wp-content/uploads/2021/05/%D8%A7%D9%84%D9%81%D9%82%D8%B1-%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%88%D8%AA%D9%87%D9%85%D9%8A%D8%B4-%D9%84%D8%A7-%D8%AD%D8%B8%D9%88%D8%B8.pdf>

أزمة تمر بها السلطة الفلسطينية. إلى جانب العديد من الأمور التي تعيق الانتظام والتعامل مع التحويلات كالتزام على الحكومة، من قبيل تحميل تكاليف بنود أخرى ليست ذات علاقة، على بند المساعدات النقدية، كأن تدفع الوزارة سنوياً، كما أشار وكيلها داوود الديك، 214 مليون شيكل لقاء تفريغات 2005 على سلم الوزارة.⁶

يستهدف برنامج المساعدات النقدية الأسر التي تقع تحت خط الفقر الشديد وكذلك الأسر المهمشة التي تقع بين خطي الفقر الوطني والشديد، وعلى وجه التحديد الأسر التي تضم أشخاصاً ذوي إعاقة، أو مسنين، أو أيتاماً، أو أصحاب أمراض مزمنة، أو أسراً ترأسها نساء. يقدم البرنامج مساعدة نقدية لأكثر من 115 ألف أسرة (في الضفة الغربية وقطاع غزة)، بوتيرة دفعة كل 3 شهور (4 دفعات سنوياً)، بمعدل 134 مليون شيكل لكل دفعة، أي 536 مليون شيكل سنوياً.⁷

كشفت بيانات حصل عليها مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد)، أنه خلال العام 2019، بلغ عدد الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية وفقاً للتوزيع الجغرافي (الضفة الغربية وقطاع غزة) حوالي 106,181 أسرة، بنسبة 34.2% للضفة الغربية و65.8% لقطاع غزة.

جدول رقم 2: توزيع الأسر والأفراد المستفيدين/ات من برنامج التحويلات النقدية حسب المنطقة⁸
2019

المنطقة	عدد الأسر	نسبة الأسر	عدد الأفراد	نسبة الأفراد
الضفة	36,296	34.2%	145,200	25.5
غزة	69,885	65.8%	423,546	74.5
المجموع	106,181	100.0%	568,746	100.0

رغم أن برنامج التحويلات النقدية يحد من شدة الفقر إلا أنه لا يقضي على الفقر. إذ تبين أن المساعدات النقدية تقلل من الفقر الشديد بنسبة 20% في الضفة الغربية وبنسبة 30% في قطاع غزة، وفقاً للدراسات والتقييمات التي تجربها الوزارة على المستفيدين، واستناداً على التغذية الراجعة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لهم، وللخروج من دائرة الفقر؛ يجب أن تكون هناك أدوات مساهمة أخرى إلى جانب

⁶ "مخصصات وزارة التنمية لا تتجاوز 5% من الموازنة العامة"، جلسة استماع عقدها الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة مع وزارة

التنمية الاجتماعية، <https://www.aman-palestine.org/activities/15231.html>.

⁷ المرجع السابق.

⁸ المرجع السابق.

المساعدات المالية. فبرنامج التحويلات النقدية للأسر الفقيرة غير كافٍ؛ إذ تصل المبالغ المُحوّلة بحدها الأعلى 1800 شيكل، ولم يصرف سوى الحد الأدنى منها لكل أسرة، أي ما قيمته 750 شيكل خلال السنوات 2018 و2019 و2020. كما أنها لا تغطي كافة الأسر الفقيرة؛ حيث تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بأن ما يقارب نصف عدد الأسر الفلسطينية الفقيرة لا تتلقى مساعدات، وأن الأسر التي تعتمد على المساعدات العامة كمصدر رئيسي للدخل أسوأ حالاً مقارنة بأسر أخرى.⁹

هل الحماية الاجتماعية أولوية بالنسبة للحكومة الفلسطينية؟!

إن التأخر في دفع مستحقات العائلات الفقيرة، خاصة خلال الجائحة، يشير إلى أن هناك صعوبة في تحقيق مفهوم التنمية كما عرفته الوزارة في خطتها الاستراتيجية، فقد عانى برنامج التحويلات النقدية في الأعوام 2017 – 2019 من التذبذب من حيث عدد الدفعات؛ إذ قدمت الوزارة ثلاث دفعات من أصل ثماني دفعات خلال هذين العامين، واستطاعت أن تقدم دفعة واحدة فقط خلال عام 2021. وكما أصبح دفع ثلاث دفعات من أصل أربع خلال السنوات الثلاث الماضية أشبه بنهج، يمكن أن تتبنى السلطة دفع الحد الأدنى من هذه الدفعات كما فعلت خلال هذا العام، أي أن تكفي بدفع 750 شيكل للعائلات الفقيرة.

تبرر السلطة ذلك بتحکم الاحتلال بأموال المقاصة، وبانخفاض التزام الدول المانحة بتقديم المساعدات للسلطة الفلسطينية، لأغراض سياسية، كتأخر الاتحاد الأوروبي مثلاً، مع الإشارة إلى أن تحويلات الاتحاد الأوروبي تشكل 30 – 35% فقط من التحويلات النقدية، مقابل 65 – 70% يتم تمويلها من موازنة السلطة.

وعن أولوية الحماية الاجتماعية بالنسبة إلى الحكومة الحالية، فبالإمكان استقراؤها بمقارنة نسب المخصصات من النفقات العامة؛ إذ خصصت 13% من مجمل النفقات العامة في الموازنة لقطاع الحماية الاجتماعية في مقابل تخصيص 20% لوزارة الداخلية، و22% نسبة الإنفاق الفعلي على قطاع الأمن خلال النصف الأول من هذا العام. ويشير تقرير مؤسسة أمان نصف السنوي حول الموازنة العامة إلى وجود ارتفاع مستمر في فاتورة الرواتب المخصصة لوزارة الداخلية حيث ارتفعت خلال سنة 2020 بقيمة 115 مليون شيكل عما كانت عليه في العام الذي سبقه، فضلاً عن الارتفاع في النفقات الرأسمالية خلال النصف الأول من العام وسببه شراء 184 سيارة لضباط في الأمن الوقائي، 85 سيارة للمخابرات دون وجود مبررات لهذا الإنفاق.¹⁰

وفي ظل الأزمة الصحية التي تمر بها البلاد؛ بلغت نسبة إنفاق الحكومة من الخزينة العامة على بنود إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، ودعم البرنامج السياسي والأمني للرئيس 31% (أي ما يقارب الـ 20 مليون شيكل) بالإضافة إلى 7 مليون شيكل تم إنفاقها تحت بند تنفيذ الانتخابات التشريعية والرئاسية. فعلياً؛ بلغت نسبة الإنفاق التطويري على بند تأهيل الأجهزة الأمنية ودعم البرنامج السياسي والأمني للرئيس 28% من

⁹ المرجع السابق.

¹⁰ الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، تقرير تحليل الموازنة العامة 2021، https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/2021/05/24/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A9%D9%A2%D9%A0%D9%A2%D9%A0-1621860405.pdf

إجمالي النفقات التطويرية؛ أي ما يقدر بـ 50 مليون شيكل. بما يدل على أن النفقات على القطاع الأمني أولوية تسبق أولوية الصحة والتعليم والقطاع الاجتماعي عموماً بالنسبة للحكومة.¹¹

حق لا مكرومة

في دراسة نشرها مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية بعنوان "الفقراء يتحدثون عن سبل حمايتهم: الفقر سياسات وتهميش لا حظوظ"؛ أشار الباحث عبد العزيز الصالحي إلى أن توفير الاحتياجات الأساسية للأفراد وحمايتهم اقتصادياً واجتماعياً هو أحد الحقوق الأساسية التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني الذي يلزم باحترام حقوق الانسان وحرياته والعمل بالمواثيق والمعاهدات الدولية التي تحمي هذه الحقوق، وقد نصت المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان " على أن لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به العوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه." كما انضمت السلطة الفلسطينية للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يقر حق الأشخاص بالضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية. بالتالي فإن ما تقدمه الحكومة الفلسطينية هو حق للأفراد وهي ملزمة بتقديمه وليس مكرومة من رئيس السلطة.¹²

وبهذا الخصوص أشار وكيل وزارة التنمية الاجتماعية داوود الديك إلى أن مسؤولية إخراج الفقراء من دائرة الفقر لا تقع على وزارة التنمية الاجتماعية فقط، وإنما هناك أدوار لوزارات أخرى كما أن هناك دور يجب أن يلعبه القطاع الخاص في دعم برنامج القضاء على الفقر، كما تمت الإشارة إلى أنه وحتى في ظروف التقشف والأزمات المالية لا يجب المساس بحقوق الأسر الفقيرة.¹³

إلا أن الواقع يشير إلى عكس ذلك، فقد صرح وزير التنمية الاجتماعية المجدلاني أكثر من مرة عبر وسائل الاعلام أن "مخصصات الشؤون الاجتماعية مكرومة من الرئيس للفقراء ولا أحد يلزمنا بموعد صرفها"، كما أشار إلى أن كثرة الاستفسارات عن موعد صرف المخصصات أمر مستفز، ويعيق العمل في تقديم الخدمة لهذه الفئة، وأنه من المعيب استغلال مواقع التواصل الاجتماعي لإطلاق المناشدات، والتهجم على الوزارة وكأن الفقراء عجزوا عن العيش بدون صرف المخصصات، وأن على الفقراء الانتظار إلى حين إعلان الوزارة عن موعد الصرف وعدم إثارة الفتن والقلق.

يمكننا أن نلاحظ أن هناك خلل في تصورات الحكومة حول طبيعة المساعدات أو التحويلات النقدية التي تقدمها للعائلات الفقيرة، حيث وطوال فترة انقطاع المساعدات النقدية للعائلات الفقيرة لم تشر الحكومة في اجتماعها إلى هذه الاشكالية التي تطال أكثر من 115 ألف عائلة فلسطينية.

ويؤكد المرصد أن تلك المساعدات بمقدار ما هي حقوق للفقراء هي واجب على الحكومة ويجب صرف تلك المساعدات وبأثر رجعي للعائلات الفقيرة، وأن يتوقف النظر لهذه المساعدات على أنها مكرومة أو خدمة إضافية تقدمها لهذه العائلات وليست التزاماً يقع عليها. وعليه لا بد من التأكيد على ضرورة العمل

¹¹ المرجع السابق

¹² الصالحي، مرجع سابق.

¹³ لقاء مع وكيل وزارة التنمية الاجتماعية داوود الديك حول مخصصات الأسر الفقيرة في وزارة التنمية الاجتماعية، المصدر: الهيئة المستقلة

لحقوق الانسان. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=346461970589846

على إيجاد إطار قانوني ناظم لبرنامج التحويلات النقدية، بالإضافة إلى العمل على ربط التشريعات ذات الشأن الاجتماعي بهذا البرنامج. كما أنه من الضروري مراجعة استراتيجيات مكافحة الفقر وربطها بقضايا التأمين الصحي وقضايا العمل والتعليم بشكل أكثر وضوحاً وبطريقة مؤسسية تنعكس على أرض الواقع، وتقاس من خلال خروج الأسر من دائرة الفقر.

هذا بالإضافة إلى ضرورة إعادة النظر في الهيكل العام للإيرادات والنفقات العامة، للعمل على زيادة مخصصات وزارة التنمية الاجتماعية، لكي تصبح برامجها أكثر استدامة وأكثر قدرة على الاستمرار خلال الأزمات المالية والصحية التي تؤثر بشكل أكبر على الفقراء والفئات المهمشة التي تستهدفها وزارة التنمية من خلال برامجها.

جميع الحقوق محفوظة لمرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

© 2021

فلسطين – رام الله – 5، شارع السهل – الطابق الثاني

+ 97022955065

almarsad@almarsad.ps

www.almarsad.ps

المرصد هو مؤسسة بحثية متخصصة بدراسة وتحليل ونقد السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين والمنطقة العربية على المستوى الكلي والإجرائي. بدأت عملها عام 2012، من خلال مجموعة من الباحثين المتخصصين في حقول التنمية وعلم الاجتماع والاقتصاد، ويسعى المرصد الى متابعة السياسات الاجتماعية والاقتصادية والتدخلات التنموية ودراساتها على أرضية تحقيق العدالة الاجتماعية.

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG REGIONAL OFFICE PALESTINE & JORDAN

The content of the publication is the sole responsibility for Social and Economic Policies Monitor (Al Marsad) and does not necessarily reflect a position of the RLS.

الآراء الواردة في هذا الورقة هي من مسؤولية مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد) ولا تعكس بالضرورة موقف مؤسسة روزا لوكسمبورغ.