



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

# استهداف الفقراء في فلسطين: المعايير الحالية واقتراحات تحسينها

ياسر شلبي  
حسن لدادوة

2009



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

## استهداف الفقراء في فلسطين: المعايير الحالية واقتراحات تحسينها

ياسر شلبي  
حسن لدادوة

2009

## معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

### رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

### الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

### مجلس الأمناء

غانية ملحيس (الرئيسة)، سامر خوري (نائب الرئيس)، غسان الخطيب (أمين الصندوق)، لؤي شبانة (أمين السر)، نبيل قدومي، هبة حندوسة، جورج العبد، رجا الخالدي، رامي الحمد الله، رضوان شعبان، طاهر كنعان، صبري صيدم، سمير حليبة، نعمان كنفاني (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2009 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: [info@pal-econ.org](mailto:info@pal-econ.org)

الصفحة الإلكترونية: <http://www.mas.ps>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

## استهداف الفقراء في فلسطين: المعايير الحالية واقتراحات تحسينها

ياسر شلبي  
حسن لداوة

2009

استهداف الفقراء في فلسطين: المعايير الحالية واقتراحات تحسينها

الباحثون: ياسر شلبي، زميل باحث في ماس.  
حسن لدادوة، محاضر في دائرة علم الاجتماع، جامعة بيرزيت، وزميل باحث في ماس.

المراجعة والتقييم: أيمن صوالحة، الإدارة العامة للتخطيط والدراسات والبحوث، وزارة الشؤون الاجتماعية

التنسيق الفني: لينا عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل وكالة التعاون الاسباني (AECID) من خلال منظمة التعاون من أجل السلام (ACPP)



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2009

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

## تقديم

ظلت بعض المدارس الاقتصادية المحافظة تحتاج حتى وقت قريب بأن تحويلات الدخل للفقراء هي مجرد مسكنات لا بل هدر للموارد لا طائل من وراءه في معظم الحالات. إذ أن المساعدات المجانية المباشرة للمعوزين، في نظر هذه المدارس، توجب تناقضاً لا مفر منه بين العدالة والمساواة من جهة والفعالية الاقتصادية من جهة أخرى. تحويل الأموال وإعادة التوزيع تؤدي إلى تقليص حوافز عرض العمل وحوافز الادخار عند الفقراء، لا بل وربما حوافز دفع الضرائب من قبل الأغنياء أيضاً. كذلك الحال مع تقوية شبكات الضمان الاجتماعي. زيادة العدالة تؤدي إلى آثار عكسية إذن على الفعالية الاقتصادية وعلى النمو. وهذان العاملان هما حجر الأساس في سياسات تقليص الفقر على المدى الطويل. وغالباً ما تم اعتبار التعارض بين المساواة والفعالية المقيد الأكثر أهمية الذي يحول دون استخدام التحويلات وإعادة التوزيع كأدوات لمحاربة الفقر في الدول النامية بشكل خاص.

على أن هذه الدعاوي النظرية باتت الآن من مخلفات الماضي. إذ اثبت عدد كبير من الأبحاث النظرية والتجريبية أن المساواة والفعالية يمكن بسهولة أن تكون متساوقة معاً، وخصوصاً في الدول النامية. وهذا يعود أساساً على التشوهات الكبيرة في آليات عمل الأسواق، لا بل وعلى فقدان الكامل لبعض الأسواق. وتحدث الأدبيات الاقتصادية الآن عن تحويلات مالية وإعادة توزيع دخل "فعالة"، بمعنى أنها تحويلات يمكن أن تلعب دوراً مهماً في تقليص الفقر الطارئ والفقر المزمن. على أن تحقق ذلك، وتقليص الآثار السلبية الممكنة للتحويلات، مشروط بأن تذهب المساعدات إلى مستحقيها فعلاً، وهذا ما يعرف في الأدبيات باسم الاستهداف، وهو تحديداً الموضوع الذي تعالجه الدراسة التي بين أيدينا.

يستفاد من أرقام جمعها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن أكثر من 56% من العائلات التي حصلت على مساعدات في الأراضي الفلسطينية في العام 2006 هي عائلات لا تستحق، وأن أكثر من 28% ممن يستحقون لم يحصلوا عليها. هل هذا دليل كاف على بؤس الاستهداف؟ نعم هو كذلك على الأغلب، إن صحت الأرقام. ولكن

الأرقام السابقة لا تقول شيئاً عن جدارة وصواب معايير الاستهداف ذاتها التي يجري استخدامها في برامج المساعدات. وهذا أيضاً أحد المحاور التي تسعى الدراسة الحالية لإلقاء الضوء عليها.

حالما يتم الاتفاق على معايير محددة فإن الاستهداف الجيد يمكن أن يقلل من الكلفة الاجتماعية لتقليص الفقر (أو على الأقل كلفة تحقيق الأهداف التي ترمي برامج التحويلات إليها). وعلى الرغم من أن الفوائد من تحسين الاستهداف يمكن أن تكون كبيرة إلا أن ذلك المسار ليس بدون ثمن. إذ كلما أصبحت معايير الاستهداف أكثر دقة وتفصيلاً، وكلما كان تطبيقها أكثر صرامة، كلما ازدادت كلفة الإدارة، أي كلما قلت كمية الموارد التي يتوجب تحويلها للفقراء. وتوصلت بعض الدراسات إلى أنه في حين تبلغ كلفة إدارة برامج التحويلات المفتوحة للجميع 2.5% من المبالغ المحولة، فإن الكلفة ترتفع إلى 12.5% عند إدخال معيار واحد فقط للتوزيع (مستوى الدخل).

إذن، برامج الاستهداف الجيد ليست بالضرورة البرامج الأكثر فعالية (من ناحية الكلفة). هناك من يقترح أن استخدام معيارين أو ثلاثة، سهلة القياس ويصعب التلاعب بها، غالباً ما يؤدي إلى استهداف جيد يتجنب التفصيلات والإدارة المعقدة وهدر الوقت. بنك جرامين الشهير في بنغلادش، على سبيل المثال، يطبق ثلاثة معايير سهلة لمنح القروض الصغيرة: أن يكون الفقير أنثى، أن لا تكون مالكة لقطعة أرض، وأن تكون مقيمة في الريف. تطوير معايير الاستهداف هو صعيد آخر تتطرق إليه الدراسة الحالية بالعلاقة مع برامج المساعدات والتحويلات المطبقة في الأراضي الفلسطينية.

أود هنا أن أتوجه بالشكر والامتنان لوكالة التعاون الإسباني (AECID) ومنظمة التعاون من أجل السلام الإسبانية (ACPP) على مساهمتهم في تمويل هذه الدراسة وتمويل وحدة أبحاث الأمن الغذائي في معهد ماس.

نعمان كنفاني  
المدير العام

## المحتويات

1	1- المقدمة
5	2- الإطار النظري ومراجعة الأدبيات
13	1-2 برامج الدعم الاجتماعي الحكومية والدولية في الأراضي الفلسطينية في السياق العالمي
17	3- السكان وواقع الفقر في الأراضي الفلسطينية
18	1-3 تدني مستويات المعيشة ومعدلات الفقر المرتفعة
23	4- برامج المساعدات الاجتماعية والإنسانية في الأراضي الفلسطينية
23	1-4 برامج الدعم الحكومية
24	1-1-4 برامج وزارة الشؤون الاجتماعية
37	2-1-4 برامج وزارة العمل
41	3-1-4 برامج وزارة الزراعة
45	4-1-4 صندوق الزكاة
47	5-1-4 وزارة شؤون الأسرى والمحررين
48	6-1-4 مؤسسة أسر الشهداء والجرحى
49	2-4 المنظمات غير الحكومية الفلسطينية
50	3-4 البرامج الدولية والأجنبية
50	1-3-4 برامج وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا)
54	2-3-4 برنامج الغذاء العالمي
57	3-3-4 المنظمات الدولية والأجنبية الأخرى
61	5- إجمال حول برامج المساعدات في الأراضي الفلسطينية
64	1-5 برامج المساعدات الإنسانية الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة
65	1-1-5 موضوعية المعايير
67	2-1-5 المرونة

- 68 3-1-5 تكاليفها الإدارية وسرعتها في الوصول للمستحق
- 68 4-1-5 توافقها مع قواعد بيانات الفقراء
- 70 2-5 تطوير معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الإنسانية

77 **المراجع**

- 79 قائمة بأسماء المؤسسات والمسؤولين الذين تمت مقابلتهم

## قائمة الجداول

9	عملية الاستهداف حسب برنامج الغذاء العالمي	جدول 1:
10	قرارات وتعديلات الاستهداف	جدول 2:
11	كفاءة الاستهداف في الوصول لمستحقي المساعدات	جدول 3:
26	سلم المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية	جدول 4:
44	الحصة الغذائية للمستفيد خلال الدورة	جدول 5:
44	الحصص الغذائية للمستفيد خلال الدورة (شهرين)	جدول 6:
58	برامج المساعدات الاجتماعية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية	جدول 7:
	الأبعاد المستخدمة في نقاش معايير وآليات الاستهداف في برامج	جدول 8:
68	المساعدات الاجتماعية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية	

## قائمة الأشكال

- شكل 1: التوزيع النسبي للأسر في الأراضي الفلسطينية المحتلة حسب تلقيها للمساعدات وحسب فئة الاستهلاك (مئينات الاستهلاك) 12
- شكل 2: نسبة فقر الاستهلاك في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة 19

## ملخص تنفيذي

### مقدمة

تسعى هذه الدراسة إلى تطوير معايير وآليات الاستهداف الخاصة ببرامج المساعدات الاجتماعية المقدمة للأسر الفقيرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وذلك من خلال مراجعة المعايير والآليات القائمة والمعتمدة في برامج المساعدات المختلفة، والتعرف على الثغرات الموجودة فيها والتي تسمح بوجود نسبة كبيرة من المساعدات التي تصل إلى غير المستحقين، أو استثناء مستحقين من هذه المساعدات.

ولتحقيق أهداف هذه الدراسة تم إتباع المنهجية التالية:

1. مراجعة التجربة العالمية في هذا المجال، وتحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في أنماط الاستهداف المستخدمة.
2. حصر وجمع آليات ومعايير الاستهداف المستخدمة في برامج المساعدات الاجتماعية المقدمة للأسر الفقيرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وذلك من خلال زيارات ميدانية للمؤسسات المقدمة للمساعدات الفردية والأسرية ومن خلال صفحاتها الإلكترونية ومطبوعاتها الخاصة.
3. إجراء مقابلات مع مسؤولين رئيسيين في المؤسسات الأساسية العاملة في مجال تقديم المساعدات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، للتعرف على مواقفهم اتجاه آليات ومعايير الاستهداف.

### الاستهداف وسيلة لزيادة فاعلية برامج المساعدات

يعرف الاستهداف بأنه وسيلة لزيادة فاعلية برنامج المساعدات الاجتماعية من خلال زيادة المنافع التي يحصل عليها الفقراء في ظل موازنة محددة. وتشكل القضايا التالية الرئيسية حوافز وراء عملية الاستهداف: أولها مرتبط بالهدف وهو تعظيم فاعلية برامج تقليص الفقر أو، بشكل أعم، الزيادة في درجة الرفاه الاجتماعي. وثانيها يرتبط بمحددات الموازنات المتعلقة بمكافحة الفقر. وثالثها مرتبط بتكلفة الفرصة البديلة وذلك

من خلال المقايضة بين عدد المستفيدين من التدخل أو البرنامج وقيمة التحويلات، بحيث تتم زيادة حجم التحويلات للأسر المحتاجة على حساب إخراج أو تقليل عدد الأسر غير المحتاجة التي تستفيد من البرنامج.

وتتفق الدراسات التي لخصت خبرة دول عديدة في هذا المجال على أن تحقيق نتائج أفضل يتطلب استخدام منهجيات استهداف متعددة وعدم الاقتصار على منهجية استهداف واحدة. كما أنه لا توجد وسيلة لتجنب جميع أخطاء الاستهداف ولا توجد منطلقات متفق بشأنها للمستويات المقبولة لأخطاء الاستبعاد/ وأخطاء الإدراج في توجيه المعونات، وإنما يكمن التحدي في تقليص أخطاء الإدراج (التسرب) وأخطاء الاستبعاد (نقص التغطية) دون تعريض المستهدفين إلى الخطر.

### آليات استهداف متعددة

توجد خطوتان متتاليتان لتحديد السكان المحتاجين إلى المساعدات، وهما الاستهداف الجغرافي، وتليها خطوة الاستهداف الأسري. يتم في الخطوة الأولى تحديد وحدات إدارية ومناطق اقتصادية ونطاقات اجتماعية معينة ينتشر فيها الفقر بصورة كبيرة. ويتضمن ذلك تحليل الأمن الغذائي، ورصد هشاشة الأوضاع الأمنية والاجتماعية، ورسم خرائط الفقر. وفي الخطوة التالية يجري اعتماد معايير معينة للتمييز بين الأسر المستحقة للمساعدة عن غيرها في هذه المناطق. ويلخص الجدول التالي آليات الاستهداف المختلفة وخصائصها.

وبصورة عامة، تعتبر الطريقة المستخدمة في تحديد الأسر المستحقة للمساعدات مسألة حيوية في مجال الاستهداف. فالطرق الأكثر تكلفة واستنزافاً للوقت غير مجدية في حالات الطوارئ، رغم أنها تسفر عن أخطاء أقل في الاستهداف. ويفضل استخدام طرق للتدخل السريع قد تكون أقل كفاءة في استهداف الأسر في بداية الأزمة ثم تنقيحها لاحقاً. إذ أن الاستهداف عملية مستمرة، وتحتاج إلى ربطها بنظام متابعة وتقييم فعال. كما أن عملية الاستهداف تفرض حضورها في كافة مراحل إعداد وتنفيذ برنامج المساعدات المعني.

## جدول 1: عملية الاستهداف

خطوات الاستهداف	الشرح	جوانب القوة	جوانب الضعف
الاستهداف الجغرافي	تحديد وحدات إدارية ومناطق اقتصادية ونطاقات جغرافية	- تحديد المناطق الأكثر فقراً. - طريقة سريعة وسهلة للاستهداف. - استخدام البيانات المعدة سلفاً.	- كثيراً ما تكون التقييمات السابقة المتعلقة بالسكان لا يعول عليها، وقد تفضي لنتائج خاطئة. - قد تؤدي إلى أخطاء كبيرة في الإدراج أو الإقصاء.
استهداف الأسر والأفراد	تحديد الأفراد والأسر الأكثر حاجة.	- تقليص احتمالات أخطاء الإدراج أو الإقصاء.	- من الصعب التمييز بين المحتاجين وغير المحتاجين في حالات الطوارئ. - يمكن أن تؤدي إلى حالات استياء تؤثر على استمرارية البرامج. - يمكن أن يؤدي إلى إلحاق وصمة بالمتلقي. - يمكن أن تثير صراعات في المجتمع المحلي.
الاستهداف الإداري	يجري اختيار المستفيدين بواسطة وكالات من خارج المجتمع المحلي.	- يمكن أن يكون غير منحاز وشفاف. - يمكن أن يكون فعال في استبعاد غير المستحقين.	- ارتفاع التكاليف الإدارية. - صعوبة وضع معايير ملائمة. - يمكن أن يؤدي إلى إلحاق وصمة بالمتلقي.
الاستهداف المجتمعي	اختيار المستفيدين بمشاركة المجتمع المحلي، مثل رجال الدين، أو الهيئات ذات العلاقة.	- يمكن أن تؤدي إلى خفض التكاليف على المدى الطويل. - المساعدة في بناء قدرات المجتمع المحلي.	- تكاليف مرتفعة في البداية، خاصة أنه يحتاج إلى تدريب ودعوة. - يجب تنفيذ رصد دقيق لمراجعة عدالة قرارات الاستهداف. - من الصعب توحيد معايير الاستهداف في المجتمعات المحلية المختلفة.
الاستهداف الذاتي	عندما نتاح إمكانية الاختيار من برامج مختلفة، مثل الغذاء مقابل العمل أو تبقي مساعدات غذائية رخيصة.	- شفافية الاختيار. - قلة التكاليف.	- يجب أن تكون للمشروعات القدرة على استيعاب كل من يرغب في الاستفادة. - تحليل المعلومات للوصول إلى المشروعات الأفضل للمستفيدين.

المصدر: برنامج الغذاء العالمي- المجلس التنفيذي، 2006. الدورة العادية الأولى 20-23/2006، قضايا السياسات- البند 5 من جدول الأعمال: قضية الاستهداف في حالات الطوارئ. روما.

ويمكن التعبير عن كفاءة الاستهداف في الوصول للمستحقين فعلياً واستثناء غير المستحقين من خلال الشكل التوضيحي التالي:

جدول 2: كفاءة الاستهداف في الوصول لمستحقي المساعدات

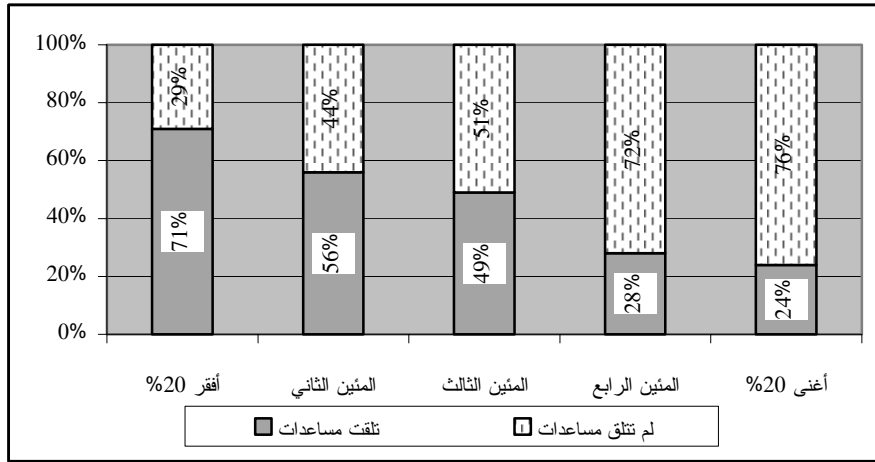
الواقع الفعلي		التصنيف
غير فقراء	فقراء	
2	1	فقراء
التسرب (تغطية غير مستحقين)	استهداف جيد (تغطية مستحقين)	
4	3	غير فقراء
استهداف جيد (استثناء غير مستحقين)	نقص تغطية (استثناء مستحقين)	

وفقاً لهذا الشكل التوضيحي فإن على الاستهداف الجيد تحقيق درجة كبيرة من التوازن في ضمان ضم الفقراء للحصول على الدعم (أو الذين تنطبق عليهم فعلياً شروط الاستحقاق وفقاً لهدف البرنامج المحدد) واستثناء الذين لا تنطبق عليهم شروط الاستحقاق. أي أن تكون النسبة في المربع الأول والرابع أعلى ما يمكن، وفي الوقت نفسه أن تكون نسب الخطأ (المربعين الثاني والثالث) أقل ما يمكن.

#### أخطاء استهداف كبيرة في الأراضي الفلسطينية

عند تطبيق الجدول السابق على الظروف الفلسطينية، أظهرت بعض الدراسات الإشكالات التي تعاني منها آليات الاستهداف المعمول بها في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ومن ضمن هذه الدراسات دراسة مشتركة لبرنامج الغذاء العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) (2008). فقد أظهرت هذه الدراسة، التي بنيت على مسح أسري واسع، أن 24% من المئين الأغني (أغنى 20% من الأسر حسب الاستهلاك) يتلقون مساعدات. وأظهرت بالمقابل، أن 29% من المئين الأفقر لا يتلقون مساعدات (أنظر شكل 1).

شكل 1: التوزيع النسبي للأسر في الأراضي الفلسطينية المحتلة حسب تلقيها للمساعدات وحسب فئة الاستهلاك (مئينيات الاستهلاك)



المصدر:

World Food Program (WFP), The UN Food and Agriculture Organization (FAO) and UNRWA, (2008). Joint Rapid Food Security Survey in the Occupied Palestinian Territory, May 2008. Jerusalem.

تتفق البيانات السابقة مع بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حيث تم رصد نسب خطأ كبيرة في برامج المساعدات الإنسانية الإغاثية المقدمة للأفراد والأسر في الأراضي الفلسطينية المحتلة. إذ بلغت نسبة التسرب (leakage) 56.6%، في حين بلغت نسبة نقص التغطية (under-coverage) 28.6% في العام 2006 (أنظر ماس: المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 11، 2008).

#### معايير وآليات الاستهداف في الأراضي الفلسطينية

تفتقر الأراضي الفلسطينية إلى وجود شبكة أمان اجتماعية فعالة، أو مبنية وفق توجهات سياسية واضحة، فهي حتى الآن أقرب إلى الارتجال، ومرهونة بالتمويل المتوفر، والذي في معظمه خارجي. وتعمل في مجال تقديم المساعدات الاجتماعية للأسر الفقيرة في الأراضي الفلسطينية ثلاثة أنواع من المؤسسات هي: مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والمؤسسات غير الحكومية الفلسطينية، والمؤسسات الدولية أو الأجنبية.

ومن الإنصاف التأكيد على أن المؤسسات المختلفة العاملة في هذا المجال تجهد على مراجعة برامجها وتطويرها، خاصة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. حيث تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية، حالياً، بتطوير برامجها، بالمشاركة مع المؤسسات الدولية ذات العلاقة.

تشمل برامج المساعدات الإنسانية المعمول بها في الأراضي الفلسطينية المحتلة أشكالاً مختلفة من آليات الاستهداف، لكن الآلية الأهم هي الاستهداف الإداري، حيث تحدد المؤسسة التي تنفذ البرنامج (وعادة بالتوافق مع الممول) المعايير وآليات الوصول إلى المستحق، والتدقيق والمراجعة الدورية لاستحقاقه المساعدة. وتلجأ بعض المؤسسات إلى تدعيم ذلك بآلية الاستهداف المجتمعي، من خلال إشراك المجتمع المحلي في تحديد المعايير أو في ترشيح المستفيدين وتقييم درجة استحقاقهم، مثل برنامج المساعدة الطارئة في المناطق الحضرية، أو برامج لجان الزكاة.

ويُلخص الجدول التالي معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الرئيسية المعمول بها في الأراضي الفلسطينية.

جدول 3: برامج المساعدات الاجتماعية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية

نقاط إيجابية	الإشكاليات	معايير وآليات الاستهداف	البرنامج
مرونتها، ورخص تكاليفها.	معايير نوعية، تخضع لتقديرات الباحث الميداني، من الصعب الاعتماد عليها لتبرير استثناء أسر معينة لصالح أخرى، خاصة وأن برامج المساعدة لا تستطيع تغطية كل الفقراء، فهي محكومة بميزانية محددة.	دراسة الحالة. حالات الفقر المزمن والمهمشة اجتماعياً، كأن يكون مقدم الطلب يتيماً قاصراً أو مسناً لا يستطيع العمل أو ليس له دخل مريضاً عاجزاً عن إعالة أسرته ولا تقل نسبة العجز عنده عن 50%، أو امرأة أرملة أو مطلقة أو مهجورة أو عانس تجاوزت سن الأربعين ولا دخل لها ولا قدرة على الكسب لإعالة أسرتها، أو رب أسرة مسجوناً مع التأكد بواسطة البحث الميداني الذي تقوم به الوزارة أن لا دخل للأسرة ولا قدرة لها على إعالة نفسها.	برنامج مساعدات الأسر الفقيرة (برنامج الحالات الصعبة) Hardship Cases وزارة الشؤون الاجتماعية

نقاط إيجابية	الإشكاليات	معايير وآليات الاستهداف	البرنامج
<ul style="list-style-type: none"> <li>- موضوعية</li> <li>- لديها قدرة على تصنيف الفقراء وفق مواردهم ودرجة فقرهم.</li> <li>- أنجز، في سياق هذا البرنامج، قاعدة بيانات مهمة (150 ألف أسرة)، وهذا يخفف من التكاليف المستقبلية لتطويره.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- التكلفة المالية.</li> <li>- معادلة رياضية صماء، قليلة المرونة.</li> <li>- طاقم مهني كبير.</li> <li>- تحتاج إلى وقت طويل نسبياً.</li> </ul>	<p>معايير وآليات الاستهداف</p> <p>تُعطي الأولوية في هذا المشروع إلى الأسر</p> <p>وزارة الشؤون الاجتماعية معدومة الدخل، أو ذات دخل اقتصادي متدني، على أن تكون من أفقر 10% من الأسر الفلسطينية.</p>	<p>البرنامج</p> <p>برنامج الحماية الاجتماعية SSNRP</p>
<p>مثل البرنامج السابق، ويضاف إلى ذلك أن الفلسفة التي يقوم عليها هذا البرنامج تأخذ بعين الاعتبار التفاوت في مجتمع الفقراء، واستخدام الموارد المتاحة للأسر الفقيرة.</p>	<p>مثل البرنامج السابق.</p>	<p>يستهدف البرنامج الأسر التي تعاني من الفقر الشديد، والتي تنطبق عليها معايير معينة مثل: فقير جداً، غير عامل، لا يوجد معيل، معوقين، وما إلى ذلك. ويقوم المرشح للاستفادة من الفئات السابقة بتعبئة كرت الفقر Poverty Card، وهو أداة مكونة من 10 فقرات تحدد أهلية المتقدم للحصول على المساعدة من البرنامج. تطبيق المعادلة الرياضية PMTF</p>	<p>مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد DEEP</p> <p>يدار حالياً من قبل UNDP ولاحقاً سينقل إلى وزارة الشؤون الاجتماعية</p>
<p>مبنية على مشاركة المجتمع المحلي، وهي واضحة تماماً فيما يتعلق بكفالة الأيتام، لكن كفاءة الاستهداف تتراجع عندما يتعلق الأمر بالأسر الفقيرة، خاصة وأنها تفتقد إلى قاعدة بيانات ثابتة.</p>	<p>معايير نوعية، خاضعة لتقديرات اللجان المسندة، وتقديرات العاملين الاجتماعيين.</p> <p>أخطاء كبيرة (نسب خطأ كبيرة في التضمين أو التسرب)</p>	<p>فقدان المعيل (الأب)؛ وهذا هو الشرط الوحيد لبرنامج الأيتام.</p> <p>2 - الوضع الاقتصادي الصعب؛ أي الوضع الذي يعجز فيه معيل الأسرة (الذكر) عن توفير دخل عجزاً كلياً أو جزئياً، بصورة دائمة أو مؤقتة، أو الوضع الذي يميز الأسر كثيرة الأولاد والتي تقرّر اللجنة، بالاستعانة بمندوبيها، أن مستوى دخلها أقل بكثير من مستوى دخل معظم الأسر المشابهة.</p>	<p>صندوق الزكاة ولجان الزكاة</p>
<p>مرنة وقليلة التكلفة.</p>	<p>معايير نوعية، تتسبب في الكثير من الأخطاء (نسب خطأ كبيرة في التضمين أو التسرب).</p>	<p>افتقاد الأسرة اللاجئة لذكر بالغ بين سن 18-60 وقادر صحياً على توفير دخل للأسرة وبغض النظر عن الحالة العملية (عامل أو عاطل عن العمل)، وأن لا يتجاوز دخل الأسرة من جميع المصادر ثلثي أدنى راتب لموظف في وكالة الغوث في منطقة سكن الأسرة وله نفس عدد المعالين.</p> <p>ويجري حالياً الانتقال إلى برنامج الاستهداف المبني على المعادلة الرياضية PMTF</p>	<p>برنامج رعاية الأسر الفقيرة أو المحرومة (العسر الشديد) (Hardship Cases) الأونروا</p>

نقاط إيجابية	الإشكاليات	معايير وآليات الاستهداف	البرنامج
إشراك المجتمع المحلي.	يشكو البرنامج من ضعف مصداقية المجتمع المحلي. برنامج الاستهداف الجديد مكلف، ويحتاج إلى طاقم مدرب، وعدده كبير. تحتاج وقت طويل.	البرنامج الجديد يستخدم المعادلة الرياضية PMTF، بينما تستخدم البرامج الأخرى معايير نوعية، ويركز على الاستهداف المجتمعي.	برامج برنامج الغذاء العالمي يقدم برامج مساعدات غذائية من خلال وزارات ومؤسسات مختلفة. ويقدم حالياً برنامج الكوبونات الغذائية في المناطق الحضرية.

اعتمدت هذه الدراسة، في نقاش معايير وآليات الاستهداف المعمول بها في برامج المساعدات القائمة في الأراضي الفلسطينية، على الأبعاد التالية:

- ✧ موضوعية المعايير المستخدمة، وتحديدًا اتصافها بالشمولية والاقتصار، أي أنها قادرة على ترتيب مستحقي المساعدة وفق درجة الأولوية في الحصول على المساعدة. وفي الوقت نفسه تسمح بحد أدنى (مقبول) من تسرب المساعدات، أي وصولها إلى غير المستحقين، وتغطيتها للفئة المستهدفة بنسبة مقبولة أيضاً.
- ✧ درجة المرونة التي تتمتع بها هذه المعايير والآليات، بمعنى قابليتها للمراجعة والتحسين وفق طرق علمية. كذلك إعطاء الباحث الميداني هامشاً للتدخل في تحديد المستفيد، خاصة فيما يتعلق بالأسر القريبة من الخط المحدد في البرنامج.
- ✧ توافقها مع قواعد بيانات الفقراء المتوفرة في الأراضي الفلسطينية.
- ✧ تكاليفها الإدارية، وقدرتها على الوصول للمستحق في الوقت المناسب.

يعرض الجدول التالي خلاصة تقييم معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الإنسانية المقدمة للأسر الفقيرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

اعتمدت الدراسة على ملخص تقييم برامج المساعدات الإنسانية للأسر الفقيرة في الأراضي الفلسطينية، هذا لصياغة مقترحات محددة لتطوير معايير وآليات الاستهداف.

جدول 4: خلاصة تقييم معايير وآليات الاستهداف  
في برامج المساعدات الاجتماعية الرئيسية

البرنامج	موضوعية المعايير المستخدمة (الشمولية والاقتصار)	درجة المرونة	الوقت والتكاليف للوصول للمستحق	توافقها مع قواعد بيانات الفقراء المتوفرة
برنامج مساعدات الأسر الفقيرة (برنامج الحالات الصعبة) Hardship Cases وزارة الشؤون الاجتماعية	ضعيفة	مرنة	وقت أقل، وتكلفة إدارية قليلة نسبياً.	قاعدة بيانات حسب الحاجة: لا تساعد على التخطيط.
برنامج الحماية الاجتماعية SSNRP وزارة الشؤون الاجتماعية	جيدة	قليلة المرونة نسبياً، فهي خاضعة لنتائج معادلة رقمية، لكنها قابلة للمراجعة الدورية.	تكلفة إدارية كبيرة، وتحتاج وقت طويل.	قاعدة بيانات ممتازة. تتضمن مؤشرات قادرة على تمييز الفقراء حسب أبعاد مفيدة للتخطيط.
مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد DEEP حالياً يدار من قبل UNDP ولاحقاً سينقل لوزارة الشؤون الاجتماعية	جيدة	قليلة المرونة	تكلفة إدارية كبيرة، وتحتاج وقت طويل.	قاعدة بيانات ممتازة.
صندوق الزكاة ولجان الزكاة	ضعيفة	مرنة.	تكلفة قليلة.	لا توجد قاعدة بيانات ثابتة.
برنامج رعاية الأسر الفقيرة أو المحرومة (العسر الشديد) (Hardship Cases) الأونروا	السابق: ضعيفة. الجديد: جيدة.	السابق: مرنة. الاستهداف الجديد مرونته أقل.	النظام القديم تكلفته قليلة نسبياً، ويمكن من الوصول للمستحق بسرعة. النظام الجديد ذو تكلفة إدارية مرتفعة، ويتطلب وقت طويل للوصول للمستحق.	البرنامج القديم: قاعدة بيانات حسب الحاجة. البرنامج الجديد: يسعى إلى بناء قاعدة بيانات فعالة.

## تطوير معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الإنسانية

تفرض الحالة الفلسطينية توفير معايير استهداف ملائمة لبرامج مساعدة تتسم بالمرونة، من حيث نسبة تغطيتها للفئات المستهدفة، ومن حيث التنوع في البرامج التي تلائم الخصائص المختلفة لهذه الفئات. فعلى سبيل المثال على مقدمي المساعدات أن يقرروا نسبة تغطية الفقراء التي يهدفون إليها، وأي فقراء سوف يستهدفون، وهل هذا البرنامج يهدف إلى تخفيف فقر الفئات المستهدفة أم إخراجها من دائرة الفقر، وكيف يمكن الاستجابة للتغيرات السريعة في الواقع الفلسطيني، مثل الارتفاع السريع والكبير في معدلات البطالة، نتيجة إغلاق سوق العمل أمام العاملين الفلسطينيين، أو الحصار على جميع أو بعض مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، أو تدمير واسع لمصادر رزق الفلسطينيين (مصادرة الأرض أو عزلها، تدمير مزارعات، وتدمير ورشهم، ... الخ). إذ أن الواقع السياسي والاقتصادي في الأراضي الفلسطينية سريع التغير، ويترتب عليه تغيير دائم ومفاجئ في حجم الفقر، وفي خصائصه.

وتشكل خاصية المرونة محددًا رئيسيًا في اختيار المعايير والآليات المناسبة لاستهداف الفئات الفقيرة. بالإضافة إلى مجموعة أخرى من المحددات، والمتمثلة في شموليتها واقتصرها. أي كفاءتها في تحديد من يستحق المساعدة. والمقصود بشموليتها، أنها تشمل جميع الفقراء، أو جميع الفقراء الذين تنطبق عليهم شروط الاستحقاق في حالة استهداف فئة معينة من الفقراء (أفقر 10%، أو أفقر 20% على سبيل المثال). ونعني باقتصرها أن عليها أن تستثني غير الفقراء.

وتراعي اقتراحات هذه الدراسة لتطوير معايير الاستهداف الاعتبارية التالية:

✧ البناء على ما هو قائم، والاستفادة القصوى منه. فالمعايير القائمة، وآليات الاستهداف المستخدمة حاليًا تتضمن الخبرة المتراكمة للمؤسسات العاملة في هذا المجال. خاصة وأن هذه المؤسسات تسعى إلى تطوير عملها، ولديها تصوراتها لاتجاهات التطوير هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن لدى هذه المؤسسات بنية مؤسسية (موظفين، قواعد بيانات وتوثيق، ومعايير وأنظمة) ليس من السهل تجاوزها، بل هي البنية التي ستحمل المشروع الجديد أيضًا.

✧ التمويل. إن جميع برامج المساعدات الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة تعتمد على التمويل الخارجي. فالبرامج الرئيسية لدى وزارة الشؤون الاجتماعية ممولة من قبل الاتحاد الأوروبي أو البنك الدولي. وتشارك الجهات الممولة، بنشاط، في تصميم البرامج، بما في ذلك معايير الاستحقاق وآلياته. كما أن برامج الأونروا لا تعتمد على المصادر المحلية، فتمويل الأونروا بكامله خارجي. وكذلك الحال بالنسبة لبرامج المنظمات غير الحكومية، فهذه المنظمات قنوات صرف لمساعدات الجهات الداعمة الخارجية، وفي العادة تجد نفسها مضطرة إلى التوافق مع الجهات الممولة على الكثير من تفاصيل البرامج، بما فيها الجهة المستفيدة ومعايير وآليات الاستفادة. واعتماد برامج المساعدات على التمويل الخارجي يجعلها حساسة لحجم التمويل ووتيرة تدفقه، والاشتراطات المرافقة له. وعليه فإن المطلوب من هذه البرامج مراعاة حالة غياب استقرار التمويل. أي أن تكون لديها القدرة على الاستجابة السريعة للتغير في التمويل، وأن تكون المعايير المستخدمة تسمح بمثل هذه الاستجابة.

✧ مراعاة حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي. والأثر المباشر لذلك يتمثل في التغير المفاجئ والكبير في أعداد الفقراء وخصائصهم، وفي توليد احتياجات طارئة من الصعب التنبؤ بها. أي أن عملية التخطيط لمواجهة حالة الفقر في الأراضي الفلسطينية تتسم بصعوبة بالغة، وهي تفتقر إلى القدرة على رصد الواقع المتغير، أو التنبؤ باتجاهات تطوره ووتيرتها، أو حصر العوامل المولدة للفقر، وافتقاد القدرة على التأثير فيها. لذلك تبقى مشاريع المساعدات الاجتماعية والاعاثة مبنية على أرضية متحركة، والمطلوب منها الاستجابة لهذا الواقع.

✧ الفصل بين برامج الأسرى وأسر الشهداء والجرحى من جهة وبرامج المساعدات الاجتماعية والإنسانية. فهذه الفئات تستحق اعترافاً من المجتمع الفلسطيني بحقوقها الخاصة، والتي يعبر عن جزء منها مالياً. وعليه فمبررات الحقوق التي يجب أن تمتع بها تختلف جذرياً عن المبررات التي تساق لتبرير مساعدات الفئات الفقيرة والمهمشة. باختصار ما يُدفع لهذه الفئات استحقاق نضالي ولا يجوز خلطها مع المساعدات الاجتماعية.

## معايير واحدة وآليات استهداف متعددة

وبناء على الاعتبارات السابقة تقترح هذه الورقة أن يجري بناء قاعدة بيانات موحدة مبنية على معايير واحدة منسجمة مع المعادلة الرياضية للفقر في الأراضي الفلسطينية المحتلة، من خلال الدمج ما بين المؤشرات المصاغة في نماذج طلبات المساعدة الجديدة التي بلورتها كل من الأونروا، ووزارة الشؤون الاجتماعية في برنامجي الحماية الاجتماعية وتمكين الأسر الفقيرة، وبرنامج الغذاء العالمي في برنامج المساعدات الطارئة في المناطق الحضرية. بحيث تستند إليها البرامج المختلفة في تصميم مشاريعها، وتحديد الفئة المستهدفة.

لذا فإن العنوان العريض لهذا المقترح هو توحيد المعايير في البرامج المختلفة، وفي الوقت ذاته التنوع في البرامج لجهة الفئات الفقيرة التي تستهدفها، أو الأهداف المحددة التي تسعى إليها.

الخطوة الأولى المطلوبة في هذا المجال تتمثل في بناء قاعدة بيانات موحدة للأسر الفقيرة. وهذا يعني استخدام معايير غنية، لديها القدرة على تحديد مجتمع الفقراء (الأسر الفقيرة)، وقادرة على تميط الأسر الفقيرة بما يخدم تصميم برامج مناسبة للفئات المختلفة، ومنسجمة مع أهداف هذه البرامج.

لقد قطعت المؤسسات العاملة في هذا المجال في الأراضي الفلسطينية المحتلة شوطاً مهماً على هذا الصعيد. من حيث بناء قواعد بيانات متفرقة، أو تدريب العاملين، أو القيام بالحملات الإعلامية المناسبة في هذا المجال. أي أن جزءاً كبيراً من تكاليف القيام بذلك جرى تغطيته سلفاً، والمطلوب متابعة ذلك بدلاً من القطع معه وتحميل موازنات برامج المساعدات أعباء مالية إضافية.

وتتمتع معايير الاستحقاق وفق الفقر (المعادلة الرياضية) بخاصية القدرة على التمييز متعدد الاتجاهات للفقراء. فهي تشمل العوامل التي لها تأثير في تحديد استهلاك وإنفاق الأسرة الفلسطينية. ويجري التأكد من ذلك من خلال تحليل الانحدار، بحيث تشمل قائمة

المعايير تلك العوامل التي معاملاتها دالة إحصائياً. ويجري تحديث هذه المعايير بناء على نتائج مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية، بما في ذلك تقليص عدد المؤشرات المستخدمة أو زيادتها، وكذلك قياس وزنها في سلم تحديد أولويات الاستفادة.

ويمكن استخدام هذه المعايير في تصنيف الفقراء حسب بعدين رئيسيين مهمين في تصميم البرامج المناسبة للتخفيف من الفقر أو مكافحته. البعد الأول حسب درجة احتياج الأسرة، أو شدة فقرها، وهذا يسمح بتحديد درجات الاستحقاق التي سيجري تغطيتها في البرنامج، مثلاً تغطية الذين حصلوا على درجة استحقاق معينة. وفي حالة التغير في الموارد المتاحة، مثلاً، يجري تغيير الدرجة المستهدفة. ويتمثل البعد الثاني في إمكانية استخدامها في ترميز الأسر حسب الموارد المتاحة لها، وبالتالي تحديد أولوياتها واحتياجاتها، وتصميم برامج مناسبة لها.

وتشمل المعايير المستخدمة في برنامج الحماية الاجتماعية معلومات مفصلة حول أفراد الأسرة، وخصائصهم الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية. وتفاصيل حول خواص المسكن ومقننياته. ومستوى المعيشة والوضع الاقتصادي للأسرة، ومصادر دخلها، والمساعدات التي تتلقاها.

وبصورة عامة فإن بناء قاعدة بيانات حول الأسر الفقيرة وفق المعلومات السابقة يوفر أرضية ملائمة وصالحة للاستخدام في البرامج المختلفة، ويساهم في توزيع هذه البرامج منطقياً، وحسب الفئات المختلفة للفقراء، بما يساهم في تعزيز كفاءة هذه البرامج في استهداف الفقر أو التخفيف منه.

وتحمل المساطر الرقمية، التي تستخدم في وضع حد فاصل بين المستحق وغير المستحق، عيباً مهماً، وهو وجود مساحة رمادية حول الحد الفاصل. أي أن وجود حد فاصل قطعي لا بد وان يترافق مع بعض الأخطاء من حيث أي استثناء أسر مستحقة للمساعدة، أو شمول أسر غير مستحقة للمساعدة. ويمكن التخفيف من الطابع الرقمي الجاف لمعادلة تحديد المستحق من خلال إضفاء مرونة عليها باتجاهين: إعطاء هامش

للباحث الميداني، وإعطاء تقييمه نسبة من درجات سلم قياس حاجة الأسرة للمساعدة. وكذلك بلورة آلية لاعتراض الأسرة على قرار استحقاقها للمساعدة، وإعادة تقييم استحقاقها للمساعدة. ويمكن تطوير المتابعة وحق الاعتراض من خلال إشراك الهيئات المحلية، بطريقة ما، في تقييم احتياج الأسرة. وربما يساهم إعطاء هذه الهيئات دوراً في مرحلة تقديم الطلبات، ومرحلة الاعتراض، في تحسين آليات الاستهداف. أي الدمج ما بين الاستهداف الإداري وآليات التدقيق الإدارية، والاستهداف المجتمعي، وإشراك المجتمع المحلي في ذلك. رغم الشكوك التي يثيرها العاملون في تقديم المساعدات الإنسانية حول مصداقية ممثلي المجتمع المحلي في هذا المجال.

وفي السياق ذاته، فإن قاعدة البيانات المبنية وفق مؤشرات الفقر توفر أرضية لتصميم برامج متعددة وفق معايير مناسبة للهدف المحدد للبرنامج. وهذا يفترض تحديد واضح لهدف البرامج: الخروج من الفقر، أو التخفيف منه، أو تقديم مساعدات إغاثية، أو مساعدة الأسر الفقيرة على تنمية مواردها، واستخدام مواردها. ويمكن أن تستخدم هذه البرامج آليات استهداف متباينة تتلاءم ومتطلبات البرنامج، أو أن تدمج ما بين الاستهداف الإداري والاستهداف المجتمعي (التكامل ما بين معايير وآليات عمل المؤسسة وتقييمات المجتمع المحلي).

أخيراً، فإن نجاح آليات الاستهداف والبرامج والتدخلات التي تعتمدها يرتبط أيضاً بضرورة توفير نظام متابعة وتقييم، حيث يتطلب تقليص أخطاء الاستهداف تضمين برامج التدخل للتعلم والمتابعة والتقييم من أجل تحسين كفاءتها وفعاليتها من جهة، كما أنه يساعد على المراجعة الدورية والمستمرة للحالات المستفيدة واستمرارية أو عدم استمرارية استحقاقها للمساعدة.

## 1- المقدمة

ترك غياب دولة فلسطينية، وخضوع المجتمع الفلسطيني لاحتلال مديد، أثره في ضعف البنية المؤسساتية العامة للحماية الاجتماعية، وجعل من هدف آليات التكيف الاجتماعي الصمود، وفي أفضل الأحوال توفير بيئة داعمة للصمود والمقاومة. وحملت مرحلة ما بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية إرث المرحلة السابقة. وفي الوقت نفسه، كان عليها مواجهة مهمات بناء وتطوير نظام الحماية الاجتماعية وشبكة الأمان الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية في ظل استمرار حضور الاحتلال المباشر وغير المباشر في مختلف نواحي حياة الفلسطينيين. تسببت الأزمات السياسية والاقتصادية التي عصفت بالأراضي الفلسطينية، وبخاصة بعد عام 2000، في مضاعفة الحاجات المجتمعية وزيادة الأعباء على المؤسسات العاملة في مجالات الرعاية الاجتماعية، وهذا ما أضعف من إمكانية قيام شبكات الحماية والرعاية الاجتماعية بواجباتها في مجال الإغاثة.

لقد حولت إجراءات الاحتلال الإسرائيلي الأراضي الفلسطينية إلى مناطق منكوبة، بمعنى العجز عن تلبية الاحتياجات الأساسية دون مساعدات خارجية إغاثية، ولهذه الإجراءات آثارها السلبية بعيدة المدى على الأسرة الفلسطينية وعلى المجتمع الفلسطيني. خاصة وأنها استهدفت بشكل مباشر مصادر رزق الفلسطينيين، من خلال تدمير مشاريعهم الاقتصادية، وتخريبها، وتخريب البنية التحتية، وإفقاد الأراضي الفلسطينية للنقطة الاستثمارية، وتسببها في استنفاد جزء هام من ثروة الأسر الفلسطينية ومدخراتها، وحرمان عدد كبير من الأسر من مساكنهم، وهو ما انعكس في زيادة كبيرة في معدلات الفقر والبطالة. وترافق ذلك مع خسائر بشرية كبيرة، تركز معظمها بين الفئات العمرية المنتجة، والتسبب في حجم إصابات كبير يفوق قدرة مؤسسات المجتمع على استيعابها، وترك أعداد كبيرة من الإعاقات المختلفة التي لها كلفة اجتماعية كبيرة على المدى البعيد. ولكل هذه التطورات آثارها المباشرة على برامج المساعدات الاجتماعية، بحيث تعاضم الطلب عليها، وأصبح هدف تغطية الفئات المستحقة

للمساعدات بعيد المنال، وتحول اهتمام الجهات العاملة في هذا المجال إلى إيجاد آليات ومعايير لاختيار الأكثر استحقاقاً من بين المستحقين.

لا شك أن من أهم التحديات التي تواجه المجتمع الفلسطينية حالياً، تتعلق بالفقر والبطالة، حيث تضاعفت نسبتها بسبب الإجراءات الإسرائيلية العدوانية خلال الانتفاضة. وفي هذا السياق فإن تمكين قطاع الحماية الاجتماعية سيسهم بشكل مزدوج في التخفيف من الفقر والبطالة على المدى القريب ومكافحتها في المدى المتوسط والبعيد.

وتتناول هذه الدراسة واقع آليات الاستهداف للمساعدات الاجتماعية التي تقدمها الجهات المختلفة في الأراضي الفلسطينية للفقراء: سواء المساعدات الحكومية أو غير الحكومية المحلية أو المساعدات التي تقدمها المؤسسات الدولية. وتهدف الدراسة إلى التعرف على آليات الاستهداف القائمة والمعتمدة من قبل هذه الجهات، والتعرف على الثغرات الموجودة فيها والتي تسمح بوجود نسبة كبيرة من المساعدات التي تصل إلى غير المستحقين، أو استثناء مستحقين من هذه المساعدات. فقد أشار تقرير الفقر في فلسطين 2006 إلى أن نسبة التسرب قد بلغت 56.6%، كذلك بلغت نسبة نقص التغطية 28.6%. وهو ما يشير إلى أن نسبة كبيرة من المساعدات المقدمة لا تصل إلى مستحقيها ونسبة كبيرة من المستحقين لا تصلهم مساعدات، وهو ما يشير إلى خلل واضح في آليات الاستهداف بصورة أساسية.

ويمثل التسرب (leakage) ونقص التغطية للفئات المحتاجة (under-coverage) المؤشرين الأكثر أهمية لقياس كفاءة أداء آليات ومعايير استهداف برامج المساعدات الاجتماعية. ويمثل التسرب الخطأ الأول في هذا المجال، ويتم احتسابه من خلال قسمة عدد الأفراد غير المحتاجين الذين يتلقون المساعدات على العدد الإجمالي للأفراد الذين تلقوا المساعدات. أما الخطأ الثاني فهو نقص التغطية للفئات المحتاجة، والذي يعني نسبة الأفراد الفقراء الذين لا يتلقون مساعدة من مجموع الفقراء.

وبشكل عام ستعمد الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- ✧ مسح آليات الاستهداف المعمول بها لدى الجهات المقدمة للمساعدات الفردية في الأراضي الفلسطينية، والتعرف على معايير الاستهداف المعتمدة من قبل هذه الجهات.
- ✧ تنميط هذه الآليات وفحص مدى فاعلية كل منها.
- ✧ تقديم مقترح لتطوير هذه الآليات من خلال وضع معايير وآلية للاستهداف تتلاءم مع الواقع الفلسطيني.

وستغطي الدراسة المواضيع التالية:

- ✧ عرض عام لواقع الفقر والمساعدات الاغاثية المقدمة للفقراء في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، بالتركيز على نسبة المساعدات التي تسربت إلى غير مستحقيها (التسرب)، ونسبة الفقراء الذين لم تصلهم المساعدات (نقص التغطية).
- ✧ عرض آليات ومعايير الاستهداف المعمول بها في الأراضي الفلسطينية من مختلف الجهات، والتعرف على مواقف أطراف رئيسية من مقدمي المساعدات حول هذه الآليات والمعايير.
- ✧ تحليل آليات ومعايير الاستهداف بما يتضمن الكشف عن نقاط القوة والضعف فيها.
- ✧ اقتراحات وتوصيات لتطوير آليات ومعايير الاستهداف بما يتلاءم مع الواقع الفلسطيني.

سيتم تحقيق أهداف هذه الدراسة من خلال المنهجية التالية:

- ✧ مراجعة الأدبيات ذات العلاقة.
- ✧ حصر وجمع آليات ومعايير الاستهداف من خلال زيارات ميدانية للمؤسسات المقدمة للمساعدات الفردية ومن خلال صفحاتها الإلكترونية ومطبوعاتها الخاصة.
- ✧ إجراء مقابلات مع مسئولين رئيسيين في المؤسسات الرئيسية العاملة في مجال تقديم المساعدات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، للتعرف على مواقفهم اتجاه آليات ومعايير الاستهداف.



## 2- الإطار النظري ومراجعة الأدبيات

عالجت الكثير من الدراسات موضوع الاستهداف من حيث الأهمية والمناهج والتأثير، من ضمنها دراسة واسعة للبنك الدولي، غطت 122 تدخل في 48 دولة، واستندت في تحليلها إلى البيانات والمعلومات التي جمعتها عن هذه التدخلات ( World Bank, 2004). وقد عرفت تلك الدراسة الاستهداف بأنه وسيلة لزيادة فاعلية أي برنامج من خلال زيادة المنافع التي يحصل عليها الفقراء في ظل موازنة محددة. وحددت هذه الدراسة الحوافز وراء الاستهداف في ثلاثة قضايا رئيسية: أولها مرتبط بالهدف وهو تعظيم فاعلية الحد من الفقر أو، بشكل أعم، الزيادة في درجة الرفاه الاجتماعي. وثانيها يرتبط بمحددات الموازنات المرتبطة بمكافحة الفقر. وثالثها مرتبط بتكلفة الفرصة البديلة وذلك من خلال المقايضة بين عدد المستفيدين من التدخل أو البرنامج وقيمة التحويلات، بحيث تتم زيادة حجم التحويلات للأسر المحتاجة على حساب إخراج أو تقليل عدد الأسر غير المحتاجة التي تستفيد من البرنامج.

كذلك، يمكن أن يكون إخراج بعض الأسر ليس بالضرورة من أجل زيادة حجم المساعدات أو التحويلات التي تقدم للأسر المتبقية داخل البرنامج، وإنما لإدخال أسر محتاجة إلى البرنامج بدل الأسر الأقل حاجة أو غير المحتاجة التي خرجت منه.

وبشكل عام، خلصت دراسة البنك الدولي هذه، إلى أن عملية الاستهداف هي وسيلة لتحقيق الغاية النهائية المتمثلة في التخفيف من الفقر، وحددت تلك الدراسة استنتاجات رئيسية حول منهجيات الاستهداف المختلفة بناء على مراجعة البرامج التي شملتها الدراسة ومدى فاعليتها، وكانت هذه الاستنتاجات على النحو التالي:

✧ قد ينجح الاستهداف ويحقق نتائج إيجابية، فقد بينت مراجعة البرامج في الدول التي شملتها الدراسة أن البرامج الوسيطة (أي التي طورت معايير وآليات استهداف

موضوعية) وفرت موارد إضافية بنسبة 25% للفقراء مقارنة مع ما قد ينتج عن تخصيص المساعدات بشكل عشوائي.

✧ لكن الدراسة رأت أيضا بأن الاستهداف لا ينجح في كل الحالات، حيث أن 25% من الحالات كان أثر الاستهداف فيها سلبي ولو تركت للاختيار العشوائي لحققت نتائج أفضل.

✧ وخلصت الدراسة أيضا، إلى أنه لا يمكن وضع نموذج مثالي ينطبق على كل الدول أو على كافة أنواع البرامج والتدخلات، حيث أن لكل مكان ظروفه وبيئته الخاصة التي تؤثر في شكل آليات وأدوات الاستهداف الممكن استخدامها، كما أن لكل برنامج طبيعته المختلفة وقد ينجح مع بعضها منهجية استهداف لا تنجح مع غيرها والعكس صحيح.

✧ كذلك، وبعد أن قامت الدراسة بعمل تصنيف لمناهج الاستهداف وفقا للنتائج التي تحققت منها في الدول المختلفة التي شملتها الدراسة، إلا أن الدراسة نفسها تعترف بضعف هذا التصنيف وعدم القدرة على تعميمه بسبب عدم أخذه بعين الاعتبار عاملين رئيسيين هما التكلفة والجدوى المرتبطة بكل من هذه المنهجيات.

✧ وأخيرا، خلصت الدراسة إلى أن التنفيذ من العوامل الأساسية المؤثرة في النتائج والمخرجات، حيث استنتجت أن البيئة العامة المتوفرة في دولة معينة تفسر جزءا مهما من تحقيق أو عدم تحقيق منهجية الاستهداف للنتائج المرجوة. ومن ضمن العوامل التي تشملها هذه البيئة العامة مستوى الدخل للدولة وارتباط ذلك بقدرة الدولة على التنفيذ، ومدى وجود آليات المحاسبة، ودرجة اللامساواة في الدولة.

وبشكل عام، خلصت دراسة البنك الدولي هذه إلى أن تحقيق نتائج أفضل يتطلب استخدام منهجيات استهداف متعددة وعدم الاقتصار على منهجية استهداف واحدة. وأكدت بحق على أن تطوير وتحسين مخرجات وفاعلية أية برامج أو تدخلات عبر تطوير آليات ومنهجيات الاستهداف تحتاج إلى الإجابة على مجموعة من الأسئلة وهي على النحو التالي:

- ✧ هل هناك تغييرات إدارية بسيطة من شأنها تحسين أداء الاستهداف؟ وهل تكلفة هذه التغييرات مقبولة ومناسبة؟
- ✧ ما هي التغييرات الإدارية اللازمة لتقليل التكاليف المحتملة نتيجة لتغيير منهجية الاستهداف؟
- ✧ كيف يمكن تحسين إدارة البرامج سواء عبر تخفيض التكاليف أو عبر تحسين أداء ونوعية البرامج؟ وهل تكلفة هذا التغيير مقبولة ومناسبة؟
- ✧ هل بالإمكان استخدام آليات الاستهداف في برامج أخرى غير المستخدمة فيها؟ ولماذا لا تستخدم تلك البرامج هذه الآليات؟ وهل يمكن أن يكون البرنامج أفضل باستخدام آليات استهداف أخرى؟
- ✧ هل الأسس الفنية والعلمية المعتمدة تتسجم مع التجارب الدولية الناجحة؟
- ✧ هل يتوفر نظام للمتابعة والتقييم؟ وما مدى فاعلية ونجاعة هذا البرنامج؟

وفي السياق نفسه، ناقش المجلس التنفيذي لبرنامج الغذاء العالمي في دورته العادية الأولى (20-23/2006) قضية الاستهداف في حالات الطوارئ (برنامج الغذاء العالمي، 2006) بالاستناد إلى تجربة البرنامج في تقديم المساعدات الغذائية في المناطق المختلفة. ويتفق برنامج الغذاء العالمي مع دراسة البنك الدولي (2004) المذكورة سابقاً في اعتبار أن عملية الاستهداف تسعى "للوصول إلى التوازن بين أخطاء الإدراج والاستبعاد (أي التسرب في المساعدات أو النقص في التغطية أو الشمول)، ونفقة الفرصة البديلة وتكاليف البرنامج" وتتضمن عملية الاستهداف نشاطين رئيسيين، هما: تحديد واختيار المجتمعات والأفراد الذين يحتاجون إلى المساعدات الغذائية، واختيار آليات الوصول والتوزيع المناسبة.

وتوجد خطوتان متتاليتان لتحديد السكان المحتاجين إلى المساعدات الغذائية، وهما الاستهداف الجغرافي، وتليها خطوة الاستهداف الأسري. حيث يتم في الخطوة الأولى تحديد وحدات إدارية ومناطق اقتصادية، ونطاقات اجتماعية معينة" ينتشر فيها الفقر بصورة كبيرة، ويتضمن ذلك تحليل الأمن الغذائي، ورصد هشاشة الأوضاع الأمنية

والاجتماعية، ورسم خرائط الفقر. وفي الخطوة التالية يجري اعتماد معايير معينة للتمييز بين الأسر المستحقة للمساعدة عن غيرها في هذه المناطق.

ويمكن تقسيم الطرق المستخدمة، منفردة، أو مجتمعة، في استهداف الأسر /الأفراد، بشكل عام، إلى الخطوط التالية:

- ✧ تقوم وكالات من خارج المجتمع المحلي باختيار المستحقين وفقا لمعايير محددة يمكن ملاحظتها، مثل الوضع التغذوي أو الخصائص الاجتماعية الاقتصادية.
- ✧ أو يجري اختيار الأسر أو الأفراد بمشاركة المجتمع المحلي من خلال وضع معايير بمشاركة ممثلي المجتمع المحلي.
- ✧ وتصميم برامج الاستهداف الذاتي لتشجيع المحتاجين للاستفادة من برامج المساعدات، وإعاقاة محاولات غير المستحقين الاستفادة من برامج المساعدات.

أي أن خطوات الاستهداف تشمل: الاستهداف الجغرافي أولاً، ومن ثم يتم استهداف الأفراد والأسر من خلال الاستهداف الإداري، والمجمعي، والذاتي (أنظر الجدول 1).

تعتبر الطريقة المستخدمة في تحديد الأسر المستحقة مسألة حيوية في مجال الاستهداف. فالطرق الأكثر تكلفة واستنزافاً للوقت غير مجدية في حالات الطوارئ والأزمات سريعة الحدوث، رغم أنها تسفر عن أخطاء أقل في الاستهداف. ويفضل استخدام طرق للتدخل السريع قد تكون أقل كفاءة في استهداف الأسر في بداية الأزمة ثم تتقيحها لاحقاً.

وأبرزت وثيقة برنامج الغذاء العالمي المذكورة أعلاه أخطاء الاستهداف والتمثلة في استبعاد أسر وأفراد مستحقين للمساعدة، أو حصول آخرين على مساعدات رغم أنهم غير مستحقين لها. ومن المنطقي أن يؤدي ذلك إلى إضعاف فعالية برامج المعونة. ويؤكد برنامج الغذاء العالمي أن صعوبة مواجهة هذه الأخطاء تزداد في حالة تقديم المساعدات من وكالات مختلفة. فربما تحتاج أسر تتلقى مساعدات من جهة ما إلى حصص تكميلية.

## جدول 1: عملية الاستهداف حسب برنامج الغذاء العالمي

خطوات الاستهداف	الشرح	جوانب القوة	جوانب الضعف
الاستهداف الجغرافي	تحديد وحدات إدارية ومناطق اقتصادية ونطاقات جغرافية	تحديد المناطق الأكثر فقرا. طريقة سريعة وسهلة للاستهداف.	كثيرا ما تكون التقييمات السابقة المتعلقة بالسكان لا يعول عليها. وقد تفضي لنتائج خاطئة. قد تؤدي إلى أخطاء كبيرة في الإدراج أو الإقصاء.
الأسر والأفراد	تحديد الأفراد والأسر الأكثر حاجة.	نقل احتمالات أخطاء الإدراج أو الإقصاء.	من الصعب التمييز بين المحتاجين وغير المحتاجين في حالات الطوارئ. يمكن أن تؤدي إلى حالات استياء تؤثر على استمرارية البرامج. يمكن أن يؤدي إلى إلحاق وصمة بالمتلقي. يمكن أن تثير صراعات في المجتمع المحلي.
الاستهداف الإداري	يجري اختيار المستفيدين بواسطة وكالات من خارج المجتمع المحلي.	يمكن أن يكون غير منحاز وشفاف. يمكن أن يكون فعال في استبعاد غير المستحقين.	ارتفاع التكاليف الإدارية. صعوبة وضع معايير ملائمة. يمكن أن يؤدي إلى إلحاق وصمة بالمتلقي.
الاستهداف المجتمعي	اختيار المستفيدين بمشاركة المجتمع المحلي، مثل رجال الدين، أو الهيئات ذات العلاقة. وتوضع معايير الاستهداف بمشاركة المجتمع المحلي.	يمكن أن تؤدي إلى خفض التكاليف على المدى الطويل. المساعدة في بناء قدرات المجتمع المحلي.	تكاليف مرتفعة في البداية، خاصة أنه يحتاج إلى تدريب ودعوة. يجب تنفيذ رصد دقيق لمراجعة عدالة قرارات الاستهداف. من الصعب توحيد معايير الاستهداف في المجتمعات المحلية المختلفة.
الاستهداف الذاتي	عندما تتاح إمكانية الاختيار من برامج مختلفة، مثل الغذاء مقابل العمل أو تبقي مساعدات غذائية رخيصة.	شفافية الاختيار. قلة التكاليف.	يجب أن تكون للمشروعات القدرة على استيعاب كل من يرغب في الاستفادة. تحليل المعلومات للوصول إلى المشروعات الأفضل للمستفيدين.

المصدر: برنامج الغذاء العالمي- المجلس التنفيذي، 2006. الدورة العادية الأولى 20-23/2006، قضايا السياسات-

البند 5 من جدول الأعمال: قضية الاستهداف في حالات الطوارئ. روما.

من جهة أخرى تتفق وثيقة برنامج الغذاء العالمي (2006) مع دراسة البنك الدولي (2004) في التأكيد على أنه "لا توجد وسيلة لتجنب جميع أخطاء الاستهداف ولا توجد منطلقات متفق بشأنها للمستويات المقبولة لأخطاء الاستبعاد/ وأخطاء الإدراج في توجيه المعونة الغذائية، وإنما يكمن التحدي في إقامة التوازن الصحيح بين أخطاء الإدراج وأخطاء الاستبعاد دون تعريض المستهدفين إلى الخطر". ويتضمن الجدول التالي الأدوات والقرارات المهمة لتحسين آليات ومعايير الاستهداف.

## جدول 2: قرارات وتعديلات الاستهداف

الرصد والتحليل:	التنفيذ:	التصميم والتخطيط:	تقدير احتياجات الطوارئ:	تحليل هشاشة الأوضاع:	الإنذار المبكر والتخطيط للطوارئ:
الرصد والتحليل: رصد البيانات لإدارة المشروعات وتعديل الاستهداف والخيارات والرصد والتوزيع ودليل تصميم البرامج والأثر	التنفيذ: وضع السجلات والتوزيع وإدارة السلع	التصميم والتخطيط: وضع أهداف المشروعات وطرائق تقديم المعونة الغذائية لتلبية الاحتياجات	تقدير احتياجات الطوارئ: تحديد الحاجة إلى الأغذية ومتى وحجمها ومدتها	تحليل هشاشة الأوضاع: تحليل الأوضاع وإجراء الدراسات الأساسية لتحديد المعرضين (المنكشفين)	الإنذار المبكر والتخطيط للطوارئ: تحديد الأزمات المحتملة، من سيتأثر وكيف وأين؟
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">↑</div> <div style="text-align: center;">تعديلات الاستهداف</div> <div style="text-align: center;">↓</div> </div>					
هل يحصل المستهدفون على الأغذية وهل تحقق أهداف المشروعات وهل يوجد دليل على الإدراج أو الاستبعاد؟	هل توجد مشكلات في التسجيل أو التوزيع وهل سجل أشخاص غير مؤهلين وهل كان اختيار المواقع سيئاً؟	هل نظم تسليم الأغذية هي الأنسب لتحقيق الأهداف؟	هل لا تزال المعونة الغذائية مناسبة وهل ينبغي تعديل الحصص؟	هل المناطق الجغرافية مناسبة وهل معايير الاستهداف صحيحة؟	هل عدلت تصورات الطوارئ؟

المصدر: برنامج الغذاء العالمي- المجلس التنفيذي، 2006. الدورة العادية الأولى 20-23/2006، قضايا السياسات- البند 5 من جدول الأعمال: قضية الاستهداف في حالات الطوارئ. روما.

يتضمن المستوى الأول من الجدول الإجراءات اللازمة لبناء التدخل المناسب وفي الوقت المناسب وبعدها من الخطأ في الاستهداف. وهذا يتطلب بالدرجة الأولى توفير المعلومات المناسبة. وتتمثل الأولوية في الوصول لمستحقي المساعدة في الوقت المناسب. تأتي مسألة تقليص أخطاء الاستهداف في الدرجة الثانية من الأهمية، حيث يجري تضمين برامج التدخل آليات للمتابعة والمراجعة التي تضمن تحسين كفاءة

الاستهداف، وتحسين أثر برامج التدخل. وهو ما تتناوله الأسئلة المثارة في القسم الثاني من الجدول 2.

وبصورة عامة فإن الاستهداف عملية مستمرة، وتحتاج إلى ربطها بنظام متابعة وتقييم فعال، يسمح بتعزيز عدالة التوزيع، ويعظم من فاعليته في تخفيف أو مكافحة الفقر. كما أن عملية الاستهداف تفرض حضورها في كافة مراحل إعداد وتنفيذ برنامج المساعدات المعني.

يمكن التعبير عن كفاءة الاستهداف في الوصول للمستحقين فعلياً واستثناء غير المستحقين من خلال الشكل التوضيحي التالي:

جدول 3: كفاءة الاستهداف في الوصول لمستحقي المساعدات

الواقع الفعلي		التصنيف
غير فقراء	فقراء	
2 التسرب (تغطية غير مستحقين)	1 استهداف جيد (تغطية مستحقين)	فقراء
4 استهداف جيد (استثناء غير مستحقين)	3 نقص في التغطية (استثناء مستحقين)	غير فقراء

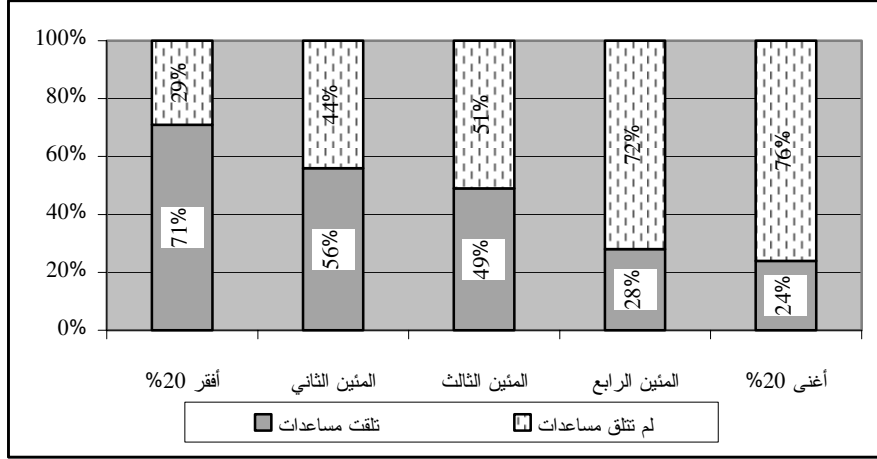
اعتمد بناء هذا الشكل على كل من:

- John Hoddinott, (1999). Targeting: Principles and Practice. International Food Policy Research Institute; Washington, D.C.
- Ibrahim Hejoj, (2008). Targeting of Transfers: Selecting a Targeting Tool for Social Programmes in oPt. (Power Point Presentation)

وفقاً لهذا الشكل التوضيحي فإن على الاستهداف الجيد تحقيق درجة كبيرة من التوازن في ضمان شمول الفقراء في عملية الدعم، أو الذين تنطبق عليهم فعلياً شروط الاستحقاق وفقاً لهدف البرنامج المحدد، واستثناء الذين لا تنطبق عليهم شروط الاستحقاق. أي أن تكون النسبة في المربع الأول والرابع أعلى ما يمكن. وفي الوقت نفسه أن تكون نسب الخطأ (المربعين الثاني والثالث) أقل ما يمكن. ففي مثل هذه الحالة تتحقق درجة تماثل كبيرة بين التوزيع الفعلي للأفراد والأسر حسب استحقاق المساعدة

من جهة، والتصنيف الناتج عن استخدام معايير وآليات استهداف برامج الدعم من جهة ثانية.

**شكل 1: التوزيع النسبي للأسر في الأراضي الفلسطينية المحتلة حسب تلقيها للمساعدات وحسب فئة الاستهلاك (مئيات الاستهلاك)**



المصدر:

World Food Program (WFP), The UN Food and Agriculture Organization (FAO) and UNRWA, (2008). Joint Rapid Food Security Survey in the Occupied Palestinian Territory, May 2008. Jerusalem.

بتطبيق الجدول السابق على الحالة الفلسطينية، أظهرت بعض الدراسات الإشكالات التي تعاني منها آليات الاستهداف المعمول بها في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ومن ضمن هذه الدراسات دراسة مشتركة لبرنامج الغذاء العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) (WFP, FAO and UNRWA, 2008)، فقد أظهرت هذه الدراسة التي بنيت على مسح أسري واسع أن 24% من المئين الأغنى (أغنى 20% من الأسر) حسب الاستهلاك يتلقون مساعدات. وأظهرت بالمقابل، أن 29% من المئين الأفقر لا يتلقون مساعدات (أنظر شكل 1 أدناه).

تتفق البيانات السابقة مع بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حيث تم رصد نسب خطأ كبيرة في برامج المساعدات الإنسانية الإغاثية المقدمة للأفراد والأسر في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فقد بلغت نسبة التسرب (leakage) 56.6%، في حين بلغت نسبة نقص التغطية (under-coverage) 28.6% العام 2006 (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 11، 2008).

وعلى مستوى الضفة الغربية، فقد بلغت نسبة التسرب 67.5%، في حين بلغت نسبة نقص التغطية 47.8%. بينما كانت النسبة أقل في قطاع غزة، حيث بلغت نسبة التسرب 44.6%، في حين بلغت نسبة نقص التغطية 6.2%. ويذكر أن انخفاض مؤشر نقص التغطية في قطاع غزة ناتج عن اعتماد غالبية أسرهم على المساعدات الغذائية التي تقدمها المؤسسات الدولية والعربية (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 11، 2008).

## 2-1 برامج الدعم الاجتماعي الحكومية والدولية في الأراضي الفلسطينية في السياق العالمي

قبل الدخول في رصد معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الإنسانية الموجهة للفقراء في الأراضي الفلسطينية المحتلة، لا بد من إلقاء نظرة سريعة على خصوصية برامج الدعم الاجتماعي القائمة في الأراضي الفلسطينية في إطار التوجهات العالمية في هذا المجال.

تراعي التوجهات العالمية في مجال مكافحة الفقر الخصائص الاجتماعية والاقتصادية للفقراء. وهي تدمج ما بين استراتيجيات وسياسات إغاثية تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية والعاجلة للفقراء من جهة، وتدخلات ذات طابع تنموي تسعى إلى تمكين الأسر الفقيرة من جهة ثانية. وذلك من خلال "استراتيجيات الرفاهية الاجتماعية". وتدمج ما بين نظام فعال "للتحويلات يضمن مستوى لائق من المعيشة للفئات الفقيرة غير القادرة على العمل"، وبناء شبكة أمان لحماية الفئات المعرضة للفقر المؤقت (مثل الذين يعانون

من البطالة). واعتماد استراتيجيات تنموية تعمل على تعزيز الموارد والأصول المتاحة للفقراء، وتحسين قدراتهم وفرصهم في الوصول إلى المصادر. وذلك في نطاق "استراتيجيات رأس المال البشري" والتي تقوم على "تحسين قدرة الجيل الحالي من الفقراء على تحقيق دخل أكبر والمساهمة في زيادة قدرة أبنائهم على الكسب في المستقبل، من خلال اتخاذ خطوات لزيادة فرص حصولهم على الموارد، بما في ذلك المعلومات وفرص الائتمان. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تحسين فرص الحصول على توظيف أو أصول إنتاجية، وتعزيز مكافأتهم عن الأنشطة الإنتاجية. ومن المرجح أن يكون الأثر الأكبر على المدى الطويل للاستثمار في مجال رأس المال البشري - الصحة والتعليم" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005).

وفي هذا السياق، طورت المجتمعات المختلفة أشكالاً متباينة من شبكات الحماية الاجتماعية، أي لا يوجد مجتمع بدون شبكات حماية خاصة به. ولمتطلبات التوضيح نقوم بتصنيف شبكات الحماية المختلفة في نمطين رئيسيين، والأدق هما قطبان يتوسطهما أشكال مختلفة تحمل درجات متفاوتة من سمات كلا القطبين، وهذان النمطان هما (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - إسكوا، 2003):

✧ شبكات الحماية التقليدية، وتقوم هذه على مبدأ الإحسان والعطف على الفقراء والفئات الضعيفة. وتنتشر هذه الأشكال في المجتمعات التقليدية. وتقوم الأسرة وجماعة القرابة بالدور المحوري في توفير الحماية الاجتماعية للفرد والجماعة. ويشمل هذا النمط أشكالاً عديدة، مثل المساعدات الخيرية الفردية (الصدقات)، التعاون العائلي، تعاون الجماعات المحلية. وتشمل أشكالاً أخرى قائمة على فكرة الادخار الفردي أو الجماعي (صناديق العائلة، جمعيات التوفير والتسليف).

✧ شبكات الحماية العصرية، وتقوم هذه على مبدأ المواطنة، أي من حق المواطن على الدولة (والمجتمع) توفير احتياجاته الأساسية. فهذه ليست منه من أحد، وليست سلوكاً اختيارياً لمحسن (فرد أو جماعة)، بل هي جزءاً من حقوقه بوصفه مواطناً ضمن شروط معينة. وتشمل أنظمة المساعدات الاجتماعية المخصصة للفئات

العاجزة عن الكسب، والتأمينات الاجتماعية (ضد البطالة، إصابات العمل، الشيخوخة والعجز، المرض، الوفاة والتيتيم والترمل).

وبالنسبة للأراضي الفلسطينية، فإنها تفتقر إلى وجود شبكة أمان فعالة، أو مبنية وفق توجهات سياسية واضحة. فهي حتى الآن أقرب إلى الارتجال، وتتعاطى مع التمويل المتوفر، والذي في معظمه خارجي. وشبكة الحماية القائمة في المجتمع الفلسطيني أقرب إلى النمط التقليدي، وما زالت العائلة تلعب دورا مهما فيها.

أما برامج المساعدات الاجتماعية الدائمة المعمول بها في الأراضي الفلسطينية، فقد ركزت حتى الآن على استهداف الفئات المهمشة اجتماعيا، مثل الأسر التي ترأسها نساء، والأرامل والمطلقات، والأيتام، وكبار السن، والذين يعانون من المرض المزمن، ومحدودي الدخل، والمعاقين. وبالتأكيد فإنه لا يوجد تطابق بين التهميش الاجتماعي والاقتصادي، أي أن هذه الفئات المهمشة اجتماعيا ليست، بالضرورة، هي الأكثر فقرا في المجتمع الفلسطيني.

وتركز برامج الدعم الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية على توفير احتياجات الآنية والطارئة للأسرة الفلسطينية، وهي ضعيفة التحسس للتباين في مجتمع الفقراء من حيث الموارد المتوفرة لهم. رغم أن المنطق يفترض التعاطي مع التباين في مجتمع الفقراء من خلال برامج تستجيب إلى هذا التباين. فعلى سبيل المثال كشفت دراسة نفذتها مؤسسة السهل (2006) أن الفقراء يمتلكون إشكالا عديدة من الموارد، وجرى تصنيفهم حسب الموارد المتاحة لهم إلى الفئات التالية: أسر يتوفر لها قوة عمل وليس لديها خبرات، أسر كان لديها مشروع سابق، وأسر لديها تفكير في إنشاء مشروع في المستقبل، وأسر لديها موارد طبيعية (أرض)، وأسر لديها مشاريع قائمة. وتوجد نسبة قليلة من الأسر الفقيرة التي يتوفر لديها أفراد في سن العمل ولديهم خبرات، ولا يمتلكون أي من الموارد الأخرى، وتتسم بالسلبية من حيث تفكيرها في الخروج من

<sup>1</sup> برامج الدعم الطارئ خلال انتفاضة الأقصى تشمل المتضررين من الحصار الإسرائيلي، وإجراءاته القمعية، بما فيهم العاطلون عن العمل، لكن هذه البرامج مؤقتة، ومربوطة بحدث سياسي.

حالة الفقر. بالإضافة إلى أسر لا يتوفر لها أي من هذه الموارد. يستثنى من ذلك برنامجي الرائد<sup>2</sup> وصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية، واللذان يحملان توجهها يراعي التنوع في مجتمع الفقراء.

وتعكف وزارة الشؤون الاجتماعية حالياً على تحسين معايير وآليات الاستهداف من خلال التعاطي مع خصائص الفقر في فلسطين، وتسعى إلى بناء قاعدة بيانات وطنية موحدة للفقر في الأراضي الفلسطينية، واستهداف الأشد فقراً بالمساعدات النقدية لجسر الفجوة ما بين مستوى إنفاق الأسرة وخط الفقر الشديد الخاص بها، واستهداف الأسر الأقل فقراً من خلال تدخلات أخرى وذلك ضمن برنامج وطني للحماية الاجتماعية.

وفي هذا السياق بين تقرير تقدير الفقر بالمشاركة أن من الاستراتيجيات التي أكد عليها الفقراء للخروج من دائرة الفقر تحسين شروط المشاركة في سوق العمل بما يمكن من حل مشكلة البطالة، من خلال التدريب، وتحسين إمكانياتهم في إنشاء مشاريع صغيرة وغيرها. ودعا تقرير الفقر في الأراضي الفلسطينية 2004 إلى الاهتمام ببرامج تحسين قدرات الفقراء، من خلال إكسابهم مهارات تسمح لهم بالاندماج، أو إعادة الاندماج في سوق العمل، وربط هذه البرامج بالخصائص المكانية والمهنية لتوزع الفقراء (السلطة الوطنية الفلسطينية- وزارة التخطيط، 2002).

وأظهرت دراسات سابقة أن العائلة الممتدة الفلسطينية لعبت الدور الرئيسي في إطار شبكة الحماية الاجتماعية لعقود طويلة، خاصة في ظل غياب الدولة الفلسطينية، وغياب الاستقرار السياسي والاقتصادي. لكن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي أصابت المجتمع الفلسطيني أضعفت من قدرة العائلة على الاستمرار بالاضطلاع بهذا الدور، وهذا ما أظهرته دراسة ماس حول التكافل الاجتماعي غير المأسس، حيث بينت ضعف فاعلية الدعم غير المأسس. بالإضافة إلى حاجة المجتمع الفلسطيني إلى تطوير شبكة الأمان الاجتماعية على أسس المواطنة (علاقة مواطن بالدولة) (هلال والمالكي، 1997).

<sup>2</sup> أنظر لاحقاً التعريف بهذا البرنامج والتفاصيل المتعلقة به.

### 3- السكان وواقع الفقر في الأراضي الفلسطينية

بلغ عدد سكان الأراضي الفلسطينية 3.77 مليون فرد في 1/12/2007 حسب النتائج النهائية لتعداد السكان. ومقارنة مع تعداد العام 1997، فإن عدد السكان ازداد بنسبة 30.1% خلال الفترة ما بين التعدادين؛ أي بمعدل نمو سنوي مقداره 2.7% في السنة. ومن المتوقع أن تستمر الزيادة بنسبة تزيد عن 2.5% سنوياً خلال السنوات المقبلة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2009). وهو ما يشكل تحدياً تنموياً مهماً، ينعكس في زيادة حجم الأعباء المجتمعية المطلوبة لتوفير الخدمات والاحتياجات الرئيسية المتزايدة، وهو ما سيشكل ضغطاً متزايداً على شبكات الحماية الاجتماعية الضعيفة.

ويتميز المجتمع الفلسطيني بطابعه الفتى، حيث بلغت نسبة الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة 43.4% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2009). وهو ما ينعكس في معدلات إعالة اقتصادية كبيرة (5.9 فرد لكل عامل عام 2008 وفقاً لبيان الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بمناسبة أول أيار 2009)، ويؤثر ذلك على مستوى رفاه السكان، خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية، وفي ظل عجز المجتمع عن توفير نظام رعاية اجتماعية فعال يستجيب للاحتياجات المتزايدة للسكان.

ويؤثر توزيع السكان الجغرافي مباشرة على توزيعات الفقر في الأراضي الفلسطينية، وعلى فرص الوصول للخدمات العامة. حيث يعيش 62.4% في الضفة الغربية التي لا يوجد لها تواصل مباشر مع قطاع غزة الذي يعيش فيه 37.6% من الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967. ويتوزع السكان في الضفة الغربية على عدد كبير من التجمعات السكانية (542 تجمع) معظمها تجمعات صغيرة يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة (417 تجمعاً) (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2009). وتتركز هذه التجمعات الصغيرة في المناطق الأكثر فقراً في الضفة، أي شمالها وجنوبها. يترتب على التشتت في التوزيع المكاني تبعات من حيث توفير الخدمات

الأساسية، وسهولة وصول السكان لها. وتضيف سياسة العزل والحصار التي تتبعها السلطات الإسرائيلية، وخاصة بعد إنشاء جدار الفصل العنصري، أعباء جديدة على عاتق مقدمي الخدمات الأساسية، وعلى عاتق المجتمع بشكل عام. ويتركز سكان قطاع غزة في عدد قليل من التجمعات السكانية (33 تجمع) معظمها كبيرة ومتوسطة، لكن ويعاني قطاع غزة من تحدي الاكتظاظ السكاني، حيث يعيش حوالي 1.42 مليون نسمة على مساحة 365 كم<sup>2</sup>، ما يجعله من أكثر الأماكن كثافة للسكان في العالم، ويترافق ذلك مع حصار إسرائيلي، وفق في الموارد، ما يجعله أكثر اعتماداً على التحويلات النقدية وعلى العمل في القطاع الحكومي.

### 3-1 تدني مستويات المعيشة ومعدلات فقر مرتفعة

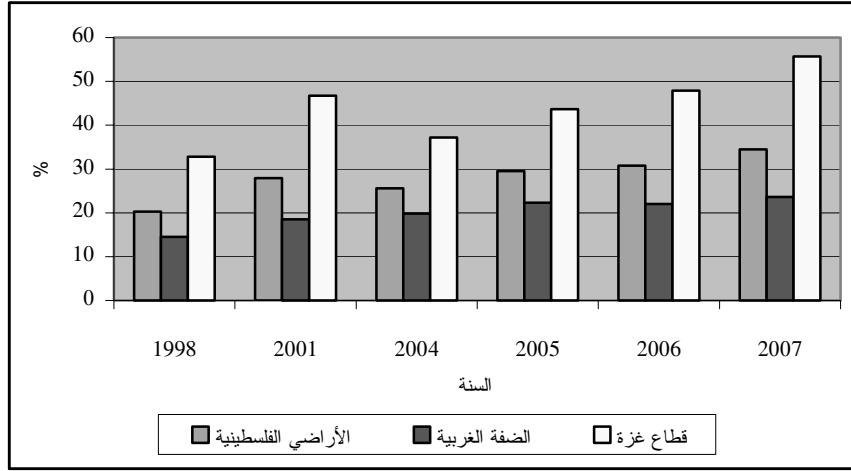
#### وانكشاف مجتمعي عميق

توجد علاقة وثيقة بين الأزمة الاقتصادية، وأهم تجلياتها والمتمثلة في ارتفاع معدلات البطالة من جهة، وانتشار الفقر وتدني مستويات معيشة المواطنين من جهة ثانية. وتفيد الإحصاءات الرسمية أن نسبة الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك الحقيقية في الأراضي الفلسطينية قد بلغت 34.5% خلال عام 2007، بواقع 23.6% في الضفة الغربية و55.7% في قطاع غزة. في حين أن 57.2% من الأسر الفلسطينية يقل دخلها الشهري عن خط الفقر الوطني بواقع 45.7% في الضفة الغربية و79.4% في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008).

وتستند بيانات الفقر إلى التعريف الرسمي للفقر الذي تم وضعه في عام 1997 تحت مظلة الفريق الوطني لمكافحة الفقر. وقد بلغ خط الفقر الوطني للأسرة المرجعية (المكونة من ستة أفراد، بالغين اثنين وأربعة أطفال) العام 2006 في الأراضي الفلسطينية 2,300 شيكل إسرائيلي جديد شهرياً (594 دولار أمريكي)، بينما بلغ خط الفقر المدقع (الشديد) لنفس الأسرة المرجعية 1,837 شيكلاً إسرائيلياً جديداً (حوالي 474 دولار أمريكي) (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2007).

ويحتسب خط الفقر في الأراضي الفلسطينية بطريقة تسمح باعتباره حداً فاصلاً بين الاستهلاك الكافي من الاحتياجات الأساسية، والنقص في استهلاك هذه الاحتياجات. وقد تم إعداد خطي فقر، ويتمشى الأول مع سلة أساسية للاحتياجات الضرورية، ومجموعة واسعة من الضروريات. ويتم احتساب خط الفقر الأول (الذي يشار له بـ "خط الفقر الشديد") بشكل يعكس "الحاجات الأساسية" من ميزانية المأكل، والملبس، والسكن. أما خط الفقر الثاني (الذي يشار له بـ "خط الفقر")، فقد تم إعداده بطريقة تعكس ميزانية الحاجات الأساسية (من مأكل، وملبس، ومسكن) جنباً إلى جنب مع احتياجات أخرى كالرعاية الصحية، والرعاية الشخصية، والتعليم، والنقل والمواصلات، والآنية والمفروشات، وغير ذلك من المستلزمات المنزلية. وتمثل السلة الموسعة ميزانية للسلع الضرورية ليس من حيث البقاء وحسب، توفير الحد الأدنى المقبول من معايير المعيشة.

شكل 2: نسبة فقر الاستهلاك في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة لسنوات مختارة



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية 2008. رام الله- فلسطين.

ورغم التحسن النسبي في الضفة الغربية إلا أن الأوضاع الاقتصادية لم تعاود الانتعاش بصورة جدية بعد. ووفق تقرير البنك الدولي حول التطورات الاقتصادية في الربع

الأول من العام 2008 فإن معدلات الفقر والبطالة ما زالت مرتفعة. وأكد التقرير على أن التحسن في الضفة الغربية ملجوم بالإجراءات الإسرائيلية التي تعيق الحركة. في المقابل ازداد الوضع الإنساني صعوبة في قطاع غزة، أي من المتوقع أن تتراجع معدلات الفقر في الضفة الغربية خلال العام 2008 مقابل زيادتها في قطاع غزة.

توجد فجوة كبيرة بين معدلات الفقر حسب الاستهلاك والفقر حسب الدخل، فعلى سبيل المثال فإن معدلات الفقر حسب الدخل 56.8% في الأراضي الفلسطينية، و79.3% في قطاع غزة، و49.1% في الضفة الغربية العام 2006 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2007). ويعود تدني نسبة الفقر حسب الاستهلاك مقارنة بالفقر حسب الدخل إلى المساعدات المقدمة إلى الأسر المحتاجة من جهة، وإلى آليات التكيف التي اتخذتها هذه الأسر للتعويض عن التراجع الكبير في الدخل أو انقطاعه. فقد أظهرت بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن المساعدات العامة الطارئة خفضت الفقر حسب الاستهلاك بنحو 11 نقطة مئوية خلال العام 2007. وبصورة عامة فإن الأسر التي تعتمد على المساعدات كمصدر للدخل أسوأ حالاً مقارنة بالأسر الأخرى. وفي العادة لا تكون المساعدات كافية لإخراجها من دائرة الفقر، إلا بالنسبة لعدد محدود من الأسر التي تقع قريبة من خط الفقر.

وتشير البيانات المتوفرة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للعامين 2004-2005 إلى أن المساعدات الإنسانية كانت أكثر فاعلية في تقليص الفقر في أوساط اللاجئين مما هي بين غير اللاجئين. ففي عام 2004 أدت المساعدات الإنسانية إلى تخفيض العدد الكلي للذين يعانون من فقر مدقع بنسبة 16.8%، فيما بلغت هذه النسبة 24.1% في عام 2005. أما في أوساط غير اللاجئين فقد أدت المساعدات إلى تقليل عدد الذين يعانون من فقر مدقع بنسبة 16.6% في عام 2004، وبنسبة 16.8% في عام 2005. وبناءً على ذلك، فقد كانت فعالية المساعدات الإنسانية أعلى بنسبة 50% في تخفيف الفقر بين اللاجئين بالمقارنة مع غير اللاجئين (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، العدد 11، 2008).

وفي السياق ذاته فإن آليات تكيف الأسر تسمح لها بتوفير احتياجاتها من خلال مصادر مختلفة، مثل استخدام توفيراتها، أو بيع مقتنياتها، أو عقاراتها، أو الاستدانة من مصادر مختلفة، أو تلقي مساعدات من الأهل والأصدقاء. وقد أظهرت نتائج مسح إنفاق واستهلاك الأسرة لعام 2007 أن 90.8% من الأسر في الأراضي الفلسطينية اعتمدت بشكل أساسي على دخلها المتاح لتغطية نفقاتها خلال عام 2007، و73.9% منها لجأت لتأجيل دفع الفواتير المستحقة عليها، و52.9% لجأت لتخفيض النفقات، و35.3% منها لجأت للاستدانة، و17.9% لجأت لزراعة الأرض أو تربية الحيوان أو صيد الأسماك (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008).



## 4- برامج المساعدات الاجتماعية والإنسانية في الأراضي الفلسطينية

تفتقر الأراضي الفلسطينية إلى وجود شبكة أمان اجتماعية فعالة، أو مبنية وفق توجهات سياسية واضحة، فهي حتى الآن أقرب إلى الارتجال، وتتعاطى مع التمويل المتوفر، والذي في معظمه خارجي. وتعمل في مجال تقديم المساعدات الاجتماعية للأسر الفقيرة في الأراضي الفلسطينية ثلاثة أنواع من المؤسسات، هي: مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والمؤسسات غير الحكومية الفلسطينية، والمؤسسات الدولية والأجنبية (وتشمل مؤسسات دولية ومؤسسات غير حكومية). ومن الإنصاف التأكيد على أن المؤسسات المختلفة العاملة في هذا المجال تعمل على مراجعة برامجها وتطويرها، خاصة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. حيث تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية، حالياً، بتطوير برامجها، بالمشاركة مع المؤسسات الدولية ذات العلاقة. لذلك فإن هذا القسم يشمل جانبين: البرامج القائمة حالياً (بالتركيز على معايير وآليات الاستهداف)، والرؤيا العامة لتطوير هذه البرامج من وجهة نظر الجهات المقدمة لهذه المساعدات.

### 4-1 برامج الدعم الحكومية

تنقسم البرامج الحكومية إلى نوعين من البرامج: برامج علاجية ذات طابع إغاثي، تستهدف التخفيف من آثار فقر الأسر الفقيرة، وآخر وقائي- تنموي، يستهدف مساعدة الفئات المؤهلة للخروج من دائرة الفقر عبر مساعدتها على تطوير مشاريعها الإنتاجية، ودمجها في سوق العمل. ويطلق النمط الأول على برامج الدعم الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية، وتقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بالدور الرئيسي في هذا المجال، إلى جانب وزارتي العمل والزراعة.

#### 4-1-1 برامج وزارة الشؤون الاجتماعية

تشمل برامج وزارة الشؤون الاجتماعية برنامج مساعدة الأسر الفقيرة (الحالات الصعبة) Hardship Cases، برنامج الغذاء العالمي (مساعدات عينية)، وبرنامج الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى برنامج مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصاديا في فلسطين- الرائد DEEP. وهذا الأخير يدار حاليا من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، ومن المفترض انتقال ملكيته إلى السلطة الوطنية الفلسطينية لاحقا حيث من المتوقع أن تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بإدارته.

وتسعى وزارة الشؤون الاجتماعية إلى الدمج ما بين العمل الاغاثي، والذي يستجيب لاحتياجات طارئة ومستعجلة، والعمل التنموي. أي الانتقال من وزارة توزع مساعدات نقدية وعينية، إلى وزارة تنمي موارد وقدرات الفئات الفقيرة والمهمشة. وهذا ما عبر عنه الدكتور حسن أبو لبدة، وزير الشؤون الاجتماعية الأسبق، عشية الشلل الذي أصاب أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006. فقد عبر عن ذلك بقوله:

*"مفهوم الشؤون الاجتماعية بحاجة إلى تحديث وعصرنه. ونحن ندرك صعوبة الوضع لكننا نأمل ونطمح مع إقرار رزمة الأمان الاجتماعي (مشروع تطوير برامج الوزارة) إلى تغطية فئات واسعة من المجتمع. ويجب أن لا ننسى أن السلطة وبرامجها منذ انتفاضة الأقصى هي برامج طوارئ وإغاثة، وندرك انه لا يمكن نجاح التنمية في ظل الاحتلال والحصار وتقطيع أوصال الوطن، مع ذلك لا بد من العمل على طريق تحقيق التنمية. وبالرجوع إلى المستوى المفاهيمي فنحن سننطلق في تعاملنا مع الفئات المستهدفة من النهج المبني على الحقوق بمعنى إن هذه الفئات ليست فئات محتاجة فقط وليست متسولة بل هي مؤهلة للتمتع بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية وهذا واجب السلطة والحكومة وفق الإمكانيات الاقتصادية المتاحة."*

وبطبيعة الحال عززت حالة الشلل التي عانت منها السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب فرض الحصار المالي عليها بعد الانتخابات التشريعية العام 2006 من التركيز على

العمل الإغاثي، وعززت من اعتماد السلطة الوطنية بشكل عام ووزارة الشؤون الاجتماعية بشكل خاص على التمويل الخارجي، بما في ذلك التمويل المخصص لرسم سياسات المساعدات الاجتماعية. وقلل من فرص تحويل برامج الوزارة التي جرى بلورتها في إطار خطة تطوير الوزارة إلى واقع، خاصة برامج شبكة الأمان. وفيما يلي استعراض مكثف لبرامج وزارة الشؤون الاجتماعية.

#### **4-1-1-1 برنامج مساعدات الأسر الفقيرة (برنامج الحالات الصعبة) Hardship Cases**

وهو من أهم برامج المساعدات في الأراضي الفلسطينية، حيث تقدم وزارة الشؤون الاجتماعية مساعدات لحوالي 3.5% من مجموع الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة (حوالي 48 ألف أسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة). وهو برنامج موروث عن الإدارة المدنية من حيث تصميمه، ومعايير الاستهداف، وسلم المساعدات<sup>3</sup>.

ويجري تقديم المساعدات النقدية وفق سلم تصاعدي حسب عدد أفراد الأسرة، يبدأ بـ 96 شيكل للفرد الواحد، وقد جرى إقرار هذا السلم من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية منذ العام 1995، ورغم تراجع القوة الشرائية للشيكال منذ ذلك الوقت بنسبة كبيرة لم يجر تعديل هذا السلم، حتى الآن، ويجري احتساب مساعدات برنامج الغذاء العالمي ومساعدات الوكالة بوصفها مداخيل للأسرة تخصم من قيمة المساعدة المستحقة لها. وتعكف وزارة الشؤون الاجتماعية على إعداد لائحة تنظيمية جديدة لتطوير نظام المساعدات المقدمة للأسر الفقيرة.

<sup>3</sup> وهو ما أثار حفيظة وزير الشؤون الاجتماعية الأسبق (الدكتور حسن أبو لبد)، الذي صرح لمجلة البيادر السياسي (نهاية العام 2005) ما يلي: "إنني مؤمن بعمق برسالة وزارة الشؤون الاجتماعية وبأهمية هذه الوزارة، فهي في خط المواجهة الأول مع المواطنين وهي خط الدفاع الأول عن السلطة الوطنية الفلسطينية. والوزارة بحاجة إلى إعادة بناء وتفعيل وتمكين وفي مقدمة ذلك المديرية في المحافظات ونحن على وشك الشروع بعملية دعم المديرية ورفعها بالاحتياجات المطلوبة والكادر الوظيفي، كذلك نحن على وشك الانتهاء من إعداد سلم مساعدات وطني فلسطيني ولأول مرة في تاريخ السلطة. لا يعقل أن تستمر وزارة الشؤون الاجتماعية بالعمل وفق نظام المساعدات الذي وضعه "أيلي تسور" ضابط الإدارة المدنية الإسرائيلية". رغم تحمس المسؤولين لضرورة تطوير برامج الوزارة إلا أن هذه المهمة لم تتجز بعد حتى العام 2009، ولا بد من التأكيد على أن فريق عمل الوزارة أنجز الكثير على هذا الصعيد، لكن نقل ذلك إلى حيز التنفيذ يحتاج أكثر من حماس طاقم الوزارة، وأكثر من وعيهم بضرورة التغيير واتجاهات هذا التغيير. فهناك تعقيدات كثيرة تحيط بعمل الوزارة، من أهمها ضعف الميزانيات المتوفرة، والاحتلال وإجراءاته.

جدول 4: سلم المساعدات النقدية  
في وزارة الشؤون الاجتماعية

عدد الأفراد	المبلغ الشهري بالشيكل
1	96
2	155
3	204
4	248
5	290
6	336
7	369
8	408
9	430
أكثر من 9 أفراد	يتم زيادة مبلغ 30 شيكل لكل فرد جديد في كل دورة

وتتضمن مساعدات الوزارة تقديم منح نقدية شهرية، ومساعدات غذائية، وتأمين صحي، وخدمات رعاية للمسنين والمعوقين والأحداث والأيتام، بما فيها خدمات إيوائية. ومعظم مساعدات الوزارة نقدية (أيمن صوالحة، 2008)، حيث تشكل نسبة قضايا المساعدات النقدية أكثر من أربعة أخماس القضايا المتلقية لدعم الوزارة.

وبعد فرض الحصار المالي على السلطة الوطنية الفلسطينية في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية 2006، قام الاتحاد الأوروبي، وما زال، بتمويل هذا البرنامج. ويجري الصرف للحالات المستفيدة من هذا البرنامج من خلال الآلية الأوربية الموحدة- بيجاس. ويتم الصرف للمستفيدين مبلغ 1000 شيكل للأسرة كل ثلاثة أشهر بغض النظر عن حجمها.

**معايير وآليات تحديد المستفيدين**

تركز وزارة الشؤون الاجتماعية في تقديم مساعداتها على حالات الفقر المزمن والمهمشة اجتماعياً، كأن يكون مقدم الطلب يتيماً قاصراً أو مسناً لا يستطيع العمل أو

ليس له دخل "كاف"، أو مريضاً عاجزاً عن إعالة أسرته ولا تقل نسبة العجز عنده عن 50%، أو امرأة أرملة أو مطلقة أو مهجورة أو عانس تجاوزت سن الأربعين ولا دخل لها ولا قدرة على الكسب لإعالة أسرتها، أو رب أسرة مسجوناً مع التأكد بواسطة البحث الميداني الذي تقوم به الوزارة أن لا دخل للأسرة ولا قدرة لها على إعالة نفسها، وهي حالات شديدة الفقر. وتتضمن قائمة المرشحين لاستحقاق مساعدة الوزارة الفئات التالية: أرمل/ أرملة، المسنين، المرضى العضويين أو النفسيين، المعوقين الذين يعانون من عاهة، الصم والبكم وكفيفي البصر، الزوج مسجون أو غائب، المطلقات والمهجورات والعوانس، الأيتام، محدودي الدخل، مجهولي النسب، وتقدم مساعدات قليلة بسبب مشاكل أسرية أو سكنية أو إدمان رب الأسرة على المخدرات أو للتوائم. أي تستهدف الفئات الأكثر فقراً (الفقر المدقع)<sup>4</sup>.

تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بتسجيل جميع الحالات الاجتماعية التي تصلها في سجلاتها. ويعبئ المرشح للحصول على مساعدة من الوزارة طلباً بذلك، ويقوم المرشد الاجتماعي بتدقيقه ميدانياً، من خلال زيارة منزل الأسرة والتقصي حول وضعها الاجتماعي ومصادر دخلها. ويقوم منسق الوزارة في هذا المجال على الإقصاء، أي التشدد في معايير الاستفادة من البرنامج.

<sup>4</sup> تشترط وزارة الشؤون الاجتماعية للحصول على المساعدة أن يكون المستفيد أحد الفئات التالية (العريضي، 2005، ورقة عمل مقدمة لورشة نحو سياسات حماية اجتماعية تكافح الفقر):

- 1- غياب رب الأسرة وليس للأسرة دخل.
- 2- المرأة المطلقة أو المهجورة أو في ضائقة أو غير متزوجة وبلغت سن الأربعين وليس لها دخل أو يقل دخلها عن سلم المساعدات المقدم من قبل الوزارة.
- 3- نزلاء المراكز الخاصة بالوزارة الذين لا عائل لهم.
- 4- الأطفال التوائم (ثلاثة وما فوق) ودخل الأسرة متدني.
- 5- الأطفال الذين يعيشون ظروف صعبة (الأيتام ومجهولي النسب).
- 6- المسن الذي لا معيل له ولا يقدر على العمل، وليس له دخل أو دخله يقل عن سلم مساعدات الوزارة.
- 7- المريض العضوي أو النفسي المعيل لأسرته ويثبت مرضه بشهادة طبية على أن لا تقل نسبة العجز عن 50%.
- 8- المعاق الذي لا دخل له.

#### 4-1-1-2 برنامج الغذاء العالمي

ينفذ هذا المشروع منذ العام 1998 في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا يزال مستمراً حتى الآن. حيث يتم توقيع عقد مع برنامج الغذاء العالمي لتنفيذ هذا البرنامج لمدة سنتين (دورة واحدة) ويتم بعد ذلك تجديد الاتفاق والعمل على دورة جديدة. وهو برنامج شراكة ما بين وزارة الشؤون الاجتماعية وبرنامج الغذاء العالمي. وتقدم المساعدة بشكل دوري ومنتظم كل 3 أشهر، وهي مساعدة عينية (سلة غذائية) تحتوي على طحين مدعم، حمص، زيت، سكر، ملح.

وبلغ عدد الأسر المستفيدة من البرنامج ما بين 47-48 ألف أسرة عام 2008 موزعة ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وبشكل عام، يتم إضافة 3 آلاف قضية جديدة في المعدل سنوياً من الحالات الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية.

#### معايير اختيار المستفيدين

يشترط في المستفيد من هذا البرنامج انعدام دخل الأسرة، (عياب المعيل الذكر) ويستثنى من ذلك أسر اللاجئين. تشمل الفئات المستهدفة المجموعات التالية:

#### 1. الفئات المهمشة اجتماعياً: وتشمل الفئات التالية:

- ✧ الأرمال (مرفقة بشهادة وفاة الزوج كإثبات) اللواتي يُعلنَ أبناءَ دون سن الـ 18 عاماً، وفيما لو تم الإثبات بأوراق رسمية أن الأبناء ملتحقون بمؤسسات التعليم العالي فإن المساعدة تمتد حتى سن الـ 22.
- ✧ المطلقات (مرفقة بشهادة الطلاق كإثبات)، وفي حالة كانت المطلقة هي المعيل لأبناء دون سن 18 عاماً، ويمكن أن تستمر المساعدة حتى بلوغ الإبن سن 22 سنة في حالة الإثبات بأوراق رسمية أن الأبناء ملتحقون بمؤسسات التعليم العالي.
- ✧ العوانس: ويثبت انعدام الدخل من خلال البحث.
- ✧ المهجورات.

2. الذين يعانون أمراض عضوية (كالقلب والسرطان) أو نفسية تمنع المصاب بها من العمل، ويطلب إثباتها بتقارير من لجان طبية رسمية.
3. السجن المدني، أما الأسرى فإنهم يتبعون لوزارة الأسرى.
4. الأيتام (فاقدي الأبوين) حتى سن الـ 18، ويمكن أن تستمر المساعدة حتى سن 22 سنة في حالة تقديم أوراق رسمية تثبت أنه ملتحق بأي من مؤسسات التعليم العالي.
5. قضايا خاصة: وجود مشاكل معينة في الأسرة حتى في ظل توافر دخل، كوجود أطفال ذوي احتياجات خاصة، أو نساء معنفات.. الخ

ويجري اختيار المستفيدين من ضمن الحالات المسجلة في وزارة الشؤون الاجتماعية. حيث تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بتسجيل جميع الحالات الاجتماعية التي تصلها في سجلاتها، كما أنها تقوم بعمل بحث ميداني بمساعدة مؤسسات المجتمع المحلي كالمجالس القروية وغيرها بهدف التدقيق في بيانات الأسر المرشحة للاستفادة من مساعدات الوزارة المختلفة. ويقوم برنامج الغذاء العالمي WFP بمتابعة ميدانية لتنفيذ البرنامج، حيث يتواجدوا أثناء توزيع المساعدات، ويقومون بزيارات ميدانية للأسر المستفيدة من هذه المساعدات بمصاحبة المرشدة الاجتماعية للأسرة. وتجري مراجعة استحقاق الحالة بشكل دوري (نصف سنوي) من خلال البحث الميداني.

#### **4-1-1-3 برنامج الحماية الاجتماعية**

قامت وزارة الشؤون الاجتماعية منذ العام 2004 بإعداد تصور لتطوير برامج مساعداتها، من خلال مشروع شبكة الأمان الذي يضم 9 برامج، "حيث تسعى وزارة الشؤون الاجتماعية من خلاله إلى تنسيق وتوجيه وتوحيد الجهود لتحقيق رؤيتها المتمثلة في تحقيق تنمية اجتماعية شاملة ومستدامة من خلال تطوير السياسات الاجتماعية بالتعاون مع الشركاء في القطاع الاجتماعي وتقديم البرامج والخدمات على أساس العدالة والمساواة باعتبارها حقوقاً مشروعاً لكافة الفئات المهمشة والفقيرة" (وزارة الشؤون الاجتماعية (بدون تاريخ). تقرير عام حول مشروع شبكة الأمان الاجتماعي).

في بداية التخطيط لهذا المشروع كان هدف وزارة الشؤون الاجتماعية الوصول إلى تغطية أفقر 10%-15% من الأسر الفلسطينية (أي حوالي 45-55 ألف أسرة). وكان من المفترض أن ترصد السلطة الفلسطينية 7 مليون دولار أمريكي شهريا لهذا الغرض. لكن الميزانيات المتاحة حاليا لدى وزارة الشؤون الاجتماعية لا تكفي لتغطية أكثر من 5000 أسرة شهريا، وزيادة عدد المنتفعين مرهون بزيادة الميزانية الخاصة بشبكة الأمان الاجتماعي.

وتعطى الأولوية في هذا المشروع إلى الأسر معدومة الدخل، أو ذات دخل اقتصادي متدني، على أن تكون من أفقر 10% من الأسر الفلسطينية.

ومن أجل تحديد المستفيدين من هذا البرنامج استخدمت الوزارة أسلوب التسجيل بواسطة استمارة خاصة من أجل حصر المستفيدين والمستفيدات من البرنامج خلال الفترة 2005-2006. رافق التسجيل حملة إعلامية ودعائية كبيرة ركزت على تحذير من يسجل من دون أن تتطبق عليه شروط البرنامج. وعمل في إطار العمل الميداني لجمع بيانات الأسر المرشحة للاستفادة وإدخالها على نظام الكتروني خاص 312 باحث وباحثة. لكن بسبب تدني ميزانية المشروع جرى تخفيض العدد إلى 104 باحث وباحثة.

وقد جمعت بيانات حوالي 151 ألف أسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، أي أن هناك قاعدة بيانات حول هذه الأسر، وهي بذلك تشكل أساس مهم لبناء قاعدة معلومات فعالة للأسر الفقيرة على المستوى الوطني. وقد نجح البرنامج في تدقيق بيانات حوالي 30 ألف أسرة ميدانيا حتى نهاية العام 2008.

والحصول على مساعدة في إطار هذا لبرنامج مشروط بمعايير محددة، حيث يتم تدريج الأسر التي تقدمت بطلب مساعدة حسب معادلة تراعي العوامل التي تؤثر في الفقر حسب بيانات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الذي ينفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني<sup>5</sup>. وتشمل المعادلة معلومات ذات علاقة بالفقر. ويقوم فريق من الباحثين

<sup>5</sup> يجري تقييم المعايير المستخدمة في تدريج الأسر الفقيرة حسب نتائج معادلة الانحدار التي تستخدم لفحص العوامل المؤثرة في فقر الأسرة الفلسطينية حسب بيانات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الذي ينفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

الاجتماعيين بزيارة الأسرة الفقيرة لفحص دقة البيانات المقدمة، وتقييم الوضع الاجتماعي والاقتصادي لها (وزارة الشؤون الاجتماعية، 2005). شبكة الحماية الاجتماعية- برنامج حماية أفقر الفقراء).

ويتراوح سلم المساعدات في هذا البرنامج ما بين 228 شيكلاً شهرياً للشخص الواحد إلى 1000 شيكل كحد أعلى للأسرة. ويجري احتساب المخصصات المقررة للأسرة وفق المعادلة التالية:

$$\text{قيمة المساعدة} = \text{المساعدة الحياتية} + \text{الحوافز}^6$$
$$\text{المساعدة الحياتية} = 200 \text{ شيكل} + 28 \text{ شيكل عدد أفراد الأسرة}$$
$$\text{الحوافز} = (14 \text{ شيكل عدد الأطفال دون سن الخامسة}) + (28 \text{ شيكل عدد الطلبة في المرحلة الأساسية}) + (84 \text{ شيكل عدد الطلبة في المرحلة الثانوية والتعليم المهني}) + (84 \text{ عدد المهمشين في الأسرة})$$

وتشمل شريحة المهمشين: الأيتام، والمعاقين، امرأة رب أسرة، كبار السن، والمرضى المزمنين.

وتتسلم الأسر المستفيدة من البرنامج تأمين صحي مجاني، ومبلغ مالي ثابت، بالإضافة إلى دفعة مالية مشروطة بتلقي خدمات صحية، وضمان التحاق الأولاد في سن التعليم العام بالدراسة، وحضور الأبوين والبالغين من أعضاء الأسرة 4 حلقات توعوية في السنة حول المواضيع الصحية والاجتماعية للأسرة<sup>7</sup>.

ويخضع وضع الأسر المستفيدة للتقييم الدوري لتحديد قدرتها على توفير الدخل مما يؤهلها للخروج من برنامج الحماية لصالح أسر أخرى فقرا وحاجة، كما اعتمد

<sup>6</sup> توقف صرف الحوافز، وتعمل وزارة الشؤون الاجتماعية على التوصل إلى اتفاق مع البنك الدولي لإعادة صرف هذه الحوافز.

<sup>7</sup> يتم دفع مبلغ إضافي (14 شيكل عن كل طفل) لكل أسرة تلتزم بإرسال طفلها من سن يوم إلى خمس سنوات لعبادة صحية مرة كل ستة أشهر على الأقل، وعلاوة قيمتها 28 شيكلاً للطلاب من الصف الأول الابتدائي وحتى التاسع مشروطة بالتزامه بالدوام المدرسي بنسبة 85% فما فوق، كما سيتم دفع علاوة للطلبة من 16 إلى 21 سنة كحافز إضافي بقيمة 84 شيكلاً.

البرنامج على تقديرات علمية منهجية لاحتساب المساعدات وعلى معطيات خارطة الفقر المعتمدة رسمياً في السلطة الوطنية الفلسطينية مما يسمح بتوجيه الموارد حسب الحاجة.

وكان مطلوباً لبرنامج الحماية الاجتماعية بشكل عام 240 مليون دولار للسنوات 2006-2008، والمطلوب لبرنامج الحماية الاجتماعية 84 مليون دولار للعام 2006. وكان من المعول على هذا البرنامج أن يصبح البرنامج الرئيسي في وزارة الشؤون الاجتماعية، كان مقرراً أن يعاد النظر في برنامج المساعدات التقليدي (مساعدات الأسر الفقيرة) على ضوء نجاح برنامج الحماية الاجتماعية، بحيث يتم ترحيل المستفيدين من البرنامج القديم إلى البرنامج الجديد.

أما ما جرى تحقيقه من هذا البرنامج فهو مشروع مقزم مقارنة بما كان مخططاً له. فنتيجة لعدم توفر التمويل اللازم اقتصر عدد المستفيدين على 5000 أسرة. حيث رصد البنك الدولي 10 ملايين دولار أمريكي لتمويل هذا البرنامج لمدة ثلاث سنوات. وبدأ الصرف للأسر المستفيدة في الأشهر الأخيرة من العام 2006.

تقتصر الخدمات المقدمة من خلال هذا البرنامج، حالياً، على تقديم مساعدات نقدية للأسر المستفيدة، ويجري تحويل هذه المخصصات من خلال حسابات في بنك فلسطين المحدود. ويعاني البرنامج من التعقيدات الناتجة عن الأزمة السياسية التي تعصف بالسلطة الوطنية الفلسطينية، والانقسام ما بين حكومتين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد جرى التخلي عن معامل التهميش في احتساب قيمة المساعدة بسبب عدم القدرة على تحقيقها.

وبصورة عامة مثلت معايير وآليات الاستهداف في هذا البرنامج خطوة متقدمة مقارنة بالبرامج الأخرى في وزارة الشؤون الاجتماعية. فهذه المعايير مبنية على دراسات علمية، وعلى تحليل إحصائي سمح بتحديد المؤشرات ذات العلاقة بمستوى معيشة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

#### 4-1-1-4 مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد DEEP

وقعت السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية على اتفاقيات إطلاقه بتاريخ 12 آب 2007. ويذكر أن هذا البرنامج يجري التفاوض حوله منذ العام 2005. وهو ممول من قبل البنك الإسلامي للتنمية وبعض الصناديق العربية بقيمة 29.7 مليون دولار أمريكي، وتنفذ مرحلته الحالية من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، الذي ساهم بدوره بنصف مليون دولار أمريكي. ويقسم هذا التمويل إلى برنامجين فرعيين :

الأول: بقيمة 10 مليون دولار أمريكي، وهي مخصصة لتمويل مشاريع صغيرة متنوعة. وقد جرى التعاقد مع 16 مؤسسة إقراض صغير في الأراضي الفلسطينية، حيث سيجري تقديم القروض للأسر الفقيرة من خلالها. وتقوم فكرة المشروع على توفير فرصة للأسر الفقيرة التي لديها إمكانيات وموارد بشرية أو اقتصادية مناسبة لتمويل مشروعها الخاص المدر للدخل بواسطة الحصول على قرض صغير بشروط مناسبة. وتقوم مؤسسات الإقراض باستعادة القروض من الأسر الفقيرة وإقراضها لأسر فقيرة جديدة. وتتراوح قيمة القرض الواحد ما بين 5000-7000 دولار، وقد أشار المسؤولون في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أن عدد المستفيدين حتى شهر آب 2008 بلغ 3 آلاف أسرة، أي 75% من العدد المخطط له خلال المرحلة الأولى (التجريبية) والبالغ 4 آلاف أسرة.

وشملت التدخلات التي قدمت خلال هذا المشروع الأنشطة التالية (أيمن صالحة، 2008):

- ✧ تدخلات زراعية، مثل: توريد أغنام، أبقار، بيوت بلاستيكية
- ✧ تدخلات تجارية، مثل: إنشاء محال تجارية لبيع مواد تموينية، إكسسوارات الخ
- ✧ تدخلات خدمات إنتاجية، مثل: مصبغة، غسيل سيارات، نقل، قص شعر الخ
- ✧ ورش صناعية: حداده، نجارة، ألمنيوم الخ

✧ خلق فرص عمل ( توفير عقود عمل لمدة سنة مع القطاع الخاص على أساس 50:50، أي أن يدفع صاحب العمل (المشغل) نصف الراتب ويدفع البرنامج النصف الثاني لمدة عام كامل.

كما استفادت 211 أسرة من الإقراض الصغير، ويتراوح القرض ما بين 5,000-7,000 دولار أمريكي.

ومن المخطط أن تستمر المرحلة الأولى لمدة 30 شهرا، هي مرحلة اختبار لنجاعة المشروع. بعدها يجري انتقال ملكية المشروع للسلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك من خلال إنشاء جسم شبه مستقل (مؤسسة عامة)، لم يحدد اسمها حتى الآن، وقد يكون صندوق دوار، أو وقفية. بحيث تستمر عملية الإقراض بنفس الطريقة، أو من خلال آلية مشابهة، على ضوء الاستفادة من خبرة المرحلة التجريبية.

أما هيكلية المشروع فتتكون من مجلس أمناء يرأس المشروع، ومكون من وزير الشؤون الاجتماعية رئيسا، ووزير العمل، ووزير التخطيط أعضاء، وعضوية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبنك التنمية الإسلامي (الممول). بالإضافة إلى مجلس الأمناء هناك لجانان: لجنة الضمان الفني، وهي مشكلة من وزارة التخطيط (رئيس)، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العمل، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أعضاء. واللجنة الثانية هي اللجنة الاستشارية، التي ترأسها وزارة العمل، وعضوية وزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة التخطيط، وعدد من الوزارات الأخرى ذات العلاقة، بالإضافة إلى مشاركة القطاع الخاص والقطاع غير الحكومي وبعض الأكاديميين.

الثاني: يشمل القسم الثاني من المشروع تقديم خدمات اجتماعية (منح) وذلك من خلال مساعدات نقدية، وعينية، وتأهيل، وترميم منازل، ومنح تعليم وغيرها ويستهدف الفقراء فقر مدقع. وخصص له ما تبقى من موازنة المشروع. ومن المخطط أن يستفيد من كلا البرنامجين الفرعيين 12 ألف أسرة فقيرة.

أما الأسر المستفيدة من هذا المشروع فهي الأسر الفقيرة، وبتركيز خاص على الأسر التي ترأسها نساء. وسيجري الاعتماد على القوائم التي ستوفرها وزارة الشؤون الاجتماعية لتحديد الأسر المستفيدة، بما يتوافق مع فلسفة عمل المشروع.

وستشمل رزمة المساعدات المقدمة في إطار هذا البرنامج:

- ✧ التأهيل.
- ✧ التدريب.
- ✧ الإقراض.
- ✧ والإشراف ومتابعة المشاريع.

وفي حالة كان هناك تعارض ما بين الحصول على قرض لتمويل مشروع من البرنامج، وتلقي الأسرة لأي نوع من المساعدات من أي جهة كانت، سيجري تقييم وضع الأسرة مجدداً، بهدف إخراجها من نظام المساعدات بعد جني ثمار المشروع. أي تبحث كل حالة على حدة للتقرير في مدى قدرة الأسرة على الاعتماد على نفسها وعلى مشروعها، واستغنائها عن المساعدات.

وفي حال نجاح المرحلة التجريبية سيتم تطوير المشروع، وزيادة رأسماله، وزيادة عدد المستفيدين منه، بحيث يصبح أحد المشاريع الرئيسية لمكافحة الفقر.

وتقوم فلسفة عمل هذا المشروع على رؤية التنوع في مجتمع الفقراء من حيث تركيبة أسرهم، ونوع الموارد البشرية والاقتصادية المتوفرة لديها. ومن خلال النظر إلى الفقراء بوصفهم فاعلين في عملية خروجهم من حالة الفقر التي يعيشونها. لذا فإن المشروع يسعى إلى مساعدة الأسرة على استغلال مواردها المتاحة، من خلال رزمة المنح والقروض التي قدمها للأسرة.

ويستهدف البرنامج الأسر التي تعاني من الفقر الشديد، والتي تنطبق عليها معايير معينة مثل: فقير جداً، غير عامل، لا يوجد معيل، معوقين، وما إلى ذلك. ويقوم المرشح للاستفادة من الفئات السابقة بتعبئة كرت الفقر Poverty Card، وهو أداة مكونة من 10

فقرات تحدد أهلية المتقدم للحصول على المساعدة من البرنامج. ويجب أن يحصل على درجة معينة تؤهله للحصول على المساعدة، أي حصوله على درجة تصنفه فقير جداً، ويأتي كرت الفقر كمرحلة أولى، يتبعها مسح تفصيلي للأسر التي اجتازت كرت الفقر للتأكد من استحقاقها للمساعدة أولاً، وللتأكد من طبيعة المساعدات الملائمة لها ثانياً بالاستناد إلى الموارد المتاحة للأسرة وعبر استخدام منهج سبل العيش المستدام (Sustainable Livelihoods Approach). ويراعى في هذا المجال خبرة المستفيد، وقابلية المشروع للنجاح، ويتم ذلك من خلال موظفين مؤهلين، ويقوم هؤلاء الموظفون بمتابعة المستفيد لتوفير مقومات نجاح مشروعه. وتعطى أولوية للفقراء في التجمعات السكانية خلف جدار الفصل العنصري، مثل قرى قلقيلية وسلفيت ويقتصر هذا البرنامج على غير اللاجئين. فاللاجئون الفلسطينيون يستفيدون من خدمات الأونروا في هذا المجال.

ويمثل هذا البرنامج حالة متقدمة من حيث مراعاته تنوع مجتمع الفقراء من حيث الموارد المتاحة لهم، ومن حيث المهارات الموجودة لدى أفراد الأسر الفقيرة. كذلك تقوم فلسفة عمله على تمكين الأسر الفقيرة، وتطوير مبادراتها للخروج من حالة الفقر. وهو نموذج للنمط الذي يربط الإغاثة بالتنمية في معالجة مشكلة الفقر في الأراضي الفلسطينية. لكنه يركز على الفئات الأكثر فقراً، وكأن الهدف الأهم هو التخفيف من درجة فقر الأسر المستهدفة، وهذا ما يجمعه مع باقي البرامج التي تستهدف الفقراء في الأراضي الفلسطينية.

وبصورة عامة فإن برامج وزارة الشؤون الاجتماعية ما زالت مرهونة بحجم التمويل المتوفر، لذا فإن الهدف العام لهذه البرامج تخفيف الفقر، وانسجاماً مع ذلك يجري التركيز على الفئات الأكثر فقراً. وحسب تعبير أحد مسؤولي وزارة الشؤون الاجتماعية "إننا لا نقول للأسرة المستثناة من المساعدات أنها غير فقيرة، أو غير محتاجة، لكننا نقول لهم أن إمكانياتنا لا تسمح لنا بالوصول إليكم، فهناك من هم أكثر فقراً منكم وعلينا مساعدتهم أولاً". فالمسألة بالنسبة للوزارة تصبح تحديد معايير موضوعية تسمح بتدريج الفقراء حسب درجة حاجتهم للمساعدة. وهذا يتوفر بدرجة كبيرة في معايير وآلية

الاستهداف في برنامج الحماية الاجتماعية، وكذلك برنامج تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً، فكلاهما يقوم على استخدام معايير لها علاقة بالفقر في الأراضي الفلسطينية حسب معادلة الانحدار التي جرى تطويرها واختبارها على مسوح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية. بينما برنامجي الغذاء العالمي والمساعدات الاجتماعية (الحالات الصعبة) تبقى معايير نوعية، وتخضع، إلى درجة كبيرة، لتقديرات المشرف الاجتماعي، وتستند إلى دراسة الحالة من قبل المرشد الاجتماعي.

ومن الجدير بالذكر أن وزارة الشؤون الاجتماعية تعكف حالياً على تحسين معايير وآليات الاستهداف من خلال التعاطي مع خصائص الفقر في الأراضي الفلسطينية، وبناء قاعدة بيانات وطنية موحدة للفقراء، واستهداف الفقراء الأشد فقراً بالمساعدات النقدية لجسر الفجوة القائمة بين إنفاق الأسرة الفقيرة وخط الفقر الشديد الخاص بها، واستهداف الأسر الأقل فقراً بمجموعة من التدخلات المناسبة، وذلك ضمن البرنامج الوطني الفلسطيني للحماية الاجتماعية الذي تبنته الوزارة مؤخراً.

#### 4-1-2 برامج وزارة العمل

ترتبط برامج وزارة العمل، في مجال تقديم المساعدات، بانتشار البطالة في الأراضي الفلسطينية بصورة كبيرة ومفاجئة، خاصة بعد العام 2000. لذلك فإن برامجها موجهة بصورة خاصة إلى العاطلين عن العمل. فقد حرصت السلطة الوطنية الفلسطينية على أن يكون لديها برامج وخطط طارئة لمواجهة الارتفاع المتزايد في معدلات البطالة، حسب تعبير أحد مسؤولي الوزارة. ومن أهم البرامج التي قامت بها وزارة العمل، من خلال الإدارة العامة للتشغيل، من أجل خلق فرص عمل جديدة وتقليل معدلات البطالة والفقير في فلسطين: برنامج "التشغيل المؤقت"، وبرنامج "شركاء للتشغيل المؤقت مع القطاع الخاص".

### برنامج التشغيل المؤقت

النشاط الرئيسي لهذا البرنامج تشغيل مؤقت (3-6 أشهر) لعدد من المتعطلين عن العمل من المسجلين في مديريات العمل، في نظام معلومات سوق العمل، حيث يتم توزيع المستفيدين من هذا البرنامج على المؤسسات العامة والخاصة. واستفاد ما يقارب 250 ألف متعطل عن العمل من هذا البرنامج حتى العام 2006. علما بأن مجموع المسجلين على قاعدة البيانات يبلغ تقريبا 600 ألف شخص.

وقد سبق للسلطة الوطنية الفلسطينية أن قامت بمركزة معالجة مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية منذ العام 2003، من خلال المديرية العامة للتشغيل في وزارة العمل. وأنشأت الوزارة مجالس التشغيل في المحافظات، وهي مجالس دائمة، ويشارك فيها ممثلو الأطراف ذات العلاقة بالتشغيل (ممثلو القطاع الحكومي، والسلطات المحلية والقطاعين الخاص والأهلي)، وأوكلت إلى هذه المجالس مهمة تخطيط وإدارة مشاريع التشغيل الطارئ، بما فيها تحديد الأشخاص والمؤسسات والشركات المستفيدة. وتضطلع مكاتب العمل بدور مهم في هذا المجال، حيث أوكلت لها مهمة تسجيل العاملين عن العمل، وبناء نظام معلومات وطني محوسب لسوق العمل، يسمح بالموائمة ما بين العرض والطلب (ماس، المراقب الاجتماعي - العدد الثامن، 2005).

وقد توافقت نسب الاستفادة من التشغيل الطارئ مع نسب البطالة في محافظات الضفة الغربية حيث تراوحت نسبة المستفيدين من هذا الصندوق بين ربع ونصف عدد العاطلين عن العمل في كل محافظة. أما في قطاع غزة وعلى الرغم من أن محافظات قطاع غزة حصلت على عدد فرص أكبر من التشغيل الطارئ إلا أن هذه الفرص لا تتلاءم مع عدد السكان ونسبة البطالة المرتفعة في محافظات قطاع غزة وحالة الحصار والإغلاق التام التي تمنع وجود أي خيارات عمل أخرى حيث لم تتجاوز نسبة المستفيدين 35% من عدد العاطلين عن العمل في محافظات قطاع غزة.

وعلى الرغم من أهمية برامج التشغيل الطارئ إلا أنها تبقى برامج إغاثية لا تحل مشكلة البطالة على المدى المتوسط أو الطويل وبالتالي لا تعتبر إستراتيجية تنموية

لمواجهة مشكلة الفقر. فمدة التشغيل القصيرة والتي تبلغ 3 أشهر قابلة للتجديد لا تساهم في حل مشكلة الفقر أو البطالة كما أن برامج التشغيل الطارئ عادة ما تكون في أعمال قصيرة لا ترتبط بتحسين مهارات المستفيدين أو مساعدتهم على الحصول على عمل حقيقي لاحقاً مما يتطلب إعادة نظر جديّة في كيفية تطوير هذه البرامج وتحويلها لفرص عمل حقيقية من خلال ربطها ببرامج تدريب مهني مثلاً.

وكان توجه الحكومة الفلسطينية للعام 2006 يقوم على توسيع عدد المستفيدين من هذا البرنامج، من خلال تقليص مدة التشغيل، وإرفاقه بمنح مالية لمن لا تتوفر فرص لتشيغيلهم. لكن هذا البرنامج متوقف منذ نهاية العام 2005، أي أصابه الشلل مع أزمة الحكومة المالية. وقد استعاض المانحون عن هذا البرنامج بتمويل مشاريع تشغيل طارئ من خلال مؤسسات دولية، مثل الأونروا، أو من خلال منظمات غير حكومية فلسطينية. وبصورة عامة فإن مشاريع التشغيل الطارئ تراجعت حتى في برامج الجهات الدولية والأهلية الفلسطينية. أي أن هذا التوجه لم يعد يشكل محورا رئيسيا في الدعم المقدم للفلسطينيين.

يستهدف هذا البرنامج العاطلين عن العمل وفق معايير معينة طورتها وزارة العمل بالتعاون مع شركائها (القطاع الخاص والأهلي والنقابات العمالية)، وتشمل هذه المعايير: حالة العمل السابق (يعمل ولا يعمل)، والحالة الزوجية، عدد الأولاد والبنات، والمؤهل العلمي، والعمر، والخريجون الجدد حيث يمنحون درجات إضافية. وأعطيت هذه المعايير درجات مختلفة بناء على بيانات مسح القوى العاملة. ويجري تدريب المتقدمين للاستفادة من هذا البرنامج وفق الدرجات التي حصلوا عليها حسب المعايير السابقة. ويجري تدقيق بيانات المتقدمين للحصول على وظيفة مؤقتة (3 أشهر) من قبل باحثين ميدانيين.

#### **برنامج شركاء للتشغيل المؤقت مع القطاع الخاص والأهلي**

تقوم فكرة هذا البرنامج على عقد شراكة مع القطاع الخاص والأهلي في تنفيذ برنامج تشغيل مؤقت لتأهيل عدد من المتعطلين، خاصة الداخلين الجدد إلى سوق العمل من فئة

خريجي الجامعات والمعاهد المتوسطة والمعاهد والمدارس المهنية. وبشكل خاص الذين لم يحالفهم الحظ في الحصول على فرصة عمل سابقا. ويهدف البرنامج إلى إكساب المستفيدين مهارات عملية وتدريبية تمكنهم من الحصول على فرص عمل دائمة سواء من خلال انخراطهم في المشروع أو بعد تخرجهم منه.

وكان مخططا للمشروع تشغيل ما يقارب 10 آلاف خريج فلسطيني لدى القطاع الخاص، بحيث يساهم المشغل الخاص بدفع نسبة من رواتب هؤلاء المتعطلين، ويغطي البرنامج النسبة الباقية. لكن هذا البرنامج نجح في تشغيل 250 خريج فقط. فقد تم إيقافه مؤقتا بسبب ضعف الموارد المالية، ورفض وزارة المالية الاستمرار في تمويل البرنامج، رغم أن هذا البرنامج جزء من خطة الإصلاح والتنمية 2008-2010.

ومن الواضح أن هذا البرنامج لا يتعلق مباشرة بالفقراء، وهو أقرب إلى كونه برنامج تيسير دخول الخريجين الجدد إلى سوق العمل.

#### *مشروع الصندوق الفلسطيني للحماية من البطالة*

وهذا البرنامج مضمن في خطة الإصلاح والتنمية 2008-2010، ويهدف إلى توفير صندوق مالي مخصص للعمال المتعطلين عن العمل، والذين تعطلوا لفترة لا تتجاوز سنة. ويعتمد في إيراداته على مشاركة العاملين وأصحاب العمل في القطاعين الخاص والأهلي بواقع 2.5% من العامل، و5% من رب العمل، وذلك من رواتب كل من يعمل في القطاع الخاص والأهلي. ويعطى العاطل عن العمل راتبا شهريا بقيمة 930 شيكل لمدة 6 أشهر. لكن لم يتم إطلاق هذا الصندوق حتى الآن.

ويستهدف هذا الصندوق العاطلين عن العمل، وهؤلاء في العادة تستثنيهم برامج المساعدات الدائمة. وغير مشروط بدرجة فقر معينة.

### *برنامج التأمين الصحي (تأمين انتفاضة الأقصى)*

الهدف الرئيسي من البرنامج توفير التأمين الصحي للعمال الفلسطينيين الذين عملوا في إسرائيل والمستوطنات ثم تعطلوا عن العمل بسبب إغلاق سوق العمل الإسرائيلي أمامهم خلال انتفاضة الأقصى. وبدء العمل به منذ العام 2000، حيث كان يدار من قبل وزارة الصحة الفلسطينية، بالتنسيق مع النقابات العمالية، لكن العام 2008 تحول اختيار المستفيدين إلى وزارة العمل. وهذا البرنامج مكرمة رئاسية، أي لم يتوفر له تمويل مستقل. وقد توقف البرنامج العام 2008.

والمستهدفون من هذا البرنامج هم المتعطلون الذين سبق وعملوا في سوق العمل الإسرائيلي أو في سوق العمل المحلي، والعاملون بأجر زهيد، وعمال المياومة في البلديات، وأسر هؤلاء العمال. لكن في التنفيذ جرى إلحاق أعداد كبيرة ممن لا تنطبق عليهم شروط الاستفادة بهذا البرنامج. وقد عملت وزارة العمل على تدقيق بيانات المستفيدين بعد أن آلت لها مهمة تحديد المستفيدين، واستخدمت لذلك باحثين ميدانيين قاموا بمراجعة ميدانية دورية للمستفيدين.

### **4-1-3 برامج وزارة الزراعة**

تقدم وزارة الزراعة البرامج التالية: مساعدة المزارعين المتضررين من الجدار، وهي مساعدات نقدية، وبرنامج العمل مقابل الغذاء، وبرنامج تطوير الأراضي، وكلاهما يتلقى فيهما المستفيدون مساعدات عينية.

#### *الدعم المادي للمزارعين المتضررين من جدار الفصل العنصري أو الإجراءات الإسرائيلية*

يستهدف هذا البرنامج تعويض المزارعين المتضررين من الإجراءات القمعية الإسرائيلية بما في ذلك المتضررين من جدار الفصل العنصري. وهو برنامج ممول من مجلس الوزراء بقيمة 10 مليون دولار أمريكي. ويجري اختيار المستفيدين بالتعاون مع مديريات الزراعة، التي تقوم بتسجيل المتضررين، ويتم التحقق من الاستحقاق من خلال تقديم إثبات ملكية الأرض (سند ملكية الأرض أو شهادة من المجلس القروي).

ويجري توزيع المساعدات حسب الأضرار الحاصلة، وكل نوع ضرر يتم حساب عدد وحدات الدعم التي تقابله (الوحدة = 5 دولارات)، فمثلاً شجرة الزيتون يقابلها 10 وحدات، بما يعني 50 دولار أمريكي. وتجدر الإشارة إلى هذه المساعدة هي دعم وليست تعويضاً، فلو أردنا تعويض الأضرار فنحن نحتاج بحسب تقديراتنا - إلى 50- 60 مليون دولار لتغطية نظام الوحدات الذي يجري العمل به.

ونظام الدعم بالوحدات هو حسب الشرائح التالية:

\$500 - \$1000 يعوّض بمقدار 70%

\$1000 - \$5000 يعوّض بمقدار 50%

\$5000 - \$20000 يعوّض بمقدار 20%

\$20000 فأكثر يعوّض بمقدار 10%

وبشرط أن لا تقل قيمة المساعدة في فئة معينة عن الفئة الأدنى منها.

كما يوجد دعم إضافي بقيمة 6 مليون دولار أمريكي من وزارة المالية للمتضررين من الجدار فقط، ويتم اختيار المستفيدين بنفس الآلية السابقة.

#### برنامج تطوير الأراضي

تشمل أنشطة البرنامج استصلاح الأراضي الزراعية، وبناء طرق زراعية، وتنظيف وتعزير الأراضي land cleaning، وبناء جدران استنادية، وحفر آبار جمع مياه الأمطار، وزراعة المواقع المستصلحة وشق طرق زراعية. ويجمع البرنامج بين صفتي الإغاثة والتنمية. فجزء منه إغاثي للمتضررين من جدار الفصل العنصري، أو إجراءات الاحتلال الأخرى، والآخر يحمل مساعدة تنموية للمزارعين المتضررين، مثال ذلك: حديقة منزلية لأحد المزارعين تساعده في إدرار دخل.

وقد بدأ العمل بالبرنامج العام 1997، ولكن بعد بناء الجدار، فقد تم توجيه البرنامج باتجاه المناطق المحاذية للجدار وإعطائها أولوية. ويمول البرنامج من قبل البنك الإسلامي، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والصندوق الدولي

للتتمية الزراعية (إيفاد)، والتعاون الايطالي من خلال الـ UNDP. وهذا البرنامج خاص بالضفة الغربية. ويجري تنفيذه بالشراكة ما بين وزارة الزراعة وبعض المؤسسات الأهلية.

ويعتمد حجم المساعدة المقدمة على مساحة الأرض المستصلحة، وحجم الضرر، وحجم التعويضات التي تمت، وعدد أفراد الأسرة، وطبيعة عمل رب الأسرة. ويستطيع المستفيد تلقي كل نوع من هذه المساعدات مرة واحدة.

ويتم اختيار المستفيدين من بين المتضررين الذين تقدموا بطلب المساعدة من خلال دائرة الزراعة في المنطقة الجغرافية التي تمثلها متضمناً بياناته ونوع المساعدة التي يحتاجها. ومن ثم تقوم الدائرة بمراجعة الطلبات واختيار المستفيدين بعد التأكد من استحقاقية المتقدم. وتتابع الوزارة المستفيدين، للتأكد من جدية المستفيد. وقد بلغ عدد العائلات المستفيدة من هذا البرنامج 6020 عائلة خلال الفترة 2000-2008.

#### *برنامجي العمل مقابل الغذاء، والتدريب مقابل الغذاء*

يهدف هذا البرنامج توفير الغذاء للفئات المحتاجة التي لا تملك مصدراً للدخل ولا تحصل على مساعدة غذائية من جهات أخرى، مثل الأونروا، أي أن اللاجئون مستثنون من هذه البرامج. وقد بدء العمل بهذين البرنامجين منذ العام 2005، وتوقف في شهر 2008/7 لعدم توفر التمويل.

وهذا برنامج ممول من برنامج الغذاء العالمي. وتقوم وزارة الزراعة بتصميم البرنامج بمشاركة الممول الذي يشترط المنطقة الجغرافية التي يغطيها المشروع. ويجري التنفيذ من قبل وزارة الزراعة بالتعاون مع المجلس القروية التي تقوم بترشيح المستفيدين. حيث تقدم المساعدات كل شهرين.

وبالنسبة لبرنامج لتدريب مقابل الغذاء فإن المستفيد يلتزم بتلقي 20 ساعة تدريب في الشهر، ولمدة دورة واحدة. حيث يمر المستفيد بكل أنواع التدريب المطروحة في البرنامج. مثل العمل التعاوني، وتربية النحل وإنتاج العسل، والتربية الحيوانية وما إلى

ذلك، وبلغ عدد المستفيدين من هذا البرنامج 2284 أسرة خلال الفترة 2007/12-2008/7 وتركز البرنامج في محافظات شمال الضفة الغربية. ويتلقى المستفيد الحصص الغذائية التالية (خلال ذات الفترة) كما في الجدول التالي:

جدول 5: الحصص الغذائية للمستفيد خلال الدورة

المادة الغذائية	الحصة الغذائية (kg)
طحين	100
سكر	3.5
حمص	7
زيت	8
ملح	2
المجموع	120.5 (حوالي 500 شيكل إسرائيلي)

المصدر: وزارة الزراعة الفلسطينية.

وبالنسبة لبرنامج العمل مقابل الغذاء فعلى المستفيد أن يلتزم بالعمل 25 ساعة في الشهر، ولمدة دورة واحدة. ويتم اختيار نوع العمل للمستفيد بحسب احتياجات المنطقة الجغرافية التي ينفذ فيها العمل، مثل استصلاح الأراضي، وإعادة تأهيل الحقول وغيرها. وقد بلغ عدد المستفيدين 3250 أسرة خلال الفترة 2007/12-2008/7، وينفذ البرنامج في محافظات شمال الضفة الغربية. ويتلقى المستفيد الحصص الغذائية التالية خلال دورة العمل كما في الجدول التالي:

جدول 6: الحصص الغذائية للمستفيد خلال الدورة (شهرين)

المادة الغذائية	الحصة الغذائية (kg)
طحين	150
سكر	9
حمص	9
زيت	14
ملح	2
المجموع	184 (حوالي 800 شيكل إسرائيلي)

المصدر: وزارة الزراعة الفلسطينية.

كما تقدم وزارة الزراعة أشكالاً أخرى من التعويضات للمزارعين مثل أضرار الصقيع، ودعم منتجي الفراولة والبطاطا في قطاع غزة، ودعم منتجي الحمضيات في الضفة الغربية، ومشروع تعويض المتضررين من الفيضانات.

وبصورة عامة فإن برامج وزارة الزراعة ليست موجهة للأسر الفقيرة بصورة رئيسية، باستثناء برنامجي العمل مقابل الغذاء، والتدريب مقابل الغذاء. لكنها موجهة إلى فئات خاصة من الفقراء. لذلك لا يمكن التعويل على آلية الاستهداف فيها لتقديم ما يساعد على تطوير معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الأكثر فاعلية الموجهة للفقراء.

#### 4-1-4 صندوق الزكاة

جرت إعادة هيكلة لجان الزكاة في الضفة الغربية بموجب قانون صندوق الزكاة بتاريخ 4 كانون أول 2007، حيث جرى تجميع 92 لجنة كانت عاملة في الضفة الغربية قبل هذا التاريخ في 11 لجنة مركزية فقط. وقد جرى الاحتفاظ بموظفي هذه اللجان والبالغ عددهم 643 موظفاً. كما جرى إلحاق ضواحي القدس بالصندوق مباشرة.

وتعمل لجان الزكاة على تقديم المساعدة للأسر والأشخاص في المناطق الجغرافية التي تختص بالعمل فيها، وتقوم توجيهات الصندوق على تحري المساواة والعدالة في تقديم المساعدة للمجتمع الفلسطيني بكافة أطيافه على اختلاف انتماءاته السياسية والمناطقية. وتقدم لجان الزكاة برنامجين رئيسيين موجهان للفقراء، هما: برنامج كفالة الأيتام، وبرنامج كفالة الأسر الفقيرة. وبالإضافة إلى ذلك تشمل نشاطات لجان الزكاة طيف واسع من الأنشطة الصحية، بما فيها بعض المستشفيات المهمة، والعيادات الطبية، ونشاطات تعليمية، ودعوية، ودور تحفيظ قرآن، ومساعدات للطلاب، وغيرها.

ويجري تمويل لجان الزكاة من مصادر محلية مختلفة مثل دافعي الزكاة والمتبرعين (صدقات) وأصحاب النذور وغيرها. وتشكل المصادر الداخلية 10-15% من دخل

لجان الزكاة. أما مصدر الدخل الأهم للجان الزكاة فيتمثل في المساعدات من الدول العربية والإسلامية والأوروبية (خاصة فيما يخص كفالات الأيتام).

ويتم الوصول إلى المستفيدين من خلال تسجيلهم في لجان الزكاة الخاصة بالمنطقة الجغرافية التي تشير لها بطاقتهم الشخصية، واثبات الحالة من خلال الوثائق الرسمية. أما معايير اختيار اليتيم فهي تتلخص في أن يكون دون سن البلوغ (وقد تتطور كفالتة إلى كفالة جامعية)، وأن يكون محتاجاً (وفي هذا يتم الرجوع إلى مقاييس الفقراء بالإضافة إلى مراعاة ظروف اليتيم، أي عدم وجود المعيل الأول). وهذه المعايير ذات طابع نوعي، تخضع لتقييم الباحث الميداني، وتركيزاً مؤسسات المجتمع المحلي وشخصياته الاعتبارية. وينطبق ذلك على الأسر الفقيرة أيضاً.

وكانت معايير لجان الزكاة تقوم سابقاً على الوضعين التاليين لاستحقاق المساعدة (هلال والمالكي، 1997):

- ❖ فقدان المعيل (الأب)؛ ولا تعتبر الأم أو المرأة معيلاً حتى لو كانت تعمل. وهذا هو الشرط الوحيد لبرنامج الأيتام.
- ❖ الوضع الاقتصادي الصعب؛ أي الوضع الذي يعجز فيه معيل الأسرة (الذكر) عن توفير دخل عجزاً كلياً أو جزئياً، بصورة دائمة أو مؤقتة، أو الوضع الذي يميز الأسر كثيرة الأولاد والتي تقرر اللجنة، بالاستعانة بمندوبيها، أن مستوى دخلها أقل بكثير من مستوى دخل معظم الأسر المشابهة. وتقدم لهذه الأسر مساعدات عينية، عادة، وتحاول بعض اللجان توفير كفالة لهذه الأسر تحت اسم كفالة الفقير، لكن التجاوب مع هذا البرنامج محدود جداً.

ولا تأخذ اللجنة في الحسبان الأراضي المملوكة في القرى، كذلك لا تهتم بمساحة أو شكل البناء الذي تقيم فيه الأسرة. إذ تركز على وضعها ودخلها القائم.

ومن الملاحظ أنه لم يجر تغيير كبير على معايير الاستفادة من مساعدات لجان الزكاة بعد إعادة هيكلتها. والتغير الأهم كان على مستوى آليات التدقيق في المستحقين، حيث يميل الصندوق إلى التشديد على التأكد من دقة البيانات، والتشدد في تطبيق المعايير.

وبلغت قيمة كفالات الأيتام خلال الـ 9 أشهر الأولى من عام 2008 ما قيمته 2 مليون دينار. يتم تقديمها عن طريق شيك بنكي يصرف للمستفيد الأول، وتكون الكفالة باسم الأب فقط، بهدف ضبط الازدواجية في الكفالة. أما مساعدات الأسر المحتاجة فقد بلغت قيمتها حوالي 906 آلاف دينار خلال الـ 9 أشهر الأولى من عام 2008.

وبصورة عامة فإن لجان الزكاة مختصة في كفالة الأيتام، وتركز في برامج مساعداتها عليهم. بينما ميل ممولي لجان الزكاة لتبني برامج مساعدات الأسر الفقيرة أقل مقارنة بكفالة الأيتام. رغم أن فرص الحصول على تمويل لكفالة الأسر الفقيرة تزيد أثناء الأزمات الناتجة عن الإجراءات القمعية الإسرائيلية، مثل اجتياح الضفة الغربية، أو العدوان على قطاع غزة.

وبالنسبة للمعايير والآليات التي تستخدمها لجان الزكاة في الوصول لمستحقي المساعدات فهي تعتمد على درجة تحسس الباحث الميداني، بالاستناد إلى تركية المجتمع المحلي. وهي بهذا المعنى أكثر مرونة من آليات الوصول للمستفيدين في البرامج الرسمية الأخرى.

#### 4-1-5 وزارة شؤون الأسرى والمحررين

جرى تحديد حقوق الأسرى وفق نظام خاص، أي للأسير حق ثابت في راتب شهري، بالإضافة إلى مخصصات الكانتين (مصروفه داخل السجن). ويجري تسجيل الأسير في مديريات وزارة الأسرى والمحررين، ويتم اعتماد الوثائق التي تثبت أن المستفيد أسير. كما أن الأسرى المحررين يستفيدون من خدمات مختلفة تقدمها الوزارة، أو نادي الأسير، مثل منح التعليم، أو قرض لإنشاء مشروع خاص، أو تدريب مهني. وبصورة

عامّة فإنّ المستفيدين من برامج وزارة الأسرى والمحررين هم فئة خاصة، لها حقوق على المجتمع الفلسطيني، ويجري تقديم هذه الحقوق من خلال برامج الوزارة.

#### 4-1-6 مؤسسة أسر الشهداء والجرحى

تقدم مساعدات نقدية، وتأمين صحي، ومساعدات في مجال التعليم لأسر الشهداء والجرحى. ولم يجر أي تغيير على أسس الاستحقاق من هذه المؤسسة، أو سلم المخصصات المعتمد. لكن تأثرت وتيرة الصرف في هذه المؤسسة نتيجة للتغيرات السياسية، وعدم توفر التمويل اللازم لقيامها بمسؤولياتها.

وقد تأسست مؤسسة الشهداء والجرحى عام 1966 بقرار من منظمة التحرير، ومنذ ذلك الحين وهي تقدم المساعدات للجرحى الفلسطينيين ولذوي الشهداء (أسرة الشهيد: الأب، الأم، الزوجة والأبناء) داخل وخارج فلسطين: الأردن، سوريا، لبنان، مصر. كان هنالك محاولات من المجلس التشريعي لإنشاء صندوق للشهداء والجرحى، وتشكيل مجلس أمناء خاص به، لكن لم تجر ترجمة ذلك، وبقيت المؤسسة ذات طابع حكومي. أي أن الحكومة مسؤولة مباشرة عنها.

وتستهدف هذه المؤسسة ذوي الشهداء والجرحى الفلسطينيين. بالإضافة إلى حالات أخرى خاصة: كالأسير الذي يتوفى بعد خروجه من السجن

#### شروط الاستفادة

- ✧ أسرة الشهيد (الأب، الأم، الزوجة والأبناء): حيث يتم إثبات الحالة من خلال شهادة الوفاة، والبحث.
- ✧ الجريح: تقوم لجنة طبية بتشخيص الجريح، ويصنّف من المستفيدين إذا كان يعاني من إعاقة لا تقل عن 50%، أو يفقده عضو كالعين أو الكلية.. ألخ.

وتقدم هذه المساعدات بغض النظر عن دخل الأسرة ووضعها المادي، إذ يتم التعامل مع المساعدة على أنها استحقاق نضالي للجريح ولأسرة الشهيد. ويتلقى المستفيدين

مخصصات شهرية، ويتلقى الجريح 60 شيكل شهريا في الحد الأدنى، ويعتمد مخصص الجريح على نسبة العجز، والحالة الاجتماعية له. يجري العمل حاليا على زيادة سلم مخصصات الجرحى وذوي الشهداء. وبالنسبة لأسرة الشهيد فإن حجم المساعدة يعتمد على عدد أفرادها. ويتلقى ذوي الشهداء ضمان صحي، وإعفاء من الرسوم الدراسية حتى البكالوريوس لأبناء الشهداء الذين يدرسون في الجامعات الفلسطينية.

أما بالنسبة للمساعدات غير الدورية التي كانت تقدمها بعض الوزارات مثل الأوقاف والزراعة، فهذه المساعدة مرهونة بتبرع جهة ما من خلال الوزارة المعنية، أي لا تزيد الوزارة عن أن تكون قناة صرف لمساعدة من جهة أجنبية ما. وقد جرى تجفيف هذه الأشكال من المساعدة خلال العام 2006.

#### 4-2 المنظمات غير الحكومية الفلسطينية

بلغ عدد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية التي تقدم مساعدات في الضفة الغربية وقطاع غزة 926 منظمة أي حوالي 62% من مجموع المنظمات غير الحكومية الفلسطينية حسب تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة عام 2007 (المالكي وآخرون، 2008). وهذا العدد يشمل لجان الزكاة التي بلغ عددها 92 لجنة، والتي جرى دمجها لاحقا في 11 لجنة فقط، أي لجنة في كل محافظة. ونحو ثلاثة أرباع هذه المنظمات قدمت مساعدات غذائية.

وركزت هذه المنظمات في مساعداتها على الأسر والأفراد الفقراء بصورة خاصة، وهي تركز على الحالات الأكثر فقرا، خاصة التي تعاني من الفقر المزمن. وفي السياق نفسه فإنها تعتمد في تحديد المستفيدين من خدماتها على تقديرات موظفيها بصورة رئيسية، أو على تقديرات اللجان المحلية في المجتمع المحلي، أو على قوائم وزارة الشؤون الاجتماعية. وفيما يخص سلم المساعدات، تعتمد 92% من هذه المنظمات سلم خاص بها، وهذا تعبير آخر للقول أن تقدم مساعداتها حسب الموارد المتوفرة (أي لا يوجد سلم محدد).

باستثناء لجان الزكاة التي جرى إعادة هيكلتها تحت مظلة صندوق الزكاة في وزارة الأوقاف، فإن هذه المنظمات تشكل قنوات صرف لمساعدات من قبل ممولين خارجيين. أي تصرف ما يقدم لها من قبل الجهات الممولة، وفي العادة لا يوجد ترتب برامجها بمواسم أو مناسبات معينة، وتفتقر للاستدامة، أو العمل المبرمج. وبالتالي فهي لا تجد نفسها بحاجة إلى مأسسة مساعداتها، أو بلورة معايير موضوعية لتحديد المستفيدين، خاصة وأن القيام بهذه العملية قد يستنزف معظم التمويل المخصص للمساعدات.

### 4-3 البرامج الدولية والأجنبية

سيتم التركيز في هذا القسم على برامج وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا)، وبرنامج الغذاء العالمي، فهما المؤسستان الدوليتان الرئيسيتان في تقديم المساعدات الغذائية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. بالإضافة إلى مؤسستي أنيرا والإسكان التعاوني CHF.

### 4-3-1 برامج وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا)

تعتبر أونروا أبرز المؤسسات الدولية العاملة في مجال تقديم المساعدات للأسر الفلسطينية. وتغطي أونروا الخدمات العامة في المخيمات (تعليم، صحة، خدمات إجتماعية، بنية تحتية،... الخ)، وتوفر مساعدات لأسر لاجئة فقيرة. ويحق لكل اللاجئين الفلسطينيين الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية المقدمة من أونروا.

وتقدم أونروا نوعين من البرامج في الضفة الغربية وقطاع غزة: برامج دائمة، وأخرى طارئة. ومن ضمن برامجها العادية (الدائمة) برنامج رعاية الأسر الفقيرة أو المحرومة (العسر الشديد)، وهي الأسر التي تنطبق عليها شروط تلقي المساعدات الدورية من الوكالة، والمتمثلة في افتقاد الأسرة اللاجئة لذكر بالغ بين سن 18-60 وقادر صحياً على توفير دخل للأسرة وبغض النظر عن الحالة العملية (عامل أو عاطل عن العمل)،

وأن لا يتجاوز دخل الأسرة من جميع المصادر ثلثي أدنى راتب لموظف في وكالة الغوث في منطقة سكن الأسرة وله نفس عدد المعالين.

وتفرض الوكالة للحصول على مساعداتها مجموعة من الشروط؛ فهي لا تقدم مساعدات للأسر اللاجئة كافة وإنما تقتصر مساعداتها على من تصنفهم "حالات عسر خاصة"، ويعتبر التشدد في تطبيق هذه الشروط عاملاً مهماً في تخفيض عدد متلقي المساعدات. فالتشدد في الشروط وبيروقراطيتها وطول مدتها عوامل أساسية في إبقاء عدد المستحقين للمساعدة في حدوده الدنيا. فهذه الآليات والشروط تهدف إلى تقليص عدد المستحقين للمساعدة إلى الحد الذي يتلاءم مع موازنة الوكالة. وإلقاء نظرة على الشروط التي تستخدمها الوكالة لاستحقاق المساعدة كاف للتحقق من ذلك:

1. افتقاد الأسرة اللاجئة لذكر بالغ (بين سن 18 و60) وقادر صحياً على توفير دخل للأسرة دون أن يعني ذلك أن يكون عاملاً. أي أن الوكالة لا تتعاط مع البطالة باعتبارها مؤهل لتلقي مساعدة.
2. أن لا يتجاوز دخل الأسرة من جميع المصادر ثلثي أدنى راتب لموظف في وكالة الغوث في منطقة سكن الأسرة وله نفس عدد المعالين.
3. وتطلب الأونروا أن ينطبق شرط أو أكثر من الشروط التالية:

- ✧ أن يكون رب العائلة امرأة لاجئة أو غير لاجئة (على أن تكون الأسرة لاجئة) مطلقة أو مهجورة لأكثر من ثلاثة أشهر أو امرأة لاجئة غير متزوجة عمرها 18 عاماً أو أكثر.
- ✧ أن يكون رب العائلة يتيم يقل عمره عن 18 عاماً (على أن يكون كلا الأبوين متوفى)؛
- ✧ أن يكون عمر رب العائلة أو الذكر الوحيد فوق 60 عاماً.
- ✧ أن يكون رب العائلة أو الذكر الوحيد معتقلاً لفترة تزيد عن ثلاثة أشهر على أن يتبعها فترة لا تزيد عن 6 أشهر من تاريخ إطلاق سراحه.
- ✧ أن يكون رب العائلة أو الذكر الوحيد في خدمة إلزامية تزيد عن 3 أشهر.

- ✧ أن يكون رب العائلة أو الذكر الوحيد يتلقى دراسة لفترة زمنية كاملة في مؤسسة أكاديمية معترف بها حتى نهاية أربع سنوات ما بعد الدراسة الثانوية أو الحصول على شهادة أولى معترف بها أو لعيد الميلاد الخامس والعشرين حسب الأقرب بينها، ويعطى الشخص فترة سماح ستة أشهر بعد التخرج.
- ✧ أن يكون رب العائلة أو الذكر الوحيد معاق جسدياً بشكل دائم أو معاق عقلياً أو يعاني من وضع صحي يجعله غير قادر بشكل دائم على تحصيل رزقه.

ويحق للمسئول الأول عن برنامج الإغاثة والخدمات الاجتماعية في منطقة إدارية معينة أن يوافق (دون أن يمنح هذا الحق لغيره) على تصنيف عائلة ما في منطقتيه كعائلة عسر خاصة. ويفترض أن يكون ذلك في الحالات التي تكون فيها الأسرة بدون دخل كاف لتغطية احتياجاتها من الطعام والسكن و"الحاجات الضرورية" الأخرى (هلال والمالكي، 1997). لكن تغيرت هذه المعايير مؤخرًا، وهو ما أثار موجة احتجاجات في أوساط اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية.

ويشمل هذا البرنامج على تقديم مساعدات غذائية ونقدية دورية لهذه الأسر، بمعدل 8 دولارات أمريكية شهريًا، بالإضافة إلى مساعدة نقدية انتقائية لأسر شديدة الفقر، وتشمل رزمة الخدمات المقدمة إلى هذه الأسر منحة تحسين السكن مرة كل خمس سنوات عند حاجة الأسرة لذلك. يبلغ عدد المستفيدين من برنامج الأونروا المنتظم حوالي (حالات العسر الشديد) 92 ألف فرد في قطاع غزة (أي 9% من اللاجئين)، و33 ألف في الضفة الغربية (4% من اللاجئين) وذلك في نهاية العام 2008، ويلاحظ تراجع في عدد المستفيدين في الضفة الغربية وزيادته في قطاع غزة مقارنة بنهاية العام 2005، حيث كان عددهم حوالي 40 ألف في الضفة الغربية و84 ألف في قطاع غزة. وبلغت الموازنة المقررة لبند الإغاثة والخدمات الاجتماعية (التي تشمل برامج المساعدات المنتظم) حوالي 25 مليون دولار أمريكي العام 2008، بينما كانت 20.9 مليون دولار أمريكي العام 2006 (<http://www.un.org/unrwa/>).

ويجري التحول في الضفة الغربية نحو برنامج "دعم"، الذي سيقوم على آليات استهداف جديدة (تطبيق المعادلة الرياضية للفقر)، والذي ينسجم مع توجه رئاسة الأونروا نحو بلورة معايير وآليات استحقاق جديدة، وموضوعية.

أما النوع الثاني من المساعدات، المساعدات الطارئة، فهي استجابة لتدهور الأوضاع الاقتصادية السريع في الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد العام 2000، نتيجة لإجراءات الاحتلال الإسرائيلي. ويشمل تقديم مساعدات غذائية ومساعدات نقدية في بعض الحالات المختارة كما تضم خلق فرص عمل وإعادة تأهيل المسكن. ويستفيد الشخص من نوع واحد من هذه المساعدات، باستثناء برنامج خلق فرص العمل وبرنامج تأهيل المسكن. ويغطي برنامج المساعدات الطارئة حوالي 900 ألف شخص في قطاع غزة.

ويجري تغطية ميزانية المساعدات الطارئة من خلال المساعدات التي تقدم للأونروا من الجهات المانحة استجابة لنداءاتها المستعجلة. ومرفق موازنة النداء المستعجل لعام 2009، وهو النداء الذي يتضمن مطالبة مالية بقيمة 275 مليون دولار أمريكي، وذلك استجابة لزيادة حاجة الأسر الفلسطينية للمساعدة، وحسب تعبير مفوض عام الأونروا "فإن أسرا لاجئة تتوجه للأونروا طلبا للمساعدة الغذائية، علما أنها كانت تعتمد على نفسها منذ عشرات السنين". ومن المخطط أن تقدم الأونروا مساعداتها الغذائية إلى 125 ألف عائلة لاجئة في غزة أي أكثر من نصف أسر غزة اللاجئة، وفي الضفة الغربية 58 ألف عائلة لاجئة للعام 2009. وتسعى إلى توفير مساعدات على شكل تشغيل طارئ (عمل لمدة ثلاثة أشهر، بأجرة يومية 12 دولار) لعدد كبير من اللاجئين. وتشمل قائمة مساعدات الأونروا الطارئة أشكال المساعدات التالية: مساعدات غذائية، وتشغيل مباشر وغير مباشر، ومساعدات نقدية طارئة، ومساعدات صحية، وتأهيل مسكن، وتأهيل اجتماعي ونفسي.

### معايير الاستهداف

استخدم نظام الاستهداف القديم معايير الخلفية الديمغرافية للأسرة، مثل العمر والجنس والحالة الاجتماعية، وحجم الأسرة، حيث يوجد تصنيف لحجم الأسرة من سبع فئات

مبني على التسجيل الرسمي في الأونروا لأسر اللاجئين. ويشكل معيار الدخل النقدي معيار أساسي، حيث يجري استثناء أي شخص يزيد دخله عن 2100 شيكل. ويجري تدقيق استحقاق الأسرة، وتدقيق بياناتها ميدانيا من خلال زيارات الباحثين الاجتماعيين.

ويجري حاليا الانتقال إلى نظام الاستهداف الجديد المبني على استخدام معادلة رياضية PMTF لقياس فقر الأسرة، وهي نفس المعادلة المستخدمة في وزارة الشؤون الاجتماعية في برنامج الحماية الاجتماعية. وقد قامت الأونروا في هذا المجال بإعداد مسح أسري واسع للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأسر الفلسطينية تمهيدا لهذا التحول. وقامت بحملة دعائية في المخيمات الفلسطينية للترويج للنظام الجديد في استهداف الأسر الفقيرة. ودعت المرشحين للاستفادة إلى تقديم طلبات تتضمن المؤشرات المستخدمة في تصنيف هذه الأسر حسب درجة استحقاقها. وقد استلمت الأونروا 80 ألف طلب خلال العام 2008، ويجري العمل على تدقيقها ميدانيا بواسطة باحثين اجتماعيين. ويتوقع أن يحد المنهج الجديد من ظاهرة تسرب المساعدات، خاصة الطارئة إلى غير المستحقين. لكن ما زال النظام الجديد في مرحلة التجريب في قطاع غزة، ومن المبكر الحكم على فاعليته. خاصة وأنه يواجه مقاومة جديّة من اللاجئين في المخيمات الفلسطينية. كما أن النظام الجديد يتطلب تطوير المؤسسة القائمة على تقديم المساعدات وطرق عملها.

ويجري العمل في إطار النظام الجديد على بناء قاعدة بيانات موحدة، تسمح بقياس موحد للاستحقاق، وتتسم بالمرونة من حيث قابليتها للاستخدام من قبل البرامج المختلفة في الأونروا. وسيتم الانطلاق من قواعد البيانات المتفرقة الموجودة حاليا لدى الأونروا، والمتمثلة في قواعد بيانات برنامج خلق فرص العمل، والمسح الاقتصادي للأسر الذي نفذ العام 2006، ودائرة الإغاثة في الضفة الغربية.

#### 4-3-2 برنامج الغذاء العالمي

عمل على تقديم مساعدات غذائية للأسر المحتاجة من خلال عدة برامج إغاثة وأخرى لإعادة التأهيل. ويقدم برنامج الغذاء العالمي، بالإضافة إلى منظمات دولية أخرى مثل

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو وكالات تنمية أجنبية مساعداتها من خلال طرف ثالث في العادة، أو من خلال الشراكة معه (وزارت السلطة الوطنية الفلسطينية، أو الأونروا، أو المنظمات الأهلية الفلسطينية). وبسبب التطورات الأخيرة على الساحة الفلسطينية فإن برنامج الغذاء العالمي عمل على توسيع برامجه في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ويركز البرنامج على توزيع المساعدات الغذائية على أسر غير اللاجئين (الأونروا) مختصة بتقديم المساعدات إلى اللاجئين). ويقدم البرنامج مساعداته الغذائية من خلال برامج العمل مقابل الغذاء، أو التدريب مقابل الغذاء التي يجري تنفيذها مع شركاء محليين، أو توزيع طرود غذائية مباشرة من خلال وزارات السلطة (أنظر 2-1-4) أو من خلال المنظمات غير الحكومية.

فقد كان مخططاً أن يستفيد من خدمات برنامج الغذاء العالمي 480 ألف فلسطيني غير لاجئ ما بين أيلول 2005-آب 2007)، لكنه رفع عدد المستفيدين من مساعداته إلى 600 ألف العام 2006. ورفع عددها العام 2007 إلى 665 ألف مستفيد. وبلغت كمية المواد الغذائية التي وزعها البرنامج 30 ألف طن في غزة، و37 ألف طن في الضفة الغربية، وبلغت قيمتها 36.6 مليون دولار. ويساعد البرنامج، حالياً، 80 ألف شخص في قطاع غزة، و100 ألف شخص في الضفة الغربية. ومنذ حزيران 2007 يقدم البرنامج خبزاً طازجاً إلى عشر مستشفيات في غزة. ويقدر البرنامج أن 80 % من سكان غزة يعتمدون على المساعدات الغذائية المقدمة من البرنامج أو الأونروا.

وينفذ برنامج الغذاء العالمي من خلال مؤسسات أخرى، وتشمل هذه البرامج مساعدات غذائية لحالات العسر الشديد من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية، ودعم التغذية في المدارس بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم، حيث يستفيد من هذا البرنامج حوالي 55 ألف طفل في الضفة الغربية خلال العام 2008، ويجري العمل على تنفيذ هذا البرنامج في قطاع غزة العام 2009. وبرنامج دعم الأسر المنكشفة في الضفة الغربية وقطاع غزة بالتعاون مع مؤسسة الإسكان التعاوني والإغاثة الكاثوليكية. بالإضافة إلى برامج العمل مقابل الغذاء والتدريب مقابل الغذاء. ويجري حالياً في الضفة الغربية تنفيذ

برنامج مهارات الحياة، وهذا برنامج توعوي للأسرة في مجالات الصحة والتغذية، ويجري تنفيذه بالشراكة مع منظمات فلسطينية محلية.

وتنفذ حالياً مرحلة تجريبية من برنامج مساعدات جديد في الضفة الغربية، وهو برنامج المساعدات الطارئة (الكوبونات الغذائية) في المناطق الحضرية. حيث يجري تزويد الأسر المستفيدة بكوبونات تستبدل بمواد غذائية. ويبرر البرنامج تركيزه على المناطق الحضرية كونها الأكثر تضرراً من ارتفاع أسعار المواد الغذائية. وسيجري استخدام معادلة الانحدار المعياري (PMTF) Proxy Means Testing Formula في تحديد المستحقين في إطار هذا البرنامج.

ويسعى البرنامج إلى تطوير معايير وآليات الاستهداف بناء على نتائج مسح أسري واسع يقوم به حالياً. وهو يخطط للانتقال من الاستهداف حسب الحاجة المبنية على معايير الدخل والخصائص الديمغرافية للأسرة إلى الاستهداف وفق معايير الفقر، عبر تطبيق المعادلة الرياضية الخاصة بذلك، والتي يجري تحديثها باستمرار بناء على التغيير في أنماط الاستهلاك في المجتمع الفلسطيني. ويتم في هذا السياق بناء قاعدة بيانات ملائمة، وتدريب فرق العمل على تطبيق نظام الاستحقاق الجديد.

ورغم توفر طواقم لدى البرنامج للتدقيق في استحقاق الأسر للمساعدات، واعتماده على المجتمع المحلي، جزئياً، في هذا المجال، إلا أن المسؤولين في برامج الدعم التي يقدمها برنامج الغذاء العالمي يؤكدون أنهم يواجهون صعوبة في ذلك. خاصة وأن المجتمع المحلي ينجح باتجاه زيادة عدد المستفيدين من المساعدات بغض النظر عن درجة استحقاقهم، وهم في العادة يصادقون على بيانات المتقدم بطلب المساعدة حتى لو كانت غير صحيحة، ويبادرون إلى ترشيح أكبر عدد من الأسر للاستفادة من هذه المساعدات.

ومن الجدير بالذكر أن برنامج الغذاء العالمي يستثني من مساعداته اللاجئين، والأسر المستفيدة من وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

#### 4-3-3 المنظمات الدولية والأجنبية الأخرى

أما المنظمات الدولية الأخرى، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو وكالات تنمية أجنبية، ومؤسسات أجنبية مختلفة، فإنها تقدم مساعداتها من خلال طرف ثالث في العادة، أو من خلال الشراكة معه، خاصة مع وزارت السلطة الوطنية الفلسطينية، أو الأونروا، أو المنظمات الأهلية الفلسطينية. وبالتالي فإنها تستخدم معايير مؤسسات أخرى في تحديد المستفيدين، أو تقرر معايير خاصة بالفئة الاجتماعية التي يستهدفها البرنامج. وفي العادة تساهم الجهة الممولة في تحديد الفئة المستهدفة، وفي تحديد معايير الاستحقاق ضمن هذه الفئة.

وعلى سبيل المثال فإن مؤسسة أنيرا تعمل مع المزارعين الأعضاء في جمعيات تعاونية، وتقدم لهم مساعداتها من خلال هذه الجمعيات. وهي تحدد المنطقة الجغرافية، أو التجمع السكاني المرشح للاستفادة من برامجها، كما تضع معايير للجمعيات أو المؤسسات المرشحة للاستفادة من برامجها.

وكذلك بالنسبة لبرنامج التشغيل الطارئ في مؤسسة الإسكان التعاوني CHF، فهي تنفذ مشروعاً ممولاً من قبل وكالة التنمية الأمريكية USAID بقيمة 20 مليون دولار أمريكي لمدة 3 سنوات، وتحدد الجهة الممولة مكان تنفيذ مشاريع البرنامج، بناء على أربعة معايير، وهي: نسبة البطالة، سوء الأمن الغذائي، عدد المانحين في المنطقة، توفر خدمات البنية التحتية. ويهدف البرنامج إلى تزويد العاملين بمهارات مناسبة في مجال البنية التحتية، وتشغيل الأيدي العاملة. وتختار المؤسسة المتعهدين وفق شروط معينة، وعادة يحضر المتعهد طاقمه الخاص بالإضافة إلى عدد من العاملين من نفس التجمع السكاني.

ويلخص الجدول التالي معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الرئيسية المعمول بها في الأراضي الفلسطينية.

جدول 7: برامج المساعدات الاجتماعية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية

نقاط إيجابية	الإشكاليات	معايير وآليات الاستهداف	البرنامج
مرونتها، ورخص تكاليفها.	معايير نوعية، تخضع لتقديرات الباحث الميداني، من الصعب الاعتماد عليها لتبرير استثناء أسر معينة لصالح أخرى، خاصة وأن برامج المساعدة لا تستطيع تغطية كل الفقراء، فهي محكومة بميزانية محددة.	دراسة الحالة. حالات الفقر المزمن والمهمشة اجتماعياً، كأن يكون مقدم الطلب يتيماً قاصراً أو مسناً لا يستطيع العمل أو ليس له دخل كاف، أو مريضاً عاجزاً عن إعالة أسرته ولا تقل نسبة العجز عنده عن 50%، أو امرأة أرملة أو مطلقة أو مهجورة أو عانس تجاوزت سن الأربعين ولا دخل لها ولا قدرة على الكسب لإعالة أسرتها، أو رب أسرة مسجوناً مع التأكد بواسطة البحث الميداني الذي تقوم به الوزارة أن لا دخل للأسرة ولا قدرة لها على إعالة نفسها.	برنامج مساعدات الأسر الفقيرة (برنامج الحالات الصعبة) Hardship Cases وزارة الشؤون الاجتماعية
- موضوعية - لديها قدرة على تصنيف الفقراء وفق مواردهم ودرجة فقرهم. - أنجز، في سياق هذا البرنامج، قاعدة بيانات مهمة (150 ألف أسرة)، وهذا يخفف من التكاليف المستقبلية لتطويره.	- التكلفة المالية. - معادلة رياضية صماء، قليلة المرونة. - طاقم مهني كبير. - تحتاج إلى وقت طويل نسبياً.	تعطى الأولوية في هذا المشروع إلى الأسر معدومة الدخل، أو ذات دخل اقتصادي متدني، على أن تكون من أفقر 10% من الأسر الفلسطينية،	برنامج الحماية الاجتماعية SSNRP وزارة الشؤون الاجتماعية
مثل البرنامج السابق، ويضاف إلى ذلك أن الفلسفة التي يقوم عليها هذا البرنامج تأخذ بعين الاعتبار التفاوت في مجتمع الفقراء، واستخدام الموارد المتاحة للأسر الفقيرة.	مثل البرنامج السابق.	يستهدف البرنامج الأسر التي تعاني من الفقر الشديد، والتي تنطبق عليها معايير معينة مثل: فقير جداً، غير عامل، لا يوجد معيل، معوقين، وما إلى ذلك. ويقوم المرشح للاستفادة من الفئات السابقة بتعبئة كرت الفقر Poverty Card، وهو أداة مكونة من 10 فقرات تحدد أهلية المتقدم للحصول على المساعدة من البرنامج. تنطبق المعادلة الرياضية PMTF	مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد DEEP حالياً يدار من قبل UNDP ولاحقاً سينقل إلى وزارة الشؤون الاجتماعية
مبنية على مشاركة المجتمع المحلي، وهي واضحة تماماً فيما يتعلق بكفالة الأيتام، لكن	معايير نوعية، خاضعة لتقديرات اللجان المسندة، وتقديرات العاملين	فقدان المعيل (الأب)؛ وهذا هو الشرط الوحيد لبرنامج الأيتام. 2 - الوضع الاقتصادي الصعب؛ أي	صندوق الزكاة ولجان الزكاة

نقاط إيجابية	الإشكاليات	معايير وآليات الاستهداف	البرنامج
كفاءة الاستهداف تتراجع عندما يتعلق الأمر بالأسر الفقيرة، خاصة وأنها تفتقد إلى قاعدة بيانات ثابتة.	الاجتماعيين . أخطاء كبيرة (نسب خطأ كبيرة في التضمين أو التسرب)	الوضع الذي يعجز فيه معيل الأسرة (الذكر) عن توفير دخل عجزاً كلياً أو جزئياً، بصورة دائمة أو مؤقتة، أو الوضع الذي يميز الأسر كثيرة الأولاد والتي تقرر اللجنة، بالاستعانة بمندوبيها، أن مستوى دخلها أقل بكثير من مستوى دخل معظم الأسر المشابهة.	برنامج رعاية الأسر الفقيرة أو المحرومة (العسر الشديد) (Hardship Cases) الأونروا
مرنة وقليلة التكلفة.	معايير نوعية، تتسبب في الكثير من الأخطاء (نسب خطأ كبيرة في التضمين أو التسرب).	افتقاد الأسرة اللاجئة لذكر بالغ بين سن 18-60 وقادر صحياً على توفير دخل للأسرة وبغض النظر عن الحالة العملية (عامل أو عاطل عن العمل)، وأن لا يتجاوز دخل الأسرة من جميع المصادر ثلثي أدنى راتب لموظف في وكالة الغوث في منطقة سكن الأسرة وله نفس عدد المعالين. ويجري حالياً الانتقال إلى برنامج الاستهداف المبني على المعادلة الرياضية PMTF	برنامج رعاية الأسر الفقيرة أو المحرومة (العسر الشديد) (Hardship Cases) الأونروا
يشكو البرنامج من ضعف إشراك المجتمع المحلي. مصداقية المجتمع المحلي. برنامج الاستهداف الجديد مكلف، ويحتاج إلى طاقم مدرب، وعدده كبير. تحتاج وقت طويل.	يشكو البرنامج من ضعف إشراك المجتمع المحلي. مصداقية المجتمع المحلي. برنامج الاستهداف الجديد مكلف، ويحتاج إلى طاقم مدرب، وعدده كبير. تحتاج وقت طويل.	البرنامج الجديد يستخدم المعادلة الرياضية PMTF، بينما تستخدم البرامج الأخرى معايير نوعية، ويركز على الاستهداف المجتمعي.	برامج برنامج الغذاء العالمي يقدم برامج مساعدات غذائية من خلال وزارات ومؤسسات مختلفة. ويقدم حالياً برنامج الكوبونات الغذائية في المناطق الحضرية.



## 5- إجمال حول برامج المساعدات في الأراضي الفلسطينية

يتناول هذا القسم إجمال عام حول برامج المساعدات الإنسانية في الأراضي الفلسطينية، ونقاش لكفاءة الاستهداف في هذه البرامج، والخلوص إلى مقترحات لتطوير آليات استهداف موحدة في برامج المساعدات الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية.

يعاني نظام الرعاية والحماية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة من عيوب عديدة، ومن أهم هذه العيوب<sup>8</sup>:

✧ التعدد والتشردم وضعف تنسيق السياسات في مجالات التخطيط، وبلورة البرامج والتنفيذ. ويشمل هذا التعدد والتشردم القطاع الحكومي بوزاراته وهيئاته المختلفة، ووزارة الشؤون الاجتماعية نفسها على مستوى أقسامها ودوائرها. وبشكل عام فإن التنسيق فيما بين المؤسسات العاملة في هذا المجال ضعيف ويغلب عليه الطابع المحلي والطارئ، ولا يستطيع المساهمة في بلورة سياسة حماية اجتماعية وطنية متناسقة ويضعف ذلك من إمكانية الاستفادة الأفضل من الموارد المتاحة. وتفقد مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة والقطاع لبرنامج حماية اجتماعية يستوعب

<sup>8</sup> تتفق هذه النتائج حول عيوب نظام الرعاية الرسمي مع نتائج توصلت إليها دراسات عديدة مثل: جونسون، بني (1997). *الدعم الاجتماعي، النوع الاجتماعي، والسياسة الاجتماعية في فلسطين*. بيرزيت: برنامج دراسات المرأة - جامعة بيرزيت. عبد الرازق، عمر ونائل موسى، 2001. *تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر*. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس. عبد الهادي، محمود، 1997. *الضمان الاجتماعي، ورقة مقدمة إلى ورشة عمل نحو نظام رعاية اجتماعية وطنية فلسطيني أفضل*، 6/1-5/31، 1997. رام الله - فلسطين. هلال، جميل وآخرون، 1998. *نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة*. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس. هلال، جميل ومجدي المالكي، 1997. *مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة*. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إدارة تخطيط وتطوير مشاركة المرأة (2002). *ندوة المرأة: الفقر والعمل*. وزارة التخطيط والتعاون الدولي: رام الله - فلسطين. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكالة التنمية الدولية البريطانية، 2002. *الفقر يتكلمون*. وزارة التخطيط والتعاون الدولي: رام الله - فلسطين. (وتشمل التقرير الوطني وأوراق السياسات، وتقارير المحافظات).

تنوعها ويخضعها لسياسة واحدة في توزيع الموارد والفئات المستهدفة. وهذا يتطلب أخذ تعزيز فرص التنسيق بين مقدمي الخدمة بعين الاعتبار عند تصميم معايير وآليات استهداف جديدة.

✧ يغلب على فلسفة عمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية بمختلف أنواعها فلسفة تخفيف الفقر، وتقديم مساعداتها للأشد فقراً، وباتجاه تخفيف حدة فقرها. وتتحو نحو التشدد في تقديم الدعم، وفي متابعته. ويسجل لوزارة الشؤون الاجتماعية سعيها إلى إحداث نقلة في عملها باتجاه تنموي. وتحكم جميع المؤسسات والمنظمات العاملة في مجال الرعاية والدعم الاجتماعيين في حجم دعمها ومدى اتساعه إلى الميزانيات المتاحة لها (هلال، جميل وآخرون، 1998). وبصورة عامة فإن نظام الرعاية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة يفتقد لمقومات الاستدامة من هذه الزاوية (استقرار التمويل)، بما فيها المؤسسات العاملة في مجال رعاية المسنين والأيتام، والطفولة المبكرة، والمعوقين، والعاملة في مجال تمكين النساء، والتي تنشط في مجال تخفيف الفقر (شليبي، 2001).

على صعيد آخر، تراجع دور الحكومة الفلسطينية (وزارات ومؤسسات) كثيراً في مجال توفير الحماية للأسر الفقيرة والمحرومة خلال السنوات القليلة الماضية، فيما تعاضم دور المنظمات الدولية، خاصة برنامج الغذاء العالمي والأونروا، فقد اعتمدت الأونروا عنواناً رئيسياً لتوزيع المساعدات الطارئة خلال الانتفاضة، وتعزز دورها هذا بعد التغيير السياسي في الأراضي الفلسطينية بداية العام 2006. ويعود تراجع دور الحكومة الفلسطينية إلى تفاعل مجموعتين من العوامل:

المجموعة الأولى: تتمثل في العجز المتراكم للسلطة الفلسطينية عن توفير مقومات استدامة تمويل موازنتها، وتحكم المانحون في كمية ونوعية الدعم المقدم للسلطة. وهذا تحصيل حاصل لحالة الإفقار المجتمعي التي تمخض عنها الاحتلال المديد، وفقدان السلطة للسيطرة على إقليمها الخاص.

أما المجموعة الثانية من العوامل فهي تتعلق بالتغيرات السياسية في الساحة الفلسطينية، والحصار المشدد على الحكومة الفلسطينية، والذي تضمن قيوداً مشددة على تمويلها،

وعلى العلاقة المباشرة معها. وهذا تسبب مباشرة في تجفيف تمويل العديد من البرامج، بما فيها برامج المساعدات الاجتماعية، وفي توقف برامج الإصلاح، وشل عمليات التخطيط لتطوير أداء السلطة ومنهجته.

لقد تسبب الحصار والمقاطعة في إعادة بعض العمليات التطويرية إلى مربع البداية، خاصة فيما يتعلق ببلورة سياسة اجتماعية واضحة المعالم، وتطوير إستراتيجية في مجال مكافحة الفقر تقوم على الجمع ما بين البعدين الإغاثي والتنموي، وتأخذ بعين الاعتبار التنوع في مجتمع الفقراء حسب شدة الفقر، ونوعه، الموارد المتاحة للفقراء.

إن تطوير معايير وآليات الاستهداف يأتي في سياق تطوير برامج الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية. وقد قطعت السلطة الوطنية شوطاً مهماً في هذا السياق من خل بلورة برنامج الحماية الاجتماعية العام 2005. لكن لم تجد معظم مكونات هذا لبرنامج طريقها للتنفيذ بسبب الحصار المالي الذي فرضه المانحون على الحكومة الفلسطينية، حيث لم تتوفر الميزانيات الضرورية، وفي الوقت ذاته عانت الحكومة الفلسطينية من شلل في عملها لفترة طويلة. وفي العام الأخير عادت وزارة الشؤون الاجتماعية لتطوير إستراتيجية حماية اجتماعية، تتضمن الاستمرار في تقديم المساعدات النقدية للأسر الأشد فقراً، وتطوير إستراتيجية خروج خلال 3 سنوات للأسر الأقل حاجة والتي يمكن أن تستفيد من تدخلات أخرى جرى بلورتها، بحيث تكون مناسبة لهذه الأسر. وفي هذا السياق تسعى إلى تطوير معايير استهداف موحدة، بالاستناد إلى مؤشرات الفقر والاستهلاك. وتسعى إلى بناء نظام معلومات وطني موحد. لكن هذه الإستراتيجية تحتاج إلى إقناع المانحين بضرورة تمويلها، أولاً، وتحتاج إلى استقرار في الأوضاع السياسية والأمنية ثانياً، خاصة الدمار الواسع الذي تلحقه إجراءات الاحتلال القمعية بالمجتمع الفلسطيني وموارده. وعدم توفر هذين الشرطين أو أحدهما يعني عجز الوزارة عن تحويل إستراتيجيتها إلى برامج ومشاريع.

وألقت الأزمة السياسية بظلالها السلبية على آلية العمل في الوزارات والمؤسسات الحكومية خلال العامين 2006-2007، خاصة بعد الأحداث الأخيرة في قطاع غزة،

ووجود سلطتين، واحدة في الضفة الغربية وأخرى في قطاع غزة. وتواجه هذه المؤسسات صعوبة كبيرة إدارية وميدانية في عملها، بما فيها إيصال المساعدة لمستحقها.

تشمل برامج المساعدات الإنسانية أشكال مختلفة من آليات الاستهداف، لكن الآلية الأهم هي الاستهداف الإداري، حيث تحدد المؤسسة التي تنفذ البرنامج (وعادة بالتوافق مع الممول) المعايير وآليات الوصول إلى المستحق، والتدقيق والمراجعة الدورية لاستحقاقه المساعدة. وتلجأ بعض المؤسسات إلى تدعيم ذلك من خلال آلية الاستهداف المجتمعي، من خلال إشراك المجتمع المحلي في تحديد المعايير أو في ترشيح المستفيدين وتقييم درجة استحقاقهم، مثل برنامج المساعدة الطارئة في المناطق الحضرية التابع لبرنامج الغذاء العالمي، أو برامج لجان الزكاة. وتختلف تجربة لجان الزكاة عن تجربة برنامج الغذاء العالمي في هذا المجال. فلجان الزكاة لا تعاني من مشكلة مصداقية المجتمع المحلي في ترشيح مستحقي المساعدة، أو في المعايير التي يستخدمها المجتمع المحلي في تحديد المستحق. بينما يشكو المسؤولون في برنامج الغذاء العالمي من ضعف مصداقية المجتمع في ترشيح المستحقين. وقد يعود ذلك إلى توقعات المجتمع المحلي من كلا المؤسستين، وإلى الشخصيات والمؤسسات التي تقوم بترشيح وتركيز المستحقين. فدعم لجنة الزكاة مشحون بطابع ديني، ويستهدف من هم مؤهلين للاستفادة من أموال الزكاة والصدقات وفق النظرة الدينية. بينما يجري النظر على دعم برنامج الغذاء العالمي بوصفه حقاً لجميع الفلسطينيين.

## 5-1 برامج المساعدات الإنسانية الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة

على ضوء استعراض البرامج في القسم السابق فإن البرامج الرئيسية التي تتصف بالدورية في تقديم المساعدة والاستمرارية في العمل، وتغطي النسبة الأكبر من متلقي المساعدة هي: برنامج مساعدات الأسر الفقيرة (الحالات الصعبة) في وزارة الشؤون

الاجتماعية، وبرنامج الحماية الاجتماعية (أفقر الفقراء)، وبرنامج تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً، وبرنامج الأونروا، وبرنامج صندوق الزكاة. بينما تستهدف البرامج الأخرى فئات محددة، ويشكل الفقر عامل مساعد في حصول الأسرة على المساعدة منها (مثل البرامج الموجهة للمزارعين، أو للأسرى)، أو أن معايير الاستحقاق فيها غير ثابتة، أو هي معايير خاضعة لتقديرات مسؤولي وموظفي هذه المؤسسات، أو خاضعة لتقديرات المجتمع المحلي ممثلاً في مؤسساته وبعض شخصياته الاعتبارية. لذلك فإننا نقتصر على نقاش آليات الاستهداف في البرامج المذكورة أعلاه.

ونعتمد في نقاش هذه المعايير والآليات على الأبعاد التالية:

- ✧ موضوعية المعايير المستخدمة، وتحديدًا اتصافها بالشمولية والاقتصار، أي أنها قادرة على ترتيب مستحقي المساعدة وفق درجة الأولوية في الحصول على المساعدة. وفي الوقت نفسه تسمح بحد أدنى (مقبول) من تسرب المساعدات، أي وصولها إلى غير المستحقين، وتغطيتها للفئة المستهدفة بنسبة مقبولة أيضاً.
- ✧ درجة المرونة التي تتمتع بها هذه المعايير والآليات، بمعنى قابليتها للمراجعة والتحسين وفق طرق علمية. كذلك إعطاء الباحث الميداني هامشاً للتدخل في تحديد المستفيد، خاصة فيما يتعلق بالأسر القريبة من الخط المحدد في البرنامج.
- ✧ توافقها مع قواعد بيانات الفقراء المتوفرة في الأراضي الفلسطينية.
- ✧ تكاليفها الإدارية، وقدرتها على الوصول للمستحق في الوقت المناسب.

#### 5-1-1 موضوعية المعايير

أي قدرة المعايير والآليات المستخدمة على تصنيف الأسر والأفراد بما ينسجم مع واقعهم الفعلي، وهذا يعني تقليل خطأ التسرب وخطأ نقص التغطية إلى الحد الأدنى. ويشمل ذلك المؤشرات المستخدمة في قياس درجة استحقاق الأسرة للمساعدة، وطريقة استخدام هذه المؤشرات. ويجب أن تكون قادرة على استبعاد غير المستحق (أي مقتصرة)، وتكون في نفس الوقت قادرة على الوصول للمستحقين فعلياً (شاملة).

تنقسم البرامج المذكورة أعلاه إلى مستويين فيما يتعلق بموضوعية المعايير وآلية الاستهداف، وتضم المجموعة الأولى التي تنسم بدرجة كبيرة من الموضوعية البرامج التالية: برنامج الحماية الاجتماعية، وبرنامج تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً (الرائد)، كذلك برنامج الأونروا الجديد (المعايير الجديدة).

وبالنسبة لبرنامج الحماية الاجتماعية فإن معايير مبنية على نتائج معادلة الانحدار للعوامل المؤثرة في استهلاك الأسرة الفلسطينية. ويراعى فيها قدرة هذه العوامل على تفسير نسبة كبيرة من التباين في الاستهلاك، وأن تكون معاملات هذه العوامل دالة إحصائياً. وتستند معادلة الانحدار إلى بيانات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية، والذي يجري على عدد كبير من الأسر الفلسطينية. كما جرى فحص هذه المعايير على عينة كبيرة من الأسر الفقيرة وكانت نسبة التسرب فيها قليلة جداً 1-2% فقط وفقاً لما أفاد به المسؤولون في وزارة الشؤون الاجتماعية. وهذا يمنح هذه المعايير مصداقية كبيرة، ويجعلها غير خاضعة لتقديرات المرشد الاجتماعي، أو الباحث الميداني. وتسمح بتقديم تبرير مقنع للسبب الذي يقف وراء استثناء مرشحين من الحصول على المساعدة.

وكذلك الحال بالنسبة للمعايير المستخدمة في برنامج تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً-الرائد، فاستخدام كرت الفقر يسمح بتحديد درجة فقر المرشح، والتي بناء عليها يجري التقرير في استحقاقه للمساعدة. وتشارك معايير الأونروا في هذه الخاصية، بالرغم من إثارها ردة فعل قوية لدى اللاجئين الفقراء، إلى درجة تعليق مساعداتها في شمال الضفة الغربية، حيث يؤكد اللاجئون أن معايير الأونروا تسببت في إقصاء عدد كبير من الأسر الفقيرة.

أما المجموعة الأخرى من البرامج (برنامج مساعدات الأسر الفقيرة - الحالات الصعبة) في وزارة الشؤون الاجتماعية، وبرنامج صندوق الزكاة، ومعايير الأونروا القديمة)، فإنها تستند إلى معايير ذاتية، ويعتمد التقرير فيها على تقدير الباحث الميداني أو المشرف الاجتماعي. وتجعل من تفسيرات المسؤولين لاستثناء بعض المرشحين صيغ عامة، من نمط أنت فقير، لكن هناك من هو أكثر فقراً منك، لكن لا توجد أداة

تسمح بتدريج مستويات فقر هؤلاء. وعليه فإن إمكانية استثناء أسر مستحقة للمساعدة واردة، وكذلك يمكن أن تشمل المساعدات فئات من خارج الدائرة التي حددها لبرنامج. ومن الجدير بالذكر أن استخدام المؤشرات المؤثرة في الفقر وفقاً لمعادلة الاستهداف المستخدمة في البرامج الجديدة قد تسببت في استبعاد عدد كبير من المستحقين حالياً، وهذا دفع بوزارة الشؤون الاجتماعية إلى تطوير إستراتيجية خروج لهذه الأسر خلال 3 سنوات من برامج المساعدات النقدية، وتحويلها إلى برامج أخرى تكون أكثر فعالية في إخراجها من الفقر، وتكون ملائمة لخصائص هذه الأسر الديمغرافية، ومواردها المتاحة.

لكن لا يوجد تقييم محايد ميدانيا لكفاءة كل من معايير برنامج الحماية الاجتماعية في وزارة الشؤون الاجتماعية أو معايير برنامج الرائد الذي يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهما البرنامجان الرئيسيان اللذان يتضمنان معايير استهداف موضوعية، خاصة. ومن المفيد التذكير أن جميع الجهات العاملة في مجال تقديم المساعدات في الأراضي الفلسطينية المحتلة تتحو بإتجاه استخدام المعادلة الرياضية. وقد يكون الاختلاف في عدد المؤشرات المستخدمة. ويوجي ذلك بمحاولة الانسجام مع توجهات عالمية في هذا المجال.

ويجري حالياً تطوير المعادلة المستخدمة من قبل طاقم فني في وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع الشركاء، بهدف تحسين كفاءة أداة قياس استحقاق المساعدة.

## 5-1-2 المرونة

تعطي برامج المجموعة الثانية (التي تعتمد معايير دراسة الحالة) مرونة كبيرة للباحث الميداني أو المشرف الاجتماعي في تحديد الأسر المستحقة للمساعدة. لكنها مرونة غير منضبطة، وقد تكون خاضعة لانطباعات مزاجية لدى الموظف المعني. بينما معايير برامج المجموعة الأولى أقل مرونة قياساً ببرامج المجموعة الثانية. لكن توجد ميزة مهمة لمعايير برنامج الحماية الاجتماعية، فمعاييره يجري مراجعتها سنوياً حسب

معطيات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية، أي أنه مقياس ديناميكي، وقادر على الاستجابة للتغيرات في مجال نمط الاستهلاك. كما يمكن إرفاق هذه المعايير بهامش يسمح بتدخل الباحث الميداني، خاصة بالنسبة للأسر القريبة من الخط الذي حدده القائمون على البرنامج كحد فاصل بين استحقاق المساعدة أو عدم استحقاقها.

### 5-1-3 تكاليفها الإدارية وسرعتها في الوصول للمستحق

رغم كفاءة معايير الاستهداف التي تعتمد على مؤشرات الفقر (المشتقة من معادلة الفقر)، إلا أن تنفيذها يحتاج إلى إجراءات طويلة، ومكلفة. فهي تحتاج إلى دراسات ميدانية، وإلى متابعة للحالات المرشحة، وهذه في العادة تحتاج إلى طاقم كبير، ومعد فنيا، وعملية إقرار حق المرشح في الاستفادة تحتاج وقتا قد لا يكون مناسباً في حالات الكوارث. أو في الحالات التي تتطلب استجابة سريعة.

لكن من المفيد التأكيد إلى أن جزءاً كبيراً من تكاليف تطوير هذه الآليات ووضعها موضع التطبيق قد جرى إنفاقه في إطار البرامج القائمة، بما في ذلك تدريب طاقم العمل، وجمع قاعدة البيانات الرئيسية وتطوير المعادلة الرياضية.

في المقابل تتسم البرامج التي اعتمدت معايير الحاجة، واستخدمت آلية دراسة الحالة المرشحة، أو اعتمدت آلية الاستهداف المجتمعي، بسرعتها في الوصول للمستحق، وفي تدني تكاليفها الإدارية النسبية، مقارنة بالمعايير الأخرى.

### 5-1-4 توافقها مع قواعد بيانات الفقراء

تتوفر قواعد بيانات مهمة حول الأسر الفقيرة لدى الجهات الرئيسية المنفذة لبرامج المساعدات الاجتماعية. وتختص هذه البيانات ببرامج معينة، أي أنها مصممة لخدمة هذه البرامج. ولدى وزارة الشؤون الاجتماعية قاعدة البيانات الأهم، خاصة بيانات الأسر التي تقدمت بطلبات الاستفادة من برنامج الحماية الاجتماعية، والتي تشمل بيانات حوالي 150 ألف أسرة فقيرة. وتشمل قاعدة البيانات هذه معلومات حول الفقراء في

المجالات التالية: معلومات عامة حول الأسرة، وتفصيل عن أفراد الأسرة، وخواص المسكن، ومعلومات تتعلق بدخل الأسرة. وهي بيانات ذات علاقة بنط الاستهلاك والإنفاق في الأسرة الفلسطينية. وتتوفر قاعدة بيانات في إطار برنامج تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً، وهي تشمل مؤشرات إضافية مقارنة بقاعدة بيانات الحماية الاجتماعية.

جدول 8: الأبعاد المستخدمة في نقاش معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الاجتماعية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية

البرنامج	موضوعية المعايير المستخدمة (الشمولية والاقتصار)	درجة المرونة	الوقت والتكاليف للوصول للمستحق	توافقها مع قواعد بيانات الفقراء المتوفرة
برنامج مساعدات الأسر الفقيرة (برنامج الحالات الصعبة) Hardship Cases وزارة الشؤون الاجتماعية	ضعيفة	مرنة	وقت أقل، وتكلفة إدارية قليلة نسبياً.	قاعدة بيانات حسب الحاجة: لا تساعد على التخطيط.
برنامج الحماية الاجتماعية SSNRP وزارة الشؤون الاجتماعية	جيدة	قليلة المرونة نسبياً، فهي خاضعة لنتائج معادلة رقمية، لكنها قابلة للمراجعة الدورية.	تكلفة إدارية كبيرة، ووقت طويل.	قاعدة بيانات ممتازة. تتضمن مؤشرات قادرة على تمييز الفقراء حسب أبعاد مفيدة للتخطيط.
مشروع تمكين الأسر المحرومة اقتصادياً في فلسطين - الرائد DEEP حالياً يدار من قبل UNDP ولاحقاً سينقل صندوق الزكاة ولجان الزكاة	جيدة	قليلة المرونة	تكلفة إدارية كبيرة، ووقت طويل.	قاعدة بيانات ممتازة. لا توجد قاعدة بيانات ثابتة.
برنامج رعاية الأسر الفقيرة أو المحرومة (العسر الشديد) (Hardship Cases) الأونروا	ضعيفة	مرنة.	النظام القديم تكلفته قليلة نسبياً، ويمكن من الوصول للمستحق بسرعة.	البرنامج القديم: قاعدة بيانات حسب الحاجة. يسعى البرنامج الجديد: يسهل النظام الجديد ذو تكلفة إدارية إلى بناء قاعدة بيانات مرتفعة، ويتطلب وقت طويل فعالة للوصول للمستحق.

كما توجد لدى الأونروا قاعدة بيانات تخص الأسر اللاجئة الفقيرة، ولديها نظام تسجيل مختلف عن المعتمد لدى وزارة الشؤون الاجتماعية. حيث كان النظام القديم لدى الأونروا يركز على فقدان المعيل الذكر كشرط للحصول على المساعدة (هذا لا يشمل برامج المساعدات الطارئة). لذا فإن التفاصيل المتوفرة في قاعدة بيانات الفقراء أقل من تلك المتوفرة في قاعدة بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية. كما أن قائمة وزارة الشؤون الاجتماعية تشمل أسر اللاجئين وغير اللاجئين. بالإضافة إلى ذلك فإن برنامج تأهيل الأسر الفقيرة اقتصادياً (الرائد) لديه قاعدة بيانات للأسر التي تقدمت بطلبات للاستفادة من مساعداته، لكنها قليلة العدد مقارنة بقاعدتي بيانات الأونروا ووزارة الشؤون الاجتماعية.

ويلخص الجدول 8 نقاط قوة ونقاط ضعف آليات الاستهداف المستخدمة في برامج المساعدات الرئيسية في الأراضي الفلسطينية.

## 5-2 تطوير معايير وآليات الاستهداف في برامج المساعدات الإنسانية

تفرض الحالة الفلسطينية توفير معايير استهداف ملائمة لبرامج مساعدة تتسم بالمرونة، من حيث نسبة تغطيتها للفئات المستهدفة، ومن حيث التنوع في البرامج التي تلائم الخصائص المختلفة لهذه الفئات. فعلى سبيل المثال على مقدمي المساعدات أن يقرروا نسبة تغطيتهم من الفقراء، وأي فقراء سوف يستهدفون، وهل هذا البرنامج يهدف إلى تخفيف فقر الفئات المستهدفة أم إخراجها من دائرة الفقر، وكيف يمكن الاستجابة للتغيرات السريعة في الواقع الفلسطيني، مثل الارتفاع السريع والكبير في معدلات البطالة، نتيجة إغلاق سوق العمل أمام العاملين الفلسطينيين، أو الحصار على جميع أو بعض مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، أو تدمير واسع لمصادر رزق الفلسطينيين (مصادرة الأرض أو عزلها، تدمير مزارعات، وتدمير ورشهم، ... الخ). فالواقع السياسي والاقتصادي في الأراضي الفلسطينية سريع التغير، ويتربط عليه تغيير دائم ومفاجئ في حجم الفقر، وفي خصائصه.

وتشكل خاصية المرونة محددًا رئيسيًا في اختيار المعايير والآليات المناسبة لاستهداف الفئات الفقيرة. بالإضافة إلى مجموعة أخرى من المحددات، والمتمثلة في شموليتها واقتصارها. أي كفاءتها في تحديد من يستحق المساعدة. والمقصود بشموليتها، أنها تشمل جميع الفقراء، أو جميع الفقراء الذين تنطبق عليهم شروط الاستحقاق في حالة استهداف فئة معينة من الفقراء (أفقر 10%، أو أفقر 20% على سبيل المثال). ونعني باقتصارها أنها تستثني غير الفقراء.

وتراعي اقتراحات هذه الدراسة لتطوير معايير الاستهداف الاعتبارية التالية:

1. البناء على ما هو قائم، والاستفادة القصوى منه. فالمعايير القائمة، وآليات الاستهداف المستخدمة حاليًا تتضمن الخبرة المتراكمة للمؤسسات العاملة في هذا المجال. خاصة وأن هذه المؤسسات تسعى إلى تطوير عملها، ولديها تصوراتها لاتجاهات التطوير هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن لدى هذه المؤسسات بنية مؤسساتية (موظفين، قواعد بيانات وتوثيق، ومعايير وأنظمة) ليس من السهل تجاوزها، بل هي البنية التي ستحمل المشروع الجديد أيضًا.

2. التمويل. فجميع برامج المساعدات الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة تعتمد على التمويل الخارجي. فالبرامج الرئيسية لدى وزارة الشؤون الاجتماعية ممولة من قبل الاتحاد الأوروبي أو البنك الدولي. وتشارك الجهات الممولة، بنشاط، في تصميم البرامج، بما في ذلك معايير الاستحقاق وآلياته. كما أن برامج الأونروا لا تعتمد على المصادر المحلية، فتمويل الأونروا بكامله خارجي. وكذلك الحال بالنسبة لبرامج المنظمات غير الحكومية، فهذه المنظمات قنوات صرف لمساعدات الجهات الداعمة الخارجية، وفي العادة تجد نفسها مضطرة إلى التوافق مع الجهات الممولة على الكثير من تفاصيل البرامج، بما فيها الجهة المستفيدة ومعايير وآليات الاستفادة.

إن اعتماد برامج المساعدات على التمويل الخارجي يجعلها حساسة لحجم التمويل ووتيرة تدفقه، والاشتراطات المرافقة له. وعليه فإن المطلوب من هذه البرامج

مراعاة حالة غياب استقرار التمويل. أي أن تكون لديها القدرة على الاستجابة السريعة للتغير في التمويل، وأن تكون المعايير المستخدمة تسمح بمثل هذه الاستجابة.

3. مراعاة حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي. والأثر المباشر لذلك يتمثل في التغير المفاجئ والكبير في أعداد الفقراء وخصائصهم، وفي توليد احتياجات طارئة من الصعب التنبؤ بها. أي أن عملية التخطيط لمواجهة حالة الفقر في الأراضي الفلسطينية تتسم بصعوبة بالغة، وهي تفتقر إلى القدرة على رصد الواقع المتغير، أو التنبؤ باتجاهات تطوره ووتيرتها، أو حصر العوامل المولدة للفقر، وافتقاد القدرة على التأثير فيها. لذلك تبقى مشاريع المساعدات الاجتماعية والاغاثية مبنية على أرضية متحركة، والمطلوب منها الاستجابة لهذا الواقع.

4. الفصل بين برامج الأسرى وأسر الشهداء والجرحى من جهة وبرامج المساعدات الاجتماعية والإنسانية. فهذه الفئات تستحق اعترافاً من المجتمع الفلسطيني بحقوقها الخاصة، والتي يعبر عن جزء منها مالياً. وعليه فمبررات الحقوق التي يجب أن تمتع بها تختلف جذرياً عن المبررات التي تساق لتبرير مساعدات الفئات الفقيرة والمهمشة. باختصار ما يُدفع لهذه الفئات استحقاق نضالي ولا يجوز خلطها مع المساعدات الاجتماعية.

وبناء على الاعتبارات السابقة تقترح هذه الورقة أن يجري بناء قاعدة بيانات موحدة مبنية على معايير واحدة منسجمة مع المعادلة الرياضية للفقر في الأراضي الفلسطينية المحتلة، من خلال الدمج ما بين المؤشرات المضمنة في نماذج طلبات المساعدة الجديدة التي بلورتها كل من الأونروا، ووزارة الشؤون الاجتماعية في برنامجي الحماية الاجتماعية وتمكين الأسر الفقيرة، وبرنامج الغذاء العالمي في برنامج المساعدات الطارئة في المناطق الحضرية. بحيث تستند إليها البرامج المختلفة في تصميم مشاريعها، وتحديد الفئة المستهدفة.

لذا فإن العنوان العريض لهذا المقترح هو توحيد المعايير في البرامج المختلفة، وفي الوقت ذاته التنوع في البرامج من حيث الفئات الفقيرة التي تستهدفها، أو الأهداف المحددة لهذه البرامج.

والخطوة الأولى المطلوبة في هذا المجال تتمثل في بناء قاعدة بيانات موحدة للأسر الفقيرة. وهذا يعني استخدام معايير غنية، لديها القدرة على تحديد مجتمع الفقراء (الأسر الفقيرة)، وقادرة على تميط الأسر الفقيرة بما يخدم تصميم برامج مناسبة للفئات المختلفة، ومنسجمة مع أهداف هذه البرامج.

وقطعت المؤسسات العاملة في هذا المجال في الأراضي الفلسطينية المحتلة شوطاً مهماً على هذا الصعيد. من حيث بناء قواعد بيانات متفرقة، أو تدريب العاملين، أو القيام بالحملة الإعلامية المناسبة في هذا المجال. أي أن جزءاً كبيراً من تكاليف القيام بذلك جرى تغطيته سلفاً، والمطلوب متابعة ذلك بدلاً من القطع معه وتحميل موازنات برامج المساعدات أعباء مالية إضافية.

وتتمتع معايير الاستحقاق وفق الفقر (المعادلة الرياضية) بخاصية القدرة على التتميط متعدد الاتجاهات للفقراء. فهي تشمل العوامل التي لها تأثير في تحديد استهلاك وإنفاق الأسرة الفلسطينية. ويجري التأكد من ذلك من خلال تحليل الانحدار، بحيث تشمل قائمة المعايير تلك العوامل التي معاملاتها دالة إحصائياً. ويجري تحديث هذه المعايير بناء على نتائج مسح إنفاق واستهلاك الأسرة الفلسطينية، بما في ذلك تقليص عدد المؤشرات المستخدمة أو زيادتها، وكذلك قياس وزنها في سلم تحديد أولويات الاستفادة.

ويمكن استخدام هذه المعايير في تصنيف الفقراء حسب بعدين رئيسيين مهمين في تصميم البرامج المناسبة للتخفيف من الفقر أو مكافحته. البعد الأول حسب درجة احتياج الأسرة، أو شدة فقرها، وهذا يسمح بتحديد درجات الاستحقاق التي سيجري تغطيتها في البرنامج، مثلاً تغطية الذين حصلوا على درجة استحقاق معينة. وفي حالة التغير في الموارد المتاحة، مثلاً، يجري تغيير الدرجة المستهدفة. ويتمثل البعد الثاني في إمكانية

استخدامها في ترميط الأسر حسب الموارد المتاحة لها، وبالتالي تحديد أولوياتها واحتياجاتها، وتصميم برامج مناسبة لها.

وتشمل المعايير المستخدمة في برنامج الحماية الاجتماعية وبرنامج تمكين الأسر الفقيرة اقتصادياً المعلومات التالية (السلطة الوطنية الفلسطينية- وزارة الشؤون الاجتماعية، 2005):

✧ تفاصيل حول أفراد الأسرة: الجنس، والعمر، ونوع الوثيقة التي يحملها (فلسطينية، قدس، وثائق أخرى)، وحالة اليتيم، وعلاقة القربى بين أفراد الأسرة ورب الأسرة، حالة اللجوء، وتوفر تأمين صحي، ونوع التأمين، والحالة الصحية، والإعاقات الموجودة في الأسرة، والالتحاق بالتعليم، ومستوى تعليم كل فرد فيها، والحالة الزوجية، وحالة العمل (عدد ساعات عمله)، وعلاقته بسوق العمل، والمهنة، ووضع العمل، ومكان العمل، والقطاع الذي يعمل فيه.

✧ تفاصيل حول خواص المسكن: نوع المسكن، وحيازة المسكن، وصفة إشغال المسكن، واتصاله بالخدمات العامة، وتوفر مطبخ وحمام ومرحاض، والمصدر الرئيسي للطاقة المستخدمة في الطبخ والتدفئة. وبعد المنزل عن المرافق الخدماتية العامة (مدرسة، المراكز الصحية)، والسلع المعمرة (سيارة خاصة، سيارة تجارية، ثلاجة كهربائية، سخان شمسي، غسالة ملابس، طباخ غاز، جلاية صحون، تدفئة مركزية، مكنسة كهربائية، نشافة ملابس، مكتبة منزلية، تلفزيون، فيديو، خط هاتف، تلفون خلوي، كمبيوتر، ستلايت، خدمة انترنت)، وتعرض المسكن للضرر خلال الانتفاضة.

✧ المساعدات ومستوى المعيشة والوضع الاقتصادي للأسرة: وتشمل معلومات حول المساعدات التي تتلقاها الأسرة، وقيمتها، ونوعها، ومصدر المساعدة، التحويلات النقدية التي تحصل عليها الأسرة، ومصدرها، وقيمتها، وقيمة الدخل الإجمالي للأسرة، وتحديد مصادر الدخل، وحيازة الأسرة من الأرض واستخداماتها، وتوفير حيازة حيوانية، ونوعها، وعدد الرؤوس فيها.

وبصورة عامة فإن بناء قاعدة بيانات حول الأسر الفقيرة وفق المعلومات السابقة يوفر أرضية ملائمة وصالحة للاستخدام في البرامج المختلفة، ويساهم في توزيع هذه البرامج منطقياً، وحسب الفئات المختلفة للفقراء، بما يساهم في تعزيز كفاءة هذه البرامج في استهداف الفقر أو التخفيف منه.

لكن تحمل المساطر الرقمية، التي تستخدم في وضع حد فاصل بين المستحق وغير المستحق، عيب مهماً، وهو وجود مساحة رمادية حول الحد الفاصل، أي استثناء أسر هي مستحقة للمساعدة، أو شمول أسر غير مستحقة في المساعدة. ويمكن التخفيف من الطابع الرقمي الجاف لمعادلة تحديد المستحق من خلال إضفاء مرونة عليها باتجاهين: إعطاء هامش للباحث الميداني، وإعطاء تقييمه نسبة من درجات سلم قياس حاجة الأسرة للمساعدة. وكذلك بلورة آلية لاعتراض الأسرة على قرار استحقاقها للمساعدة، وإعادة تقييم استحقاقها للمساعدة. ويمكن تطوير المتابعة وحق الاعتراض من خلال إشراك الهيئات المحلية، بطريقة ما، في تقييم احتياج الأسرة. وربما يساهم إعطاء هذه الهيئات دوراً في مرحلة تقديم الطلبات، ومرحلة الاعتراض، في تحسين آليات الاستهداف. أي الدمج ما بين الاستهداف الإداري وآليات التدقيق الإدارية، والاستهداف المجتمعي، وإشراك المجتمع المحلي في ذلك. رغم الشكوك التي يثيرها العاملون في تقديم المساعدات الإنسانية حول مصداقية ممثلي المجتمع المحلي في هذا المجال.

وفي السياق ذاته فإن قاعدة البيانات المبنية وفق مؤشرات الفقر توفر أرضية لتصميم برامج متعددة وفق معايير مناسبة للهدف المحدد للبرنامج. وهذا يفترض تحديد واضح لهدف البرامج: الخروج من الفقر، أو التخفيف منه، أو تقديم مساعدات إغاثية، أو مساعدة الأسر الفقيرة على تنمية مواردها، واستخدام مواردها. ويمكن أن تستخدم هذه البرامج آليات استهداف متباينة تتلاءم ومتطلبات البرنامج، أو أن تدمج ما بين الاستهداف الإداري والاستهداف المجتمعي (التكامل ما بين معايير وآليات عمل المؤسسة وتقييمات المجتمع المحلي).

أخيراً، فإن نجاح آليات الاستهداف والبرامج والتدخلات التي تعتمد عليها يرتبط أيضاً بضرورة توفير نظام متابعة وتقييم، حيث يتطلب تقليص أخطاء الاستهداف تضمين برامج التدخل للتعلم والتقييم من أجل تحسين كفاءتها وفعاليتها من جهة، كما أنه يساعد على المراجعة الدورية والمستمرة للحالات المستفيدة واستمرارية أو عدم استمرارية استحقاقها للمساعدة.

## المراجع

- أيمن صوالحة (2008). وزارة الشؤون الاجتماعية: باتجاه منهجية استهداف موحدة، وشبكات حماية اجتماعية مندمجة في فلسطين. عرض PowerPoint.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2005). الفقر في سوريا 1996-2004.
- برنامج الغذاء العالمي- المجلس التنفيذي (2006). الدورة العادية الأولى 20-23/2006، قضايا السياسات- البند 5 من جدول الأعمال: قضية الاستهداف في حالات الطوارئ. روما. نقلا عن الموقع الإلكتروني لبرنامج الغذاء العالمي <http://www.wfp.org>.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2009). أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية 2008. رام الله- فلسطين.
- \_\_\_\_\_ (2009). قاعدة بيانات التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2007. نقلا عن الصفحة الإلكترونية: [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).
- \_\_\_\_\_ (2008). قاعدة بيانات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة 2007. رام الله - فلسطين (بيانات غير منشورة) .
- \_\_\_\_\_ (2007). الفقر في الأراضي الفلسطينية 2006. رام الله- فلسطين.
- جونسون، بني (1997). الدعم الاجتماعي، النوع الاجتماعي، والسياسة الاجتماعية في فلسطين. بيرزيت: برنامج دراسات المرأة - جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية- وزارة التخطيط (2002). الفقراء يتكلمون. رام الله.
- \_\_\_\_\_ وزارة الشؤون الاجتماعية (2005). شبكة الأمان الاجتماعي: برنامج الحماية الاجتماعية. رام الله.
- شلبي، ياسر (2001). تعداد المنظمات غير الحكومية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس.
- عبد الرزاق، عمر ونائل موسى (2001). تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس.

عبد الهادي، محمود (1997). الضمان الاجتماعي، ورقة مقدمة إلى ورشة عمل نحو نظام رعاية اجتماعية وطني فلسطيني أفضل، 6/1-5/31، 1997. رام الله-فلسطين.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا) (2003). الضمان وشبكات الأمان الاجتماعي في إطار السياسات الاجتماعية. نيويورك: الأمم المتحدة.  
المالكي، مجدي وياسر شلبي وحسن لداوة (2007). تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة 2007. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية- ماس.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية- ماس، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية. المراقب الاقتصادي والاجتماعي- العدد 11. شباط 2008.

هلال، جميل ومجدي المالكي (1997). مؤسسات الدعم الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية- ماس.  
هلال، جميل وآخرون (1998). نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية- ماس.

هلال، جميل ومجدي المالكي (1997)، التكافل غير المأسس في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية- ماس.  
وزارة التخطيط والتعاون الدولي، إدارة تخطيط وتطوير مشاركة المرأة (2002). ندوة المرأة: الفقر والعمل. وزارة التخطيط والتعاون الدولي: رام الله-فلسطين.  
وزارة الشؤون الاجتماعية (بدون تاريخ). تقرير عام حول مشروع شبكة الأمان الاجتماعي.

Ibrahim Hejoj, (2008). Targeting of Transfers: Selecting a Targeting Tool for Social Programmes in oPt. (Power Point Presentation)  
Jerusalem World Food Program (WFP), The UN Food and Agriculture Organization (FAO) and UNRWA, (2008). Joint Rapid Food Security Survey in the Occupied Palestinian Territory, May 2008.  
John Hoddinott, (1999). Targeting: Principles and Practice. International Food Policy Research Institute; Washington, D.C.  
World Bank, 2004. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Washington D.C.

**قائمة بأسماء المؤسسات والمسؤولين  
الذين تمت مقابلتهم لأغراض هذه الدراسة**

الرقم	المؤسسة	اسم الشخص	المسمى الوظيفي
1	صندوق الزكاة	حسان طهبوب	مدير صندوق الزكاة
2	لجنة الزكاة - رام الله	أبو طارق	مدير لجنة الزكاة
3	وزارة الزراعة	أحمد زكارنة	مدير عام الشؤون المالية
		د. زكريا السلاودة	مدير عام تطوير وحماية الأراضي
4	مؤسسة الشهداء والجرحى	خالد جبارين	مدير المؤسسة
5	وزارة الصحة	نبيل إدريس	مدير عام التأمين الصحي
6	وزارة الشؤون الاجتماعية	أحمد محارمة	مدير دائرة المساعدات
		تهاني المدهون	شبكة الأمان الاجتماعي
7	وزارة العمل	خلدون مصلح	مدير عام التشغيل
		عاصم أبو بكر	مدير دائرة التنمية
8	وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA)	حنان جيوسي	Field Relief Services Officer Outreach & Comm. Officer
		كاظم أبو خلف	Program Officer - VAM
9	برنامج الغذاء العالمي (WFP)	صلاح اللحام	
10	مؤسسة الإسكان التعاوني (CHF)		
11	أنيرا		