

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان - ديوان العظام



الحماية الاجتماعية برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية

2015



الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان - ديوان المظالم



الحماية الاجتماعية

برنامج المساعدات النقدية

في وزارة الشؤون الاجتماعية

2015

سلسلة تقارير خاصة رقم (84)

عناوين مكاتب الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

المقر الرئيس

رام الله - خلف المجلس التشريعي - مقابل مركز التلاسيما "أبو قراط"

هاتف: +970 2 2986958 / 29860241

فاكس: +970 2 2987211

ص.ب 2264

البريد الإلكتروني: ichr@ichr.ps

الصفحة الإلكترونية: www.ichr.ps

مكتب الوسط

رام الله - رام الله التحتا - مقابل السفارة الألمانية - عمارة راحة - ط 3

هاتف: +970 2 2989838

فاكس: +970 2 2989839

مكتب الشمال

نابلس - عمارة شارع سفيان - عمارة اللحام - ط 1

هاتف: +970 9 2335668

فاكس: +970 9 2366408

طولكرم - قرب مستشفى ثابت ثابت - عمارة دعباس - ط 3

تلفاكس: +970 9 2687535

مكتب الجنوب

الخليل - رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة حريزات طابق 1

هاتف: +970 2 2295443

فاكس: +970 2 2211120

بيت لحم - عمارة نزال - ط 2 - فوق البنك العربي

هاتف: +970 2 2750549

فاكس: +970 2 2746885

مكتب غزة والشمال

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك القدس

هاتف: +970 8 2824438

فاكس: +970 8 2845019

مكتب الوسط وجنوب غزة

خانيونس، شارع جمال عبد الناصر، عمارة شبير ط1، بجوار شركة جوال سابقا

هاتف: +970 8 2060443

فاكس: +970 8 2062103



الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان - ديوان المظالم
The Independent Commission for Human Rights (ICHR)

الحماية الاجتماعية برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية

إعداد الباحثة المحامية روان فرحات

جميع الحقوق محفوظة

لا يجوز نشر أي من هذا الكتاب أو نقله على
أي وجه أو بأي طريقة إلا بموافقة مسبقة من
الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

فهرس المحتويات

5	المقدمة
7	أولاً: واقع الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية
9	ثانياً: الإطار القانوني للحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي
10	ثالثاً: العقبات والتحديات
12	رابعاً: برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية
15	خامساً: برنامج الشكاوى لدى وزارة الشؤون الاجتماعية
21	توصيات سياسية وعملية
23	المصادر والمراجع

المقدمة

يأتي هذا التقرير في سياق استقراء ومراجعة خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014 - 2016 فيما يتعلق بقطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، ومدى التزام وزارة الشؤون الاجتماعية في تنفيذها، وفقا لخطةها الإستراتيجية، وبالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتحديد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، من خلال التركيز على برنامج المساعدات النقدية لدى الوزارة لأهميته ولورود الكثير من شكاوى المواطنين حوله.

جاء في التقرير الصادر عن وحدة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية لعام 2013، أن برنامج المساعدات النقدية يتصدر القائمة فيما يتعلق بشكاوى المواطنين المقدمة للوزارة بنسبة 92٪ من مجموع الشكاوى، وارتفاع نسبة الشكاوى المقدمة إليها عن طريق مؤسسة أهلية وهي بالذات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بسبب حملات التوعية التي تقوم بها عبر الزيارات الميدانية للمناطق¹.

يرتبط الحديث عن الحماية الاجتماعية بمكافحة الفقر والتمييز، وأن يكون هناك أدوات واضحة لدى الدول لتحقيق ذلك، عن طريق دعمها للمساواة الاجتماعية، والمساواة بين الجنسين، والمساواة في الوصول إلى الموارد وتكافؤ الفرص، ولا يمكن الوصول لذلك دون وجود إيمان راسخ لدى صناع القرار بمفاهيم العدالة الاجتماعية، وترجمة ذلك فعليا على أرض الواقع، فليس من الإنصاف في شيء أن تستهدف برامج المساعدات الفئات المحتاجة (المهمشة) بتقديم المساعدات لها، ما يعني بقاءها في الظروف المعيشية الصعبة نفسها، بدلا من تمكينها وانتشالها من الفقر، وهو ما يعني القضاء على هذه الفئات. وهذا ما تضمنته خطة التنمية الوطنية الفلسطينية من خلال العمل على ربط المساعدات الإغاثية من جهة والتدخلات التنموية التي تهدف إلى بناء قدرات الأسر الفقيرة والمهمشة من أجل تمكينها لتحسين مستوى معيشتها من جهة أخرى، وهنا نتساءل: هل يمكن لبرنامج المساعدات النقدية بمعطياته الحالية من اعتماد على المساعدات الخارجية والازدواجية في تقديم الخدمات والعديد من المعضلات التي سيتطرق لها هذا التقرير، أن يكون خطوة صحيحة تسهم في ترسيخ منظومة الحماية الاجتماعية إن وجدت؟

بالرجوع إلى بيانات مركز الإحصاء الفلسطيني نجد أن معدل الفقر بين السكان وفقا لأنماط الاستهلاك الحقيقية بلغ 25.8٪ خلال عام 2011، وأن 12.9٪ من الأفراد يعانون من الفقر المدقع²، وتشير بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية إلى أنه يوجد 125,000 أسرة فقيرة للغاية بحاجة ماسة إلى المساعدة³ في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأن برامج المساعدات المقدمة من قبل الوزارة بحاجة للمساندة الحقيقية والدعم المستمر لضمان تقديم المساعدات لهذه الأسر وإدخال أسر أخرى ما زالت على قوائم الانتظار لتلقي الدعم ضمن برنامج المساعدات النقدية.

يعتبر المشروع الفلسطيني للتحويلات النقدية أحد البرامج التي تديرها وتنفذها وزارة الشؤون الاجتماعية كأهم برامج الحماية الاجتماعية المنفذ في قطاع غزة والضفة الغربية، فما هو المقصود بالحماية الاجتماعية وكيف يسهم برنامج المساعدات النقدية في ترجمتها من خلال تحقيق الهدف الرئيسي منه وهو الحد من الفقر؟ ما هو الإطار القانوني الناظم للحماية الاجتماعية في فلسطين؟ هل ينسجم والمعايير الدولية خاصة فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية؟ هذه الأسئلة ستتم معالجتها في هذا التقرير، للخروج بتوصيات تسهم في تطوير نظام الحماية الاجتماعية، وتحديدًا من خلال برنامج المساعدات النقدية الذي يستهدف أفقر الفقراء.

تكمن أهمية التقصي حول برنامج المساعدات النقدية في البحث في الأسس التي يقوم عليها البرنامج والمعايير التي يلتزم بها في تقديم المساعدات وأثره على المنتفعين في تحسين أوضاعهم، تحقيقاً لأهداف الحماية الاجتماعية كما تضمنتها خطة التنمية الفلسطينية للأعوام 2014 - 2016.

2 [_http://archive.fnp.net/ar/news/98540](http://archive.fnp.net/ar/news/98540)

3 استطلاع للرأي «إعادة تشكيل التحويلات النقدية»، وزارة الشؤون الاجتماعية، 2013.

أولاً: واقع الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

الضمان الاجتماعي هو وسيلة لتوفير الأمان للفرد من الأخطار التي تهدد مصدر رزقه، إلا أنه يختلف عن نظام المساعدات الاجتماعية المقدمة من قبل الدولة أو المؤسسات الخاصة، ففي حين أن هذه تقدم للفقراء والمحتاجين دون مقابل، فإن الضمان الاجتماعي يكون باشتراكات يدفعها الشخص ويستفيد منها إذا توفرت شروط حصوله عليها⁴.

إلا أنه عند تناول فكرة الضمان الاجتماعي كهدف استراتيجي للتنمية وتحقيق الحماية الاجتماعية، فإن برامج المساعدات النقدية تكون إحدى خدمات الضمان الاجتماعي الموزعة على ثلاث مجموعات: التأمينات الصحية، والتأمينات الاجتماعية، والمساعدات الاجتماعية⁵.

إن نظام الحماية الاجتماعية في أي بلد، لا يقوم دون إيجاد الضمان الاجتماعي، وفي الحالة الفلسطينية حتى الآن لا يوجد قانون للضمان الاجتماعي وإن كانت تتم معالجة العديد من المسائل الاجتماعية كالتقاعد والعمل من خلال قوانين خاصة، إلا أنه يصر حالياً إلى صياغة مشروع قانون الضمان الاجتماعي الذي من شأنه عند إقراره وتطبيقه نقل فلسطين من الإغاة إلى الحماية الاجتماعية طويلة الأمد⁶.

فماذا يقصد بالحماية الاجتماعية؟

بالمعنى العام يقصد بالحماية الاجتماعية توفير الحد الأدنى من الحياة الكريمة للأفراد، وبالتحديد توفير السلع والخدمات والاحتياجات الأساسية لهم، وهذه هي مسؤولية الدولة تجاه الأفراد بتوفير الحق في الحماية الاجتماعية، وسن القوانين والتشريعات الحامية له وتوفره بما يضمن على الأقل الحدود الدنيا لمستوى حياة الأفراد بعيداً عن الفقر والمرض⁷.

يرتبط مفهوم الحماية الاجتماعية بالتوجهات والسياسات العامة للدول، وعليه يمكن تقسيم تعريفات الحماية الاجتماعية إلى قسمين رئيسيين⁸:

القسم الأول يتعلق بالجانب الإجرائي للحماية الاجتماعية ويرتبط بمكونات الإجراءات اللازمة لتعزيزها، وتعرف إجرائياً على أنها: "مجموعة المبادرات، الرسمية وغير الرسمية، التي توفر المساعدة الاجتماعية

للأفراد والأسر الأكثر فقراً، وتوفر الخدمات الاجتماعية للفئات التي تحتاج لرعاية خاصة والتي من دونها لن تستطيع الوصول للخدمات الرئيسية، وتوفر التأمينات الاجتماعية الهادفة لحماية السكان من مخاطر وعواقب الصدمات التي تؤثر على سبل عيشهم، وتوفر العدالة الاجتماعية لحماية الناس من المخاطر الاجتماعية مثل التمييز والإساءة".

القسم الثاني يتعلق بالجانب المفاهيمي ويرتبط أكثر بالهدف النهائي للحماية الاجتماعية، أي أنها جميع المبادرات والتدخلات والأنشطة التي يقوم بها مجتمع ما لحماية الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية فيه من المخاطر والانكشاف، ولضمان استدامة استقراره وتعزيز قدرات أفرادها على إدارة المخاطر التي يمكن أن يتعرضوا لها بشكل أفضل وبطريقة تقود إلى تعزيز اندماجهم الاجتماعي، وذلك من خلال توفير الدعم المالي والعيني

4 <http://www.ichr.ps/pdfs/legal18.pdf>

5 http://www.lfd.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=5227

6 <http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2014/11/03/613815.html>

7 ناجح شاهين، فاطمة دعنا: الحماية الاجتماعية (رؤية نظرية لادوار وزارة الشؤون الاجتماعية)، ص 22-20، مركز بيسان للبحوث والإنماء، رام الله، 2013.

8 إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية للأعوام 2016-2004، وزارة الشؤون الاجتماعية.



للفقراء، وحماية المعرضين لخطر فقدان سبل عيشهم، وتعزيز الوضع الاجتماعي وحماية حقوق المهمشين، والحد من الهشاشة الاجتماعية- الاقتصادية للفقراء والفئات المهمشة.

وعلى الصعيد الفلسطيني، تبنى الفريق الوطني لإعداد الإستراتيجية القطاعية للحماية الاجتماعية تعريفاً حقوقياً، مراعيًا لما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواثيق الدولية الأخرى ذات العلاقة، حيث

عرف الفريق الحماية الاجتماعية على أنها: "لكل إنسان الحق في مستوى من المعيشة، كافٍ للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ومن ضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية والخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشتة في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة، وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة ظروف خارجة عن إرادته".

يركز هذا التعريف على المخاطر التي يتعرض لها الشعب الفلسطيني بفعل جملة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويقوم على الالتزام بتوفير الحاجات الأساسية كالغذاء والماء والسكن والصحة والتعليم، والحماية من العوز والفق، وإيجاد البرامج التنموية للخروج من الفقر.

ووفقاً للتعريف السابق، ينقسم قطاع الحماية الاجتماعية في فلسطين إلى أربعة محاور رئيسية تشكل مجملها منظومة الحماية الاجتماعية، وهي:

أولاً: المساعدات الاجتماعية للفقراء والفئات المهمشة، وهي توفير المساعدات للأفراد أو الأسر الفقيرة أو المهمشة، وتشمل المساعدات المالية (التحويلات النقدية) - وهذا بالتحديد ما ستركز عليه في هذه الدراسة - والمساعدات العينية مثل: المساعدات الغذائية ومساعدات اللباس، وتوفير التأمين الصحي، ومساعدات الطاقة، والأدوات المساندة والمساعدة للمعاقين، وغيرها.

ثانياً: التأمينات الاجتماعية، وهي التأمينات التي تعتمد بشكل رئيسي على مساهمات المستفيدين وتهدف إلى توفير دخل ملائم خلال فترات تعرض الفقراء لأحد المخاطر الاجتماعية كالعجز والشيخوخة والوفاة وغيرها، ومنها: صناديق التقاعد، وتأمينات بدل البطالة، والتأمين الصحي، وتأمين إصابات العمل وغيرها.

ثالثاً: الخدمات الاجتماعية، وهي الخدمات العامة التي توفرها الدولة لمواطنيها، وتشمل: توفير خدمات التعليم الأساسي، وتوفير الخدمات الصحية وإتاحتها للعاملين والفقراء والمعرضين للفقر والمسنين، وخدمات المياه والمياه العادمة من خلال توفير شبكات المياه والصرف الصحي في المناطق الأقل حظاً، وخدمات الإسكان من خلال توفير المساكن للأسر الفقيرة وذوي الدخل المحدود أو تحسين السكن.

رابعاً: برامج الحماية الاجتماعية الأخرى، وهي البرامج التي تهدف أساساً إلى تعزيز العدالة الاجتماعية في المجتمع، ومنها برامج خلق فرص العمل، وبرامج الإقراض الصغيرة، وحماية الأطفال، وحماية النساء، وبرامج التمكين المتنوعة التي تستهدف الفئات المهمشة والمحرومة.

إلا أنه وبالرغم من اعتبار الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية حقاً للأفراد وليس خدمة تؤديها الدولة، وأنه مكون أساسي في التنمية الاجتماعية والاقتصادية فإن أغلب سكان العالم لا يتمتعون بأي حماية⁹.

إن الاهتمام بمنظومة الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي لم يقتصر على الاتفاقيات والمواثيق الدولية والتشريعات المحلية فحسب، بل انعكس في خطط التنمية للدول أيضاً، فقد نصت خطة التنمية الفلسطينية للأعوام 2014 - 2016 على: "أن الحكومة سوف تعمل على تطوير نظام حماية اجتماعية شامل ومتكامل، وبما يشمل بناء نظام وطني للضمان الاجتماعي، نتجاوز فيه كافة الثغرات التي اعترت برامج المساعدات الاجتماعية القائمة، ويكون قادراً على توفير حياة كريمة ولائقة لأبناء شعبنا دون تمييز، وبشكل خاص للفقراء والمهمشين"¹⁰.

9 مكتب العمل الدولي: أوضاع الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، ص 8، جنيف، 2012.

10 خطة التنمية الفلسطينية للأعوام 2014-2016، ص 35، فلسطين، 2014.

ثانياً: الإطار القانوني للحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي:

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في المادة 22 منه¹¹، على أن الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان (لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي وله الحق في أن تتحقق له، من خلال الجهد القومي والتعاون الدولي وبما يتفق مع نظم كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنمو الحر لشخصيته).

وتنص المادة 25 في فقرتها الأولى على أنه (لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفى لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يامن به الفوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه).

وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المادة 9 منه: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية».

ومما سبق نخلص إلى نتيجة مفادها، أن الدولة ملزمة بتوفير الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل الأساسي لضمان توفير السلع والخدمات اللازمة للمواطنين، وان تعريف الحماية الاجتماعية بهذا المفهوم يندرج تحت مسؤولية الدولة بكفالة حقوق مواطنيها الاقتصادية، وأساسها توفير الاحتياجات الأساسية والحماية من الفقر.

ولكي يكون هناك نظام للحماية الاجتماعية منسجم مع المبادئ القانونية الدولية يجب أن يوجد ضمن إطار تشريعي قانوني وطني يتلاءم مع ظروف الدولة نفسها ومواردها، بما يساهم في تطوير موضوع الحماية الاجتماعية بما يرتقي والكرامة الإنسانية، وحتى يتحقق ذلك لا بد من نظام شمولي يستند لفكرة الضمان الاجتماعي، ويضمن المساواة بين الجنسين في توفير الاحتياجات الأساسية، انطلاقاً من قاعدة تحمل الدولة لمسؤولياتها في هذا الشأن.

وقد جاء القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 منسجماً والمواثيق والاتفاقيات الدولية في هذا الشأن، وملتزمًا بها بصريح نص المادة (10) منه: «حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام. تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان». فحقوق الإنسان لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية، بل إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في غاية الأهمية للفرد، وتوفير الضمان الاجتماعي للمواطن والحماية الاجتماعية، من خلال تأمين احتياجاته الأساسية في المأكل والملبس والسكن والرعاية الصحية هو ما يقيس مدى التزام الدول بما نصت عليه القوانين الدولية في مجال توفير الحقوق للأفراد وضمان ممارستهم لها، وهذا ما أكدته نصوص القانون الأساسي الفلسطيني أيضاً¹²، إلا أن المتخصص للتشريعات الفلسطينية بشكل عام، يجد أنها تتسم بالازدواجية، فهناك قوانين ذات أصول انتدابية أو أردنية كقانون وزارة الشؤون الاجتماعية الأردني رقم 14 لسنة 1956 وقانون ضريبة الخدمة الاجتماعية رقم 89 لسنة 1953 وقانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، لا زالت سارية في الضفة الغربية وأخرى مصرية كقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964¹³ وقانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 في قطاع غزة، والتي رغم تعديلها في بلدانها الأصلية إلا أن ذلك لم ينسحب على الحالة الفلسطينية، ما جعل نصوص هذه القوانين قاصرة عن مواكبة التطورات الاجتماعية والاستجابة لها بما ينسجم والمعايير الدولية، فضلاً عن عدم وجود تشريعات محددة لمعالجة موضوع الحماية الاجتماعية والضمان

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b001.html>

11

المواد 29-21 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

12

وليد مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام.

13



الاجتماعي بشمولية ومنهجية، فنجد أن بعض الجوانب قد تمت معالجتها من خلال نصوص بعض القوانين النافذة كقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وقانون الخدمة المدنية لسنة 1998 وقانون العمل الفلسطيني لسنة 2000 والعديد من القوانين الأخرى¹⁴، إلا أن تعطل المجلس التشريعي أي الأداة الشرعية لسن القوانين وخاصة في ظل الانقسام السياسي جعل من هدف إنتاج قوانين موحدة أمراً صعباً، ما خلق بيئة خصبة للقوانين المزدوجة والمتعارضة في بعض الأحيان بين الضفة وقطاع غزة.

إلا أن هناك جهوداً تبذلها مشاريع قوانين كمسودة قانون الشؤون الاجتماعية، والتأمين الصحي، وحماية الأسرة من العنف، بالإضافة لمشاريع قوانين أخرى ما زالت تنتظر إقرارها عبر مرورها بمراحل التشريع وصولاً إلى تطبيقها، ويلاحظ في هذا الصدد غياب السياسة التشريعية الموحدة والمتكاملة في إطار حقوقي يقوم على نهج تحمل المسؤوليات بين الدولة والفرد على أساس قاعدة الحقوق والواجبات، من خلال تشريعات مدروسة للحماية الاجتماعية ومقرنة بآليات تطبيقية، وكذلك ملائمة لخصوصية الوضع الفلسطيني وكونه تحت الاحتلال الإسرائيلي، فالحديث عن تنمية مجتمعية وحماية اجتماعية لشعب تحت الاحتلال هو أمر صعب، ويزداد الأمر صعوبة عند الحديث عن مصادر التمويل لهذه الخطوات، وتحديد برنامج المساعدات النقدية الذي يعول عليه لحد كبير في جسر فجوة فقر الأسر الفقيرة في فلسطين، فهو قائم على مصادر التمويل الأجنبي، وهذا يضعنا أمام إشكالية حقيقية، فالحديث عن نظام للحماية الاجتماعية يستدعي أن يكون هناك برامج مستمرة ومستدامة، وهذا لا يمكن تحقيقه بالاعتماد على مصادر تمويل خارجية لا يوجد ضمانات لاستمرارها، حيث تبلغ نسبة التمويل الأجنبي لبرنامج المساعدات النقدية ما يقارب 50% مدفوعة من الاتحاد الأوروبي وبنسبة تتراوح بين 3 - 6% مغطاة من البنك الدولي¹⁵.

بالإضافة إلى معضلة التشريعات ومصادر التمويل تبرز إشكالية أخرى، تتعلق بعدم وجود الدراسات التقييمية لقياس أثر الفائدة المتحقق على الفئات المستفيدة من برنامج المساعدات النقدية، فلا يوجد لدى وزارة الشؤون الاجتماعية إلا أرقام تحصى عدد الأسر التي خرجت من النظام والأسر التي دخلت سنوياً، دون إجراء أي تقييم للأسباب التي تقف وراء ذلك، ما يعني أن الهدف من هذا البرنامج الذي يجب أن يبنى على أساس التنمية الاجتماعية مغيب تماماً، ويتم التعاطي مع هذه المبالغ على أنها إغاثية يتم صرفها دون الالتفات للأثر الناتج عنها، فمن المفروض أن يتم تمكين الأسر من خلال هذا البرنامج حتى تخرج من المعادلة ليتم إدخال أسرة جديدة مستحقة لها وما زالت على قوائم الانتظار، فيلاحظ أنه لم تطرأ زيادة فارقة على المبلغ المرصود لبرنامج المساعدات النقدية لكي يتم استيعاب أسر جديدة، وفي الوقت ذاته يلاحظ أن الأسر التي تخرج من البرنامج ليست بالضرورة قد وصلت لمرحلة أفضل، ما يعني أنها ليست بحاجة لهذه المساعدات.

ثالثاً: العقبات والتحديات

هل السياق الفلسطيني بمعطياته الاقتصادية والسياسية غير المستقرة إلى حد ما قادر على توفير بيئة داعمة لإيجاد نظام حماية اجتماعية وضمان اجتماعي؟ هل تسيير برامج وزارة الشؤون الاجتماعية وتحديد برنامج التحويلات النقدية بما ينسجم وتحقيق هذه الأهداف؟

إن الحديث عن تنمية في ظل احتلال إسرائيلي بغض عمره 68 عاماً يسيطر على الأرض والموارد ويتحكم بالمصادر كلها، يجعل الأمر بالغاً في التعقيد، فرغم توجهات السلطة الوطنية الفلسطينية وعملها منذ اللحظة الأولى لوجودها على تطوير برامجها التنموية بما يرتقي بالمواطن الفلسطيني ويعزز وجوده وصموده لمقاومة

14 للمزيد انظر: فاطمة دعنا، ص 64-73.

15 مراسلات مع وزارة الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 23/9/2014.

هذا الاحتلال بتوفير المستوى الأدنى على الأقل من الخدمات المقدمة له، تبقى هذه الخطط والسياسات في خطر لا سيما أن تحقيقها مهدد بوجود الاحتلال، ما يعني تحول هذه البرامج بين حين وآخر إلى برامج طوارئ عليها التعاطي مع الحاجات الطارئة كما حدث في انتفاضة الأقصى الثانية وما يحدث باستمرار في قطاع غزة إبان الحروب المستمرة التي يتعرض لها المواطنون هناك، وهذا ما يفرض على وزارة الشؤون الاجتماعية باعتبارها الواجهة الجامعة والحجر الأساس في منظومة التنمية، أن تعمل من أجل سد هذه الاحتياجات على حساب أهدافها التنموية طويلة الأمد.

فالعلاقة بين الدور التنموي والسياسي في الحالة الفلسطينية لا يتجزأ ويستحيل دون تحقيق الأهداف المنشودة من البرامج الاجتماعية المقدمة للانتقال من حالة إغاثية لحالة يسودها الأمن الاجتماعي والحماية الاجتماعية، ويزيد من ذلك التباعد الجغرافي بين شطري الوطن، الضفة والقطاع، والانقسام السياسي الحاصل، الذي يزيد من حدة الموقف وصعوبة المضي قدماً في مواضيع التنمية، لينعكس ذلك بجملة على المواطن الذي لا يتوانى عن التعبير عن عدم الرضى عن الخدمات والمساعدات المقدمة له من قبل الجهات العاملة في هذا الميدان، وبالتحديد وزارة الشؤون الاجتماعية.

فوجود الاحتلال له أثر واضح في تأخر عملية التنمية مقارنة بالدول العربية المجاورة، إضافة إلى تشتت العمل قبل مجيء السلطة الوطنية بين العديد من الجهات الفاعلة في الميدان كالأحزاب السياسية والمؤسسات الأهلية واقتصار دورهم على تقديم المساعدات كنوع من التقارب واللحمة الاجتماعية بعيداً عن الأهداف الإستراتيجية والخطط التنموية الشاملة والافتقار لوجود شبكات الحماية الاجتماعية الرسمية والمأسوسة، إلى أن جاءت السلطة الوطنية الفلسطينية وبدأت بتنظيم العمل ومأسسته من خلال وزاراتها المختلفة وخططها الإستراتيجية والقطاعية، والعمل على تطوير برامج الحماية الاجتماعية من خلال توحيد العمل بين القطاع الرسمي ممثلاً بوزارة الشؤون الاجتماعية والقطاعات الأخرى كالقطاع الخاص والجهات الدولية العاملة في هذا المجال كوكالة الغوث.

وهذا يضعنا أمام عدد من الإشكاليات والتحديات:

- تعتبر آليات التنسيق بين الجهات العاملة في مجال التنمية ضعيفة وتحديد المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والشركاء الدوليين، ما أوجد ازدواجية في تقديم المساعدات لبعض المتفاعلين والقصور في تقديمها للبعض الآخر.
- تقديم المساعدات والتدخلات من أجل الحماية الاجتماعية لا يقوم على نهج تكاملي حقوقي، فقد يتم تقديم مساعدات مالية بشكل دوري دون إسنادها ببرامج تمكينية، ما يعني استمرارية تلقي هذه الفئات للمساعدات وبقائها في الظروف الصعبة ذاتها لتتسع دائرة الفقراء المتلقين للمساعدات بشكل أقي وليس عمودياً يقضي على البؤس والحاجة ويعمل على تمكينهم للخروج من الفقر، ودخول منتفعين جدد. يبرز هنا تخوف مشروع حول مفاهيم المساواة بين المنتفعين في تلقي الخدمات وفرص الوصول إليها، ومراعاة النوع الاجتماعي في هذه المعادلة أخذين بالاعتبار خصوصية وضع المرأة في المجتمع الفلسطيني التي تعاني أصلاً تمييزاً اجتماعياً وحقوقياً وقانونياً، خاصة في حالة عدم مراعاة الدور الذي تقوم به عند غياب الزوج بسبب الاعتقال أو الاستشهاد مثلاً، ما يلقي على عاتقها مسؤوليات كثيرة تحتاج معها من يساندها ويقدم لها ولأطفالها الحماية من العوز والفقر.
- عدم وجود قاعدة بيانات موحدة للفقراء ومقدمي الخدمات لهم، فلا يوجد نظام يقدم معلومات حول نوع وكم المساعدات التي تتلقاها أسرة معينة، ويلزم لذلك الرجوع لبرامج المساعدات المقدمة من وزارة الشؤون الاجتماعية أو من قبل الجهات الأخرى¹⁶.



- ليس خافيا أن برامج الحماية الاجتماعية رغم الجهود المبذولة لمأسستها إلا أنها تفتقر لمنهج التكامل والتنسيق وتوحيد الأهداف ويرجع ذلك لتعدد الجهات التي تقدم هذه البرامج وتشرف عليها من جهة وتعدد مصادر التمويل وعدم انتظامها، فبرنامج الحماية الاجتماعية في الحالة الفلسطينية التي تتمتع بخصوصية لا يمكن القياس عليه، نظرا لوجود الاحتلال والمشكلات الداخلية الفلسطينية، حيث يعتمد بشكل كلي على التمويل الأجنبي المشروط، ما يجعل الحديث عن تنمية حقيقية في ظل المعطيات والتحديات السابقة أمرا مستحيلا، فالوصول لتنمية حقيقية لا يتماشى والاعتماد على المساعدات الأجنبية غير المنتظمة حيث لا يوجد ضمانات بالاستمرار، وهذه مشكلة حقيقية سنسلط الضوء عليها عند الحديث عن برنامج المساعدات النقدية أهم برامج وزارة الشؤون الاجتماعية الهادف إلى تقديم المساعدات للفئات الفقيرة والتخفيف من ظروفها المعيشية الصعبة.

رابعا: برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية

تقوم نظام الحماية الاجتماعية على أربعة مكونات فرعية: نظام مساعدات اجتماعية، نظام خدمات اجتماعية، نظام ضمان اجتماعي، وبرامج الحماية الاجتماعية الأخرى التي تستهدف التأهيل والتمكين.

فهدف الوزارة بتطوير نظام حماية اجتماعية يجمع الإغاثة بالتأهيل والتنمية، ويجمع بين الوقاية وتقديم الخدمات الاجتماعية والتمكين والحماية، وهو هدف استراتيجي، تسعى الوزارة لتحقيقه من خلال البرامج التي تنفذها، وأهمها برنامج التحويلات النقدية.

انطلق البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية في الضفة الغربية عام 2010 وفي قطاع غزة عام 2011 كأكبر برنامج يستهدف الأسر شديدة الفقر، بإدارة وزارة الشؤون الاجتماعية، وقد جاء هذا البرنامج نتيجة لعملية الدمج لبرنامج الإغاثة وشبكة أمان الخدمات الاجتماعية الممول من الاتحاد الأوروبي ومشروع إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي الممول من البنك الدولي، وقد نتج عن هذا الدمج تحول مهم¹⁷، فقبل توحيد برامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية، كانت معايير الاستهداف لا تعتمد على تقييم حالة الفقر، بل تعتمد على تقديم المساعدة للفئات التالية، وبناء على تقييم وضع الأفراد¹⁸:

1. الأشخاص ذوو الإعاقة.
 2. الأيتام.
 3. الأرامل والمطلقات والمهجورات.
 4. المسنون.
 5. أصحاب الأمراض المزمنة والأمراض النفسية.
- شريطة أن يكونوا من محدودي الدخل أو معدوميه. أما حالياً، فيعتمد البرنامج تقييماً خاصاً لحالة الفقر من خلال معادلة مقارنة مستوى المعيشة، التي تقيس مستوى رفاه الأسرة (PMTF)، وتأخذ بعين الاعتبار الجوانب والمتغيرات التالية¹⁹:

1. المتغيرات الديمغرافية: كالتركيب العمري لأفراد الأسرة من حيث وجود الأطفال والمسنين والأفراد في سن العمل، وحالة الجوع، والجنس وغيرها.
2. المتغيرات الصحية: وتشمل وجود أفراد في الأسرة يعانون من أمراض مزمنة أو وجود الإعاقات بمختلف أنواعها.

17 وزارة الشؤون الاجتماعية، تقرير حول إعادة تشكيل التحويلات النقدية، رام الله: 2013

18 مقابلة مع السيد أيمن صوالحة مستشار الوزير للبرامج، وزارة الشؤون الاجتماعية، 2014/12/20.

19 دليل عمليات برنامج التحويلات النقدية، وزارة الشؤون الاجتماعية، رام الله، نيسان 2013.

3. المتغيرات الاقتصادية: من حيث الدخل المباشر وغير المباشر بما في ذلك المساعدات الاجتماعية بمختلف أشكالها، والعمل لأفراد الأسرة، من حيث عدد ساعات العمل والدخل المتحقق للأسرة من مختلف المصادر، وطبيعة النشاط الاقتصادي ومجاليه.

4. المتغيرات السكنية: من حيث الحجم والكثافة السكنية وتوفر بعض السلع المعمرة ومستويات الإنفاق عليها (وهذه تعكس مستوى رفاهية الأسرة)، والخدمات المتوفرة في المسكن.

5. المتغيرات الجغرافية: تشمل منطقة السكن وطبيعة التجمع السكاني.

6. التعليم، من حيث الالتحاق والمستوى التعليمي.

فهذه المتغيرات هي التي تعتمد عليها معادلة الاستهداف (Proxy Means Testing Formula PMTF) المستخدمة لقياس مستوى رفاه الأسرة ومستوى معيشتها، والتي يتم بموجبها إدخال الأسرة ضمن برنامج تلقي المساعدات النقدية أو إقصاؤها منه.

تتعلق معادلة الاستهداف مع أفقر الفقراء، فقد أقرت الوزارة سياساتياً، بأن من حق الأسر الفلسطينية التي تعاني من الفقر المدقع تلقي المساعدة النقدية من برنامج التحويلات النقدية، وجاءت أداة الاستهداف لترتيب الفقراء من الأفقر فالأقل فقراً، بحيث يؤخذ وضع الفقر للأسرة ككل وليس بالاعتماد على فئات محددة كالأرامل والأيتام مثلاً، ما يحقق هدف الوزارة بتقديم المساعدات لكل الأسر التي تحتاجها وتنطبق عليها معايير وشروط المعادلة.

يستفيد من برنامج المساعدات النقدية حتى عام 2014 وفقاً لتقارير وزارة الشؤون الاجتماعية (115951) أسرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تتلقى الأسرة مبلغاً مالياً يتراوح في حده الأدنى بين 750 شيقل و1800 شيقل في الحد الأقصى، مرة واحدة كل ثلاثة شهور، حيث يسهم هذا المبلغ في جسر فجوة فقر الأسرة بنسبة 50٪، بالإضافة إلى إمكانية استفادة هذه الأسر من برامج أخرى تقدمها الوزارة كالتأمينات الصحية والمساعدات الغذائية والإعفاء من الرسوم المدرسية²⁰، وتلقي مساعدات من جهات أخرى كوكالة الغوث أو لجنة الزكاة.

وقد ذكر السيد أيمن صالحة أنه²¹ واستناداً لتقارير دولية فإن فلسطين رقم واحد في محاربة الأخطاء الناتجة عن استخدام معادلة الـ(PMTF)، وأن هامش عدم الإنصاف في استخدام المعادلة لا يتجاوز ما نسبته 20٪، إلا أن الأمر لا يخلو من الانتقادات والادعاءات بأنها تحرم العديد من الأسر من تلقي المساعدات النقدية في حين توفرها لأسر ليست فقيرة، واستناداً لدليل وزارة الشؤون الاجتماعية لبرنامج التحويلات النقدية فإنه في الحالات التي يتم فيها استبعاد الأسرة وعدم استحقاقها للمساعدة، يتوجب على مديرية الشؤون الاجتماعية تبليغ الأسرة بذلك خلال مدة أقصاها أربعة شهور من تاريخ تعبئة الطلب، مع تبيان الأسباب الموجبة في حال عدم الاستحقاق.

إلا أنه واستناداً لعدد من شكاوى المواطنين التي وصلت للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان²² فإن البعض منهم لم يتلقَ رداً حول طلبه المقدم منذ أشهر، وفي حالة أخرى أكثر من سنة، كذلك ذكرت إحدى الحالات أنه تم إبلاغها بعدم استحقاقها للمساعدة وعندما سألت عن الأسباب، تمت إجابتها بأن ذلك راجع لنظام المعادلة! وهذا ما أكدته الباحثون في وزارة الشؤون بأنهم لا يعلمون الأسباب التي بناء عليها تمت عملية الاستبعاد بموجب المعادلة، ولا يمكنهم معرفتها، وأن ما يملكونه هو إخبار المواطن بعدم استحقاقه للمساعدة فقط!

وعند البحث حول هذا الموضوع، وجدنا أن الهدف من استخدام المعادلة هو الحد من التدخل البشري والتأثير عليها، وهذا يتم فعلاً لأن المعادلة تعطي النتيجة وفقاً لنظام آلي، لكنه قائم على معلومات يتم جمعها من

20 Paola Pereznito, Nicola Jones and others, "Effects of the Palestinian National Cash Transfer Program on children and adolescents" Ramallah: April 2014

21 مستشار الوزير للبرامج، وزارة الشؤون الاجتماعية، خلال مقابلة أجريت معه بتاريخ 20/12/2014.

22 تقارير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وأفادة عدد من المستطلعة أرائهم خلال لقاء المجموعة البؤرية في مقر الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان



قبل الباحثين وإدخالها من قبل العاملين في البرنامج بعد تدقيقها طبعاً، حيث إن أوزان المتغيرات غير معلومة لدى الباحثين ومدخلي البيانات، لكن ذلك لا يعني أن بإمكانهم التلاعب بالمعلومات والتأثير بالمعادلة، فالخبرة التي اكتسبها الباحث على مدار سنوات العمل في جمع المعلومات وإدخالها ومتابعة الحالات ونتائج المعادلة، قد تجعل باستطاعته معرفة أي من المعلومات تدعم الحصول على المساعدة وأي منها كفيلة بأن تخرجه من المعادلة، وهذا يفتح باباً للفساد المالي من قبل الباحثين واستغلالهم للأسر الفقيرة²³، وإيجاد بيئة خصبة للواسطة والمحسوبية، ما يعني الضرر بمصالح المواطنين والتلاعب بحقوقهم بعيداً عن قاعدة المساواة والمساواة، فغياب الرقابة الحقيقية والفعالة القائمة على منهج عملي لمتابعة العاملين على برنامج المساعدات النقدية بدءاً من القاعدة وحتى رأس الهرم بات بحاجة للتوقف عنده، فعند سؤال الباحثين ومدخلي البيانات في الوزارة: «هل يجري تدقيق الحالات التي تتابعونها بشكل دوري، كأن يتم اختيار 4 ملفات من أصل 300 ملف قد يتابعها الباحث سنوياً، لتقييم عمله من حيث الدقة في جمع المعلومات والتأكد منها وإدخالها وبالتالي تعاطي المعادلة معها؟» كانت الإجابة أنه لا يتم القيام بمثل هذه الإجراءات أبداً، وأنه لا يوجد رقابة ميدانية في هذا الصدد على الباحثين.

كانت إجابة أحد الباحثين عند توجيه هذا السؤال له حول عملية التقييم: «بشفافية لا يتم مثل هذا التقييم»

تقوم المعادلة على مجموعة من المتغيرات (34 متغيراً) تتضمنها استمارة تقييم وضع الأسر لفحص أحييتها بتلقي المساعدة من عدمه، عن طريق أسئلة يقوم الباحث الميداني بتعبئتها لدى زيارته للحالة، فمن هذه المتغيرات: وجود معيل للأسرة أو لا، وجود أطفال، حالة اللجوء، الاكتظاظ داخل المسكن، المسنون، وجود طلاب على مقاعد الدراسة، المسكن، النشاط الاقتصادي، المرض...، وبعد تعبئة الاستمارة وتدقيقها يتم إدخال البيانات إلكترونياً ليقرر النظام الذي يقوم على المعادلة إعطاء النتيجة: إما استحقاق الأسرة للمساعدة النقدية أو إقصاؤها من البرنامج، ما يعني عدم تلقيها للمساعدة المالية، وكما ذكرنا فإن أوزان هذه المتغيرات مجهولة للباحثين الميدانيين ومدخلي البيانات، وهذا يحمل ظاهرياً ميزة إيجابية مفادها أن التدخل البشري لصالح الحالة أو ضد مصلحتها محدود، إلا أنه ومع مرور الوقت يعتقد أنه تتشكل لدى الباحث خبرة في تقييم المعلومات وبالتالي التأثير على المعادلة. كذلك إن عدم دقة مدخل البيانات عند تعبئتها إلكترونياً قد يفضي لحرمان أسر مستحقة للمساعدة. ولهذا يجب تطوير نظام تقييم ومتابعة وتفتيش، واضح الإجراءات لدى دائرة مكافحة الفقر (برنامج المساعدات النقدية) بشكل دوري لتقييم مدى التزام الباحثين الميدانيين بمعايير الدقة والمهنية في تعبئة الاستمارات.

وكذلك تطوير المعادلة بحيث يمكن شرح الأسباب التي تحول دون استحقاق إحدى الأسر للمساعدة، عند إقصاء المعادلة لها من البرنامج، لأنه يترتب على ذلك تعليق المعاملة لمدة 6 شهور، من ثم إذا تظلم صاحب الحق فإنه يصار إلى تحديث المعاملة وإعادة التحقق من الاستمارة، ولكون سبب الرفض في المرة الأولى بقي مجهولاً فإن تحديث المعاملة قد يفضي للنتيجة نفسها، ما يعني استنزاف الوقت والجهد لدى العاملين وكذلك تأخير مستحق المساعدة عن الحصول عليها في حينه.

ورغم الإشارة إلى أنه ضمن المتغيرات الصحية التي تعتمد المعادلة فإنها تشمل الأمراض المزمنة والإعاقة، لكنه وبالرجوع إلى الاستمارة المعتمدة لجمع المعلومات فإننا لم نجد الإعاقة مدرجة وكذلك المرض، وهذا يعني أن الإعاقة والمرض ليسا ضمن المتغيرات التي تعتمد المعادلة، وكذلك أيضاً فهي لا تولي أهمية لحالة

الأسرة التي ترأسها امرأة، بمعنى أن وجود أفراد يعانون من الإعاقة أو المرض لا يوجد له وزن ضمن المعادلة في حين أن أغلب دراسات التنمية تشير إلى وجود علاقة مباشرة بين معدلات الفقر وانتشار الأمراض أو وجود الإعاقة، إضافة لعدم إعطاء وزن للحالة التي تكون فيها المرأة هي من يرأس الأسرة وتكون بحاجة أكبر لدعمها وتمكينها نظرا لصعوبة وقلة توفر فرص العمل للمرأة في مجتمعاتنا الذكورية، فهذا المنحى لا ينسجم والتوجه الداعم لحقوق المرأة وتمكينها. في الوقت ذاته تعطي المعادلة وزنا عاليا لعدد أفراد الأسرة، حتى إنه في أحيان كثيرة قد تخرج أسرة فقيرة ومستحقة للمساعدة من البرنامج تتساوى في ظروفها الصعبة مع أسرة أخرى، غير أن عدد أفرادها اقل!

إلا أنه وفي بعض الأحيان يكون هناك ضرر يلحقه المواطن بنفسه ربما عن جهل، حيث يتم تضليل الباحث الميداني من قبل الأسرة نفسها بتزويده بمعلومات خاطئة ظنا منهم أنها تزيد من فرصة حصولهم على المساعدة، مثل الإجابة بأنه لا يوجد لديهم أدوات كهربائية مثلا فهذا ضمن المعادلة يقلل من معدل الإنفاق لهذه الأسرة بمعنى أن استهلاكها للكهرباء مثلا قليل وتبعا لذلك تقل نفقاتها...، ربما يرجع ذلك لعدم توعية الباحث للأسرة حول هذه المواضيع، ما ينعكس بالنتيجة سلبا على قرار القبول أو الرفض استنادا للمعادلة!

وعند مناقشة هذه الأمور مع عدد من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية²⁴ تبين فعلا وجود بعض الخلل الذي يؤثر بالنتيجة على الاستحقاق وحقوق الأسر في الحصول على هذه المساعدات دون تأخير نظرا لما تعانيه من ظروف صعبة تجعل حياتهم صعبة نظرا لعدم توفر أبسط مقومات الحياة لديهم، إلا أن الأستاذة ثناء الخزندار²⁵ قد أشارت إلى أن الوزارة متنبهة لبعض السلبيات الناتجة عن استخدام معادلة (PMTF) وهناك توجه عملي لتطوير نظام قادر على التعامل مع الحالات المستحقة للمساعدة، لكن المعادلة لم تخدمهم رغم وجود إعاقة أو أيتام أو امرأة معنفة لدى هذه الأسر وتم إقصاؤهم من البرنامج، كون الأوزان لهذه المتغيرات قد تكون معدومة أو قليلة.

وقد أكد السيد أيمن صوالحة وجود توجه لتطوير عملية الاستهداف بالاعتماد على تعريف الفقر²⁶ بمعناه المادي، أي عدم توفر الاحتياجات الأساسية والخدمات الضرورية للأسرة وبمعناه غير المادي، ويقصد بغير المادي على سبيل المثال الحريات الشخصية على اعتبار أن الحرمان منها جزء من الفقر، والعنف ضد المرأة، والحالة الاجتماعية...، ويباشر الفريق الوطني لمكافحة الفقر والممثل بالحكومة الفلسطينية، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، العمل على تطوير هذا التوجه وتحقيقه.

خامسا: برنامج الشكاوى لدى وزارة الشؤون الاجتماعية

يعتبر استحداث دائرة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية أحد الإجراءات التي قامت بها الوزارة لتجاوز أخطاء الاستبعاد، حيث تستقبل الوزارة شكاوى المواطنين من خلال صناديق الشكاوى لدى المديرية في المحافظات كافة، والمقدمة من خلال وحدة الشكاوى، والشكاوى المحولة من مكتب الرئيس، والمحولة من مكتب رئيس مجلس الوزراء، ومكاتب المحافظين، ومؤسسات حقوق الإنسان، حيث ذكرت مديرة وحدة الشكاوى السيدة سهام حمدان أن أغلب الشكاوى المحولة لهم من مؤسسات حقوق الإنسان تأتي من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، حيث تعمل الهيئة على «متابعة وضمان توفر متطلبات حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات

24 مجموعة بؤرية تكونت من المرشدين الاجتماعيين العاملين على برنامج المساعدات النقدية/ وزارة الشؤون الاجتماعية. رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 22/22/204

25 مدير عام برنامج مكافحة الفقر، وزارة الشؤون الاجتماعية، خلال مقابلة أجريت معها بتاريخ 20/11/2014، رام الله.

26 تعرف الدول الفقر تبعا للنظم الاقتصادية والمالية فيها واستقرارها، فيتم تحديده بناء على قاعدة الدخل في الدول ذات النظم المالية المستقرة، وبناء على قاعدة الاستهلاك (الإنفاق) في الدول التي لا يوجد لديها نظام بيانات موثوق للدخل، ونشير هنا إلى أنه وفقا لجهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني فإن خط الفقر في فلسطين يحدد بناء على الإنفاق.



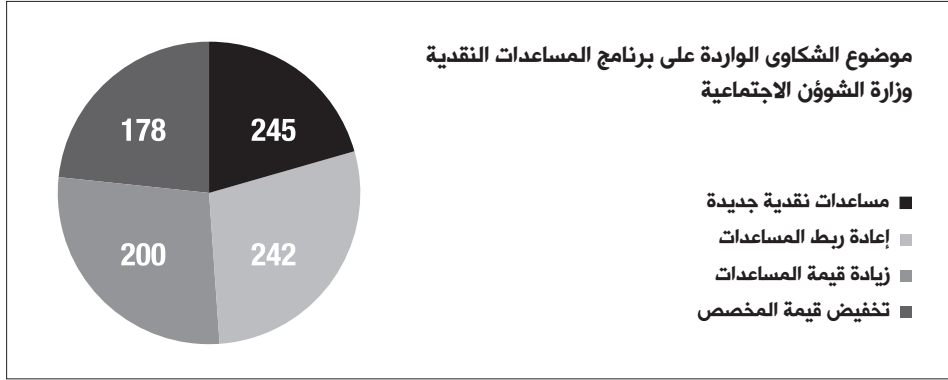
والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية²⁷، ويعتبر تلقي الشكاوى ومتابعتها من المهام الأساسية التي تمارسها الهيئة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، استناداً للقانون الأساسي الفلسطيني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، من خلال المراقبة على مدى امتثال السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها لتلك المعايير، ورصد الانتهاكات وتوثيقها. فالهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تعمل على تلقي الشكاوى ومتابعتها ومعالجتها وبناءً على النتائج التي تتوصل إليها، تعمل على إعلام السلطة الوطنية الفلسطينية، وتقديم النصح والمشورة لها، ومن هنا يأتي التعاون بين الهيئة ووزارة الشؤون الاجتماعية وتحديدًا مع دائرة الشكاوى، كإحدى استراتيجيات العمل التي تبنتها الهيئة في خططها الإستراتيجية للأعوام 2014-2016، وينص الهدف الاستراتيجي الثاني على تعزيز نظم العدالة بما ينسجم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويأتي قيام الهيئة بمراجعة خطة التنمية العامة ووضع مؤشرات لها علاقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كأحد الأنشطة الرئيسية لتنفيذ هذا الهدف، كذلك استلام شكاوى المواطنين ومتابعتها، حيث خلصت الهيئة إلى أن قضايا حقوق الإنسان هي ذات موضع اهتمام كبير وذات أولوية رئيسية في المرحلة القادمة ولا يتوقع تحسن ملحوظ على منظومة الحقوق والحريات العامة، ما يتطلب من الهيئة في مجال الحقوق الاقتصادية ومتابعتها، التركيز على استراتيجيات معينة للعمل منها على تكثيف الجهود في تطوير ومراجعة التشريعات الاقتصادية، وتشجيع الدولة على تبني سياسات اقتصادية واجتماعية للحد من الفقر وتحسين الأوضاع المعيشية للمواطن الفلسطيني، بالإضافة لإيلاء اهتمام أكبر للرصد والرقابة الوقائية لحقوق الإنسان، وتحليل الشكاوى التي تلقتها وعالجتها الهيئة لتحديد أنماط الانتهاكات، واقتراح تدخلات مناسبة لمنع هذه الانتهاكات وتبني السياسات الملائمة لحماية وتعزيز حقوق المواطن الفلسطيني²⁸.

بالرجوع لشكاوى الهيئة وتقاريرها السنوية نجد أن أعلى نسبة شكاوى من المواطنين ترد على وزارة الشؤون الاجتماعية، وثقت الهيئة عام 2012 وتابعت 310 شكاوى على وزارة الشؤون الاجتماعية تعلق شق كبير منها بالخدمات المقدمة من قبل الوزارة كاعتماد حالات اجتماعية ضمن برامج الوزارة ومنها برنامج المساعدات النقدية، وفي عام 2013 تلقت الهيئة 288 شكوى حيث جاءت أغلب الشكاوى على هيئة مطالبات مالية، وعام 2014 ورد للهيئة 132 شكوى منها 55 حول الحق في الضمان الاجتماعي/ الحقوق المالية للفئات المهمشة، وقد أبدت وزارة الشؤون الاجتماعية تعاوناً كبيراً مع الهيئة من خلال الرد على جميع الشكاوى المحولة إليها، وكانت الردود مرضية في معظم القضايا، ومن خلال المقابلات التي تم إجراؤها لغايات هذا البحث مع مديرة دائرة الشكاوى في الوزارة السيدة سهام حمدان، عزت ارتفاع نسبة الشكاوى الواردة للهيئة - حيث أنه استناداً لتقارير الهيئة السنوية فإن أعلى نسبة من شكاوى المواطنين ترد على وزارة الشؤون الاجتماعية - إلى عدم اطلاع الجمهور على الإجراءات والمعايير التي تتبعها الوزارة في تقديم الخدمات، وكذلك الإجراءات التي تمر بها الشكاوى المقدمة منهم والوقت الذي تستغرقه كل شكوى من اللحظة الأولى لتسلمها وحتى آخر درجة من درجات المتابعة.

وبالرجوع لتقرير الشكاوى الواردة لدى وحدة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية نجد أن عدد الشكاوى بلغ 961 شكوى منها 865 تتعلق ببرنامج المساعدات النقدية، أي ما نسبته 90% من مجموع الشكاوى، توزعت على: مساعدات نقدية جديدة، وإعادة ربط المساعدة، وزيادة قيمة المساعدة، وتخفيض قيمة المخصص، كما يبينها الرسم التوضيحي التالي:

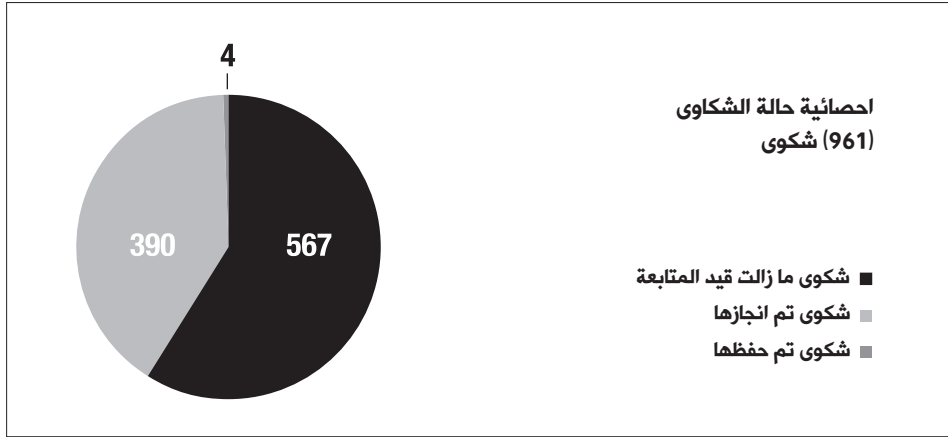
27 مرسوم إنشاء الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 30/9/1993، المنشور في الوقائع الفلسطينية تحت رقم 59 لسنة 1995.

28 الخطة الإستراتيجية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، للأعوام 2014-2016.



لكن فيما يتعلق بمتابعة الشكاوى، فقد صدر ملخص حول إعادة تشكيل التحويلات النقدية، لافتاً النظر إلى أن الرد على الشكاوى في معظم الأحيان لا يتم بصورة منتظمة وفي الوقت المناسب، حيث يتم التعاطي مع ما نسبته 50% من الشكاوى، ويرجع ذلك إلى الافتقار لقاعدة بيانات الكترونية مفعلة والعدد المحدود من الموظفين في الوحدة ذاتها.

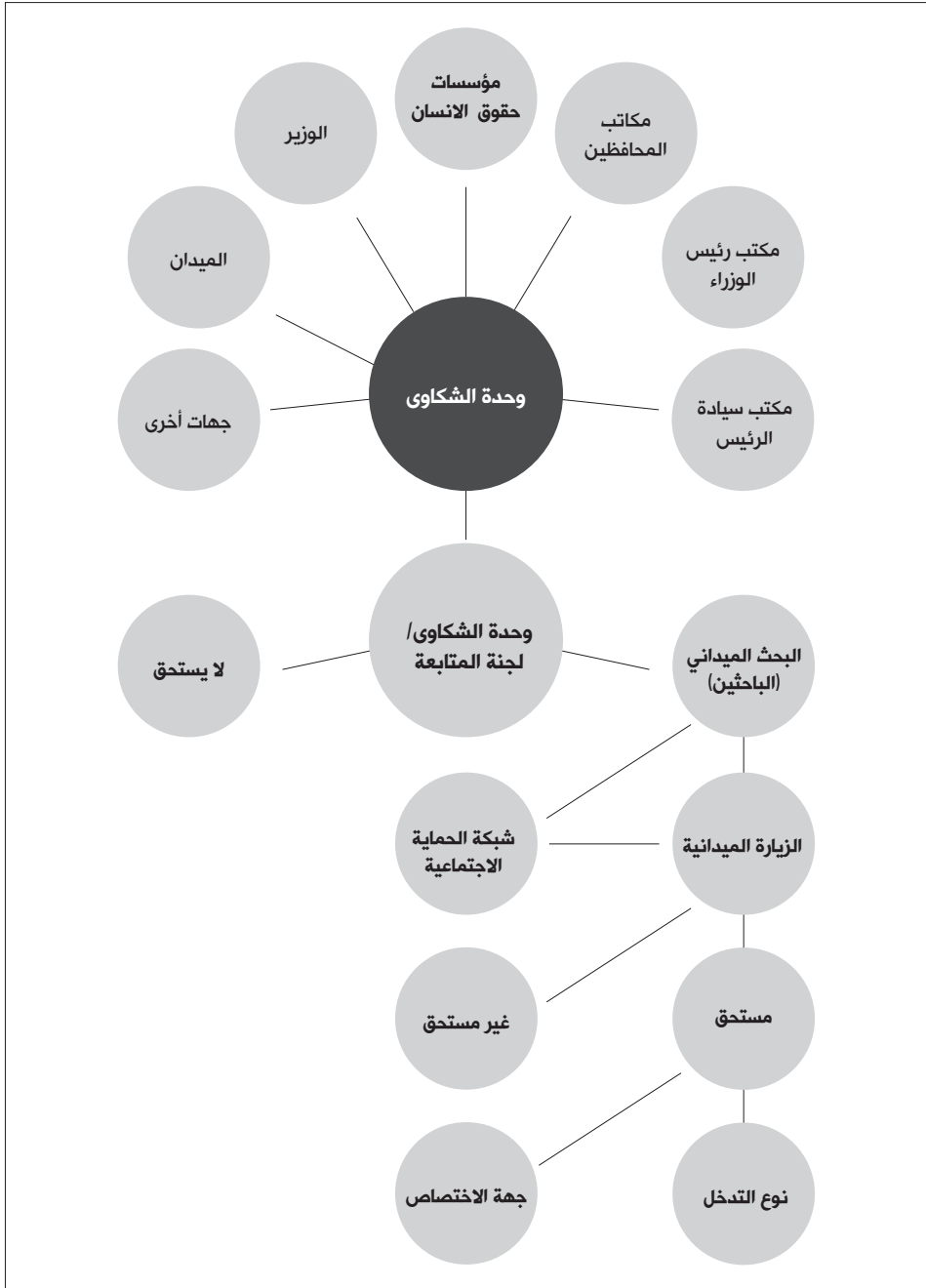
انظر الرسم التوضيحي التالي كمثال لمتابعة الشكاوى لعام 2014:



لكن بالرجوع لنسبة من حصلوا على مساعدات نقدية جديدة من الشكاوى المنجزة لا تكاد تتجاوز 10% من 390 شكوى، ويعود ذلك إلى طبيعة معادلة الاستحقاق وأوزانها التي تتحكم بصرف المساعدة وأخطاء التسجيل والمعلومات المدخلة وطول المدة الزمنية لمراسل العملية التي تمر بها الاستمارة، فعلى سبيل المثال تستغرق الاستمارة فترة 6 شهور على أقل تقدير ما بين مرحلة التسجيل ومرحلة تشغيل المعادلة وفي حال خروجها أي تم حبسها من المعادلة فإنها ستمر بدورة مماثلة لا تقل عن 6 شهور وهكذا، وقد يتم حبسها عدة مرات لتصبح شكوى عالقة وهذا أمر يحتاج للدراسة والتعديل والمعالجة السريعة.



هذا الرسم البياني يوضح المراحل التي تمر بها الشكاوى لدى دائرة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية:



موضوع شكاوى المواطنين حول برنامج المساعدات النقدية لا يقف عند طلبات الحصول على المساعدة أو التظلم من وقفها أو المطالبة برفعها، بأن لديهم حقاً في ذلك أم لا، فأحد المنتفعين قال انه يتلقى مبلغ (750) شيقلا كل ثلاثة شهور منذ سبع سنوات، وفي كل مرة يتقدم فيها بطلب رفع المبلغ يتم رفض الطلب، وعند المراجعة يكون الرد بأن المعادلة بعد تشغيلها ترفض الطلب، وكان تعليقه بأن الظروف الاقتصادية تزداد صعوبة، والأسعار في ارتفاع مستمر، وان القيمة الشرائية للمبلغ انخفضت مقارنة بسبع سنوات مضت! منتفعة أخرى قالت إنها كانت تتلقى مبلغ (700) شيقل لمدة ست سنوات، ولأن المبلغ لا يكفي قررت البحث عن عمل، فتوظفت أذنة في إحدى المدارس براتب 1200 شيقل، ليتم قطع المساعدة عنها من وزارة الشؤون! وهنا تتساءل: هل تلقي المساعدة يتطلب منا الكسل والخمول وعدم البحث عن عمل لسد احتياجاتنا للخروج من دائرة العوز والفقر حيث إن مبلغ المساعدة لا يكفي لشيء؟ على الأقل ينتظرون مدة معينة لأتمكن خلالها من تسوية أوضاعي وبعدها يتم منعها عني!

وهنا نتساءل: هل الهدف من برنامج المساعدات النقدية إغاثي ولا يقترن بالتمكين الاقتصادي لتلك الفئة لانتشالها ومساعدتها على الخروج من دائرة الفقر؟ لماذا لا تولى أهمية للنساء التي ترأس الأسر بدعمهن وتمكينهن؟

استناداً لتقرير وحدة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية، بلغت نسبة الشكاوى الواردة على برنامج المساعدات النقدية والمقدمة من النساء المطلقات والأرامل والمهجورات ومن المسنين 53.4% من مجموع الشكاوى لعام 2013، حيث إن المعادلة تخرج الأرامل صغيرات السن من دائرة الاستحقاق، وفي حالات كثيرة تكون الأمثلة الصغيرة هي المعيل لأسرتها وبحاجة للمساعدة، إلا أنه يتم إخراجها لكونها تعمل ولو كانت موظفة من الفئات الدنيا.

يتسم برنامج المساعدات النقدية بأنه إغاثي، فلا نجد برامج تمكينية تستهدف متلقي المساعدات النقدية بتمكينهم وتحسين أوضاعهم، ما يعني خروجهم من البرنامج لإتاحة الفرصة للأسر التي تنتظر دورها على قوائم الانتظار²⁹. ويبدو أن ذلك صعب التحقيق في ظل غياب البرامج التقييمية لأوضاع المستفيدين من جهة والاعتماد على التمويل الأجنبي كمصدر لهذه المساعدات من جهة أخرى، وهو ما يتضح بالمقارنة بين نسب التمويل المتلقاة وعدد الأسر المستفيدة التي هي في ازدياد على مدار الأربع سنوات الماضية.

إضافة لما سبق ذكره في العديد من جزئيات هذا التقرير، نجد انه لا توجد قاعدة بيانات أو نظام إلكتروني يقيم ويفحص عدد ونوع البرامج التي تستفيد منها أسرة معينة من خدمات الوزارة والجهات الأخرى، فيمكن الاستفادة من عدة خدمات في الوزارة عند انطباق شروط كل منها، ويتم ذلك كله بعيداً عن العمل المتكامل والهدف الموحد لهذه البرامج في العمل مع الأسر المنتفعة، وهذا يفتح مجالاً لعدم المساواة بين المواطنين في تلقي الخدمات والانتفاع منها.

لا يوجد هناك نسبة وتناسب بين عدد الباحثين في الوزارة وعدد الأسر التي يعملون معها، فقد أكد أحد الباحثين انه يطلب منه أحياناً متابعة المئات من الحالات في وقت محدود وإمكانات ضئيلة كسهولة التنقل وتوفر سيارة لغايات زيارة الأسر!

هناك علاقة يشوبها التوتر بين بعض الباحثين والمنتفعين، كما عبرت عن ذلك إحدى المتقدمات بالشكاوى للوزارة حول رفض طلبها بتلقي المساعدة رغم تأكيدات الباحثة التي قيمت حالتها بأنها مستحقة لها، وقالت إنها عند مراجعة الوزارة أمضت وقتاً طويلاً بين المكاتب دون تحديد مرجعية واضحة للاستفسار عن سبب الرفض، لتصل لدائرة الشكاوى وتتم إجابتها فقط أن النظام رفضها وعليها الانتظار 6 شهور لإعادة تقييم حالتها!

29 قوائم الانتظار: تعرف الحالات التي على قوائم الانتظار بأنها الحالات المستحقة للمساعدة النقدية لاستكمالها كافة العمليات الخاصة بالبرنامج ومعادلة الاستهداف، ولكن لم يتم إلحاقها بالقوائم الخاصة بالصرف.



المواطن لا يعلم بهذه الإجراءات ويظن أن هناك تقصيرا من الموظفين، ويرجع ذلك كما ذكرنا لعدم تسبيب الرفض، ما يجعل الموظف في علاقة مباشرة متوترة مع المواطن لا يجد تفسيراً له!

علاوة على ذلك فإنه لا يتم في حالات كثيرة إبلاغ المواطنين برفض طلباتهم كما هو منصوص عليه في دليل إجراءات المساعدات النقدية.

كذلك عبرت إحدى المتقدمات بالشكوى أن وضعها لا يختلف عن أسرة تعرفها تتلقى المساعدة، في حين تم رفض طلبها، وتؤكد أنها لا تعرف سبب الرفض! وهذا الأمر ربما يفتح باباً للشعور بالظلم وغياب العدل لديهم. في حين قال رجل آخر ينتفع من البرنامج انه يتمنى الوصول لمرحلة لا يكون فيها بحاجة لهذه المساعدة لأنها تخرجه على حد تعبيره، وانه تقدم فعلاً للوزارة للاستفادة من برنامج التمكين الاقتصادي للحصول على قرض لفتح «كشك» إلا أن طلبه رفض، ما يعني انه لا يملك سبيلاً غير تلقي المساعدة!

بالإضافة لحديث عدد منهم عن قطع أو توقف الوزارة عن تقديم المعونات الغذائية لهم، ظنا منهم أن هناك تقصيرا بحقوقهم وربما يتم إعطاؤها لأناس لا يستحقونها الآن، وعند سؤال أحد الباحثين الذين حضروا اللقاء، أفاد بأن هذا البرنامج توقف منذ عام لتوقف التمويل الخاص به! وهذا ما لا يعرفه المواطنون.

هذا تحديداً ما تحدثنا به مع مديرة دائرة الشكاوى، حول الجهد الرائع الذي يبذلونه في متابعة شكاوى المواطنين بأنه لا يخرج للجمهور بالطريقة المقنعة لهم، فلا يتم نشر تقارير المتابعات على موقع الوزارة ولا يتم الحديث عنه في الإعلام، وهذا يفتح باباً للتأويل والتشكيك والتقليل من الجهد المبذول من قبل الوزارة، ويجعل الفكرة السائدة عن عملها أنها مكان لطلب المساعدة، وعليها تقديمها لكل من يطلبها، فكل مواطن يعتقد انه يستحقها وهذا حق له، وهذا ما قالت له إحدى السيدات في اللقاء: «حقي أن احصل على المساعدة كغيري، أنا مريضة ولا معيل لدي».

توصيات سياساتية وعملية:

كل ما سبق يلفت نظرنا إلى أن غياب إستراتيجية شاملة وموحدة للحماية الاجتماعية يدفع باتجاه تشتيت الجهود وعدم الفاعلية بتحقيق الأهداف المرجوة من برنامج المساعدات النقدية، وآلية التعامل مع شكاوى المواطنين الواردة حوله سواء لدى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان أم دائرة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية. وأن أي خطوات تتعلق بالحماية الاجتماعية قد تتخذ بعيدا عن قائمة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وتقديم الخدمات للفئات المحتاجة وتوفير الفرص لهم وتمكينهم من الحياة الكريمة، ستكون بناءً أفقياً تحمله الرمال، ولا يرتقي بالقيمة الإنسانية والحقوق التي يتوجب على الدولة توفيرها لمواطنيها.

وعليه نخرج من هذا التقرير بجملة من التوصيات:

- أن يتسم برنامج المساعدات النقدية لكونه جزءاً أساسياً في نظام الحماية الاجتماعية بالصفة التنموية وليس الإغاثية، وأن يقترن توزيع هذه المساعدات ببرامج تستهدف الأسر المنتفعة بتمكينها والعمل على تحسين أوضاعها الاقتصادية ومتابعتها للخروج من دائرة الفقر مع الإبقاء على استفادتها من برامج أخرى كالنأمين الصحي مثلاً. لإتاحة الفرصة لأسر جديدة للانتفاع من البرنامج.
- وضع خطة إستراتيجية شاملة للحماية الاجتماعية تقوم على أساس مراجعة التشريعات والقوانين ذات الصلة، والعمل على تعديلها وتوحيدها بما ينسجم والمعايير والاتفاقيات الدولية لتوفير الحماية والعدالة الاجتماعية.
- تطوير آليات التنسيق بين المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والجهات الأخرى وأهمها الأنروا، ووضع إجراءات منهجية موحدة لتوزيع المساعدات لمنع الازدواجية في الاستفادة منها على حساب حرمان البعض الآخر، عن طريق توحيد أموال المساعدات في صندوق واحد وتوحيد آليات ومعايير الاستهداف، حيث يسهم ذلك في إيجاد حلول بديلة للتغلب على مشاكل عدم الانتظام والاستمرارية في أموال التمويل الأجنبي.
- تطوير قاعدة بيانات وطنية إلكترونية موحدة للجهات التي تقدم المساعدات كافة، ما يسهل عملية التنسيق بينها من جهة وعملية الرقابة والتقييم من جهة أخرى.
- اعتماد قاعدة البيانات مرجعاً لبرامج المساعدات الاجتماعية كافة في وزارة الشؤون الاجتماعية، بحيث يسهل معرفة المنتفعين والبرامج التي يستفيدون منها.
- تطوير وحدة الشكاوى بتوفير الاحتياجات المادية والبشرية.
- تطوير إجراءات الرد على الشكاوى بتقصير الوقت الزمني للرد عليها، واتباع آليات جديدة لمتابعة الحالات المستحقة للمساعدة التي تخرجها المعادلة.
- تسريع وقت المعاملات المقدمة من المواطنين لطلب المساعدة النقدية، وتسهيل إجراءات مراجعتها في حال تقدم المواطن بشكاوى حول استبعاده من تلقي المساعدة لأسباب تتعلق بالمعادلة.
- تفعيل برامج وآليات الرقابة على الباحثين الاجتماعيين، والتفتيش الرقابي على أداء الموظفين المختصين بمتابعة الحالات والشكاوى، بإجراء تقييم دوري لأدائهم.
- العمل على تعزيز آليات المشاركة المجتمعية (باستهداف المنتفعين في عملية التقييم لهذه البرامج) وتفعيلها على مستوى المساءلة والشفافية في ما يتعلق بالمساعدات النقدية وشكاوى المواطنين حولها.
- تعزيز العلاقة بين المواطنين والوزارة وتحديد الموظفين والعاملين على برنامج المساعدات النقدية، بتوعية المستفيدين وأهمية دورهم في تقديم المعلومات والمشاركة في عملية المساءلة والتقييم.



- استهداف المواطنين بالتوعية حول برنامج المساعدات النقدية والآليات والإجراءات المتبعة من قبل الوزارة وإعلامهم بوجود دائرة الشكاوى وإمكانية التظلم. وعلى الوزارة تعزيز إجراءات التظلم وتمكين المواطنين منها.
- مراجعة الأسس والموازن والمتغيرات التي تقوم عليها معادلة الاستهداف ومراجعتها للحد من الأخطاء الناتجة عنها ومعالجتها، ما يعزز برنامج المساعدات النقدية وأهميته في مكافحة الفقر والحد منه.
- رفع الحساسية للنوع الاجتماعي في تقديم المساعدات النقدية، لا سيما أن الكثير من الأسر المنتفعة ترأسها نساء، ودعمهن من خلال برامج تكميلية أخرى إلى جانب المساعدات النقدية.

المصادر والمراجع:

الدراسات والتقارير:

- وليد مزهر، الحقوق التقاعدية للموظف العام، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، رام الله: 2009.
- ناجح شاهين، فاطمة دعنا، الحماية الاجتماعية (رؤية نظرية لادوار وزارة الشؤون الاجتماعية)، مركز بيسان للبحوث والإنماء، رام الله، 2013.
- Paola Pereznito, Nicola Jones and others, "Effects of the Palestinian National Cash Transfer Program on children and adolescents" Ramallah: April 2014
- معهد أبحاث السياسات الفلسطيني - ماس، الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية الوضع الراهن والتحديات، رام الله 2012، منشورة على الموقع: http://www.ldf.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=5227
- مكتب العمل الدولي، أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، جنيف: 2012.
- دليل عمليات برنامج التحويلات النقدية، وزارة الشؤون الاجتماعية، رام الله: نيسان 2013.
- تقرير حول إعادة تشكيل التحويلات النقدية، وزارة الشؤون الاجتماعية رام الله: 2013.
- استطلاع للرأي «إعادة تشكيل التحويلات النقدية»، وزارة الشؤون الاجتماعية، 2013.

التشريعات والخطط الإستراتيجية:

- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.
- خطة التنمية الفلسطينية للأعوام 2014-2016، فلسطين، 2014.
- إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية للأعوام 2004-2016، وزارة الشؤون الاجتماعية.
- الخطة الإستراتيجية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، للأعوام 2014 - 2016.
- مرسوم إنشاء الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 30/9/1993، المنشور في الوقائع الفلسطينية تحت رقم 59 لسنة 1995.

المقابلات:

- مقابلة مع عماد أبو خديجة، مدير دائرة نظم المعلومات، وزارة الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 21/12/2014.
- مقابلة مع أيمن صوالحة مستشار الوزير للبرامج، وزارة الشؤون الاجتماعية، 20/12/2014.
- مقابلة مع ثناء الخزندار، مدير عام برنامج مكافحة الفقر، وزارة الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 20/11/2014، رام الله.
- مراسلات مع وزارة الشؤون الاجتماعية، بتاريخ 23/9/2014.



المجموعات البؤرية:

- مجموعة بؤرية تكونت من المنتفعين من برنامج المساعدات النقدية والمرشدين الاجتماعيين، 22/22/204.
- مجموعة بؤرية تكونت من مقدمي الشكاوى حول برنامج المساعدات النقدية لدى دائرة الشكاوى في الوزارة ولدى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 22/11/2014.

المواقع الإلكترونية:

<http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2014/11/03/613815.html>

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b001.html>

[_http://archive.fpn.net/ar/news/98540](http://archive.fpn.net/ar/news/98540)

<http://www.ichr.ps/pdfs/legal18.pdf>



Promote the relationship between the citizens and MoSA, especially the employees of the cash assistance program by raising awareness of beneficiaries about the importance of their role in providing information and participation in the process of accountability and evaluation.

Raise citizens' awareness about the cash assistance program and the mechanisms followed by MoSA as well as the Complaints Department and the procedures of filing complaints.

Review and improve the equation of the selection criteria to avoid excluding individuals and households in need of the cash assistance. This will enhance the effectiveness of the cash assistance program and its impact to eliminate poverty.

Enhance gender sensitivity of the cash assistance program; especially that many of the beneficiaries are female-headed households.



Recommendations:

The absence of a comprehensive and standardized strategy for social protection scatters efforts and undermines the effectiveness of achieving the goals of the cash assistance program. It also undermines the mechanisms of handling citizens' complaints submitted to ICHR and MoSA's complaints unit. The steps taken with regard to social protection are irrelevant to social and economic rights. They do not empower the targeted categories to have a decent life and do not promote human values and rights which the State should ensure for its citizens.

Accordingly, ICHR suggests the following recommendations:

The cash assistance program should be development-based, not relief-based. The distribution of this assistance should be linked to a program aimed at empowering the beneficiaries and improving their economic conditions to eliminate poverty without excluding them from other programs such as health insurance. This is important to give an opportunity for new households to benefit from the program.

Establish an inclusive social protection strategic plan based on the review of relevant legislations and laws. This strategy should be adjusted and unified in line with international standards and agreements to ensure protection and social justice.

Develop a mechanism of coordination among governmental organizations and non-governmental organizations as well as other organizations such as UNRWA to set systematic unified standards to distribute assistance without duplicity at the expense of other people. This can be achieved through establishing unified funding mechanisms and standards that would contribute to finding alternative solutions to overcome the problem of irregularity of foreign funding.

Develop standardized electronic national database for the organizations concerned with assistance provision. This would facilitate coordination on one side and monitoring and evaluation on the other.

Use the database as a reference for all social assistance programs in MoSA to promote beneficiaries' knowledge about the programs they benefit from.

Develop the complaints unit by providing financial and human resources.

Develop complaints response measures to respond to complaints in an effective and short-time manner. Use new mechanism to follow up on the cases that need assistance.

Facilitate the reviewing process of citizens' applications to the cash assistance program. Facilitate the reviewing process of citizens' complaints concerning their exclusion of the cash assistance program as a result of the equation of selection criteria.

Activate monitoring mechanisms on the work of social researchers and monitoring inspection of the performance of the employees who follow up cases and complaints. This can be achieved through regular evaluation of their performance.

Promote community participation mechanisms (by targeting beneficiaries for program evaluation) especially at the level of accountability and transparency while implementing the cash assistance program and handling citizens' complaints.



at the directorates of the ministry in the different governorates. It also receives complaints referred by President's Office, Prime Minister's Office, Governors Offices and human rights organizations. The Complaints Department Manageress, Siham al-Ahmad, reported that most of the complaints referred to it from human rights organizations are from the Independent Commission for Human Rights (ICHR). ICHR follows up and ensures that different Palestinian laws and legislations, and the work of various departments, agencies and institutions of the State of Palestine and the Palestinian Liberation Organization (PLO) meet the requirements for safeguarding human rights¹².

Receiving and handling complaints is one of the main tasks of ICHR for protecting and promoting human rights, based on the Palestinian Basic Law and international human rights standards. ICHR also monitors to what extent the Palestinian National Authority (PNA) and its institutions are complied with these standards.

While handling complaints, ICHR cooperates with MoSA, particularly with its Complaints Department, as one of the strategies which ICHR has adopted in its Strategic Plan for 2014-2016. The second strategic objective of this plan is to promote justice in conformance with international human rights standards. ICHR's review of the general development plan and establishing indicators related to economic, social and cultural rights is one of the main activities it undertakes to achieve this objective.

ICHR does not expect significant improvement on the status of human rights and public freedoms in the foreseen future. This suggests that ICHR should enhance its focus and put more effort to develop and review legislations on economic rights as well as encourage the State to adopt economic and social policies to end poverty and improve citizens' living standards. It is also required to encourage the State to give further attention to preventive monitoring of human rights, analyze the complaints received and handled by ICHR to identify the patterns of violations, suggest appropriate interventions to prohibit these violations, and adopt appropriate policies to protect and promote Palestinian citizens' rights¹³.

The largest rate of complaints received by ICHR is against MoSA. In 2012, ICHR documented and followed up (310) complaints against MoSA. Most of these complaints were related to the cash assistance program and other social services. In 2013, ICHR received (288) complaints, most of which were related to monetary issues. In 2014, ICHR received (55) complaints about the right to social security/financial rights to marginalized categories.

MoSA has been cooperative and responsive regarding the complaints referred to it. These responses were satisfactory to most of these cases. In interviews held with the Complaints Department's Manageress, Siham Hamdan, she explained that the increased complaints received by ICHR against MoSA is due to the lack of knowledge of citizens on procedures and criteria followed by the Ministry while providing services to citizens and handling citizens' complaints.

12 The Palestinian Independent Commission for Human Rights (ICHR), was established by presidential decree in 1993, published in the Palestinian Official Gazette No. 59 of 1995.

13 . ICHR's Strategic Plan 2014-2016.



There is no unified database of the poor, service providers, or information system on the quality and quantity of the assistance provided for families. This requires the dependency on the information available for the assistance program provided by MoSA or other authorities¹⁰.

Social protection programs, despite efforts exerted to institutionalize them, lack unified goals and coordination mechanisms. This is owed to the multiplicity of the authorities which provide such programs and multiplicity of funding resources. The social protection program in the Palestinian case is unique and cannot depend on it due to the Israeli occupation and the internal Palestinian problems. The program is fully dependent on conditional foreign funding; therefore, it is difficult to talk about actual development. Development cannot be achieved while being dependent on foreign funding since there is no guarantee that these funds will continue in future. The report sheds more light on this problem when tackling cash assistance programs of MoSA.

4. MoSA's Cash Assistance Program

The social protection system consists of four components: social assistance system, social services system, social security system and other social protection programs for rehabilitation and empowerment.

MoSA aims to develop a social protection system which makes a connection between relief and rehabilitation and development on one hand and between prevention and social services, empowerment and protection, on the other. Social protection is a strategic goal which MoSA seeks to achieve through its programs, mainly through cash transfers program.

The Palestinian national cash transfers program started in 2010 in the West Bank and in 2011 in the Gaza Strip as the largest program. This program which is managed by MoSA targets extremely poor households. It emerged due to the integration of the relief program and the social services security network, funded by the European Union (EU) with the social security network reformation project, funded by the World Bank.

The reports of MoSA show that the number of the beneficiaries from the cash assistance program was (115951) households in the West Bank and Gaza Strip in 2014. Each household receives financial assistance ranging between NIS 750-1800 every three months. This assistance contributes to bridging the household's poverty gap by 50%. Households can also benefit from other programs provided by MoSA such as health insurance, food assistance, exemption from school tuition fees,¹¹ as well as assistance provided by other institutions such as UNRWA or Zakat Committee.

5. MoSA's Complaints Program

Creating a Complaints Department at MoSA is one of the steps adopted to avoid the exclusion of complaints. This department receives complaints from citizens through complaints boxes available

10 Interview with Emad Abu Khadeeja, Information System Department Manager/ MoSA, 21/12/2014.

11 Paola Perezniro, Nicola Jones and others, "Effects of the Palestinian National Cash Transfer Program on children and adolescents" Ramallah: April 2014



“the government shall work to develop inclusive and integral social protection system that would include a national social security system which can overcome all the gaps of the social aid programs. This system should ensure decent life for our people, especially the poor and the marginalized without distinction”⁷.

2. Legal Framework of Social Protection and Social Security:

The Universal Declaration of Human Rights of 1948 confirms in Article (22)⁸ that “Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality”.

The Palestinian Basic Law of 2003 agrees with international conventions and treaties in this regard. Article (10) of the Law states that “basic human rights and liberties shall be protected and respected; the Palestinian National Authority shall work without delay to become a party to regional and international declarations and covenants that protect human rights”.

Human rights are not limited to political and civil rights. Economic, social and cultural rights are indispensable for individuals, and therefore, social security and social protection should be ensured for citizens through ensuring their basic needs, including food, clothes, housing and health care. States' commitment to the provisions of international laws related to the rights of individuals and their enjoyment of these rights is measured through examining the extent to which these rights and services are fulfilled by the states. Hence, the Palestinian Basic Law enshrined these rights.⁹

3. Obstacles and Challenges

Coordination mechanisms among development organizations especially governmental organizations and NGOs as well as international partners, is weak. This leads to duplicity and shortcomings regarding assistance provision.

Assistance provision and interventions for social protection is not based on an integral rights-based approach. For example, financial assistance is provided regularly without being based on programs for empowerment; which means that poor and marginalized groups will continue to live in poverty and difficult conditions. This justifies the questioning of the notion of equal provision of services for beneficiaries, equal access to services, gender equality, and taking into consideration the privacy of the situation of the Palestinian women who suffer from social and legal discrimination. This appears very clearly when the husband is absent because of detention or martyrdom. Under such conditions, women shoulder all responsibilities, and therefore, they need support for themselves and for their children against poverty.

7 Palestinian development plan for 2014-2016, p. 35, Palestine, 2014.

8 <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b001.html>

9 Articles 21-29 of the Palestinian Basic Law of 2003.



1. Status of Social Security and Social Protection:

Social security is a means of ensuring economic security for individuals against the risks that threaten their source of income. Social security is different from the social assistance system provided by the State or private organizations. Social assistance is provided to the poor without return while social security system requires the individuals to pay certain fees in order to benefit from the system if they meet the requirements⁴.

While social security is discussed as a strategic goal for development and social protection, the cash assistance program is one of the services provided for social security. Social security includes three categories: health insurance, social insurance and social assistance⁵.

The social protection system in any country is not applicable without social security. In the Palestinian case, there is still no law for social security, and therefore, social cases such as pension and labor are addressed through special laws. The competent authorities are currently drafting a social security law which, once approved and enforced, would transform the relief systems into long term social protection⁶.

Social protection in Palestine is divided into four key themes which together form the social protection system:

1. Social assistance for poor and marginalized groups, including poor individuals or households. This assistance includes financial assistance, which this report focuses on, and in-kind assistance (food, clothes, health insurance, energy and equipment for disabled persons).
2. Social insurance which mainly depends on beneficiaries' contributions. It is aimed at ensuring appropriate income for the poor when they face social risks such as disability, old age or death. Social insurance includes pension funds, unemployment benefits, health insurance and work injury compensation (WIC).
3. Social services are the public services which the State provides for its citizens, including primary education, health services, water services, wastewater treatment system in less fortunate areas as well as housing services for poor households and low income households.
4. Other social protection programs: These programs aim at promoting social justice in the society. They include job creation programs, microloans, child protection, women's protection and varied empowerment programs which target marginalized and poor categories.

Social protection and social security are addressed in international conventions and local legislations as well as development plans. The Palestinian National Development Plan for 2014-2016 states that

4 <http://www.ichr.ps/pdfs/legal18.pdf>

5 http://www.lcf.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=5227

6 <http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2014/11/03/613815.html>

The data of the Palestinian Central Bureau of Statistics show that poverty among individuals was 25.8% in 2011 and that 12.9% of the population suffered extreme poverty in 2013². MoSA's data show that 125,000 Palestinian households in the West Bank and the Gaza Strip are poor and in need for assistance³. Furthermore, the data show that the assistance program needs continuous support to guarantee provision of assistance for these households and inclusion of new households.

The Palestinian program of cash transfers is one of the programs managed and carried out by MoSA in the West Bank and the Gaza Strip to ensure social protection. In order to understand social protection and how it is handled in Palestine, we raised the following questions:

- What is meant by social protection and how does cash assistance program contribute to achieving social protection through its goal "ending poverty"?
- What is the legal framework of social protection in Palestine?
- Is it consistent with international standards of economic and social rights?

These questions are addressed in this report to draft recommendations which contribute to developing social protection system, especially through developing the cash assistance program which targets the poorest groups.

It is important to look into the cash assistance program to understand its principles and criteria of provision of assistance, and to analyze its impact on the beneficiaries improving their living standards as a means to achieve social protection as stated in the Palestinian National Development Plan for 2014-2016.

2 _ http://archive.fnp.net/ar/news/98540_

3 Opinion poll "reformation of cash transfers", MoSA, 2013.

Introduction

This report reviews the National Development Plan for 2014-2016, focusing mainly on the social protection and development programs and to which extent the Ministry of Social Affairs (MoSA) is committed to implementing these programs in accordance with its strategic plan and international human rights standards of economic and social rights. The report addresses these issues through giving special focus to MoSA's cash assistance program due to its importance and the complaints filed by citizens thereto.

The report issued by MoSA's Complaints Unit in 2013 shows that (92%) of the complaints it receives are related to the cash assistance program. It also shows that these complaints are filed through ICHR due to its awareness raising programs and the field visits it conducts¹ to different areas.

Social protection is related to combating poverty and marginalization as well as having authentic tools to achieve social protection. The State could achieve social protection through providing support to social equality, gender equality, equal access to resources and equality of opportunity. Accordingly, social protection cannot be achieved without strong faith of decision-makers in the concepts of social justice and the importance of translating them into facts on the ground.

Assistance programs do not enable marginalized groups to improve their living conditions. On the contrary, assistance programs maintain the difficult living conditions and poverty of which the marginalized groups confront. Therefore, the Palestinian National Development Plan made a connection between relief assistance and development interventions in order to build the capacities of poor households to enable them to improve their living standards. Having this said, we wonder whether cash assistance program is a step in the right direction towards embodying social protection despite its dependency on foreign aid and suffers from duplicity and other problems discussed in this report.

The Independent Commission for Human Rights (ICHR)



SOCIAL PROTECTION

Ministry of Social Affairs'

Cash Assistance Program

2015

Special Reports Series No. 84

Funded by the following agencies who do not necessarily share the views expressed in this material. Responsibility for its contents rests entirely with the author.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



**Swedish International Development
Cooperation Agency (Sida)**



**Koninkrijk
dre Nederlanden**

The Netherlands Representative Office



**THE REPRESENTATIVE OFFICE OF NORWAY
TO THE PALESTINIAN AUTHORITY**

**The Representative Office of Norway
to the Palestinian Authority**



Royal Danish Representative Office

The Independent Commission for Human Rights (ICHR)



SOCIAL PROTECTION

Ministry of Social Affairs' Cash Assistance Program

2015

