

إعادة تشكيل التحويلات النقدية

وجهات نظر المستفيدين والمجتمع حول البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية

ملخص الدولة -الأراضي الفلسطينية المحتلة

فبراير 2013

النتائج الرئيسية

- تعد عوامل مثل السياسات غير التنموية، وانعدام الأمن، والاعتماد على التمويل من الجهات المانحة، من بين التحديات الرئيسية التي يجب معالجتها لتعزيز الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.
- إن البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية هو مكون مهم وإضافة حيوية لأليات تكيف الأسر التي تعيلها النساء ولكنه محدود.
- تحتاج منظومة الحوكمة إلى بعض الإصلاحات الجريئة العاجلة. فالمطلوب بذل جهود حثيثة للحد من أخطاء الدمج والاقصاء، والاستثمار في قدرات الموارد البشرية وتحسين الاتصال مع المستفيدين؛ فمن شأن هذه الإجراءات المساعدة في معالجة الأبعاد المتعددة للفقر والتهميش. كما يتوجب تعزيز التماسك الاجتماعي والعلاقات بين الدولة والمواطن.

1- المقدمة

هناك أدلة متزايدة على الصعيد الدولي على وجود ارتباط إيجابي ما بين الحماية الاجتماعية والحد من الفقر والتهميش. ولكن هناك اقرار إلى حد ما للدور الذي تلعبه الحماية الاجتماعية في معالجة العوامل الاجتماعية والسياسية المرتبطة بعدم المساواة الاجتماعية والتي تديم الفقر، مثل عدم المساواة بين الجنسين، وعدم وجود المساواة في المواطنة، والتشرد نتيجة للصراع.

ينبثق هذا الموجز عن هذه الدراسة النوعية التشاركية التي تركز على استطلاع وجهة نظر المجتمع والمستفيدين من البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية في غزة¹ والضفة الغربية². وتعتبر هذه الدراسة جزء من مشروع بحثي واسع النطاق -في خمس دول (كينيا وموزامبيق والأراضي الفلسطينية المحتلة وأوغندا واليمن) - أجريت من قبل معهد التنمية الخارجية (ODI)، بالشراكة مع فرق البحث الوطنية التي قامت بجمع البيانات الأساسية والثانوية وتحليلها، وتمويل من وزارة التنمية الدولية -بريطانيا (DFID).

2- السياق المحلي

إن الظرف الموضوعي السياسي والوضع الاقتصادي-الثقافي الفريد من نوعه في الأراضي الفلسطينية المحتلة أتاح فرصاً وكذلك تحديات لتنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية. وتلتزم السلطة الفلسطينية بشدة بأجندة الحماية

¹ <http://www.odi.org.uk/publications/7182-gaza-opt-social-protection-cash-transfers>

² <http://www.dfid.gov.uk/documents/publications1/transforming-cash-transfers-west-bank.pdf>

الاجتماعية كحق للوصول إلى الرفاهية الانسانية معتمدة على استمرارية تعزيز البرنامج، والتعلم من الدروس المستفادة. فلا تزال التحديات الرئيسية قائمة : طول أمد الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، والانقسام الداخلي بين الحزبين السياسيين الفلسطينيين الرئيسيين، والقيود المفروضة على حركة الناس والبضائع ؛ أدت كلها مجتمعة إلى خلق الاقتصاد وتقليص فرص العمل خاصة في غزة حيث محدودية التنسيق بين الجهات الفاعلة التي تمول برنامج الحماية الاجتماعية والبرامج الإغاثية وغياب آليات المساءلة الاجتماعية.

في عام 2010، انطلق البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية في الضفة الغربية، ومن ثم في غزة عام 2011 كأكبر برنامج للتحويلات النقدية غير المشروطة في الأراضي الفلسطينية المحتلة يستهدف الأسر الفقيرة للغاية. يستحوذ البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية على حوالي 1% من إجمالي الناتج المحلي (GDP)³، ويُدَار من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية بتمويل دولي هام ومستمر. هذا البرنامج هو نتيجة لعملية الدمج 2010/2009 لبرنامج الإغاثة وشبكة أمان الخدمات الاجتماعية الممول عبر نظام (TIM/PEGASE⁴) التابع للإتحاد الأوروبي، ومشروع إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي (الممول من البنك الدولي). ولقد تضمن برنامج الإصلاح تحولاً هاماً باعتماد الفقر نهجاً للاستهداف ونتج عن ذلك زيادة التغطية⁵ من 55.000 إلى أكثر من 95.000 أسرة⁶، نصفهم تقريباً (41,000) من النساء التي تعيل الأسر. وبالرغم من ذلك، فإن السلطة الفلسطينية وشركائها في التنمية يقرون بأن هناك حوالي 125,000 أسرة فقيرة للغاية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بحاجة ماسة إلى مساعدة، مع وجود 1500 أسرة فقيرة مؤهلة للبرنامج على قائمة الانتظار في غزة.

يتم تحديد الأهلية للبرنامج من خلال معادلة حسابية (اختبار الوسط الحسابي التقريبي PMTF) تقيس جوانب الاستهلاك المختلفة، بينما تعني السياسة المصاحبة لصرف المساعدات النقدية أن الأسر الفقيرة للغاية في هذا البرنامج تكون أيضاً مؤهلة للحصول على التأمين الصحي المجاني، والمساعدة الغذائية، وإعفاء أو تخفيض الرسوم الجامعية، وصرف مبلغ مقطوع من برنامج المساعدة الطارئة. ويتراوح مبلغ المنحة النقدية ما بين 750 و1800 شيكل (195 إلى 465 دولار أمريكي) كل ثلاثة أشهر تصرف لرب الأسرة أو ممثل معين (في حالة العجز بسبب المرض أو العجز) لغرض الاستخدام المنزلي بشكل عام ويتم احتسابها على أساس تغطية 50% من فجوة الفقر الخاصة بالأسرة.⁷

3- الفقر والتهميش واستراتيجيات التكيف

³ وزارة الشؤون الاجتماعية (2011): "استراتيجيات العمل، مايو 2011". وزارة الشؤون الاجتماعية: رام الله
⁴ بيجاس، آلية فرنسية طبقت في عام 2005 من قبل الاتحاد الأوروبي لتحويل المعونات إلى السلطة الفلسطينية لدعم عدد واسع من النشاطات في الأربع قطاعات ذات الأولوية في خطة الإصلاح والتطوير الفلسطينية. ولمعلومات أوفى عن بيجاس، أنظر:

http://eeas.europa.eu/occupied_palestinian_territory/tim/pegase_en.pdf

⁵ وزارة الشؤون الاجتماعية تقدر أن حوالي 125,000 أسرة فلسطينية تعيش حالياً في فقر مدقع
⁶ وزارة الشؤون الاجتماعية (2012) "مشروع إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي -البنك الدولي، تقرير عن سير العمل -الربع الأول 2012". وزارة الشؤون الاجتماعية: رام الله.

⁷ فجوة الفقر تعرف بانها الفرق بين الاستهلاك المنزلي المتوقع (من إجمالي الاستهلاك تحسب من خلال نقاط المعادلة الحسابية PMTF) وخط الفقر المدقع.

⁸ قد تم مؤخراً تحويل نظام الدفع إلى حسابات مصرفية للمستفيدين في الضفة الغربية. وفي قطاع غزة تتواصل التحويلات النقدية التي تصرف للمستفيدين من خلال قسائم الدفع، والتي يمكن جمعها (وتبديلها) إما مباشرة في البنك أو في وزارة الشؤون الاجتماعية.

نظراً للتهميش الخاص بالنساء معيلات الأسر (الأرامل - المطلقات - المنفصلات) في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ركز البحث في الأراضي الفلسطينية المحتلة على السيدات المعيلات لأسرهن من المستفيدات وغير المستفيدات واللاجئات وغير اللاجئات اللواتي يقطن في المناطق الحضرية وشبه الحضرية (رفح وبيت لاهيا في غزة وجنين والخليل في الضفة الغربية).

1-3 التصورات وطبيعة الفقر والتهميش

تعد السياسات غير التنموية المتعمدة في غزة -والتي تشمل فرض الحواجز بشرية الصنع المعرّقة للتنقل إضافة إلى الصراعات المتكررة والبطالة والتشرد وفقدان الممتلكات- من أبرز العوامل المعيقة للفقر والاحتياجات الإنسانية المزمّنة والتدهور المتزايد للصحة النفسية والاجتماعية . فمن المذهل معرفته أن 40% من السكان في بيت لاهيا و42% في رفح يعيشون في فقر مدقع⁹، في حين أن معدلات البطالة تصل إلى 28.5% و33% على التوالي. فعبارة مثل 'الجميع هنا فقراء في فلسطين!' و"إنها محاصرة، لا يوجد أي وظائف أو مصانع" كانت شائعة، وهناك إشارات متكررة على انتشار الفقر على نطاق واسع في جميع أنحاء قطاع غزة كنتيجة مباشرة للحصار الإسرائيلي المستمر. كما أن الشعور بفقدان الكرامة وبالذلل ارتبطا إلى حد بعيد بهذا السياق، إلى جانب مشاعر الإحباط واليأس والتي كانت في كثير من الأحيان واضحة أثناء مناقشات العمل الميداني.

في الضفة الغربية، لم تكن تلك الحالة مرتفعة كما هو الحال في غزة، إلا أن مستويات الفقر لا تزال كبيرة - 24.8% في جنين و32.5% في الخليل-وارتفعت بشكل ملحوظ منذ الانتفاضة الثانية التي بدأت في أواخر عام 2000. ويبلغ معدل انتشار البطالة 22%، وقد تم ذكرها بشكل متكرر من قبل المستجيبين على أنها من أبرز عوامل الفقر.

"قبل الانتفاضة كنت أعمل من الخامسة صباحاً حتى الساعة الرابعة بعد الظهر. وضعنا الاقتصادي تحسن كثيراً خلال فترة عملي في إسرائيل ... كنت أشعر أنني بحالة جيدة لأنني كنت قادرة على توفير لقمة العيش لأطفالي. أما الآن فالحياة صعبة جداً" (سيدة مستفيدة، 65 عاماً، جنين).

في كل من غزة والضفة الغربية، عندما يكون معيل الأسرة عاطلاً عن العمل، وتجد لديه عادةً العديد من الأطفال، ومن حوله أشخاص يعانون من مشاكل تعاطي المخدرات، وأشخاص من ذوي الإعاقات أو المصابين بأمراض مزمنة أو يعيشون في مخيمات اللاجئين، فتعتبر أسرته بشكل واسع أكثر عرضة من غيرهم للتهميش والفقر. وكذلك الأمر بالنسبة للأسر التي تعيلها النساء. فالإضافة للعوامل الهيكلية والسياسية التي تقيد معظم السكان في اتخاذ خيارات معيشية استراتيجية والعيش عيشة متنامية، تواجه النساء معيلات الأسر تحديات عميقة الجذور مرتبطة بالتصورات حول النوع الاجتماعي والتقاليد والتوقعات، حيث يتم منع العديد منهن -بفعل الضغوط الأسرية و / أو المجتمعية - من ممارسة حقوقهن في حرية التنقل، والاختيار إذا أرادت الزواج من عدمه والحرية في اختيار الزوج، والالتحاق بعمل بأجر خارج المنزل وممارسة حقوقهن على نطاق أوسع من حيث اتخاذ خيارات الحياة لأنفسهن ولأطفالهن. كما يرتبط التهميش بالتوترات والعنف والحالة النفسية الاجتماعية

⁹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009) "داخل غزة: مواقف ومفاهيم سكان قطاع غزة في أعقاب العمليات العسكرية الإسرائيلية". برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: القدس.

السيئة والعزلة الاجتماعية داخل الأسرة، حيث أنها كانت سمات مشتركة بين الإناث اللواتي شاركن في كلا الموقعين.

3.2 استراتيجيات التكيف

تتصف استراتيجيات تكيف الأسر والأفراد في الأراضي الفلسطينية المحتلة بأغلبيتها بالسلبية: فقد كانت استراتيجيات الكرب مثل الحد من استهلاك الأغذية، والاستدانة، وبيع الممتلكات الشخصية، وتسرب الأطفال من المدارس وعمالة الأطفال وتزويج البنات في وقت مبكر منتشرة على نطاق واسع. أما البحث عن عمل مدفوع الأجر لدعم دخل الأسرة كان أقل شيوعاً بسبب ندرة فرص العمل والعادات الاجتماعية التي تمنع المرأة من الانخراط في سوق العمل. وبالنسبة لأولئك الذين لا يجدون عمل، فينخرطون في العمل غير الرسمي ويتقاضون أجوراً زهيدة، ويراه الكثيرون أنه استراتيجية الملاذ الأخير.

ويسعى الكثير من المستجيبين، خاصة النساء معيلات الأسر منهم إلى طلب الإغاثة والمساعدة الاجتماعية من مقدمي الخدمات الرسميين (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والمنظمات الإسلامية، الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين - الأونروا - ووزارة الشؤون الاجتماعية) وغير الرسمية (مثل أفراد الأسرة النووية والممتدة، الذين عادة ما يقدمون الهبات كالأغذية والزكاة¹⁰، والتحويلات النقدية، والأشخاص المتبرعين). كما ذكرت أحد المستجيبات غير المستفيدات:

"تعرضت ابنتي لحادث وليس لديها تأمين صحي [...]هددت المستشفى بسجن زوجي إذا لم يدفع تكاليف العلاج. ذهبت إلى وزارة الشؤون الاجتماعية ولكن لا أحد ساعدني. وأخيراً وجدت شخصاً كريماً قام متبرعاً بدفع المال للمستشفى' (امرأة تعيل الأسرة في منتصف العمر، الخليل). في نفس السياق، أضاف العديد أيضاً أن المعونة الاجتماعية غير الرسمية - المالية والعينية - سواءً من الأقارب أو الجيران أو الأصدقاء قد انخفضت انخفاضاً ملحوظاً في السنوات الأخيرة، ويرتبط هذا بشكل جلي بالفقر العام الذي يؤثر على أغلب السكان.

تستنفذ كثير من الأسر استخدام مواردها المنزلية المحدودة لتضمن أن أبنائها وخاصة البنات، قادرون على الذهاب إلى الجامعة. ويبدو أن هناك ازدياداً في أوساط الأسر الفلسطينية التي تستثمر في التعليم العالي للبنات، بما في ذلك تلك الشرائح الفقيرة، وهذا يعتبر استراتيجية تكيف إيجابية. ومع ذلك، فالعوائق الهيكلية والاجتماعية تستمر في إعاقة مشاركة الفتيات والشابات في القوى العاملة لترجمة هذه المكاسب في التعليم والمشاركة في سوق العمل.

وفي مواجهة ازدياد المشكلات النفسية والفقر، يعتمد الرجال والنساء على استراتيجيات تكيف متباينة. فالإدمان على المخدرات كسبيل للتعامل مع مشاعر العجز والإحباط ظاهرة مقلقة آخذة في الازدياد بشكل ملحوظ بين الشباب والكبار في غزة، ولكنها أقل شيوعاً في الضفة الغربية؛ والانخراط في استراتيجيات سبل عيش محفوفة

¹⁰ الزكاة جاءت في القرآن الكريم كدفعة مفروضة من قبل كل فرد قادر لصالح الفقراء، وتحسب سنوياً لصالح الفقراء وكنسبة من مدخرات الفرد.

بالمخاطر، مثل جمع الركام بالقرب من المنطقة العازلة في بيت لاهيا والعمل في "صناعة الأنفاق" في رفح¹¹، هي أيضاً في ازدياد بين الفتيان والشباب الذكور. على النقيض من ذلك، كانت في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مشاعر تقبل الوضع والميل للعزلة التي فرضتها النساء على أنفسهن، والحد من العلاقات الاجتماعية كاستراتيجيات ذكرتها النساء معيلات الأسر الأكثر فقراً.

4- تجارب مع برنامج التحويلات النقدية وتصورات عن تصميم البرامج وآليات التنفيذ

1-4 التجارب الإيجابية والسلبية المتعلقة بالبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية

إن لبعض عناصر تصميم البرامج المذكورة آثاراً إيجابية على المستوى الفردي والأسري وكذلك داخل الأسرة والمجتمع المحلي. وعلى العكس من ذلك، فقد تمت الإشارة -وبشكل متكرر- أنه إذا توقفت المساعدة سينرتب عليها تداعيات سلبية على جميع المستويات (انظر الإطار 1).

مربع نص 1: أهمية التحويلات النقدية في حياة النساء معيلات الأسر

يساعد البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية النساء معيلات الأسر على نطاق واسع في تضييق فجوة الفقر والتمهيش: "الناس تطرق بابنا لأنهم لا يعرفون إلى أين يذهبون أو إلى من يلجأون. يبدو الأمر كما لو أننا عنوان لحل مشاكل المجتمع كافة" (مدير وزارة الشؤون الاجتماعية وجنين).

أكد المستجيبون من كل من غزة والضفة الغربية على ضرورة تحسين عدد من الجوانب الرئيسية لتطوير البرامج. ولكن مع ذلك، فلبرنامج قيمة عالية -ليست اقتصادية فقط ولكن أيضاً اجتماعية ونفسية:

"لا أحد يأتي لمساعدتنا [...] في الواقع ليس لدينا أي دعم -الآن فقط التحويلات النقدية من وزارة الشؤون الاجتماعية -الله يباركهم" (أرملة بدوية، طاعنة في السن، عناتا).

"إن التحويلات النقدية مثل الأب لأطفالي" (سيدة معيلة للأسرة، 48 عاماً، جنين).

"إن التحويلات النقدية تحمي من التسول والاتقال على عائلتنا" (سيدة معيلة للأسرة، 33 عاماً، جنين).

"إنه شريان حياتنا" (امرأة مطلقة، 44 عاماً، بيت لاهيا).

"إن البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية مثل الإسعافات الأولية التي تتعش الضحية (أرملة، طاعنة في السن، رفح).

"نساء مثلنا سوف يضعن بدونه" (امرأة مطلقة، 53 عاماً، رفح)

¹¹ منذ فرض الحصار في عام 2007، حفز بناء شبكة الأنفاق تحت الحدود بين مصر وغزة في منطقة رفح الطلب المحلي، حيث أنها وفرت لسكان غزة مجموعة واسعة من السلع غير المتوفرة، بما في ذلك الوقود و مواد البناء، والمواد الاستهلاكية؛ وأصبحت شريان الحياة لسكان غزة.

يعتبر جميع المستفيدين البرنامج عنصراً هاماً للتكيف. فتسمح التحويلات النقدية للسيدات معيلات الأسر تلبية الاحتياجات الأساسية للأسرة كما ينظر للبرنامج وبشكل واسع كشبكة أمان هامة. أما على المستوى الفردي، فإنه يعطي المرأة استقلالاً اقتصادياً أكبر وشعوراً محموداً بالأمن والاستقرار ويعزز العافية النفسية. عبارات مثل *إنه يشعرون بالأمن*، *يحسن الروح المعنوية* و *"يقلل القلق والتوتر"* كانت شائعة.

وعلى مستوى الأسرة، تسهل التحويلات النقدية الأنماط الاستهلاكية، فتتمكنهم من الشراء بالدين، وتأمين المستلزمات المنزلية الأساسية والخدمات الأساسية، كما يسهل استثماره في بعض العلاقات الاجتماعية، بما في ذلك المشاركة في المناسبات الاجتماعية مثل حفلات الزفاف، وأيضاً في رأس المال البشري، وخاصة التعليم. فعلى سبيل المثال، إذا نظرنا إلى التسع سنوات الماضية لمستفيدة من المساعدات النقدية المقدمة من وزارة الشؤون الاجتماعية، نرى أرملة 45 عاماً من رفح تقول: *"أن أولاً وقبل كل شيء، أعطاني البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية القدرة على تعليم أطفالي"*.

وتشمل الآثار السلبية على الاتكالية والتي تعزى إلى حد كبير لعدم وجود استراتيجية للإصلاح عن البرنامج أو التحرر من الاعتماد عليه. بالإضافة إلى ذلك، وعلى مستوى المجتمع المحلي خاصة في قطاع غزة، فقد تم ذكر التوترات ومشاعر الحسد تجاه المستفيدين نتيجة وجود مصدر جديد للدخل. وعلى الرغم من عدم إرتقاء هذه المشاعر إلى العنف العلني، فإنها تحتاج إلى علاج معين من خلال تحسين التواصل مع المستفيدين وأفراد المجتمع بخصوص آليات عمل البرنامج ونهج الاستهداف - وخاصة في ضوء انخفاض الترابط الاجتماعي الذي يعانيه المجتمع في غزة، فضلاً عن المخاوف الكبيرة بشأن عدم الاستقرار السياسي على الصعيد الإقليمي في سياق الربيع العربي.

4.2 تصورات تصميم البرامج وآلية تنفيذها

بالرغم من الالتزام الواضح من وزارة الشؤون الاجتماعية بإشراك الفقراء والمهمشين في التخطيط التشاركي¹²، فإن مشاركة المستفيدين في المرحلة التمهيدية من البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية كان محدوداً. فهناك وعي عام على أن البرنامج قد تعرض لبعض التغييرات، ولكن الأهداف والمبررات ووظيفة البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية بشكل عام ما تزال أمراً مبهماً للغالبية العظمى. فما زال معظم المستفيدين وأفراد المجتمع يجهلون إلى حد كبير التحول من الاستهداف المبني على التصنيف المحدد لفئات معينة إلى الاستهداف المبني على الفقر، والدور المحوري لإدخال المعادلة الحسابية لتحديد الأهلية. ويظن غالبية المستجيبين أن معايير الأهلية مرتبطة مع تصنيفات الفئات المهمشة المحددة وأيضاً إلى الانتماء السياسي، أو الوساطة، ويعتقد أيضاً الكثيرون أن لدى الباحثين الاجتماعيين نفواً في صنع القرار فيما يتعلق بالأهلية، والبقاء في البرنامج وأيضاً تحديد مبلغ التحويلات النقدية.

المعادلة الحسابية

¹² وزارة الشؤون الاجتماعية (2010) "البرنامج الوطني الفلسطيني للحماية الاجتماعية" استراتيجية التحويلات النقدية". وزارة الشؤون الاجتماعية: رام الله.

يتفق معظم المستجيبين على أن البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية يستهدف أفقر الأسر في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وبشكل واسع، تم ذكر وجود أخطاء في الإدراج أو الاقصاء من البرنامج. فمصطلحات مثل "الظلم" و "عدم العدالة" كانت شائعة خلال المناقشات حول معايير الاستهداف والأهلية، كما هو الحال عند وصف أهمية حالة السكن وحجم الأسرة. ففي غزة، ظهرت تصورات مماثلة تتعلق بالحالات التي تم نقل قسيمة الدفع الخاصة بها من المستلم الأصلي من الفئات المهمشة مثل النساء معيلات الأسر لأعضاء الأسرة الآخرين (وغالباً ما يكون ذكراً من ذوي القرى الذين يعيشون معهم)، بعد انطلاق البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية.

مصادر التمويل

أجابت الغالبية العظمى من المستجيبين عندما تم سؤالهم عن الجهة التي تمول البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، أنه ممول من الاتحاد الأوروبي (EU). في حين يعي جميع المستجيبين بأن "حماس" أنشأت وزارة شؤون اجتماعية في غزة موازية للوزارة في رام الله عام 2007، ولم يشر أحد من المستجيبين أن حماس هي المسؤولة عن إدارة وتمويل برنامج التحويلات النقدية. ويعتبر عدد من المستفيدين في غزة من اللاجئين وغير اللاجئين أن البرنامج بديل لتحرك سياسي عالمي فاعل، وشرحوا كيف يرون البرنامج على أنه مسكن وطريقة تستخدم لنسيان حقوقهم من خلالها.

ينظر للبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية على أنه برنامج مساعدات انسانية للفقراء. وأصبحت المساعدة أمراً عادياً عند سكان غزة بدلاً من كونه شكلاً من أشكال الحماية الاجتماعية.

"برنامج التحويلات النقدية هو تعويض للفلسطينيين لأنه تم تشريدكم وتهجيرهم". نقاش معمق مع (ذكر لاجئ، ابن سيدة معيلة للأسرة، 20 عاماً، رفح).

أما في الضفة الغربية، فقد أعطى المستجيبون فضلاً/تقديراً قليلاً للسلطة الوطنية الفلسطينية لدورها في البرنامج خاصة التمويل. لكن وعلى الرغم من ذلك - أكدوا أن أسس البرامج سليمة/طبيعية، ويُنظر إليها على أنها حق لهم ونوع من أنواع الدعم الذي يحفظ كرامتهم أكثر من كونها صدقة خيرية.

"إن الاستفادة من البرنامج من حقنا - الناس في إسرائيل يحصلون على س و ص. وهنا بالكاد نحصل على أي شيء، إنهم يأخذون منا ولا يعطوننا شيء. بيننا وبين العرب الذين يعيشون في إسرائيل عشرات الأمتار فقط إلا أنهم يعيشون أفضل منا بكثير. إنه حقنا." (سيدة شابة، غير مستفيدة، الخليل)

التجارب مع الباحثين الاجتماعيين

أشار معظم المستفيدين إلى تجاربهم الإيجابية في التفاعل مع الباحثين الاجتماعيين. ففي غزة، أشار الكثيرون لتفهم الباحثين الاجتماعيين لمشاكلهم، والتعاطف معهم، والإحساس بهم. أما في الضفة الغربية، غالباً ما كان دورهم موضع تقدير ولكن ينظر إليه على أنه محدود نظراً لقلّة وقصر مدة الزيارات التي يقوم بها الباحثون الاجتماعيون لمنازلهم. ووصفهم البعض بأنهم غير محترمين و "غير مفيدين" خاصة أثناء الزيارات إلى مكاتب وزارة الشؤون الاجتماعية.

ومن ناحية أخرى، أشار الباحثون الاجتماعيون إلى زيادة في عدد الحالات التي يتابعونها مباشرة بعد انطلاق برنامج التحويلات النقدية. وقد ذكر أحدهم في بيت لاهيا عن زيادة الحالات التي يتابعها من 350 إلى 800 حالة، وذكر غيره في جنين أن عدد الحالات المسؤول عن بحثها وصل إلى 700 حالة. ويمضي الباحث الاجتماعي عادةً ما بين 5 - 10 دقائق فقط في كل زيارة منزلية ليغطي قائمة طويلة من المستفيدين أو المتقدمين بطلبات الاستفادة من البرنامج. ويشعر الباحثون الاجتماعيون أنهم تحولوا إلى جامعي معلومات يركزون على تعبئة النماذج بدلاً من أن يكونوا مصدرًا للدعم النفسي الاجتماعي للمهمشين؛ وبحسب أحد الباحثين الاجتماعيين، "أصبحنا نعمل كالآلات".

تحديات الحصول على التحويلات النقدية والتوزيع

تشككي الغالبية العظمى من المستجيبين من طول فترة الانتظار في طوابير طويلة خاصةً في اليوم الأول من صرف التحويلات النقدية حيث يكون الجميع بحاجة ماسة للمال ويتوجه معظم إلى البنوك بسرعة. ففي غزة، ينتج عن هذا أحياناً اضطرابات واشتباكات بشكل عام مع الشرطة التي تضرب في بعض الأحيان المستفيدين الواقفين في الطوابير خارج البنك مما يفرزمستويات عالية من التوتر والضغط والشعور بالإذلال بين المستفيدين.

مبلغ وتواتر التحويل النقدي

أفاد كل المستفيدين من البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية في هذه الدراسة أن مبلغ التحويلات النقدية قليل وغير كافٍ لتغطية الاحتياجات الأساسية للأسرة خاصةً للأسر الكبيرة. وأعرب العديد أنهم لم يتمكنوا من التكيف دون مصادر رزق أخرى. بينما ينظر للتحويلات النقدية على نطاق واسع على أنها مصدر موثوق به ومنتظم كمصدر دخل للأسرة، وأشار كل مستفيد تمت مقابلاته أنه يفضل استلام المبلغ النقدي كل شهر بدلاً من كل ثلاثة أشهر حتى يتسنى له إدارة ديونه وضمان تدفق النقد للأسرة بوفرة وسلاسة أكبر.

5- الحوكمة والمساءلة في البرنامج

بالنظر إلى أن الحماية الاجتماعية يمكن أن تسهم إسهاماً دقيقاً وحاسماً في تطوير العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن، نناقش هنا الآليات الرئيسية لتعزيز حقوق ومسؤوليات المواطنين في سياق البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية.

ضمن الواقع الحالي - حيث الصراعات السياسية، وصعوبة الوصول إلى غزة نتيجة الحصار والانقسامات السياسية الداخلية- تقوم وزارة الشؤون الاجتماعية في رام الله بإدارة وصنع القرار فيما يخص البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، بينما يتم تنفيذ البرنامج في غزة بوجود درجة معينة من التنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية التي تديرها حماس في غزة. فقد سمحت "الإدارة عن بعد" في استمرار الدعم وتوسيع التغطية منذ انطلاق البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية في غزة في حزيران 2011. وهناك درجة ملحوظة من الإرادة السياسية في الضفة الغربية لمعالجة الفقر والتهميش من جانب السلطة الفلسطينية، تتعكس أيضاً على وجود وثيرة سريعة نسبياً من الإصلاحات التي أجريت على البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية منذ عام 2010. ويجب أن ينظر لهذا كنجح وإنجاز بالرغم من أن هناك عدداً من التحديات التي تواجه إدارة

البرنامج في غزة خاصةً فيما يتعلق بالموارد البشرية (الباحثين الاجتماعيين على وجه الخصوص) والتنسيق، وآليات المتابعة والتقييم وتدقيق المعلومات والاستدامة المالية.

إن ضعف الاستثمار في قدرات الموارد البشرية هو أحد أوجه القصور الهامة في البرنامج والتي تحتاج إلى معالجة كأولوية. يقوم الباحثون الاجتماعيون بدور محوري في تنفيذ البرنامج؛ ولكن بسبب زيادة الطلب على جمع البيانات وعدد الحالات الكبير، لا يكون لديهم الوقت الكافي لدعم الأسر المهمشة، بما في ذلك تسهيل الربط مع خدمات نفسية اجتماعية حيوية. وفي غزة تحديداً، تتصف قدرات العاملين بالضعيفة لاسيما بعد الإجراء المفاجئ واسع النطاق للموظفين المؤهلين من مناصبهم في أعقاب سيطرة حماس على القطاع واستمرار الافتقار إلى دعم بناء القدرات وفقاً لسياسة "عدم الاتصال" مع حماس.¹³

علاوة على ذلك، فإن قلة الاستثمار في كل من قدرات الموظفين ومجالات تبادل المعلومات على مختلف المستويات يعني -كما هو مبين أعلاه- استنباط العديد من المستفيدين بشكل خاطئ أن أخطاء الاستهداف والشبهات في الأهلية للبرنامج يرتبط بالانتماء السياسي و / أو الوساطة، وأن الباحثين الاجتماعيين (بدلاً من استهداف الفقراء) يقررون من هو المؤهل ويحددون المبلغ الذي يتم تخصيصه. وفي كثير من الأحيان، يعجز الباحثون الاجتماعيون أيضاً عن توضيح النهج القائم في استهداف الفقراء المبني على مبدأ الحقوق - ذلك المفهوم الذي يقوم عليه البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية- ويحاولون جاهدين من أجل القيام بدورهم بكفاءة في جسر الهوة بين مصممي البرنامج والمستفيدين.

آليات التنسيق

تعتبر آليات التنسيق داخل وعبر المؤسسات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية والشركاء في مجال التنمية ضعيفة. فلم تنشأ بعد روابط واضحة مع بعض الوزارات (مثل شؤون المرأة والعدل والعمل) بالرغم من وجود تعاون متزايد مع الأونروا في محاولة لتجنب الازدواجية في تقديم المساعدة. وهناك غياب أيضاً لتنسيق فاعل مع العديد من المنظمات غير الحكومية التي توفر معونات إغاثية واجتماعية، بالإضافة إلى وجود تعقيدات إضافية تتعلق بالتنسيق بين وزارة الشؤون الاجتماعية في رام الله ووزارة الشؤون الاجتماعية في غزة، التي يبدو أن معظمها (عمليات التنسيق) محدود ولا يتبع إجراءات منهجية ومتسقة.

ومع هذا، فإن تطوير نظام السجل الوطني أو قاعدة بيانات وطنية يمثل أداة ممتازة لتسهيل التنسيق للحد من الفقر والفاقة عبر المؤسسات الحكومية على المستويين المركزي والمحلي، و مع المنظمات غير الحكومية أيضاً. إن إنشاء قاعدة بيانات فكرة حديثة العهد لم يكتمل الجهد فيها بعد، وسوف تتطلب عناية فائقة لقضايا الحماية القانونية وخصوصية البيانات. كذلك، فإن قاعدة البيانات تمثل أيضاً فرصة مهمة للرقابة والتقييم. وتتعاون وزارة الشؤون الاجتماعية على نحو استباقي مع الشركاء في مجال التنمية في مجموعة من المبادرات لتقييم الأثر على جوانب مختلفة من البرنامج، لكن استراتيجية الرصد والتقييم الواضحة بما في ذلك النهج التشاركي لم يتم تكريسها بعد.

¹³ بعد تشكيل حكومة حماس، مارست عدة جهات مانحة سياسة "عدم الاتصال معها"، مما استدعى عدم وجود أي علاقات مع حكومة حماس، بما في ذلك السياسية والدبلوماسية والعلاقات الاقتصادية وكذلك عدم تقديم المساعدات الإنسانية والتنمية لها.

تبدو الاستدامة المالية للبرنامج غير مؤكدة نظراً لاعتماد السلطة الفلسطينية بدرجة عالية على التمويل من الجهات المانحة بما في ذلك تمويل البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، مع الأخذ بالحسبان انخفاض مستويات التمويل في السنوات الأخيرة. هذا يشكل تحدياً لبرنامج التحويلات النقدية في سياق الوضع السياسي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وخصوصاً في غزة، مع وجود فرص العمل المحدودة للفئات المهمشة. ومن المستبعد أن يتم تقديم العون من خلال برنامج التحويلات النقدية إلى الأبد، أو استدامة مستوى التغطية العالي وتوفير التكاليف العالية للدعم النقدي.

وبخصوص منهجية المساءلة، تتوفر آلية التظلم في الضفة الغربية ، ولكن في كثير من الأحيان لا يتم الرد على الشكاوى في الوقت المناسب وبطريقة منتظمة. فوحدة الشكاوى بها عدد محدود من الموظفين، وقاعدة البيانات الإلكترونية الخاصة بها غير مفعلة حتى الآن وعلى هذا النحو يتم التعامل فقط مع 40-50% من الشكاوى. إن عدم وجود توجيهات واضحة بشأن دور وواجبات لجان الحماية الاجتماعية في صنع القرار، والتي تفحص و "تدقق" المتقدمين الجدد، تسبب التوتر أيضاً.

وقد أنشأت وزارة الشؤون الاجتماعية في غزة أيضاً آلية للتظلم، ولكن معظم المستفيدين تجاهل وجود مثل هذه القنوات أو اعتبرت غير مجدية. وقد عمل معظم جاهداً على معالجة قضاياهم بأنفسهم. كما تلقى العديد منهم معلومات متناقضة عند الاتصال بوزارة الشؤون الاجتماعية في رام الله أو وزارة الشؤون الاجتماعية في غزة. ومع عدم وجود لجان الحماية الاجتماعية في غزة، يتم في الغالب تحديد أهلية الأسرة للبرنامج من خلال المعادلة الحسابية التي تُدار في رام الله. ومع ذلك، وبالنظر إلى الانقسام السياسي بين السلطة الفلسطينية وحماس، يبدو أن هناك إمكانية محدودة جداً لوزارة الشؤون الاجتماعية في رام الله، إن وجدت، لمواصلة تحرى وتقييم أهلية المتقدمين والمستفيدين من البرنامج في قطاع غزة.

هناك ندرة في آليات المساءلة الاجتماعية والتغذية الراجعة (على سبيل المثال بطاقة الأداء المجتمعي أو نهج التدقيق الاجتماعي) التي من خلالها يستمع منفذو البرنامج إلى وجهات نظر المستفيدين وغيرهم من أفراد المجتمع بشكل منتظم. فلم يشارك أي من المستجيبين في هذه الدراسة في أي تقييم يخص البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، وعلى أي حال فقد نوه العديد منهم إلى رغبتهم في المشاركة أكثر في مستويات البرنامج من حيث المتابعة والتقييم واعطاء التغذية الراجعة، وكذلك المساهمة في تقدير الأهلية للبرنامج والاستهداف. وقد اقترح بعض المستفيدين تشكيل لجنة مستقلة تضم أعضاء من المجتمع المحلي ومن المستفيدين أنفسهم للقيام بهذه المهام وبالتالي تعزيز المشاركة والمساءلة. واقترح بعض المستفيدين في غزة صراحة إنشاء لجنة مستقلة مختصة يتم اختيار أعضائها من أفراد المجتمع والمستفيدين، للقيام بتلك المهام وبالتالي تعزيز المشاركة والمساءلة.

6- الاستنتاجات والاستحقاقات السياسية

بشكل عام، أظهرت نتائج هذه الدراسة إلى أن المستفيدين ينظرون إلى برنامج التحويلات النقدية باعتباره عنصراً هاماً، خاصة الأسر التي تعيلها النساء فعلاً ما يكون هو مصدر الدعم الرئيس لها. وهناك عدد من المميزات الهامة في تصميم البرامج التي تعد مفيدة ومبشرة مستقبلاً في محاربة الفقر والتهميش والحد منها. وتشمل

تلك المميزات الدمج الناجح لبرامج التحويلات النقدية في برنامج وطني واحد في ظل سياسة وطنية شاملة للحماية الاجتماعية، وإنشاء سجل واحد/ قاعدة بيانات محوسبة لجميع المستفيدين يمكن أن تكون مشتركة على جميع المستويات وعبر المؤسسات، وإنشاء آلية استهداف تركز على الفقر > وقد وجد أن تلك الخصائص ترتقي لمستوى جيد من الفعالية لإدراج الفقراء للغاية، وتطافر التحويلات النقدية مع أشكال أخرى من المساعدة الاجتماعية، بما في ذلك المعونة الغذائية والإعفاء من رسوم الخدمات الأساسية وتغطية التأمين الصحي.

يجدر القول هنا أن دراستنا البحثية النوعية التشاركية التي تناولت المستفيدين وغير المستفيدين سلطت الضوء على عدد من المجالات التي يمكن فيها تعزيز البرنامج مثل الحد من الأخطاء في الإدماج والإقصاء وزيادة الفعالية في معالجة الأبعاد المتعددة للفقر والتهميش وتحسين توزيع الموارد البشرية العاملة المنفذة للبرنامج، وتعزيز مشاركة المجتمع المحلي في صنع القرار خاصة فيما يتعلق بإدارة البرنامج والمساءلة والمتابعة والتقييم.

وقد تم تنظيم التوصيات المنبثقة عن هذا البحث في ستة مجالات مسلطة الضوء على الاختلافات الرئيسة بين غزة والضفة الغربية حيثما كان ذلك مناسباً. وفي هذا السياق، من المهم التأكيد على ضرورة زيادة مشاركة صناع القرار والمنفذين في البرنامج أيضاً في غزة في أي عمليات إصلاح من أجل تعزيز الملكية المشتركة في مبادرات البرنامج الجديدة. كما ينبغي أن تكون الإصلاحات مرتكزة بشكل واسع على دلائل التقييم والمتابعة الخاصة بالبرامج إضافة لاعتبارات الموارد وجدوى التنفيذ وفعاليتها من حيث التكلفة.

6.1 الاستهداف

- اتخاذ خطوات للحد من أخطاء الإدراج في ظل ندرة الموارد
- تطافر نهج الاستهداف من خلال المعادلة مع المعاينة النوعية
- تسريع وقت المعاملة وتسهيل إجراءات التوثيق
- في غزة، إنشاء لجان مشتركة بين مؤسسات الحماية الاجتماعية؛ في الضفة الغربية، تعزيز دور شبكات المجتمع في تأدية أدوارهم وتعزيز دورهم في اتخاذ القرار والتأكيد على ضمان التدقيق والتوازن للتقليل من فرص المحسوبية

• إدخال كادر من جامعي البيانات لوزارة الشؤون الاجتماعية لتنفيذ عمليات تطوير قواعد البيانات وإجراءات التحقق. ولإستكمال دور الباحثين الاجتماعيين، من الضروري بامكان تحريرهم (تخصيص وقت) ليتمكنوا من تسهيل الإحالة إلى الخدمات الأخرى وتقديم الدعم اللازم لمعالجة التهميش والضعف النفسي الاجتماعي وتلبية الاحتياجات.

6.2 مبلغ التحويل وتواتره

- تصميم نظام دفعات تأخذ بالاعتبار مؤشر التضخم لبيتسني للأسر التكيف مع التكلفة المعيشية
- زيادة تواتر التحويلات النقدية لتصبح كل شهرين لمساعدة المستفيدين على الإنفاق والاستهلاك على نحو سلس

- النظر في خيارات إعادة تخصيص الموارد ضمن معايير الميزانية الحالية

6.3 بناء القدرات

- الاستثمار في بناء قدرات الباحثين الاجتماعيين، مع التركيز على المتابعة والتقييم وأنماط التعلم، فضلاً عن التحديات الخاصة التي تواجه الفئات الأكثر تهميشاً (بما في ذلك السيدات معيلات الأسر، المجتمعات البدوية والأشخاص ذوي الإعاقة)

- الاستثمار في برنامج توعوي للبرنامج، وأيضاً استغلال ذلك كفرصة لزيادة التأزر عبر المؤسسات

- وضع نظام حوافز وإجراءات وأنظمة رصد من أجل تحسين الكفاءة والتطوير المهني للباحثين الاجتماعيين لتعزيز الدافعية لديهم لاسيما مع وجود تعقيد أكبر للأمور في غزة (الإدارة عن بعد)

- إنشاء وتطوير الروابط بين الباحثين الاجتماعيين في وكالة الغوث الدولية ووزارة الشؤون الاجتماعية لتعزيز التعلم (أيضاً من خلال التدريب، بما في ذلك التدريب أثناء العمل أو التوجيه)، وتبادل الخبرات، والمهارات وبناء القدرات

6.4 رفع وعي المواطن

- الاستثمار في جهود توعية كل من المستفيدين من البرنامج والمجتمع لتعزيز تدفق المعلومات والمساءلة، فضلاً عن علاقة المواطن بالدولة

- استخدام البنك كمصدر للتفاعل بحيث يمكن من خلاله أن يفهم المجتمع بشكل أفضل ميزات البرنامج وعملياته والحصول على المعلومات الكافية عن برامج ومصادر مساعدة إضافية

- نشر معلومات عن البرنامج وقصص نجاحه من خلال الإذاعة - الراديو - ووسائل الإعلام المطبوعة

6.5 الحوكمة والمساءلة في البرنامج

- وضع إطار حوكمة للبرنامج بما في ذلك زيادة اللامركزية ومشاركة المواطنين في عمليات الرصد والتقييم والمساءلة الاجتماعية

- تعزيز إجراءات التظلم وقنوات التغذية الراجعة

- تعزيز التنسيق عبر المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية ومقدمي الخدمات من المؤسسات الدينية من خلال نظام السجل الوطني وتحديد الخدمات والبرامج التكميلية

- تعزيز التنسيق بين الشركاء في مجال التنمية والمنظمات غير الحكومية الدولية، خاصة فيما يتعلق بالتقييم والمتابعة وتبادل المعلومات والتعلم

• تعزيز التنسيق والتواصل بين وزارة الشؤون الاجتماعية في رام الله ووزارة الشؤون الاجتماعية في غزة خاصة حول الاستهداف والنهوض بالباحثين الاجتماعيين مهنيًا بما فيها إعادة القوى العاملة التي هي حالياً في منازلها إلى عملها

6.6 تطوير رزم ملائمة مصممة خصيصاً للمساعدة الاجتماعية

- التأكيد أن يتم مستقبلاً ترسيخ آلية الإنسلاخ عن البرنامج/ التحرر من الاعتماد عليه ضمن إطار استراتيجية حماية اجتماعية أوسع تضمن ربطه بأنماط تكميلية/ داعمة من المساعدات الاجتماعية (على سبيل المثال، تحويل ونقل الممتلكات، الإعفاءات من الرسوم) والضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية
- الشروع بتحديد ما هو متاح في كل محافظة من الخدمات العامة والخاصة والمنظمات غير الحكومية لتحديد أوجه التآزر والتظافر المحتملة؛ بالإضافة إلى إيجاد الثغرات الحرجة، ووضع خطة عمل محددة التكاليف لجسر تلك الثغرات
- تشجيع التحول الاجتماعي وفق معايير وأدوار وتوقعات خاصة بالنوع الاجتماعي لتعزيز مساهمة البرنامج في معالجة نقاط الضعف المتعلقة بالنوع الاجتماعي
- تطوير وحدات المشورة للتوظيف داخل وزارة الشؤون الاجتماعية لدعم المستفيدين بغية زيادة دخلهم والتحرر تدريجياً من الاعتماد على البرنامج
- تصميم وتنفيذ المساعدات والخدمات الاجتماعية الملائمة للأشخاص ذوي الإعاقة والمصابين بأمراض مزمنة
- تطوير وتعزيز الخدمات التكميلية مثل الدعم النفسي والاجتماعي بما في ذلك مراكز المجتمع المحلي حيث يمكن للمستفيدين الالتقاء ومناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك
- توفير فرص للقيام بعمل تطوعي لدعم أنشطة وزارة الشؤون الاجتماعية وذلك لتعزيز إحساس المواطنين بذاتهم وهويتهم وامكانية تشغيلهم على المدى البعيد