

**الحماية الاجتماعية**  
**رؤية نظرية ودراسة لأدوار وزارة الشؤون الاجتماعية**  
**من خلال استطلاع آراء موظفيها**

**ناجح شاهين**

**البحث القانوني**

**فاطمة دعنا**

مركز بيسان للبحوث والإنماء

رام الله - فلسطين

أيلول ٢٠١٣

## الحماية الاجتماعية

رؤية نظرية ودراسة لأدوار وزارة الشؤون الاجتماعية من خلال استطلاع آراء موظفيها

مركز بيسان للبحوث والإنماء

رام الله - فلسطين

عمارة النهضة، الماصيون، صندوق بريد: ٧٢٥ رام الله

هاتف: ٢٩٨٧٨٣٩-٠٢ فاكس: ٢٩٨٧٨٣٥-٠٢

البريد الإلكتروني: [bisanrd@palnet.com](mailto:bisanrd@palnet.com)

الصفحة الإلكترونية: [www.bisan.org](http://www.bisan.org)

جميع الحقوق محفوظة ©

مركز بيسان للبحوث والإنماء

٢٠١٣

© Copyright: Bisan Center for Research and Development  
2013

ISBN 978-9950-369-06-1

بدعم من



ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر الباحثين والمركز  
ولا يعكس بالضرورة موقف الداعمين

تصميم وتنفيذ: شركة بيسان دعاية نشر تصميم

رام الله - هاتف: ٢٩٨٨٦٣٩-٠٢

## شكر وتقدير

يود بيسان أن يتوجه بالشكر إلى المحامية فاطمة دعنا التي قدمت وقتها وجهدها تطوعاً لتساهم في انجاز الشق القانوني للبحث، كما نتقدم بالشكر الجزيل لموظفي وزارة الشؤون الاجتماعية لما أبدوه من تعاون في الحصول على الأدبيات الضرورية للبحث وتسهيل مهمة الفريق في انجاز المقابلات المعمقة مع موظفي الوزارة وخصوصاً الوزيرة (السابقة) ماجدة المصري، كما ونقدم شكرنا لفريق البحث الذي تطوع بجزء كبير من وقته في العمل الميداني على مستوى الضفة الغربية وهم:

ثائر وشحة: مساعد باحث

نرمين دباس: باحث ميداني

خالد الخالدي: باحث ميداني

نغم لداودة: باحث ميداني



# الفهرس

- الفصل الأول: مقدمة حول الدراسة ومنهجيتها ..... ٧
  - ١. مقدمة ..... ٩
  - ٢. أسئلة الدراسة ..... ١١
  - ٣. أهمية الدراسة ..... ١١
  - ٤. أهداف الدراسة ..... ١١
  - ٥. إجراءات الدراسة ومنهجيتها ..... ١٢
  - ٦. أدوات الدراسة ..... ١٢
- الفصل الثاني: الرؤية النظرية ومراجعة الأدبيات ..... ١٣
  - ١. تاريخ فكرة الحماية الاجتماعية ..... ١٥
  - ٢. التصورات النظرية للحماية الاجتماعية ..... ٢٠
  - أولاً: الأساس الاقتصادي - الاجتماعي ..... ٢٠
  - ثانياً: كفاءات تنفيذ فكرة الحماية الاجتماعية ..... ٢٢
  - ثالثاً: الحالة الفلسطينية ..... ٢٦
- الفصل الثالث: قراءة في معطيات الميدان ..... ٣٥
  - ١. فلسفة الوزارة تجاه موضوع الحماية ..... ٣٧
  - ٢. استقلال التوجه الفلسطيني ..... ٣٨
  - ٣. هل تسد خدمات الوزارة الحاجة ولو في حدها الأدنى؟ ..... ٣٩
  - ٤. تمويل الوزارة ومستقبل الضمان الاجتماعي ..... ٤٢
  - ٥. الفئات المستحقة والخدمات التي تتلقاها ..... ٤٣
  - ٦. البيانات وتحديثها ..... ٤٦
  - ٧. النظرة لخدمات الوزارة ..... ٤٧
  - ٨. صعوبات في العمل ..... ٤٩
  - ٩. وعي الموظفين تجاه الفكرة ..... ٥٠

٥٥	.....	الفصل الرابع: الحماية الاجتماعية من منظور قانوني	•
٥٧	.....	١. تحليل التطور التاريخي للعملية التشريعية في فلسطين	
٥٩	.....	٢. الحماية الاجتماعية في الشرعية الدولية	
٦١	.....	٣. الحماية الاجتماعية في القانون الأساسي الفلسطيني ٢٠٠٣	
٦٤	.....	٤. الواقع التشريعي للحماية الاجتماعية في الحالة الفلسطينية	
٧٦	.....	٥. توصيات تشريعية	
٧٧	.....	الفصل الخامس: معايير الحماية الاجتماعية	•
٧٩	.....	١. الحماية الاجتماعية ليست صدقة أو منة أو إحسان	
٨١	.....	٢. النظام الضريبي العادل عمود أساس من أعمدة الحماية الاجتماعية	
٨٢	.....	٣. القانون هو المؤشر الحقيقي على جدية فكرة الحماية وضمنان تطبيقها	
٨٢	.....	٤. بناء اقتصاد وطني معتمد على الذات متحرر من التبعية واستحقاقات العولة	
٨٢	.....	٥. اعتماد سياسات اقتصادية تحد من أعباء نظام الحماية الاجتماعية	
٨٣	.....	٦. انتهاج سياسات تحفز انخراط قوى المجتمع المختلفة في عملية الإنتاج وفي دعم برامج الحماية الاجتماعي	
٨٤	.....	٧. لا بد من أن يكون صانع القرار مقتنعاً حقاً بمفاهيم العدالة الاجتماعية	
٨٤	.....	مراجع	•
٨٧	.....	ملاحق	•

## الفصل الأول:

مقدمة حول الدراسة ومنهجيتها





## ١,١ مقدمة

تأتي هذه الدراسة في سياق مشروع متكامل يقوم مركز بيسان بتنفيذه بغرض استقراء موضوعة الحماية الاجتماعية في النظرية والتطبيق تمهيداً لحملة ضغط تهدف إلى التأثير في صياغة قانون للحماية الاجتماعية يخرجها قولاً وفعلاً من دائرة الإغاثة والمساعدات الخيرية إلى دائرة الحق والواجب والمواطنة انطلاقاً من فكرة أساس فحواها أن المجتمع يجب أن يكون ملتزماً بأمن أفرادهم مثلما أن الأفراد عليهم التزامات متعددة تجاه مجتمعهم.

لا بد لنا أن نلاحظ في البداية أن فكرة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية وما إليها من مفاهيم متشابهة إنما تصب في خانة المحافظة على الحد الأدنى من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، والكرامة الإنسانية للمواطنين في ظل النظام الرأسمالي القائم على اقتصاد السوق ومبدأ عدم المساواة بين الأفراد.

وانطلاقاً من واقع البشرية الراهن، تركز هذه الورقة على تحليل المفاهيم المتعلقة بالحماية الاجتماعية مثلما تم تطويرها في حدود توازن القوى القائم بين الطبقة الرأسمالية والطبقات التي ترزح تحت نير الاستغلال من عمال وفلاحين، وبقدر ما سمح به تراجع الاختلال في ميزان القوى لمصلحة الفئات المستغلة في لحظات تاريخية معينة.

بعد ذلك تنتقل الدراسة إلى النطاق المحلي عبر بحث ميداني شمل الضفة الغربية من شمالها إلى جنوبها. ولا بد أن حالة السلطة الفلسطينية هي حالة فريدة من نوعها، إذ يواجه المرء بحالة وسطية وضبابية تجعل مسؤولياتها تجاه المجتمع غير قابلة للتحديد بسهولة. ليست السلطة الفلسطينية دولة ذات سيادة تسيطر على الإقليم والسكان وتفرد بحق استعمال العنف الشرعي. ولا تأتي المنافسة من إسرائيل البلد المحتل فحسب، بل أيضاً من أحزاب سياسية تنتمي إلى النسيج الفلسطيني من قبيل حماس وفتح التي تمارس بعض أجنحتها درجة من الاستقلالية عن السلطة على الرغم من أنها حزب السلطة بالذات. وربما يجدر بنا أن نشير إلى أمر أكثر أهمية يرتبط بدرجة سيطرة السلطة على موارد البلاد الاقتصادية لتتمكن من تمويل نفسها ونشاطاتها المختلفة. وهنا يبدو جلياً وجود معضلات تتعلق بالضرائب وتحصيلها واعتماد اقتصاد السلطة على تمويل خارجي يرتكز فيما يبدو على الموقف السياسي مما يجعل دخلها الأساس نوعاً من الربيع السياسي الذي لا يمكن الركون إليه على المدى البعيد والقصير على السواء. هكذا نجد أنفسنا في مواجهة قياس إخراج يتعلق بالسؤال عن واجب السلطة تجاه المجتمع من ناحية، وقدرتها على القيام بذلك الواجب من ناحية أخرى. وأساس المعضلة يأتي من أن السلطة من جانبها تريد أن تعامل على أنها دولة بالمعنى الكامل للكلمة، ولكنها واقعياً لا تستوفي شروط ذلك. وإذا فكر المرء في أنها ليست دولة سقطت تلقائياً أية أفكار عن واجبات الدولة تجاه مواطنيها (حماية منهم في المستوى الداخلي والخارج، حماية الفرد من اعتداء الفرد الآخر، تنظيم السوق وتقديم السلع

العامّة من قبيل الضمان الاجتماعي والصحة والطرق وما إلى ذلك) ولكنه سيحار في تفسير قيامها بالدور الأمني إضافة إلى إدارتها لخدمات التعليم والصحة. من الواضح أن الموقف النظري هنا يثير إشكالية ليس من اليسير التغلب عليها.

أخذين بعين الإدراك المتبصر هذه الصعوبات، ننوي في مشروعنا البحثي حول الضمان والحماية الاجتماعية أن نغفل لأغراض منهجية صعوبة تحديد الوضع القائم للكيان السياسي الفلسطيني، وأن نتعامل معه وكأنه مؤهل بالفعل لأداء الأدوار المفترضة في الكيان السياسي السيادي المسمى بالدولة. ولذلك فإننا سنقرأ واقع وزارة الشؤون الاجتماعية ورؤيتها وممارساتها ونقارنها بما يجب أن تكون عليه الأمور نموذجياً في دولة الرفاه.

وقد جاء الإطار النظري لهذه الدراسة كبيراً نسبياً لأن الموضوع من حيث توجيهه وتقييمه وتحديد المعايير فيه واختيار شكل الحماية الملائم هو موضوع نظري بامتياز ولا بد في البداية من يربد بناء نظام للحماية من أي نوع من تحديد «فلسفته» في هذا الاتجاه، ولكن هذا التحديد سيقود بالطبع إلى نتائج متباينة جداً عند التطبيق.

وفي هذا المنحى عملت وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية وبالشراكة مع القطاع الأهلي على بلورة استراتيجية خاصة للحماية الاجتماعية ضمن رؤية تستهدف الوصول لمجتمع فلسطيني يتحقق فيه الرفاه للجميع على أساس التنمية المستدامة والشاملة. ورسالة تنص على: توفير برامج وخدمات ذات كفاءة وأثر، كما ونوعاً، في مجالات الحماية والرعاية والوقاية والتمكين والتوعية، من خلال الشراكة الفاعلة. وتضمنت خمسة أهداف ركزت خلالها على التخفيف من حدة الفقر ورعاية الفئات المهمشة من مسنين ومعاقين واطفال وأرامل واسر الأسرى والشهداء، وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي وعدد المشاركين فيه، وتطوير البيئة التشريعية والمؤسسية للضمان الاجتماعي.

يفترض في تلك الاستراتيجية من الناحية النظرية أن تشكل نقطة انطلاق نحو نظام حماية اجتماعي ينسجم ومفهوم الحماية لدى منظمة العمل الدولية. وفي سياق بحثنا المقترح سيتم التحقق من فاعلية التنفيذ العملي للتوجهات النظرية المعلنة من قبل الوزارة، ومدى الالتزام بالمعايير المتضمنة لها، ومدى مساهمتها في تخفيف معدلات الفقر والبطالة وتمكينها للفئات المهمشة في المجتمع وتوفير حياة كريمة لهم، والتحقق من منظومة القوانين والتشريعات المتعلقة بالضمان الاجتماعي. ثم لا بد من تفحص مدى كفايتها وموافقتها للاحتياجات الواقعية. ورؤية ما إذا كانت بحاجة إلى استحداث قوانين معينة أو عامة.

لذلك يحاول مشروعنا البحثي حول الحماية الاجتماعية الإجابة على التساؤلات النظرية والعملية على السواء.

## ٢,١ أسئلة الدراسة

- هل يمكن للسياسات الليبرالية المستندة لفكرة السوق الحر أن تخرج المجتمع الفلسطيني من الفقر والبطالة؟
- هل نجحت الرؤية النظرية والتخطيط الاستراتيجي في توفير خدمات الحماية الاجتماعية - نظرياً - للمواطنين كافة؟
- هل يمكن للاعتماد على التمويل الخارجي للحماية الاجتماعية أن يؤدي إلى تنمية شاملة قابلة للحياة والاستمرار؟
- هل يمكن مؤسسة الضمان الاجتماعي في مؤسسة ضمان تعتمد سيادة القانون وتشمل الفاعلين الاقتصاديين في المجتمع الفلسطيني كافة (قطاع عام، خاص، منظمات غير حكومية...)؟
- ما هو الواقع القائم حالياً في وزارة الشؤون الاجتماعية؟
- ما هي رؤية الناس من متلقي الخدمات تجاه خدمات الوزارة؟

## ٣,١ أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة الراهنة من دقة الموضوع الذي تتناوله، والحاجة إلى الإجابة على الأسئلة أعلاه بغرض التأسيس لفهم دقيق من الناحية الفلسفية والعملية لمشروع الحماية الاجتماعية في مناطق السلطة. ومن هذا النواحي تمثل المناقشة النظرية في الدراسة والمعلومات التي تقدمها عن الواقع القائم مصدراً للمهتمين جميعاً وخصوصاً في الجهات الحكومية والأهلية للحوار وتعميق البحث باتجاه الوصول إلى «الصيغة السحرية» لمعضلة لا يدعي البحث أنه قد توصل إليها.

## ٤,١ أهداف الدراسة

- تهدف الدراسة إلى الوقوف على الواقع النظري المتصل بفكرة الحماية الاجتماعية مع المساهمة في تقديم تصور معين بخصوص الحالة الفلسطينية.
- وتهدف أيضاً إلى التعرف إلى الاتجاهات النظرية مدار البحث في المشروع الفلسطيني من قبيل استراتيجية وزارة الشؤون الاجتماعية ودراسة «مواطن» حول الضمان الاجتماعي.
- والوقوف على واقع الخدمات التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية في الوقت الراهن مع قراءة اتجاهات المستفيدين، وموظفي الوزارة تجاهها.
- الكشف عن إمكانيات الواقع واحتمالاته الفعلية من حيث الاستعداد للاتجاه إلى ضمان اجتماعي شامل.

## ٥,١ إجراءات الدراسة ومنهجيتها

اعتمدت الدراسة المنهجية الوصفية والمسح الميداني المتكئ على الكمي والكيفي على السواء بحسب الفئة المبحوثة. وقد انقسمت الدراسة إلى قسمين الأول نظري يؤسس عن طريق مراجعة للأدبيات المتصلة بنظريات الضمان والحماية ليتوصل إلى توجه مقترح للحالة الفلسطينية، أما الثاني فهو وصف للواقع كما ترسمه المقابلات والاستمارات وهنا تم رصد الاتجاهات وتحليلها والتعليق عليها مع القيام بمقارنة لمحتويات المقابلات المختلفة بغرض الوقوف على مدى انسجامها وتماسكها وخصوصاً فيما يتصل بالمقابلات التي جرت مع كواصر وزارة الشؤون الاجتماعية.

## ١,٦ أدوات الدراسة

اعتمدت الدراسة على إجراء ٣٠ مقابلة معمقة مع موظفي الشؤون الاجتماعية شملت وزير الشؤون الاجتماعية، والوكلاء، والوكلاء المساعدين، والمدراء العاميين للدوائر والوحدات، ومديريات كل من الخليل، رام الله، نابلس، وجنين، بالإضافة إلى عدد من الباحثات والباحثين الاجتماعيين سواءً في الوزارة أو المديرية المستهدفة ممن هم على علاقة مباشرة مع مستحقي خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية. كما تم تطبيق استبانة بحثية على المستفيدين من خدمات الوزارة في كل من مديريات الخليل ورام الله ونابلس وجنين موزعين على الترتيب ذاته كالتالي: ٢٣، ٢٧، ٣٠، ٢٠ وبما مجموعه مائة استبانة. فيما تم تطبيق استبانة بحثية مختلفة على مستحقي خدمات الوزارة من غير المستفيدين، وجاء توزيعهم حسب ترتيب المديرية سالفة الذكر على النحو التالي: ٢، ٣، ٢، ٣. واستهدفت الاستبانات الفئات المهمشة والفقيرة من عاطلين عن العمل ومسنين وذوي إعاقة وأرامل ومطلقات وزوجات الأسرى والشهداء والمرضى، هذا بالإضافة إلى عقد ثلاث مجموعات بؤرية، كما تم إجراء العديد من اللقاءات البحثية مع ذوي العلاقة من وزارات ومنظمات أهلية، واتحادات نقابية ونسوية. وتتضمن الملاحق بالطبع محتوى الاستبانات وأسئلة المقابلات المعمقة على السواء.

## الفصل الثاني:

### الرؤية النظرية ومراجعة الأدبيات



## ٢،١ تاريخ الفكرة

يمثل الاهتمام بالفئات الضعيفة والمحتاجة منذ فجر التاريخ محاولة من جانب الجنس البشري لتحقيق أكبر درجة ممكنة من الأمان في مواجهة الطبيعة. ولا بد لنا من ملاحظة أن عملية اندماج البشر في الحياة الاجتماعية هي في الأساس محاولة لتحسين شروط معركة المواجهة مع الطبيعة وتقلباتها بما في ذلك فعلها في صحة الفرد ذاته. ولا بد أن الإنسان الأول كان يعيش هاجس البحث الدائم عن وسائل الأمان ليتجنب ما يخبأ له، كالمرض والعجز والبطالة أو وفاة الشخص المعيل مما قد يهدد استقراره أو أمن أفراد أسرته. وفي هذا السياق عاش البشر في مجموعات كيما يعززوا أمانهم عن طريق التعاون في الحصول على ما يقيم أودهم، والتشارك في درء الأخطار الطبيعية المحتملة.

تعددت أشكال الحماية الاجتماعية على امتداد التاريخ الذي يسبق الرأسمالية والثورة الصناعية. ولكنها ظلت أشكلاً عفوية مرتجلة وتعتمد على العادات والتقاليد الراسخة في كل مجموعة أو قبيلة. وربما مثلت التشريعات والوصايا الدينية الإرهاسات الأولى لسن بعض قوانين الضمان والحماية الاجتماعية.

ويمكن في هذا المعرض ملاحظة أن البشر اعتمدوا قبل زمن الحداثة على المؤسسات الخاصة بأنواعها للتخفيف من حدة الفقر وغياب الأمان الاقتصادي. وفي هذا المعنى كان للأسرة دورها، وكان للمؤسسات الدينية وكبار الأغنياء والإشراف الذين يمارسون الصدقة والإحسان دور مكملاً أيضاً في تلطيف المعاناة وحدة التوترات الاجتماعية عبر مساعدة الفئات «الأقل حظاً» في الحصول على رغيف خبزها وما يمنح عنها شر التصور جوعاً.

ويبدو أن بعض النقابات المهنية وتجمعات الحرفيين كانت ترصد جزءاً من مواردها لمواجهة ما يتعرض له بعض أعضائها من جور الزمن وتقلب أحوال الحياة. وبكلمة موجزة نرجح أن الحماية الاجتماعية كانت تأتي في باب الإحسان وعمل الخير، أما مفهوم الحماية الاجتماعية بوصفه حقاً للفرد فلم يكن مطروحاً على الأجندة في أي عصر يسبق الحداثة.

ومثلما أشرنا منذ قليل فقد جاءت التعاليم الدينية المختلفة لتشكل الأساس لأول فكر يخص «الأمان الاجتماعي» المقنن في التاريخ. من الصحيح بالطبع أن ذلك بدا في النص المقدس شكلاً من الإحسان والشفقة والتفضل، ولكن فصولاً عديدة شهدت تحوله إلى مؤسسة. ولعل بعض التطبيقات الإسلامية لم تخل من تدخل الدولة ذاتها في العملية عادة نفسها وكيلة الصدقات والزكاة وما إلى ذلك، ومنتكبة المسؤولية عن توزيع تلك الأموال على مستحقيها. ولا بد أن فترة حكم الخليفة الأموي عمر بن عبد العزيز هي نموذج على ما نقول.

أما في الغرب فكانت بريطانيا أول بلد يسن قانوناً يتعلق بحماية الفقراء في العام ١٦٠١ جاء تنويجاً لعدد من القوانين المقترحة طوال النصف الثاني من القرن السادس عشر وتحديداً في عهد الملكة اليزابيث الأولى. وقد كان قانوناً متقدماً على عصره بشكل مدهش. فقد نص على رعاية المتسولين والفقراء والمحتاجين، وعين فريقاً مشرفاً على شؤونهم يتمتع بصلاحيه سن الضرائب من أجل مواجهة احتياجاتهم. كما قام بقسمتهم إلى ثلاث فئات: الأولى فقراء قادرين على العمل من واجبهم العمل ومن واجب الدولة أن توفره لهم، والثانية فقراء عاجزون عن العمل من قبيل المعاقين والمرضى وكبار السن، ويودعون في الملاجئ وتكون مسؤولية الدولة أن ترعاهم، والثالثة الأطفال الذين لا أسر لهم ويوزعون على عائلات راغبة في تبنيهم ورعايتهم أو يودعوا لدى حرفيين يعلموهم صنعة ما، ويظل الطفل محل رعاية حتى يبلغ أشده.<sup>(١)</sup> كان ذلك على الرغم من كل إيجابياته مرسوماً أولاً، تلاه تطورات في القرن الثامن عشر تحققت بفضل الثورة الفرنسية. ثم أخذت الأمور منحى أكثر وضوحاً في ألمانيا تحت حكم بسمارك في القرن التاسع عشر عندما نفذت نظاماً للضمان الاجتماعي يعتمد كثيراً على الدولة كما سنلاحظ بعد قليل.

في العصور الحديثة إذن، أدت الثورة الفرنسية دوراً حيوياً في اتجاه وضع تصورات مختلفة أنهت الفهم الإقطاعي الذي احتلت فيه الكنيسة دوراً مركزياً في مضمات المساعدات والصدقات. وهكذا فقد غيرت الثورة الفرنسية شروط اللعبة من حيث المبدأ وجعلت الفرد ذاتاً حقوقية في مواجهة الدولة. صار من واجب المجتمع الذي تمثله الدولة القيام بمراعاة حق أفرادها في العمل وحققهم في حياة كريمة بدرجة أو بأخرى. ونتيجة لهذه الثورة وما حققته على صعيد الضمان الاجتماعي من انجازات تتعلق بالفئات الفقيرة، أصبحت الدولة مجبرة على تحمل مسؤوليتها تجاه الفئات المعدمة.

لكن ذلك يجب أن نفهمه في سياقه التاريخي الذي يترابط فيه الاقتصادي بالسياسي. فقد ولدت الرأسمالية، ثم جاءت الثورة الصناعية وتعمق تركيز الثروات في أيدي قلة من الناس في مقابل وجود أعداد غفيرة من السكان من أبناء الطبقة العاملة الذين عاشوا في ظروف بائسة بدخل لا يغطي أكثر من معيشتهم اليومية أو بلغة كارل ماركس بما يكفي بالكاد لإعادة إنتاج قوة عملهم. وقد قادت هذه الظروف القاسية إلى تهديد داخلي عميق للنظام الرأسمالي، وهو ما تطلب البحث عن حلول تخفف من أزمة ذلك النظام الحديث الولادة. ومن هنا بدأت التسويات تأخذ طريقها إلى الوجود بفعل الصراع بين النقابات المهنية وأرباب العمل مما سمح بوضع بعض القوانين التي كان من بينها قانون العمل.

عمل النظام الرأسمالي على تدمير الشبكات الاجتماعية الموروثة من الإقطاع واستبدال علاقات جديدة بها. وقد جاء ذلك كله في سياق الفلسفة الرأسمالية التي تقوم على أساس الاعتماد على الذات. لا مكان هنا للعاجزين عن العمل، فهؤلاء كسالى لا يستحقون الحياة. ذلك أنهم عبء على المجتمع ووجودهم

1. <http://www.elizabethan-era.org.uk/the-poor-law.htm>



عائق من العوائق التي تبطئ من إيقاع تطور المجتمع وارتقائه. وقد تطور مثل هذا الفهم في لحظات النازية والفاشية إلى حد الدعوة إلى قتلهم.

بعد الثورة الفرنسية بقليل ظهر الفكر الاشتراكي في فرنسا بالذات وقد بشر الاشتراكيون الفرنسيون مثل سان سيمون Saint-Simon وبرودون Proudhon بالعدالة الاجتماعية. كانوا يطالبون بالحد من توحش الرأسمالية وإقامة نظام اجتماعي يسوده العدالة والتعاون. وبين الاشتراكيون «الخياليون» أن البؤس الذي يعانيه العمال والفقراء عامة هو جزء من عيوب النظام الرأسمالي. أما ماركس فنظر إلى فقر الفقراء ومعاناة العمال بوصفهما النتائج الحتمية لبيئة المجتمع الرأسمالي وعلاقات الإنتاج التي تسوده. وقد اعتقد ماركس أن الحل إنما يكمن في الثورة الكاملة الهادفة إلى إلغاء الملكية الخاصة وإلغاء النظام الطبقي من جذوره.

لا بد أن الفكر الاشتراكي قد اثر في أوروبا في القرن التاسع عشر، وهو ما تسبب في دفع بسمارك Bismarck «إلى المبادرة لإنشاء نظام للتأمين الاجتماعي تحت إشراف الدولة بين عامي ١٨٨٣ و ١٨٨٩ وكان النظام إجبارياً لكل العاملين بأجر وكان تمويله يعتمد على مساهمات العمال وأصحاب العمل معاً، ولعب كل من العمال وأصحاب العمل والدولة دوراً في إدارة هذا النظام».<sup>(٢)</sup>

وهكذا فقد اتقى رجل الدولة الألمانية القوي ثورة اجتماعية تتغذى على الأفكار الماركسية الطاعنة في شرعية الدولة البرجوازية والداعية إلى كسر تناقض قوة العمل ورأس المال، وحل المشكلة جذرياً عبر تأسيس دولة الطبقة العاملة حيث لا يوجد استغلال ولا هيمنة.

وفي الوقت الذي كان يزج فيه بزعماء الاشتراكية الألمانية في السجون، قام بسمارك بوضع أول قوانين التأمين الاجتماعي حيز التنفيذ. وقد تم تبني الجانب العملي من نظام بسمارك على نطاق واسع، إذ صار النظام الملهم لبلدان وأنظمة تأمينية مختلفة، وهو ما يشير إلى أنه كان نظاماً قابلاً للتطور والتأقلم لمجاراة التطورات الاجتماعية المختلفة. ولا بد أن ذلك النظام العتيد قد ساهم في تمكن الدولة الألمانية من قطع الطريق على الاحتجاج العمالي المتسلح بالاشتراكية، كما أنه مكن الدولة عموماً من ادعاء دور جديد لم يكن منظره الدولة الليبراليين (الأنجلوساكسون بطبيعة الحال) قد أسبغوه عليها. لقد ظهر في نظام بسمارك أن الدولة تتمتع بحق إعادة توزيع الثروة في حال فشل السوق في إنتاج أحوال اجتماعية قابلة للحياة.<sup>(٣)</sup>

2. <http://www.elizabethan-era.org.uk/the-poor-law.htm>

الضمان الاجتماعي في الأزمة الاجتماعية، نور الدين علوي، ٢٠١٢.

3. [http://socialprotection.ilo.org/pdf-and-pics/a504151-pension-schemes-and-social-security-financing-for-arab-states/mod1\\_Pension\\_AR](http://socialprotection.ilo.org/pdf-and-pics/a504151-pension-schemes-and-social-security-financing-for-arab-states/mod1_Pension_AR)

المبحث الأول: الحماية الاجتماعية: لمحة عامة.

وإن فقد كانت خطوة جديدة تلك التي أقدم عليها بسمارك على صعيد اقتراح أول أشكال الحماية في ثمانينيات وتسعينيات القرن التاسع عشر: كان الغليان الثوري يجتاح أوروبا وخصوصاً فرنسا وألمانيا. وتلكم هي أيام الكومونة التي فرضت التغيير. لكن ظهور المصطلح بالذات أي مصطلح «الحماية الاجتماعية» يعود إلى العام ١٩٣٥ في الولايات المتحدة عندما صدر قانون الحماية الاجتماعية the United States Social Security Act. وبعد ذلك توسعت الفكرة وانتشر استخدام التعبير في الدول الغربية عموماً في مواجهة الخطر الشيوعي، ولذلك فإننا لا نستطيع من الناحية النظرية أن نتجاهل أن ذلك كله قد تم في سياق سيورة تهدف إلى الحد من فرص صعود الشيوعية. كان المقصود تحديداً هو الرد على التصور الشيوعي القائم على فكرة تحقيق المساواة الكاملة، والعدالة الاجتماعية شبه المطلقة المستندة إلى فكرة إلغاء الملكية نهائياً. وهكذا فقد كان على الدولة الرأسمالية أن تتكيف وتتحني أمام العاصفة بمحاولة تسكين الحراك والغليان الاجتماعيين في مواجهة نذر التغيير الجذري.

تمثل الثلاثينيات من القرن العشرين قمة الغليان الاجتماعي الخطير، لأنها تشهد محاولات تمدد الشيوعية في أرجاء أوروبا بعد انتصار الثورة البلشفية في روسيا، وما قادت إليه من هلع في مستوى الساسة والمفكرين والفلاسفة ناهيك عن النخب الاجتماعية ذاتها. في تلك اللحظة التاريخية يولد أول تعديل جذري لفكرة السوق الحرة كلياً والمقترحة من قبل جون لوك Locke وآدم سميث Smith ظهر في الثلاثينيات والأربعينيات عدد من الأعمال المتعلقة بذلك، ولعل أبرزها كتب بولاني Polanyi وكينز Keynes وبيكر Carl L. Becker كان هناك جوقه فعلية من المفكرين والساسة ورجال المال والأعمال (لنتذكر ما فعله هنري فورد) الذين رددوا معاً بأن الحل إنما يكمن في تدخل الدولة لضبط السوق كي لا يجور على من لا يملك ويحرمه فرص العيش كلياً أو فرص العيش ضمن حد أدنى. ويتضح صدق هذا التحليل في واقعة أن هزيمة قوى التغيير باحتواء الخطر الشيوعي ثم إجهاض مرحلة باندونغ في حدود ١٩٧٥ قد آذنت بعودة قيم الليبرالية مجسدة في مدرسة شيكاغو نظرياً وفي مدرستي تاتشر وريغان في المستوى السياسي. وهكذا عادت الدولة إلى ما كانت عليه قبل ثلاثينيات القرن العشرين، أي دولة ليبرالية نموذجية مهمتها أن تحمي الفرد من اعتداء الفرد الآخر، أو بلغة فنية للروائي المصري يوسف القعيد: «أن تحمي نوم الأغنياء من أرق الفقراء».\*

في سياق احتواء مخاطر الشيوعية المشار إليه آنفاً تمت في السويد تسوية تاريخية بين الرأسمال والعمال بالتزامن مع الاتفاق الجديد New Deal في الولايات المتحدة. كان الإنجاز اضطرارياً بالطبع، وعلى الرغم من أن السويد ما تزال تطبق نظاماً مميّزاً للحماية الاجتماعية، إلا أن الولايات المتحدة تراجعت عن ذلك مع قدوم الليبرالية الجديدة في حقب ريغان وبوش وكلينتون، حتى أن الدولة المحددة الدور بتحقيق حمايات الأساس غدت دولة عاجزة بإمكاناتها بحيث أن إعصاراً قوياً (المقصود بالطبع هو إعصار كاترينا الذي ضرب الولايات المتحدة في العام ٢٠٠٥) كان أكبر من إمكانيات وموارد الدولة

\* الإشارة هنا إلى روايات محمد يوسف القعيد نوم الأغنياء، وأرق الفقراء الصادرة عن دار الشروق عمان في العام ١٩٨٩ .

الأكبر في التاريخ البشري كله. قوة الدولة يمكن أن تظهر في مجال الحماية العسكرية والشرطية والقوات المسلحة وما إلى ذلك، ولكنها تختفي تقريباً فيما يخص الداخل فذاك ليس من أدوارها. دور الدولة يتركز في الخارج أي في الحفاظ على مصالح الأمة خارج حدود جغرافياتها، أما في الداخل فدورها محدود ويتلخص في توفير الأمن لمواطنيها ومنع أحدهم من الاعتداء على غيره. وهنا تنفق الدولة بدرجة لا بأس بها على الشرطة خصوصاً في أحياء معينة تخص النخب المختلفة، أما في أحياء السود والفقراء وما إليهم فإن قبضة الدولة ترتخي كثيراً مما يقود إلى نسبة عالية من الجريمة، إضافة إلى ارتفاع نسب من يقتلوا على يد الشرطة ربما لأنها لا تمتلك الموارد الكافية لعمل صبور يؤدي إلى الحد من الجريمة عن طريق الاعتقال وما إليه، فيصبح القتل هو أرخص الطرق لتكلفة للحفاظ على أمن المواطنين. غني عن البيان أن دور الدولة في حماية المجتمع من الجريمة يتقلص أيضاً بفعل شركات الأمن الخاصة.<sup>(٤)</sup> ولا بد أن الخصخصة في أنقى صورها قد أعادتنا إلى أزمنة سابقة من نواح ما إذ عاد نظام الارتزاق بشكل واضح إلى الشرطة والجيش، وهو ما مكن الولايات المتحدة من خوض حروب بتكلفة بشرية ومالية تقل عما يمكن لها أن تتكبته فيما لو كان جيشها يتكون من مواطنين أمريكيين.

هكذا كانت البداية مع الرئيس فرانكلين روزفلت Roosevelt الذي وضع توقيعه على قانون الضمان الاجتماعي في العام ١٩٣٥ ليتضمن مصطلحاً جديداً يجمع ما بين «الأمن الاقتصادي» و «الضمان الاجتماعي». ثم تلا ذلك ميثاق الأطلسي في العام ١٩٤١ عندما تعهد كل من الرئيس روزفلت ورئيس الوزراء البريطاني وينستون تشرشل بتطوير معايير العمل، والنهوض الاقتصادي وتأمين ضمان اجتماعي للجميع. وفي العام ١٩٤٤، ومع تحوّل تيار الحرب، نادى إعلان فيلادلفيا التاريخي الصادر عن منظمة العمل الدولية لمعايير الضمان الاجتماعي وتطوير التعاون المباشر والمنظم بين مؤسسات الضمان الاجتماعي على الصعيدين الدولي والإقليمي، إلى جانب التبادل المنتظم للمعلومات ودراسة المشاكل العامة المشتركة التي تتعلق بإدارة الضمان الاجتماعي.<sup>(٥)</sup>

وقد توج هذا الاتجاه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العام ١٩٤٨ والذي نص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كمبادئ عامة تتمثل في حق العمل والحق في الضمان الاجتماعي والحق في مستوى معيشة يحافظ على الصحة والرفاهية والحق في التعليم. وفي إطار هذا التوجه يتمتع الضمان الاجتماعي بدرجة من الإلزام للدول المختلفة، ولا يظل خياراً فريداً صرفاً لهذه الدولة أو لتلك. وهذا على الأقل من زاوية المبادئ الإرشادية لذلك الإعلان الأممي.

٤. أنظر في هذا الصدد تقرير العفو الدولية للعام ٢٠٠٠ بعنوان «الحقوق للجميع» حول التمييز وانتهاك الحقوق في الولايات المتحدة. وكذلك التقارير في الأعوام الثلاثة الأخيرة.

٥. علوي، مصدر سابق.

## ٢,٢ التصورات النظرية للحماية الاجتماعية

### أولاً: الأساس الاقتصادي – الاجتماعي

في الفهم الذي يوجهنا في هذه الورقة نذهب إلى القول بأن حماية الأفراد جميعاً والارتقاء بحياتهم وتوفير حد أدنى من الحياة الكريمة لهم هو مسؤولية مجتمعية بامتياز بالنظر إلى أن المجتمع هو الذي ينتج الأمراض والاحتياجات التي تتعلق بالأفراد. وإذا كان بناء الاشتراكية يلغي الحاجة مبدئياً إلى الحديث حول سبل الحماية الاجتماعية، فإن المجتمع الإنساني المعاصر يحتاج على طريق بناء الاشتراكية إلى الضغط من أجل إجبار الدولة الرأسمالية على سن القوانين الملزمة للقطاع الخاص والمساهمة بنفسها في توفير الموارد اللازمة لتحقيق الحدود الدنيا للحياة الكريمة. وهذا هو موقفنا من السلطة الفلسطينية التي نعتقد أن من واجبها أن تسن القوانين الملزمة للقطاع الخاص للتدخل، وأن توظف مواردها في توفير الضمان والحماية، وكذلك الموارد اللازمة للنهوض بالفئات المعوزة وهي فئات تشكل قاعدة عريضة في السلم الاجتماعي الفلسطيني.

باللغة الاقتصادية المنطلقة من قواعد اقتصاد السوق يبدو أن جوهر فكرة الحماية الاجتماعية هو توفير حدود دنيا لمستوى الحياة. وبلغة أكثر تحديداً تبدو المسألة وكأنها ضمان حد معين من السلع الاستهلاكية أسفل هرم السلم الاجتماعي. غني عن البيان أننا لا نتحدث هنا عن أشياء كثيرة ترتبط بإنسانية الإنسان وإحساسه بالقيمة في مجتمعه. ولا بد أن وجود الفرد في أسفل الهرم الاجتماعي تترتب عليه أمور تتصل بالإحساس بتقدير الذات، والرضا عن الذات، والأمان النفسي، والاحترام الاجتماعي، والقدرة على تحقيق احتياجات تتعلق بالرعاية من قبيل السفر، ناهيك عن الجانب الرمزي المتمثل في النفوذ والتأثير في الآخرين/ الأخرى. ولعل فكرة تلقي الفرد مساعدات هي مشكلة لمعظم متلقي المساعدات المالية وتمس احتياجات الناس التي تقع في قمة هرم الاحتياجات والتي تعد أساساً في مفهوم تحقيق الذات. وإذا كان ذلك صحيحاً، فإن ما يترتب عليه هو أن الخدمات التي تتلقاها الفئات المعوزة تقدم عملاً إغاثياً في المستوى المادي، ولكنها قد تلحق أذى نفسياً أكبر بكثير من الفائدة التي تحققها. وليس بعيداً عن خبرتنا المحلية، الدونية التي يحسها متلقو الزكاة والصدقات في المفهوم الديني والاجتماعي، في مقابل الرضا والاعتزاز الذي يشعر به مقدمو الحسنة والمساعدات.

في هذا السياق يبدو لنا أنه كلما تعمقت فكرة أن الخدمات والسلع تشمل السكان جميعاً كلما اقتربت من مستوى الضمان الاجتماعي الكلي، وابتعدت عن أن تكون مساعدات اجتماعية تأتي في إطار الصدقات. طبعاً هناك صعوبات تطبيقية جمة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر أنه بارتفاع مستوى الخدمات المرتبطة بالضمان الاجتماعي تنخفض الرغبة في العمل خصوصاً إذا كانت الخدمات التي يتلقاها الناس في حالة البطالة متساوية لدى الجميع، ولا ترتبط بمستوى الدخل السابق، وهنا فإن قطاعاً من العاملين سيفقد رغبته في العمل لأن الحصول على مخصصات الضمان المتصلة ببدل البطالة قد يصبح جذاباً أكثر من الدخل المتدني المتأتي من عمل مرهق دون أن يزيد كثيراً عن مخصصات البطالة.

لكن ذلك بالطبع يرتبط بالأسس النظرية للموقف من الإنسان في الأنظمة الاقتصادية / الاجتماعية المختلفة. ففي بلد كالولايات المتحدة تنطلق إيديولوجية الحماية من واقعة فحواها أن الفرد هو المسؤول عن مصيره الشخصي، وأن السوق يعمل بنجاحة من أجل مكافأة المجتهدين ومعاقبة الكسالى، ولذلك فإن واجب المجتمع تجاه المعوزين يأتي تقريباً في باب الرأفة تجاه من لا يستحقها. ولذلك يشيع في الولايات المتحدة فكرة عدم تدخل الدولة التي تعد من أساسيات «الاستثنائية الأمريكية American Exceptionalism» والتي تعني لأن الدولة ليست هي الجهة المطالبة بمساعدة هؤلاء وإنما أهل البر والخير والإحسان. وقد نجحت الليبرالية من هذه الناحية في استبدال الرؤية الدينية التي تحمل مسؤولية ما يحدث لله أو القدر بوضعها في رقبة الفرد بالذات. ويبدو لنا أن هذا تحرك باتجاه المزيد من القسوة وإن كان خطوة إلى الأمام. وحتى في اللحظة الراهنة ومع وجود الولايات المتحدة في أزمة اقتصادية خانقة منذ بضع سنوات إلا أن أنصار هذا الاتجاه الطاغى في الولايات المتحدة يناقشون أن سبب الأزمة هو وجود اقتصاد مختلط بحسب ادعائهم وليس اقتصاد سوق بالمعنى النقي للكلمة.<sup>(٦)</sup>

مثلاً ألمحنا في الأسطر السابقة كان التوجه الديني بأشكاله المختلفة وفي كل زمان ومكان يحيل «رزق» الإنسان إلى ما يقسمه الله للفرد بحيث يبدو دور الفرد ذاته أو التنظيم الاقتصادي الاجتماعي خارج الموضوع. ومن هنا فإن المقصود هو أن يتلطف البشر الذين أعطاهم الله الوفرة بالتصدق على الفقراء الذين ينالون في الأحوال كلها مكافأة أهم تتمثل في الجنة والحياة الأبدية. وقد كانت تلك «الإزاحة» في تفسير معضلات البشر الاقتصادية ومعاناتهم - بما في ذلك ظواهر مثل العبودية - السبب الرئيس على الأرجح في اعتقاد كارل ماركس المعبر عنه في البيان الشيوعي (١٨٤٨) أن الدين أفيون للشعوب يخدرها ويعمي عيونها عن رؤية الأسباب الحقيقية لمعاناتها.

ومن هنا يأتي توجهنا إلى عد فكرة الحماية الاجتماعية والضمان وما إليها ثمرات غير مباشرة للاشتراكية. بمعنى أنها طريقة التكيف المطورة في النظم الرأسمالية الأكثر تقدماً من أجل احتواء التهديد الاشتراكي. ولذلك لا نجد غرابة في أن مصدرها النظري والسياسي كان العالم الأنجلوساكسوني الأكثر نضجاً في المجال السياسي والاقتصادي على السواء. الاشتراكية هي التي أوضحت لأول مرة في التاريخ الإنساني بصفاء نظري كبير - خصوصاً في طبعتها الماركسية - أن مصير الفرد يتحدد اجتماعياً، وأن قوانين المجتمع الطبقي هي التي تحدد منذ العصر العبودي وحتى العصر الرأسمالي أن قطاعاً يشكل الغالبية من السكان لا بد أن يعاني من أجل أن تحقق شريحة صغيرة نفوذاً وثروة هائلة. الفهم الاشتراكي أوضح أن قوانين اللعبة الاقتصادية الاجتماعية معدة بنيوياً لكي تنتج تفارقاً طبقياً هائلاً، كما أنه أوضح أن غايات انتزاع الفائض لتحقيق تراكم رأس المال في النظام الرأسمالي تتطلب أحياناً استغلال القطاعات الشعبية استغلالاً بشعاً بمن في ذلك الأطفال والنساء والشيوخ. وتعد تجربة التراكم

٦. أنظر على سبيل المثال: <http://capitalism.aynrand.org/about> وتعد سياسة عدم التدخل جزءاً أساسياً في أدبيات الاقتصاد والسياسة الأمريكية.

الرأسمالي والتصنيع في دول أوروبا المختلفة - وفي الولايات المتحدة أيضاً - نموذجاً معبراً عن ذلك. ومن هنا فإن الواقع الاجتماعي الاقتصادي يحدد بشكل لا مناص منه مصير ملايين الأفراد الذين لا حول لهم ولا قوة تجاه آليات عمل النظام. ويبدو مصير المعاناة قدراً اجتماعياً - اقتصادياً لا يمكن التخلص منه إلا بتغيير شروط اللعبة جذرياً، وهو ما اختلفت المدارس الاشتراكية بخصوصه، إذ بينما طالبت المدارس الماركسية عموماً بإلغاء النظام الطبقي تماماً، وإلغاء نظام الملكية الخاصة بالذات، رأت مدارس أخرى أن الفاعلية الاقتصادية تقتضي بقاء الرأسمالية التنافسية في ظل تدخل الدولة الحاسم ضد آليات عمل السوق التي تقود إلى إفقار قطاعات واسعة من السكان. وقد رأينا تطبيقات مميزة في هذا الاتجاه في دول مثل فنزويلا تحت حكم الراحل تشايفيز وماليزيا بقيادة مهاتر محمد وكذلك نماذج الاشتراكية الديمقراطية في السويد ودول أخرى.

في الأحوال كلها، يمكن القول إن ما يميز الفهم الاشتراكي في مضمار الحماية الاجتماعية، هو القناعة النظرية بأن مصير الفرد في المجتمع ليس أمراً غيبياً وليس خطأ شخصياً، وإنما هو نتاج قوانين المجتمع الطبقي التي تأخذ صفة قانون الحرية الفردية الممارس في السوق الرأسمالية وحدها، بينما كانت تأخذ صفة الإخضاع الطبقي المستند إلى جهاز الدولة الإكراهي في الأنظمة السابقة على الرأسمالية جميعاً سواء أكانت عبودية أم إقطاع أم نظام إنتاج خراجي صيني أو عربي أو ما أسماه ماركس في سقطه نظرية ملفتة للنظر بنمط الإنتاج الآسيوي.\* وبسبب هذا التعيم على أصل البؤس الاجتماعي الذي يميز الرأسمالية الصناعية خصوصاً، تتأرجح نظرية الحماية والضمان وما إليهما بين لحظة وأخرى متأثرة بالسياق التاريخي، وهو ما يؤثر بقوة في محتوى الحماية الاجتماعية المطبقة على أرض الواقع، وكذلك في طريقة تمويل الحماية والجهات الواجب تعاونها من أجل وضع الأمر كله موضع التطبيق. ذلك هو ما سنحاول إلقاء مزيد من الضوء عليه في البند التالي.

## ثانياً: كيفية تنفيذ الفكرة

يرى جوهان جونتغ Jutting أن الدولة والسوق والمنظمات الأهلية والأسرة هي الأعمدة للضمان الاجتماعي في الدول ذات الدخل المنخفض. ويحدد المؤلف في المقدمة أن المرض والإعاقة والموت والترمل والاضطرابات إضافة إلى الكوارث الطبيعية تشكل مصادر محتملة دائمة للتذبذب في مستوى حياة البشر. ويبدو أن التضامن الأسري في مستوى المجتمعات المحلية Local communities يعاني سلباً من دور الدولة، والسوق وما يرافقه من تطورات في العادات الاجتماعية مما يؤدي إلى انجراف الأخلاق السابقة التي تؤسس للحماية الاجتماعية.<sup>(٧)</sup> وهذا الموقف الذي يتعرض له جونتغ بالتحليل يأتي في رأينا

7. <http://www.issa.int/ara/About-ISSA/ISSA-History>

الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: دور فريد من نوعه في عالم المنظمات الدولية.

\* تستند هذه الفقرة إلى التحليل الذي يقدمه سمير أمين للتشكيلات الاجتماعية.

في سياق «طبيعي» لفعل الحداثة والرأسمالية في المجتمع المعاصر حيث قامت بتفكيك البنى الإقطاعية القائمة على علاقات أولية تستند إلى الجماعة بشكل أو بآخر، وأحلت محلها علاقة الفرد بالفرد أو الفرد بالمؤسسة. وهو ما جعل الفرد مسؤولاً أمام المؤسسة مثلما جعل منه ذاتاً حقوقية في مواجهة المؤسسات المختلفة من قبيل الدولة وصاحب العمل.

بعد تفكك دولة الرفاه بسبب صعود الليبرالية الجديدة خصوصاً في بريطانيا والولايات المتحدة، وما تلاه مباشرة من تفكك للاتحاد السوفييتي ودول شرق أوروبا الاشتراكية، بدأ على الفور حديث في مستوى كوني حول قضايا ترتبط بالحماية الاجتماعية. وربما يكون ذلك في جوهره ناجماً عن تردّي الأحوال الإنسانية في أماكن عديدة حول العالم في الفترة التي أعقبت انهيار الكتلة الشرقية. وفي هذا السياق ربما نقرأ قرار القمة العالمية في العام ١٩٩٥ والذي ينص على أن الوصول إلى خدمات الضمان الاجتماعي يشكل القاعدة للتنمية المستدامة ومتطلباً سابقاً لاستئصال الفقر.<sup>(٨)</sup> ومن أجل ذلك يبدو أن هناك حاجة لتحديد نسب المزيج المكون من مساهمة الدولة، والسوق، والمجتمع المدني. وقد حددت منظمة العمل الدولية في تعريفها ثلاثة عناصر: أولاً أن الضمان الاجتماعي تنظمه الدولة. ثانياً يتوافق مستوى من الحياة المقبولة على وجه الإجمال. ثالثاً: يتم تحديد المخاطر الواجب تحقيق الحماية تجاهها بوصفها مخاطر اقتصادية أو بيئية ولا يتم التطرق إلى الطبيعة أو الصحة من قبيل الأوبئة أو الجفاف أو الزلازل أو الفيضانات.<sup>(٩)</sup>

من الممكن بالطبع التفكير في توسيع المفهوم ليشمل الجوانب التي تغفلها منظمة العمل الدولية، وبهذا المعنى يمكن أن تطور الفكرة لتشمل تقديم الدعم لرفع مستوى حياة القطاعات الشعبية الواقعة في مستوى خط الفقر وما دون خط الفقر المطلق والمدقّع<sup>(١٠)</sup>. ذلك أن مفهوم الضمان الاجتماعي عندما يهدف إلى الحفاظ على مستوى حياة مقبول لدى الفئات الوسطية قد لا يفيد كثيراً القطاع الأوسع من المجتمع في دول العالم الفقير، أما الفئات التي تمثل النخب الاقتصادية فهي فئات لا تحتاج إلى أية برامج حماية، وبالتالي فإن انخراطها في برامج من هذا النوع - مع القطاع الخاص غالباً - لا يعبر عن حاجة حقيقية. ومن هنا يبدو لنا أن نظاماً مؤسسياً مثل نظام الراحل تشافيز في فنزويلا أو نظام مهاتير محمد في ماليزيا قد يكون هو الجواب على السؤال المعقد حول كيفية الاستجابة لمعضلات الفقر المدقع

8. Jutting, Johannes. Social security systems in low income countries: Concepts, Constraints and the need for cooperation. International Social Security Review. International Social Security Association. December 2000, Volume 53, Issue 4. P.4.

9. Ibid. p.4.

١٠. يشير الفقر المطلق إلى عدم القدرة على تلبية الاحتياجات الأساس مثل المأكل والسكن والملبس بينما يشير الفقر المدقّع إلى عدم القدرة على الحصول على الغذاء الكافي لحفظ الحياة ويقاس بعدد السعرات أو بحد دولار أمريكي واحد يومياً. أنظر في هذا الصدد:

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>

التي يواجهها أكثر من ٢ مليار إنسان في العالم. وفي ظل غياب توجه سياسي من ذلك القبيل يغدو التفكير في خيارات مبدعة أمراً لا مناص منه لمواجهة المتطلبات الهائلة لتقديم حماية في الحدود الدنيا للطبقات الشعبية تضمن المأوى والغذاء وخدمات الصحة الأساس إضافة إلى التعليم.

يعتقد البعض أن شراكة بين القطاع الخاص والحكومي إضافة إلى منظمات المجتمع المدني هي الجواب. ولكن القطاع الخاص يقوم فيما يبدو باستقطاب الفئات والشرائح المنتمية للطبقة الوسطى بينما يترك للحكومة الفئات الأفقر التي لا تقدر مبدئياً على المساهمة بالكثير في برامج الضمان والحماية بأنواعها المختلفة. من هنا فإن تبني الدولة للفكرة عبر تمويلها من تحصيلات الضرائب على الطريقة السويدية قد يكون هو المخرج الأقرب إلى مواجهة المعضلة بحجمها الهائل في دول الجنوب الفقيرة. غير أننا لغايات هذه الدراسة لن نكتفي بوصف الدواء الأكثر ملائمة للمرض وإنما سنحاول التفكير في استخدام الدواء الممكن توفيره في ظل عدم رغبة الدولة في تبني مشاريع قد لا تتناسب مع مصالح الشرائح التي توجهها أو قد تعجز عن تطبيقها بسبب معارضة النخب المالية والاقتصادية التي قد تكون مطالبة بتحمل القسط الأوفر من التكاليف. وقد لاحظنا في السنوات الأخيرة كيف تراجع رئيس الدولة الأكبر في العالم ونعني بالطبع الولايات المتحدة عن الكلمة المفتاح في حملته الانتخابية للولاية الأولى ألا وهي التأمين الصحي الشامل بسبب المعارضة الواسعة من قبل أساطين المال والأعمال، وهو ما يعني أن بدائل شعبية يجب أن تولد لتسد حاجات القطاعات المعتمدة حتى في بلد غني مثل الولايات المتحدة، ناهيك عن بلد يعيش تحت الاحتلال ولا يتمتع بالثروات الطبيعية أو غيرها مثلما هو الحال في فلسطين.

يبدو أن الدولة والسوق يؤديان الدور الأكبر في موضوع الضمان في الدول الغنية (المتقدمة)، بينما تقوم العائلة والحي والمنظمات المجتمعية بدور رئيس في الدول «النامية».<sup>(١١)</sup> ومن منظور مؤسساتي يبدو أن الدولة تعتمد من حيث الحافز على القوانين المعززة بجهاز الإكراه، بينما يعتمد السوق على الضغط الاقتصادي، ومنظمات المجتمع المدني على المصالح والتضامن الاجتماعي، بينما العائلي يعتمد على القيم والمعايير الاجتماعية.<sup>(١٢)</sup> ولكن الموارد التي تجبها الدول يجب أن يرافقها الكثير من الحيطة. ذلك أن الأموال المتحصلة من أجل الحماية الاجتماعية قد لا تتأتى فعلياً بالطريقة المعلن عنها رسمياً. فمثلاً إذا كان رأس المال مضطراً إلى الإسهام في أموال الحماية فإنه قد يعوضها برفع فاتورة تكاليف الاستهلاك على السلع المنتجة أو المستهلكة، وقد يعني ذلك أن دفع مستحقات الفاتورة قد يلقي في النهاية على كاهل الجهة الأفقر. ولذلك فإن تدخل الدولة عبر نظام ضرائب تصاعدي ترتبط بالدخل قد يكون أحد الضمانات لكي يكون هناك عدالة في حشد الأموال اللازمة للحماية. هناك بالطبع تعقيدات لا داعي للخوض فيها. ولكن من المفيد أن نذكر باقتضاب أن من الواضح أن تلقي الفئات المعوزة للمساعدات يسهم في تحريك عجلة الاستهلاك الشعبي مما يسهم بدوره في تحريك عجلة الإنتاج والدورة الاقتصادية

11. Ibid. p.5.

12. Ibid. p.8.



كلها. وبهذا المعنى فإن جزءاً لا يستهان به من الأموال المقتطعة من الشرائح العليا لخدمة برامج الحماية إنما تعود في سياق الدورة إلى أبناء هذه الشرائح بالذات. وهناك أمثلة تدلل بقوة على ذلك المعنى من قبيل المساعدات العينية من الأغذية التي تقدم للنساء والأطفال في الولايات المتحدة تحت عنوان (WiC= women Infant and kids) والذي يقوم بتوزيع الحصص الغذائية على مستحقيها عبر شهادات يتم صرفها من محلات البقالة وهو ما يعني أن جزءاً من المساعدة الموجهة للمستحقين تذهب للوسطاء والتجار بأنواعهم إضافة إلى الرأسمالي الصناعي أو الزراعي.

ويبدو بحسب المعطيات البحثية<sup>(13)</sup> أن العالم الفقير يوجد فيه ضمان للعمال والموظفين في المدينة، أما في الريف، فإن المزارعين غالباً لا يتلقون أية خدمات من هذا القبيل. غير أن ذلك يجب أن لا يجعلنا نغفل عن واقعة أن التغطية الحكومية هي في كل الأحوال تغطية محدودة ولا ترقى إلى مستوى الحماية الاجتماعية أبداً.

تلاحظ الدراسات<sup>(14)</sup> أن المنظمات الأهلية والمنظمات غير الربحية قادرة على تقديم خدمات صحية عالية الجودة وبتكلفة محدودة للفئات الفقيرة. ويبدو أن ذلك قد يكون الحل في مواجهة فكرة مفادها أن الدولة الليبرالية هي الأفضل. ولكن المنظمات المقصودة يجب أن تكون منظمات مجتمعية أصيلة ولدت في السياق المحلي بدوافع وطاقات لا علاقة لها بأي تحفيز خارجي، وليس هناك صعوبة في اكتشاف أن منظمات تولد بوصفها مؤسسات تبحث عن التمويل لن يكون لها هدف يسمو على إرضاء الجهات الممولة بغرض الحصول منها على المنح المالية. وهذا يعني أن خطتها الاجتماعية إن جاز هذا التعبير غائبة. وربما تقدم وصفاً لغوياً جذاباً للرؤية والرسالة التي تقود خطأها دون أن يكون ذلك أكثر من خطاب شكلي لإرضاء الممول وخلق الانطباع الإيجابي في مستوى الاستهلاك الإعلامي المحلي. أما مهمة بصعوبة البحث عن بدائل مجتمعية وطنية وشعبية للضمان الاجتماعي الذي يعيى الدولة الفقيرة تحمل أعبائه، فإن من نافلة القول أنها لا تقدر عليه ولا تفكر فيه على السواء.

في العالم الثالث لا بد من القول إن أفكار الحماية الاجتماعية قد تم استيرادها بأشكال مختلفة في سياق وصفات البنك الدولي. وهي وصفات تتناقض مع دور الدولة القوي في الاقتصاد، وتقتصر بالطبع خطة لتهدئة التوترات الاجتماعية. ومن هنا فإنها تطالب من يضطر إلى التعاطي مع البنك بالخصخصة وتحرير الأسواق وتحلي الدولة عن دعم السلع من أجل تعزيز الميزانية وخفض المديونية وتوفير العملة الصعبة. وفي الوقت نفسه تطالب بشكل من أشكال الرعاية الدنيا للفقراء والمعوزين. غني عن القول إن من يقف وراء البنك الدولي هو أصلاً الولايات المتحدة التي تشكل مهد مصطلح الحماية الاجتماعية. وهي دولة لا تعدم وجود المشردين في الشوارع، وتفشل حتى اللحظة في توفير التأمين الصحي لغالبية

13. Ibid. p.9.

14. Ibid. Cf. p.11.

مواطنيها. وعلى الرغم من أن الرئيس أوباما قد انتخب على قاعدة تأمين الضمان الصحي إلا أنه لم ينجح في الالتزام بوعده. وقد يخطر ببال المرء أن جزءاً غير يسير من الدعم يذهب إلى الوقود الذي قد لا يستفيد منه الفقراء مباشرة. ولكن الوقود سلعة مهمة للجميع بمن فيهم الفقراء. إذ أن الجميع يدفعون ثمن تكلفته في الإضاءة والتدفئة من بين أمور أخرى. كما أن انخفاض تكلفته يؤدي إلى انخفاض تكلفة السلع المختلفة ووصولها بأسعار معقولة إلى الجمهور.

في النظام الرأسمالي تقع تكاليف تمويل نفقات الحماية الاجتماعية على ثلاث جهات هي: خزينة الدولة، والضرائب على أصحاب الأعمال، وكذلك الضرائب على الموظفين والعمال التي تسمى بشكل ملطف «المساهمات» على الرغم من أنها ضرائب لا تختلف في جوهرها عن مساهمة رأس المال. وهذا في واقع الحال يحمل الكثير من أصحاب الدخل المحدود أعباء ترهق كاهلهم وتقتطع من دخلهم المتواضع، وتأتي على حساب قدرتهم على التمتع بأدنى حدود الرفاه. ولكن هذه الصفات الليبرالية بخيرها وشرها قد لا تكون مؤهلة للتماشي مع الواقع الفلسطيني مهما حاولنا تضبيبها وتعديلها، فلسطين في وضعها الراهن أرض وشعب ونظام سياسي بالغ التعقيد، فقيرة بشكل مطلق إلى الموارد المختلفة، وفاقدة بشكل تام للقدرة على التحرك باستقلال عن العوامل الخارجية من قبيل الاحتلال – الذي يخترق مظاهر الحياة إلى حد يصعب معها أن نفكر فيه بوصفه عاملاً خارجياً – أو المولدين الغربيين المختلفين. هذه الأفكار بعض مما سنحاول تفحصه فيما يلي.

### ثالثاً: الحالة الفلسطينية

ليس صعباً على العين المتفحصة أن تلاحظ أن الحماية الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة لم تكن بمستوى ما تحقق في الدول العربية المجاورة. وذلك نتيجة متوقعة لتعرض فلسطين للاحتلال بشكل متكرر أعاق تطورها المجتمعي في المضامير المختلفة. ولذلك فإن ما كان سائداً في فلسطين لحظة تشكل السلطة الفلسطينية هو شبكات من الحماية الاجتماعية الأقرب للنمط التقليدي القائم على مبدأ الإحسان والعطف على الفئات المهمشة والفقيرة ومن هم بحاجة للمساعدة. وكان هناك مؤسسات وهيئات عدة تقوم بمهام الإغاثة وتقديم الصدقات، ومن ذلك إضافة إلى الأقارب المؤسسات الأهلية والتنظيمات والأحزاب السياسية. ولكن هذه الشبكات بقيت بطبيعة الحال دون مؤسسة وتسودها العفوية والارتجال. وقد ظلت هذه الشبكات فاعلة في المجتمع الفلسطيني حتى قدوم السلطة الفلسطينية وإنشاء وزارة الشؤون الاجتماعية في العام ١٩٩٤ دون أن يلغي وجود الوزارة المذكورة صاحبة الاختصاص الدور الذي تؤديه الشبكات التقليدية. ولكن هناك مسألة مهمة تتصل بالوضع في مناطق السلطة حالياً ففي الوقت الذي يعاني فيه الفلسطينيون من ويلات الاحتلال تخبرنا الأرقام أن السلطة تحتل المرتبة ما قبل الأخيرة في

الفصل الثاني: الرؤية النظرية ومراجعة الأدبيات

مستوى عدالة توزيع الدخل القومي بين الناس. وبحسب موقع جيني Gini، فإن معدل الرواتب العالية يصل إلى ما يقارب ٢٤ ضعف معدل الدخل القومي الفلسطيني.<sup>(١٥)</sup> وهو ما يشير إلى وضع في أساس الاقتصاد يقف سداً منيعاً في وجه الحماية الاجتماعية وإمكان تطبيقها.

في ظل وجود السلطة الفلسطينية على جزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة احتفظ واقع الحماية الاجتماعية بالكثير من خصائصه السابقة. فقد بقي نشاط الضمان الاجتماعي مشتتاً، ويفتقر إلى التكامل على الرغم من أهميته للواقع. ويرجع ذلك من بين عوامل متعددة إلى افتقار السلطة الفلسطينية إلى شبكة أمان فعالة، أو مبنية وفق توجهات سياسية واضحة. ومن الملاحظ أن نظام الحماية ما يزال أقرب إلى الارتجال، ويتعاطى مع التمويل المتوافر، والذي يشكل الجزء الخارجي عموده الفقري. وربما كان هناك غياب أو ضعف في القوانين والسياسات القائمة على الأرض يمكن أن نعده احد العوامل المساهمة في عدم تجاوز المجتمع الفلسطيني لعتبة شبكات الحماية التقليدية. ولذلك فلا بد هنا من القول بأنه في حال تمكن السلطة من تعزيز وجودها السياسي وأدائها الاقتصادي، فلا بد أن يترتب عليها مسؤولية تتصل بتشريع القوانين المختلفة التي تؤسس لنظام للحماية الاجتماعية يتكئ على قواعد دستورية وقانونية واضحة ومحددة. ولكن ذلك بالطبع لن يكون ممكناً بدون تحقيق حد معين من الاعتماد على الذات. أما بقاء المؤسسات جميعاً رازحة تحت رحمة التمويل بما فيها السلطة الوطنية ككل ووزاراتها كل على حدة، وأحياناً البرامج المحددة، إضافة إلى المنظمات الأهلية، فيعني أن أي بناء ينهض يكون مؤسساً على رمال متحركة.<sup>(١٦)</sup>

ويعزز التوجه المشار إليه آنفاً أن أدوات التضامن الاجتماعي التقليدي في فلسطين آخذة في التزعزع بحكم تراجع دور العائلة نتيجة ارتفاع دور السوق وشروط الحياة الاجتماعية في ظل الاحتلال إضافة إلى بناء السلطة وارتباط الناس في الأمم الأغلب بالوظيفة العمومية والاضطراد في تقلص القطاع الزراعي ونسبة مساهمته في الاقتصاد المحلي ونسبة الناس المعتمدين في حياتهم على الزراعة. كل ذلك يعني

١٥. أنظر في هذا الصدد:

<http://alray.ps/en/index.php?act=post&id2087=>

١٦. يشار في هذا السياق إلى أنه على الرغم من تراجع الدعم الدولي النسبي لتمويل مناطق السلطة في العام ٢٠٠٧ إلا أن السنوات التالية شهدت تمويلاً هائلاً يرقى إلى وضع السلطة في منزلة البلد الثالث المتلقي للمعونات على مستوى العالم على الرغم من صغر المساحة وعدد السكان ووصل حجمها إلى ٢,٤ بليون دولار. أنظر في هذا الصدد:

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/palestineopt>

كذلك كان د. فياض مطلع العام قد أوضح أن ميزانية السلطة السنوية تحتاج إلى ١,٤ بليوناً من المساعدات المباشرة. وذلك بالطبع يجب أن لا ينسبنا التدفقات المالية المختلفة التي تأتي إلى المنظمات الأهلية أو إلى مشاريع عينية من قبيل تعبيد الشوارع وما إليها. أنظر:

<http://www.middle-east-online.com/english/?id=57761>

مجتمعاً يكتسب «مزايا» الحداثة مع عيوب مضاعفة تميز ولادة الحداثة في دول الجنوب عامة.

من الممكن بسبب التحولات الحداثية المشار إليها التفكير في أن تقوم السلطة بدور مهم في برنامج الحماية الاجتماعية وكذلك القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. ولكن الأمر الأكثر أهمية هو أن نقدر أن استدامة برنامج حماية بالاستناد إلى تمويل دولي لا يمكن التنبؤ بمستقبله أبداً، هو أمر لا يتصف بالكثير من الحصافة، ولذلك فإن برامج السلطة والمنظمات غير الحكومية الممولة من الخارج يجب أن يفكر فيها بوصفها برامج إغاثية عابرة أو مؤقتة ما دام قرار وجودها والموارد التي تعتمد عليها مرهونة بجهة ما لا تعيش على الأرض الفلسطينية ولا تستند إلى الموارد المتاحة محلياً (ولا حتى عربياً).

والواقع أن السلطة الفلسطينية لا تفكر إلى الطموح المتصل بتقديم خدمات مميزة في مضمار الحماية الاجتماعية. ونلاحظ في مستوى الخطاب لإرسمي انسجام استراتيجية وزارة الشؤون الاجتماعية مع رؤية للحماية الاجتماعية لا تتف عند المحافظة على مكاسب المواطنين الذين يتمتعون بمستوى طيب من الحياة، وإنما تتخطاها إلى مكافحة البؤس الذي تحياه الشرائح ذات الحظوظ السيئة. وبهذا المعنى وفي السياق المقصود تأتي استراتيجية عمل الوزارة لتركز على أمرين جوهريين: الأول هو برنامج مكافحة الفقر، والثاني برنامج الخدمات والمساعدات للفئات المهمشة. ومثلما نلاحظ فإن الأمرين لا ينفصلان، بل يتكاملان، وبهذا تأتي في البند الأول خدمات من قبيل الأمن الغذائي وتقديم الخدمات الأساس والتمكين. وفي البند الثاني نجد خدمات من قبيل رعاية المسنين وذوي الحاجات الخاصة والأطفال.<sup>(٧)</sup> لكن استراتيجية الوزارة لا تتوقف عند ذلك بل تتجه نحو تعزيز وتوسيع الضمان الاجتماعي على أمل أن يشمل الجميع في المجتمع عبر برنامج وطني للحماية الاجتماعية تشارك فيه جهات متعددة. غير أن كتيب استراتيجية عمل الوزارة يحتوي بذوراً تحتاج إلى تطوير، وبهذا المعنى فإن الوزارة ما تزال بعيدة عن أية أفكار تطبيقية تتعلق بالضمان الاجتماعي وتعميمه، وإن تكن تشير بشكل أولي إلى دراسة صادرة عن مواطن تتصل بهذا الموضوع، ويبدو أنها تشكل ورقة نظرية تستأنس بها من أجل صياغة إستراتيجية وخطة تفصيلية من أجل بناء نظام شامل للحماية الاجتماعية في فلسطين.

ولكن الواقع القائم يعاند الاستراتيجية في أكثر من جانب، ومنذ اللحظة الأولى للتفكير في الأمر يواجه المرء صعوبات هائلة تتعلق بعدم وجود سيطرة فعلية على الموارد من قبل السلطة الفلسطينية. كما أننا لا نظن أن توجهات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة تتبنى فلسفة ترتبط بمفهوم الحماية الاجتماعية. فواقع الحال أنها تنادي علناً بدولة ليبرالية ترى إلى السوق منظماً قديراً للاقتصاد. وانطلاقاً من هذا

17. Ibid. Cf. P. 18.

\* تعني كلمة البؤس حالة من الفقر الشديد التي تشبه الفقر المدقع ولكنها قد لا تعني العجز عن الحصول على الغذاء بالذات، وقد شهدت لقاءات بيسان مع الفئات المستفيدة حضور سيدات من هذه الفئة وفي لقاء حضره موظفون من وزارة العمل ووزارة الشؤون الاجتماعية وقد كان لكلامهن وقع شديد على أحد الموظفين الذي وعد بمتابعة الموضوع شخصياً. ويقابل الكلمة بالإنجليزية كلمة pauperism

الفهم النظري يغدو دور السلطة مقتصرًا على وضع القوانين لحماية حقوق الأفراد ومنعهم من الاعتداء أحدهم على الآخر. ومن هنا بدأ يسود مناطق الضفة والقطاع لغط واسع يرتبط بالنزاهة وحكم القانون ومكافحة الفساد وما إلى ذلك من مصطلحات تؤكد على إنشاء سوق موثوقة تخضع لحكم القانون. وأياً ما كانت درجة واقعية هذه الزوبعة وقابليتها للتطبيق، فإن المهم هو أن بيت القصيد من ذلك كله هو تحرير السوق وتركه ينظم الاقتصاد بمفرده والنأي بالدولة عن القيام بأي دور على صعيد إعادة توزيع الكعكة الاقتصادية على الطريقة الكينزية<sup>(١٨)</sup> أو ضمن تصورات أنظمة الاشتراكية الديمقراطية. هكذا إذًا يبدو أن السلطة لن تقوم بالكثير في مضمار الحماية الاجتماعية. وهو أمر لا نستنتجه مما ذكرناه أعلاه عن موقع فلسطين في تصنيف «جيني» بل وإن وزيرة الشؤون الاجتماعية (وقت إجراء البحث) قد أكدت هذه الفكرة بالقول إن برنامج وزارتها للضمان الاجتماعي برنامج نصالي يهدف إلى الضغط على الحكومة، بمعنى أن ما تراه الوزيرة ووزارتها لا يمثل نهج الحكومة وإنما هو تصور نظري يحتاج إلى الكفاح من أجل إقناع الحكومة بتبنيه.<sup>(١٩)</sup> غني عن البيان أن نوايا وزارة الشؤون الاجتماعية لا تكفي لدفع الحكومة إلى تغيير توجهاتها. وذلك لأن الحكومة - حكومة د. فياض وقت إجراء الدراسة - كانت تصدر عن فلسفة راسخة قادها خبير في الاقتصاد والسياسة وليس في صدد تجريب اتجاهات فلسفية أخرى. بل لعنا لا نفشي سرًا إذ نقول إن الأمر يستند إلى القانون الأساس المعدل لعام ٢٠٠٣ الذي تنص مادته الواحدة والعشرون على: «يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر». وهو ما يعني الكثير من الكف ليد الدولة عن التدخل في الاقتصاد.

يأتي بالطبع عنصر آخر في سياق الضمان الاجتماعي الفلسطيني وذلك يرتبط بمساهمة القطاع الخاص في صندوق ضمان اجتماعي شامل. وهنا فإن الطريقة الأكثر نجاعة لتحقيق ذلك إنما تتلخص في أن تقوم السلطة بما يجب من اقتطاعات ضريبية إلزامية لمصلحة ذلك الصندوق. ومرة أخرى نرجح أن ذلك لا يمكن تحقيقه إلا بتغيير فلسفة السلطة الاقتصادية والسياسية وهو ما لا نراه قريباً ولا في متناول اليد. ثم تأتي فكرة مساهمة المنظمات غير الحكومية التي يعي القاصي والداني أنها تعيش على التمويل الأجنبي الذي يحدد بدرجة أو بأخرى مقدار قوتها المالية وقابليتها للحياة والبرامج التي يجب أن تستثمر المنح المالية فيها.<sup>(٢٠)</sup> وهكذا لا يعود هناك الكثير من الموارد اللازمة لكي يتم تأسيس الصندوق. من هنا فإننا نخشى أن رؤية بديلة لتلك المطورة من قبل مواطن هي ما يجب التفكير فيه على الرغم من إدراكنا أن الوزارة تجد عناصر إيجابية كثيرة في هذه الخطة. وعلى الرغم من جمال الطروحات التي

١٨. أنظر عرضاً مبسوراً لأفكار كينز حول الاقتصاد الرأسمالي الخاضع لتدخل الدولة القوي: <http://www.maynardkeynes.org/maynard-keynes-economics.html>

١٩. استراتيجية عمل وزارة الشؤون الاجتماعية، ٢٠١١.

٢٠. قدرت قيمة المساعدات المقدمة للفلسطينيين في المستوى الرسمي وغيره منذ أوسلوب ب ١٥ مليار دولار توازي ضعف الناتج الفلسطيني للفترة ذاتها. وهو ما يشير إلى اعتماد هائل على المساعدات الخارجية يجعل الإسهام المحلي ثلث «الناتج القومي» لا غير. أنظر في هذا الصدد:

le more, international assistance to the palestinians after oslo. london: routledge. 2008. 179

تزخر بها الدراسة واقتربها بالفعل من شروط واقع الدول الفقيرة إلا أن وضع فلسطين يختلف عن الدول جميعاً بحكم خصوصية اقتصادية وسياسية تجعل فلسطين في حالة اعتماد شبه كامل على الخارج في النواحي المختلفة. وهكذا يغدو تمويل برنامج الضمان أو غيره متكئاً تماماً على استمرار التمويل، وكذلك رغبة الممول في رؤية أمواله مستثمرة في برنامج الضمان وليس في برامج بناء القدرات أو التثقيف أو الإغاثة المباشرة أو تطوير البنية التحتية، أو الحوكمة أو الثقافة الديمقراطية. هذا غيض من فيض فيما يخص ما يمكن وما لا يمكن في السياق السياسي / الاقتصادي الفلسطيني.

يشكل الفهم النظري للفرد والمجتمع والدولة أساساً لتقديم التصور الملائم للضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية لأي بلد. ومن هنا فإن المرتكزات النظرية هي المحدد الأول لتصورنا لما يجب عليه الحال في فلسطين. ولكن ذلك بالطبع لا يمكن أن ينفصل عن الإمكانيات الواقعية لتصور الفكرة. وهنا فإننا نزن بداية أن دولة الرفاه الملتزمة بحقوق مواطنيها الاجتماعية وأمنهم تجاه المخاطر المختلفة بما فيها الكوارث الطبيعية إضافة إلى إخراج الجميع من دائرة الفقر والاحتياج هي النموذج الأصوب المنطلق من أساس أن الإنسان هو القيمة الأولى في الوجود الاجتماعي مثلما أوضح فكر الحداثة. وهذا يعني أنه لا يجوز أن يترك مصير الإنسان في يد المجهول أو القدر أو قوى السوق العمياء. ليس المقصود في توجيهنا هذا أن نقوم ببناء نظام يحمي أمن الشرائح التي تتمتع بمستوى طيب فحسب، وإنما المقصود النهوض بالمجتمع كله، وفي الوقت نفسه العمل على بناء أدوات الحماية اللازمة. لذلك نرى أن الدولة الليبرالية لا تستطيع القيام بهذه المهمات مهما بلغت مواردها ومهما ارتقى دخلها القومي. الدولة التي تترك السوق يضبط نفسه، ولا تقوم بإعادة التوزيع لمصلحة الفئات الأقل حظاً في لعبة الليانصيب الاقتصادي للسوق، سوف تنتج دون شك فئات معدمة لا يستهان بأعدادها حتى عندما تكون هذه الدولة غنية جداً مثلما هو حال الولايات المتحدة.

ما هو المتوقع في فلسطين عندما يكون النموذج الليبرالي هو الموجه النظري لسياسات الحكومة، والموارد شحيحة، والقطاع الخاص في مجمله ضعيف وخائف؟ من الواضح أن الطموح الواقعي لن يتجاوز عمليات إغاثة تحاول امتصاص نقمة الجمهور العريض الفقير، ولا ترقى إلى مستوى علاج الفقر المتفشى ناهيك عن تقديم خدمات اجتماعية صحية وتعليمية ذات مستوى محترم. ولا ينفعنا في شيء وضع رؤوسنا في الرمال وتجاهل الوقائع القائمة على الأرض والمتمثلة في عجز مؤسسات عامة كثيرة من قبيل السلطة وبعض الجامعات عن الالتزام برواتب موظفيها ناهيك عن توفير الحياة الكريمة للفئات التي تعاني من البطالة التي تصل في فلسطين (بمعنى غزّة والضفة) إلى مستويات تتجاوز المستويات المعقولة في الاقتصاد الرأسمالي، وتضع الاقتصاد في خانة الأزمة الخانقة ولنتذكر فقط أن البطالة كانت أيام الكساد الكبير في الثلاثينيات من القرن العشرين في حدود ٢٥٪ بينما تبلغ أكثر من هذا الرقم بكثير في غزّة إذ وصلت إجمالاً وبحسب أرقام الإحصاء الفلسطيني إلى ٣١٪ من حجم القوى العاملة في الربع الأول من العام الحالي ووصلت في الضفة إلى ٢٠٪. وهناك مؤشر خطير يتصل بارتفاع نسب البطالة في

أوساط الفئات الشابة إذ تصل إلى ٤١٪ في الفئة العمرية ٢٠-٢٤.<sup>(٢١)</sup> ومن المعروف أن النسب ترتفع أكثر من ذلك أيام الحصار والاجتياح وما إليها. لسنا في وارد تأجيل الحياة إلى ما بعد إنجاز مخرج سياسي للقضية الفلسطينية كلها، فذلك غير ممكن ولا نعتقد أن الإجابة على كل مشكلة يجب أن تكون انتظروا حتى نتهي موضوع الاحتلال، خصوصاً أن السلطة الفلسطينية تقول إنها تقوم بمهام الدولة الفلسطينية بالفعل. ومن هذا المنطلق لا بد من مطالبة السلطة بما تطالب به الحكومات في الدولة المستقلة ذات السيادة إلا إذا تنازلت السلطة بنفسها عن الصلاحيات والواجبات التي تقتربها لنفسها.

في سياق هذا الإدراك تأتي هذه الورقة لتناقش الإمكانيات المتاحة والمختيلة لإنشاء مؤسسات قادرة على توفير الحد الأدنى من الحماية والضمان الاجتماعيين. وهو ما تقترح فيه الأدبيات المحلية (من قبيل دراسة مواطن) شراكة من نوع ما بين السلطة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الأجنبية، والتي يأتي معظمها من أوروبا وأمريكا الشمالية. ويبدو لنا أن مثل هذا التوجه يستلزم أن تعي السلطة الفلسطينية أن التخلي عن تضبيب السوق وتوجيه السيرورة الاجتماعية / الاقتصادية لمصلحة الفئات الأقل حظاً لا يمكن أن يقود إلى شيء يفي باحتياجات الحماية. ومن الملاحظ أن وزارة الشؤون الاجتماعية لحظة إعداد الدراسة كانت تتجه في المستوى النظري المنعكس في الأدبيات الصادرة عنها أو تحت رعايتها إلى تبني مواقف في صف تدخل السلطة في السوق والحياة الاجتماعيين. لكن ذلك لم يكن متوافقاً مع اتجاه الوزارة التي يقودها الدكتور فياض، وهكذا فإن هناك مسافة بين ما هو مطروح من قبل الأشخاص العاملين في وزارة الشؤون الاجتماعية وبين الوزارة ككل.

لا بد أن نتوقف مطولاً عند صعوبة فلسطينية خاصة جداً تنجم عن عمق مساهمة الخارج في النشاط الفلسطيني التنموي عامة ونشاط الحماية الاجتماعية على وجه الخصوص. وليس خافياً أن الفكرة المرتبطة بالحماية الاجتماعية تتلقى رعاية واسعة من المنظمات الدولية التنموية من قبيل الوكالتين الأمريكية والبريطانية للتنمية والبنك الدولي ووكالة الأمم المتحدة للتنمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة العمل الدولية.<sup>(٢٢)</sup> وفي هذا السياق من المفيد التذكير بما قاله التنموي المصري د. محمد عاطف كشك: «هناك ما يشبه الاتفاق الضمني على أن محاربة الفقر يجب أن تستمر في نطاق الكلام المتضمن في أحاديث منمقة وتقارير هامة واتفاقيات دولية ومؤتمرات كبرى. وربما كان المقصود بكثرة الكلام التغطية على الأفعال التي تصنع وتكرس الفقر والمثير للدهشة أن الفئة المسيطرة والمهيمنة تطالب الفقراء البائسين اليائسين بضرورة تحمل أعباء المحافظة على الموارد للأجيال القادمة فيما تدعو إليه

٢١. أنظر في هذا الصدد:

<http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID&512=lang=en&ItemID&790=mid3=&172wversion=Staging>

٢٢. أنظر في هذا الصدد: [www.lacs.ps/article.aspx?id=24](http://www.lacs.ps/article.aspx?id=24)

من تنمية مستدامة».<sup>(٢٣)</sup> ومن ناحية أخرى، فإن الأدبيات المختلفة الصادرة عن هذه الوكالات واعية تماماً أن السلطة الفلسطينية عاجزة مالياً عن توفير التحويلات النقدية لدعم الفئات الشديدة الفقر<sup>(٢٤)</sup>. أما ما تغفله الأدبيات فهو ارتباط المشروع جوهرياً بالجهات المانحة المختلفة، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر أن الدراسات النظرية والميدانية وتحديد الأسس المفهومية إنما يقوم بها معظم الوقت البحث الممول من جهات مانحة مختلفة. وهكذا يغدو من غير العسير الاستنتاج أن العملية برمتها يتم توجيهها من قبل عقول ليست فلسطينية، وهو ما يجعل المرء متشككاً على أقل تقدير في وجود الكادر الفلسطيني في صلب العملية بدلا من أن يكون منفذاً لرؤية وممارسة تم تصميمها في صلبها من قبل خبراء خارجيين كانوا ينطلقون في الأعم الأغلب من أساس نظري معين، وكان لهم اتجاهات سياسية ما قد تتفق أو لا تتفق مع الأجندة الفلسطينية.<sup>(٢٥)</sup> وليس خافياً معاناة السلطة المستمرة مع التمويل الخارجي الذي يفتح حيناً وينغلق أحياناً كلما افترقت طريق السلطة الفلسطينية وتنافرت مع اتجاهات التمويل. ونود التأكيد هنا أننا لا نهدف في هذا السياق إلى التشكيك في دوافع الممول الغربي، لأن ذلك أمر بين بذاته، لكننا نريد القيام بتوصيف اغتراب الفلسطيني عن العملية وبالتالي عجزه عن متابعة المشروع من النواحي المختلفة في حال انكفاء الجهات الخارجية عن متابعة الموضوع في مستوياته المختلفة. من هنا يغدو القول في الاستدامة وما أشبهه من كلام غير مبني على أسس حقيقية وإنما هو جزء من خطاب يتم إنتاجه في سياق اللحظة التاريخية بكل مضامينها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

انطلاقاً من السابق كله نقترح بشكل أولي تماماً وعلى الرغم من قناعتنا بصعوبات التطبيق الجمة أن مؤشرات الواقع الفلسطيني تقتضي القول بأننا نتوقع أن الشكل الأنسب لفلسطين هو الحماية المرتكزة على الداخل الفلسطيني: شعبياً، وعشائرياً، وضمن المجتمعات المحلية، ومنظمات تجد أساسها الوجودي والإداري في الأحزاب السياسية التي يمكن أن تؤدي بالفعل أدواراً واسعة في هذا المضمار في فلسطين ومناطق أخرى مجاورة من قبيل ما يقدمه حزب الله من خدمات اجتماعية وصلت إلى مستوى

٢٣. مقابلة أجراها الباحث مع وزيرة الشؤون الاجتماعية ماجدة المصري بتاريخ ١٧/٣/٢٠١٣).

ورقة بحثية للدكتور محمد عاطف كشك، بعنوان: «التنمية المستدامة وهم أم إمكانية قابلة للتحقيق؟!»، قدمها في ندوة المنظمات العربية غير الحكومية حول «الاستخدامات المستدامة للأراضي الزراعية»، والمنعقدة بتونس في الفترة ما بين ٣ - ٩ أيلول ص٧.

٢٤. (انظر إعادة تشكيل التحويلات النقدية، جزء ٢، ص ٤٨-٥٠).

٢٥. على سبيل المثال لا الحصر تصدر وزيرة المصري وثيقة التحويلات النقدية بشكر للبنك الدولي والاتحاد الأوروبي على الدعم والمتابعة طوال مسيرة إعداد الاستراتيجية. وهو ما نفسه بتدخل أكبر من الدعم المالي. وقد أعلن الاتحاد الأوروبي أنه يساعد وزارة الشؤون أو يتشارك معها بتقديم الدعم المالي والفني من أجل أن تضع خطة للحماية الاجتماعية وهو تعاون بدأ منذ العام ٢٠١٠. أنظر:

<http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID&512=lang=en&ItemID&790=mid3=&172wverson=Staging>.



إعادة إعمار بيروت بعد حرب تموز ٢٠٠٦. وهناك بالطبع تجربة حماس ومن قبلهم الإخوان المسلمين في بلاد عربية مختلفة بما في ذلك فلسطين التي تستحق أن تدرس ويستفاد منها في البحث في بدائل للتمويل الأجنبي. وهناك التعاونيات وما إليها، ولكن لا بد بالطبع من التفكير في المزيد من هذه المنظمات التي يزداد تأثيرها وإمكان استمرارها بتعمق إبداعها للطرق الكفيلة بانخراط أعداد كبيرة من الناس في برامجها. ولا بد من التنويه هنا بأن الإمكانات الفلسطينية المختلفة، على الأقل في الواقع المنظور، تظل عاجزة عن الوفاء بالالتزامات المالية المختلفة التي يحتاجها البناء الفلسطيني في المناحي المختلفة، ولكن ذلك يجب أن يكون دافعاً للتفكير في التنمية المتجهة للداخل، وكذلك في العمل على استبدال التمويل العربي بالتمويل الأجنبي مهما بدا ذلك الأمر صعباً في اللحظة التاريخية الراهنة.



## الفصل الثالث:

### قراءة في معطيات الميدان



يتمحور الجزء التالي من الدراسة حول عمل وصفي بشكل أساس يستعرض الأوضاع القائمة وانعكاسها في وعي من يقدم الخدمة ومن يتلقاها، ويبدو جزء جوهري من عمل هذه الورقة مقارنة فهم الوزارة للعملية ولدورها بما يتم إنجازه على الأرض، وكذلك مقارنة معطيات الوزارة ووجهات نظرها بمعطيات متلقي الخدمات ووجهة نظرهم فيها.

## قراءة في معطيات المقابلات المعمقة

### ٣،١ فلسفة الوزارة تجاه موضوع الحماية

يبدو بحسب المقابلات مع مسؤولي الوزارة أن وزارة الشؤون الاجتماعية تطمح إلى أن يكون ما تقدمه مدخلاً لمشروع متكامل للحماية الاجتماعية بغرض أن يكون لبنة أساس في بناء حياة مستقرة وكريمة وأمنة للمواطن الفلسطيني تحميه من تقلبات الزمان والطبيعة والتاريخ / الاقتصاد والسوق. ولذلك فقد تحدثت الوزيرة المصري عن طموح مستقبلي فحواه أن تكون الوزارة أقرب ما يمكن إلى وزارة رفاه وطني. ولكنها أوضحت أن هذا التطلع لا يتفق مع الإمكانيات الواقعية لوزارة الشؤون الاجتماعية، بل الحكومة الفلسطينية كلها، بالنظر إلى الأوضاع الاقتصادية القائمة والمتصلة بسياق سياسي يفتقر إلى الاستقلال والسيطرة على الموارد الوطنية بأشكالها المختلفة، وارتها الميزانية للمساعدات الخارجية المتأثرة - كما أوضحت التجربة الواقعية - بالواقع السياسي الفلسطيني، ومدى تناغمه مع التوجه السياسي (وحتى الاقتصادي) للممولين.

وعلى الرغم من إدراك الوزيرة العميق لل صعوبات التي تواجه عمل الحكومة عامة، ووزارة الشؤون الاجتماعية خاصة، إلا أنها ترى أن هناك إنجازات واضحة للوزارة في تقديم الحد الأدنى للمواطنين الفلسطينيين الفقراء على طريق الضمان الاجتماعي الكامل الهادف إلى حياة كريمة انطلاقاً من حق المواطن على الدولة والمجتمع. وهي في ذلك تقلب الاتجاه السائد منذ زمن طويل والذي يرى أن المقصود هو إغاثة الفئات المحتاجة أو مساعدتها. وموقف الوزيرة من هذه الناحية واضح تماماً في وعيه للفارق بين المساعدات، وأعمال الإغاثة، والبر والإحسان من ناحية، وحقوق المواطنين الناجمة عن كونهم نوات حقوقية من ناحية أخرى. في هذه الحالة يجب أن تقدم المساندة المجتمعية ومساندة الدولة بوصفها حقاً للفرد على الدولة والمجتمع مثلما أن من واجبه أن يقدم لمجتمعه ووطنه عندما يكون في وضع يتيح له ذلك. وهذه النظرة بالطبع هي نظرة مستقاة نظرياً من الافتراض الذي يرى أن ما يتعرض له الفرد هو نتاج الفعل الاجتماعي السياسي الاقتصادي ضمن السيرورة الاجتماعية الكلية، وليس قضاء وقدر أو خطأ في سلوك الفرد.

في سياق هذا كله أكدت الوزيرة أن هناك استراتيجية واضحة فيما يخص الأهداف الرئيسية والفرعية لدى الوزارة، وأن الاستراتيجية تتمتع بمصادقة حكومة الدكتور سلام فياض (السابقة). ومن حيث طبيعة المهمات والواجبات التي تحدد وتبين الفئات المستهدفة من قبل الوزارة بينت الوزيرة أن هناك حالات تحتاج الحماية تأتي من فئات كان من الممكن أن تكون ضمن اختصاص الوزارة مثل الأسرى، ولكنها تخرج من دائرة عملها بسبب وجود أجسام حكومية متخصصة في تقديم الخدمات لهم، وفي الحالة التي يشير إليها المثال فإن هناك بالطبع وزارة شؤون الأسرى ونادي الأسير. أما الوزارة فمعنية بالفئات المهمشة التي هي مسؤوليتها المباشرة.

بالنسبة للرؤية التي توجه عمل الوزارة فهي مثلما قلنا أعلاه ضمان حق الإنسان الفلسطيني في العيش الكريم، وحماية للفقراء والمسنين والأسر الفقيرة بدون أي ادعاءات مبالغ فيها من قبيل التنمية المستدامة أو الرفاه، لأن ذلك بحسب الوزيرة المصري في حاجة إلى دولة مستقلة، ليست موجودة بعد. كانت الرسالة السابقة للشؤون تتحدث عن رفاه، ولكن وزارة الشؤون تراجعت عن ذلك الهدف المقترح للواقعية. ذلك أن المقصود بحسب الوزيرة هو الصمود (وإن كان ليس واضحاً بما فيه الكفاية ما هو المقصود بالصمود في سياق الخدمات الاجتماعية على وجه الدقة. هل المقصود الصمود بمعنى البقاء على قيد الحياة أم ماذا؟ فإذا كان الصمود إشارة إلى الثبات في فلسطين، فليس من الصعب أن ندرك أن مساعدة الوزارة لا تضمن ذلك، ومن المرجح إن لم نقل المؤكد أن أحداً لن يرفض فرصة لمغادرة بلده في ذلك الوضع).

وقد أشارت الوزيرة أيضاً إلى مأسسة العمل في سيرورة تقديم الخدمات المختلفة للفئات المحتاجة بحيث يصبح جزءاً من عمل مقعد لا يعتمد في بقائه على بقاء موظف أو وزير. وفي هذا السياق نسقت الحكومة مع مؤسسات المجتمع المدني، وأنشأت فريقاً وطنياً لمراجعة استراتيجية ١٤ / ١٦ يؤكد على تعميق الاستراتيجية القائمة واستمراريتها. وفي سياق تثبيت المنجزات وتحويلها إلى واقع مؤسس في الحكومة وعلى أرض الواقع نجد قرارات من مجلس الوزراء ترتبط بالنساء والأطفال والمعوقين.

## ٣،٢ استقلال التوجه الفلسطيني

بينت الوزيرة أن استراتيجية الحماية صيغت فلسطينياً بالمشاركة بين القطاع الخاص والحكومة والمجتمع المدني. وفي هذا السياق ردت بشكل حاسم فكرة أن الوثائق كتبت أولاً بالإنجليزية. ذلك أن وثائق الوزارة المتصلة بالحماية الاجتماعية والناظمة لرؤيتها وأدوارها وطريقتها في إيصال الخدمات وفي تحديد مستحقيها كلها منتجات فلسطينية صرفة. وأما الخبراء الأجانب من الاتحاد الأوروبي أو وكالة التنمية البريطانية أو البنك الدولي فقد استلهموا ما كتبه الفريق الفلسطيني وقاموا بصياغته النهائية. فدورهم إذن اقتصر على التشكيل الأدبي واللغوي. ويبدو لنا أن هذا كلام يمكن الاعتراض عليه بسهولة، ولا يخفى أن من هو قادر على إنتاج سياساته وخطه وأفكاره بنفسه لن يعدم السبل

ليحولها إلى نصوص مكتملة، ولا نظن أن «الخبراء» قد أتوا للقيام بدور لغوي، خصوصاً أن معلومات الوزارة تدل على أن الأساس كان عربياً، ومن هنا يعسر علينا تقدير الدور الذي أداه الخبراء الأجانب في بناء وثيقة «وضعت فلسطينياً بامتياز».

وفي حديثها عن النموذج النظري الذي يوجه تفكير الوزارة في برنامجها للحماية الاجتماعية قالت الوزيرة المصري إنه نموذج الحقوق، حقوق المواطنة: المرأة، والطفل، والمعاق، لأن الوزارة تفكر في المساواة والعدالة الاجتماعية، وتتطلع إلى نموذج ضمان اجتماعي شامل، بما يجسد التكامل بين الحكومة والقطاع الخاص والمواطن، ومن خلال صندوق مستقل إضافة إلى مساهمات المواطن. ويجب أن لا يكون ذلك مرهوناً للتمويل ولا غيره.

وقد وضعت الوزارة نموذجاً ينطلق من الواقع الفلسطيني، لأن مسؤولية الحكومة دعم مواطنيها في سياق تكامل الأدوار بين الوزارة ومؤسسات المجتمع المدني، وبذلك فإن الفريقين ملزمان بالمساهمة، لأنهما شاركا في وضع الخطط والأفكار. وتم تشكيل شبكات لفحص المستحقين وطرق مواجهة الاحتياجات، ويعد العام الحالي (٢٠١٣) عام استكمال شبكات الحماية ضمن تكامل الأدوار. وبناء عليه لا يجوز أن يوجد محتاج أو فقير دون أن يستدعي ذلك تدخل الوزارة. وقد قامت الوزارة بتجربة مبدئية لتأسيس شبكات الحماية الاجتماعية. وفي ضوء نجاحها سيتم عمل استكمالي لبناء تلك الشبكات.

### ٣،٣ هل تسد خدمات الوزارة الحاجة ولو في حدها الأدنى؟

انطلاقاً من مما سبق انبثق السؤال: هل يكفي مخصص مقداره ٢٥٠ شيكل في الشهر أو حتى ٥٠٠ شيكل للوفاء باحتياجات الأسرة الفقيرة؟ فردت الوزيرة بأن الأمر مرهون بالإمكانات: فالسلطة تساهم مالياً بالنصف وأوروبا ٤٦٪ والبنك الدولي ٤٪. والسلطة ملتزمة بالمخصصات حتى لو كانت في وضع مالي غير مريح. وقد تقرر تحديد الحد الأعلى بقيمة ١٨٠٠ شيكل كل ثلاثة شهور ورفع الحد الأدنى ليصل إلى ٧٥٠ شيكل. هناك أيضاً تأمين صحي وتخفيض للرسوم جامعية، وسلّة غذائية. ولكن السلّة الغذائية التي تشمل مجموعة من السلع تقتصر على المدن ويستثنى منها الريف والمخيمات.

أما من حيث مغزى المخصصات وعلاقتها بفكرة الضمان، فإنها بحسب الوزيرة مخصصات وليست رواتب، وإنما مساعدة للفئات المستحقة التي تتلقى بالتأكيد دخلاً آخر من مصادر أخرى (لم تحدد الوزيرة ماهية هذه المصادر كما سنجد أن معلومات الاستمارة المخصصة للمستفيدين تفيد بعكس ما ذهب إليه الوزيرة). هذه التقدّمات مجتمعة تسهم في التخفيف عن الناس وضمان حياة كريمة في حدودها الدنيا. وفي سبيل تحقيق هذه الغاية تبذل الوزارة وسعها في تقديم كل ما لديها من موارد لخدمة الفئات المهمشة والتخفيف عنها. ومن ذلك أنها قامت بترميم عدد من البيوت، ولكن ذلك بالطبع تم في حدود ضيقة وفي نطاق ما تسمح به الميزانية المتاحة. غير أن المجتمع المحلي ليس مطالاً دائماً على تفاصيل شاملة لما تقوم به الوزارة. ثم أن هناك أزمة مالية، والوزارة لا تستطيع أن تقدم للجميع كل ما يريدون،

هناك أولويات وحجم المشكلات أكبر من طاقات الوزارة ومواردها.

وبالنسبة لموظفي الوزارة ورؤيتهم لهذه النقطة الجوهرية فقد ذهب عدد منهم إلى أنه لا يمكن للمخصص المالي أن يخرج الناس من حالة الفقر إلى مستوى أعلى من خط الفقر.<sup>(٢٦)</sup> فهم يتلقون مساعدة تسهم في سد بعض الاحتياجات. المخصص نوع من المساهمة في مواجهة معاناة الفقراء. ولا يجوز أن ننسى أن الموازنة ضعيفة، وأن هناك سوء إدارة، وضعف سياسات، وضعفاً في التنسيق. وأحياناً يتوافر واحد من العناصر السابقة وتغيب بقيتها.<sup>(٢٧)</sup>

وقدر رأى موظف آخر أنه حتى من يأخذ مساعدة فهي لا تغطي كل احتياجاته، وربما تصل إلى ٥٠٪. (استعمل كلمة مساعدة). ثم ذكر أن الوزارة تتدخل في حالات الطوارئ مثلما حصل في ظروف الثلج، عندما قدمت دعماً غذائياً وأعطية وفرشات وذلك بالاعتماد على ما قدمه الهلال الأحمر الإماراتي الذي تبرع هذا العام بمبلغ ٣٠٠ ألف دولار.<sup>(٢٨)</sup>

إن البرنامج الأوسع لدى الوزارة هو التحويلات النقدية. ولكنه قد لا يكون كافياً إذا ما عرفنا الفقر الشديد بأنه الدخل دون الألفي شيكل.<sup>(٢٩)</sup> ولكن هذا يعني أن ثمانية أضعاف التحويل النقدي الشائع وهو ٢٥٠ شيكل لا تكفي لإخراج الناس من الفقر. ومن ناحية أخرى يبدو أن هناك ١٥٠ ألف أسرة بحاجة للمساعدة ولكن الموارد ليس كافية. وقد بين الموظف ذاته أن المشكلة مركبة لأن السلطة ذاتها تعتمد على المساعدات. وعلى الرغم من وجود العديد من البرامج والتدخلات، إلا أنه ما يزال هناك خمسون ألف أسرة على قائمة الانتظار. ثم أرفف أن هناك رؤية جريئة من جانب الحكومة.<sup>(٣٠)</sup> لكن الجملة غامضة ولا معنى لها في السياق.

وهناك اتفاق مع الوزيرة المصري في أن الخدمات تؤدي دوراً أكبر مما يبدو للوهلة الأولى في عيون من يتساءل عن قيمة ٢٥٠ شيكل شهرياً وأثرها في حياة الأسرة التي تتلقاها. إذ يرى أحد الموظفين أن التمحيص في الموقف يكشف أن بعض الأسر تتلقى مساعدة غذائية قد تصل إلى ألف شيكل تتضمن الطحين والأرز والزيت. كما أن هناك إعفاء مدرسياً وجامعياً، إذ أن الوزارة اتفقت مع بعض الجامعات مثل بيرزيت على إعطاء أعلى إعفاء ممكن من الأقساط قد يصل إلى ٩٠٪. ولا بد من الإشارة أيضاً إلى التأمين الصحي وإلى العمل الجاري من أجل تحقيق إعفاء كهرباء بقيمة ١٥٠ كيلو في الشهر وهو ما يعادل ١٠٠ شيكل في الشهر تقريباً، وكذلك يوجد اتجاه لتخفيضات قيمة فاتورة الاتصالات الخاصة بالفئات التي تتلقى خدمات الوزارة. وأخيراً هناك الأضحى في رمضان، إضافة إلى وجود كثير ممن

٢٦. خولة النابلسي ورولا نزال وعدد آخر من الموظفين.

٢٧. مقابلة مع موظف طلب عدم الكشف عن اسمه.

٢٨. مقابلة مع الموظف شريف جردات.

٢٩. وهو تعريف قدمه الأستاذ جردات.

٣٠. المقابلة ذاتها.



يتلقون كفالات أيتام.<sup>(٣١)</sup>

ولكن الإجابة بخصوص هذا الموضوع ليست مطمئنة ومستقرة تماماً بالنسبة للموظفين، ومن هنا فقد رد أحد الموظفين على سؤال «هل المساعدات كافية» بالقول: «نحن سلطة تحت الاحتلال ومع ذلك هناك التزام تجاه الفئات الفقيرة والمهمشة.»<sup>(٣٢)</sup> وهذا النفس الاعتذاري ميز ردود العاملين في الوزارة بدرجة كبيرة فهم بهذا المعنى يحسون بأن الخدمة ليست كافية فيشرعون في تقديم التسويغ الذي يركز معظم الوقت على عنصرين هما الاحتلال وعدم كفاية التمويل الأجنبي. وفي حالات معينة كان الموظف أقل ميلاً للتسويغ ومن ذلك قالت إحدى الموظفات إن الوزارة تقدم ٧٥٠ شيكل كل ثلاثة شهور لعائلة مكونة من عشرة أشخاص. وهذا يعني ٢٥ شيك للفرد شهرياً وبمعدل مقداره شيكل واحد يومياً.<sup>(٣٣)</sup>

ليس مفاجئاً لنا بطبيعة الحال أن يأتي تصور المستفيدين متفقاً مع القول بأن حجم الخدمات ونوعيتها لا علاقة له بالكفاية أو بتوفير الحياة الكريمة. وقد أجاب ١٧ من بين ١٧ مستطلع في رام الله بأن الخدمات غير كافية، وكذلك الحال في نابلس ١٨ من بين ٢٠، وفي الخليل ١٤ من ١٦ وكانت جنين هي الأعلى بواقع ١١ من ١٤. وهذا يعني أن هناك ما يشبه الإجماع على أن الخدمات بعيدة عن الكفاية، ولعل ذلك ما يفسر تكرار كلمة المساعدة في لغة المستطلعين بل وحتى في لغة موظفي الوزارة والمديريات، فالخدمة بعيدة جداً عن مستوى الضمان أو بدل البطالة أو ما أشبه فظلت تدور في فلك تقليدي للمساعدة النقدية المعتادة في أوساط الفلسطينيين.

ولعل مما يزيد في تفاقم المشكلة وحدة المعاناة وتدني المساهمة التي تقدمها الوزارة من ناحية إخراج الناس من حياة الفقر المدقع باتجاه حياة مستورة، لكي لا نقول كريمة بدرجة أو بأخرى، هو ارتفاع نسبة المستفيدين الذين تشكل خدمات الوزارة مصدرهم الوحيد للدخل خلافاً للتصور الذي يحمله بعض العاملات والعاملين في الوزارة وعلى رأسهم الوزيرة (السابقة) المصري. وقد لاحظنا في تعليق المصري على هذه النقطة بعض التضارب في إجاباتها إذ انتقلت من الاعتذار بقلّة الموارد لدى الوزارة، إلى محاولة الإغلاء من شأن الخدمات المتعددة وختمت بالإشارة إلى أن مخصصات الوزارة ليست ما تعتمد عليه الأسر بشكل حصري. ولكن الأرقام المتحصلة من معطيات البحث لا تتفق مع توقعات الوزيرة؛ ذلك أن ١٣ عائلة من أصل ١٦ عائلة في الخليل تعتمد بشكل حصري على مخصص الوزارة، ثم تأتي نابلس ب ١٢ من ٢٠ ثم رام الله ب ٦ من ١٧ وتأتي جنين مفاجأة في حاجة فعلية للتفسير بواقع ٣ من ١٤ فقط. وهذه قد تكون مؤشراً على أن الحالات المقصودة لا تستحق الخدمة التي تتلقاها، وقد بدر شيء من ذلك القبيل على لسان الوزير كمال الشرافي الذي تقلد منصب وزير الشؤون بعد الوزيرة المصري، حيث أوضح أن هناك حاجة إلى التدقيق في أعداد من المستفيدين الذين لا يستحقون الخدمة بالفعل.<sup>(٣٤)</sup> وقد يكون هناك

٣١. مقابلة مع الأستاذ أنور حمام.

٣٢. مقابلة الأستاذ جردات

٣٣. مقابلة مع مرشدة اسمها كفا

٣٤. مقابلة مع الوزير الشرافي عبر إذاعة أجيال يوم ٢٥ حزيران ١٣

احتمال آخر فحواء أن هؤلاء يحصلون على دخل غير كافي وبالتالي فهم مستحقون للخدمة، ولكن ذلك يظل بالطبع في حاجة إلى إجابة على السؤال حول كون جنين تختلف بدرجة ذات دلالة عن بقية المناطق.

### ٣.٤ تمويل الوزارة ومستقبل الضمان الاجتماعي

كيف يمكن توفير الموارد اللازمة لخدمات اجتماعية واسعة يمكن أن تشمل خمس-ربيع المجتمع الفلسطيني في حال كان الكلام يدور على إغاثة ومساعدات نقدية وعينية تحمي من الجوع، أو تشمل المجتمع كله في حال كان الحديث يدور على الضمان الاجتماعي الشامل؟ إنها بالضبط مشكلة التمويل التي تحضر على سطح المرسل أو تختفي تحت سطحه بحسب اللحظة السياسية في فلسطين والعالم. هل يسيل التمويل الغربي أم يتجمد؟

أجابت الوزيرة على معضلة التمويل بأنه لا حل للمشكلة إلا بالضمان الاجتماعي. السلطة تدفع للفقراء والمعوقين، ولكن الشركات ملزمة، والمواطن العادي يجب أن يدفع، وذلك كله يجب أن يأتي في سياق قانون عصري للضمان الاجتماعي. وفي هذا السياق أوضحت الوزيرة أنهم في وزارة الشؤون الاجتماعية يتبنون الموقف الذي تتوصل إليه الدراسة الصادرة عن «مواطن». ولكن الفريق عمل فيما يخص العاملين في القطاع الخاص فقط.

الإجابة أعلاه توحى بوجود أفكار أولية لدى الوزارة بمعزل عن الحكومة ككل. وقد جسدت إجابة الوزيرة على تساؤل «ما العمل تجاه التوجه الليبرالي للسلطة؟» ذلك بالقول إن هذه القضية قضية صراعية وأنها لا تسلم (بالطبع بوصفها الشخصي) بالنيوليبرالية. «رئيس الوزراء (السابق) سلام فياض لم يعترض على استراتيجيتي، لكن نحن يجب أن نكافح كل من موقعه. البوصلة بالنسبة للحكومة هو أن تكون على مسافة واحدة من القطاع الخاص والعامل، أما الوزيرة فترى أنه لا يجوز الحياد. «هناك مشروع ضمان شركات، وهذا استثمار وليس ضمان اجتماعي. مؤسسات المجتمع والشارع يجب أن تكافح ضد ما يجري».

من الواضح أن ما تقوله الوزيرة لا يمثل الحكومة، ولعل من المفيد التنويه بأن الوزارة الجديدة يقودها وزير جديد وربما لا تكون وجهات نظره متماهية مع الوزيرة السابقة، وبالنظر إلى الحيرة والإرباك الذي عاشته فكرة الضمان الشامل حتى في اللحظة التي كانت تشهد القبول والرضا والترويج من قبل الوزارة، فإن المرء لا يستطيع إلا أن يستنتج بأن المستقبل ليس في صف الاتجاه نحو تأسيس ضمان اجتماعي شامل. وهذه الفكرة الأخيرة يعززها إقرار المصري أن من أبرز المعوقات التي تواجهها وزارة الشؤون المعضلة المالية التي تجعل فكرة الوزارة وممارستها تتأرجح بين الإغاثة والتنمية. ومن الأمثلة التي ساقتها الوزيرة عدم وجود ميزانية لشراء أجهزة للمعاقين، وهو ما يروج فكرة اعتماد المعاق على المناشدات.. الخ ثم أن هناك ضعفاً في كوادرات الوزارة خصوصاً أن عدداً من متلقي الخدمات تم تعيينهم في الوزارة دون أن يكون لديهم الكفاءة. فكأن الوزارة لجأت إلى التوظيف ذاته من أجل مساعدة

الفئات المحتاجة، وهو ما يدل على ضعف الموارد والإمكانيات. ولكن ذلك بالطبع يؤدي إلى تدني قدرة الوزارة على القيام بمهامها. أما أعداد الموظفين فهي أقل مما تحتاجه الوزارة؛ ومن ذلك المهندسين الذين تمس الحاجة لهم من أجل مشاريع الترميم، والمرشدين النفسيين وغيرهم. ولا بد من ملاحظة أن ميزانية الوزارة تكافئ في الوقت الحالي حوالي ٨٪ من الميزانية العامة، وهي جيدة بالقياس للسنوات السابقة، ولكنها ما تزال بعيدة جداً عن أن تكون كافية.<sup>(٣٥)</sup>

في الاتجاه نفسه هناك حديث عن اتجاه عام نحو بناء نموذج وطني للضمان الاجتماعي. غير أن الملقق فيما يورده بعض موظفي الوزارة هو ارتباط البرامج كلها بتمويل خارجي ما. (هناك برنامج تنفذه ال يو.أن. دي. بي UNDP وهناك برامج ممولة من الخليج مثل مركز الشيخ زايد للتأهيل. وهناك برنامج لحماية الطفولة ممولة من الاتحاد الأوروبي واليونسيف). وقد قالت إحدى الموظفات إن الأمر كله يعتمد على التمويل. وأن هناك مشكلة في التمويل، لأن فلسطين دولة محتلة وهي محتاجة للتمويل.<sup>(٣٦)</sup>

وهذا الاتكاء شبه الكامل على التمويل الخارجي لا يسعف المرء بالقول إننا في مواجهة تخطيط وممارسة استراتيجيان للتعاطي مع هموم الوطن والمجتمع والمواطن، وإنما نحن في مواجهة برامج تمويل تقترب بسياق سياسي معين. ولسنا هنا في سياق الخوض في القضايا السياسية في ذاتها ولذاتها، ولكن المقصود هو استكناه الأفاق الحقيقية لفكرة الحماية والضمان الاجتماعي من منظور واقعي يحيط بإمكانات المجتمع الفعلية بعيداً عن العنصر الخارجي الذي لا يلتزم التزاماً مطلقاً تجاه أية مشاريع يدعمها في أي مكان في العالم. والواقع أن تجربة الوزارة لا تتناقض مع هذا الادعاء لأن الخدمات انقطعت مؤقتاً، مثلما يقول أحد الموظفين، بعد فوز حماس،<sup>(٣٧)</sup> وذلك مؤشر صريح على أنها تظل معلقة في فضاء مليء بالشكوك المتصلة بالرضا الأوروبي السياسي الذي لا يمكن ضمانه أبداً.

### ٣,٥ الفئات المستحقة والخدمات التي تلقاها

بين أحد الموظفين المطلعين أن الفئات المستهدفة هي الفئة الفقيرة في المساعدات النقدية ثم الأطفال والنساء والمعاقين والمسنين. هناك أولوية لهذه الفئات عندما تكون فقيرة وهناك أولوية لمناطق الجدار والمخيمات. وكذلك داخل القدس. النوع الاجتماعي مدرج في البرامج المختلفة للوزارة لأنها تعمل مع النساء المعنفات ومع المحتاجات على السواء.

«تقدم الوزارة خدماتها للأسر المهمشة والفقيرة أو الأسر التي هي فوق خط الفقر بقليل، وهناك الأطفال المهددون بالانحراف». ويسرد الموظف المشار إليه عناوين مجموعة من البرامج التي تنفذها الوزارة من قبيل التمكين الاقتصادي للأسر والذي يبلغ عدد المستفيدين فيه ستة آلاف أسرة. كما أن هناك برامج للمعاقين تسجل العديد من قصص النجاح. وهناك أيضاً برامج تتصل بالنساء وهو ما

٣٥. مقابلة وزيرة الشؤون الاجتماعية.

٣٦. مقابلة مع الأستاذ أنور حمام ومقابلة أخرى مع موظفة أخرى فضلت عدم ذكر اسمها.

٣٧. مقابلة الأستاذ حمام.

أشارت إليه موظفة أخرى عندما ذكرت بيوت إيواء الفتيات المعنفات.<sup>(٣٨)</sup>

وفي الاتجاه نفسه هناك من عرف المستحق بالفقير، مع ملاحظة أن الفئات الضعيفة تتضمن أولويات مثل المرضى والمسنين والمعاقين ومن عندهم أطفال وأرامل ومطلقات.<sup>(٣٩)</sup> ولا بد من أن نلاحظ هنا أن إدراج الموظفة للفئات جميعاً يعني أنه لا يوجد أولوية. وهي إجابة نمطية تقريباً على أسئلة العاملات والعاملين في الوزارة. وعلى الرغم من القول بأن النسبة الأكبر من متلقي الخدمات من النساء ثم المسنين إلا أن المقابلة قد احتوت موقفاً ضد التحيز والكوثا، انطلاقاً من أن الجميع يجب أن يكونوا سواسية في الفرص. ولكن هناك على ما يظهر لبعض الموظفين مشاكل تتسبب فيها المعادلة.<sup>(٤٠)</sup>

في البداية كان العاطل عن العمل يمكن أن يتلقى الخدمة. ويبدو من سياق هذه المقابلة أن هذا قد توقف. وليس في حوزة أحد تفسير لماهية التخلي عن العاطلين عن العمل، لأن من المعروف أن مؤسسات مثل الضمان الاجتماعي وما إليها من أدوات الحماية الاجتماعية إنما وجدت لتقديم الخدمة للمواطن عندما «يجور السوق أو الطبيعة». وهذا في رأينا يعزز فكرة المساعدات الإغاثية لفئات المساكين والفقراء ضمن الفهم التراثي الديني والاجتماعي للموضوع.

تصف إحدى الموظفات البرنامج وكيف يقيم المستحقين بالقول بأن الوزارة لا علاقة لها به. وعلى الرغم من ذلك فالوزارة تأخذ بعين الاعتبار أوضاع الأسرة. ومن ناحية أخرى شددت الموظفة على أن تدخل الشؤون الاجتماعية يشمل العمل الاجتماعي وليس فقط تقديم مساعدة نقدية. وبهذا المعنى فإن أحد هموم الوزارة هو المساهمة في حل المشاكل الاجتماعية. مثلاً ولد متسرب من المدرسة هو مشكل يهم الوزارة بغض النظر عن كون أهله من الفئات الفقيرة أم لا. وفي هذا السياق تفيد الموظفة بأن الوزارة كانت تستخدم المخصص النقدي أحياناً مدخلاً إلى عالم الأسرة من أجل الإطالة على مشاكل الأسرة في النواحي الاجتماعية. وتلك مخصصات مؤقتة كانت تنتهي حال تمكن الباحثين والمرشدين من معالجة الموقف. وبهذا فإن الباحث يدخل الموضوع الأسري من جوانبه المختلفة بهدف مساعدة الأسرة في معالجة مشاكلها المختلفة، وليس الجانب المالي إلا واحداً من جوانب عدة في حياة العائلة.<sup>(٤١)</sup>

أشار أحد الموظفين إلى البرامج التي تركز على تعاون شركاء آخرين، ومن ذلك الجامعات التي أوضح أن معظمها تتعاون مع توصيات الوزارة، وتقدم إعفاءات بحسب وضع الجامعة. فبعضها يقدم إعفاء بنسبة النصف أو أقل أو أكثر. ومن البدهي أن هذا أمر مستحسن من حيث المبدأ ولكنه للأسف يعني في الواقع أنه لا يوجد ممارسة ثابتة ومستقرة وإنما تبقى المسألة في دائرة أعمال البر والإحسان

٣٨. إضافة إلى مقابلة رولا نزال المصدر نفسه.

٣٩. مقابلة خولة النابلسي.

٤٠. المصدر نفسه.

٤١. المصدر نفسه.

الخاضعة للصدفة. وفي الاتجاه نفسه ذكر الموظف أن الحكومة تتحمل تغطية ١٥٠ كيلو كهرباء.<sup>(٤٢)</sup>

يمكن التدخل بشكل طارئ في حالات معينة مثل بيت آيل للسقوط. البرنامج لا يفضل النساء على الرجال، ولكن يمكن أن يكون انحياز أكبر لمصلحة الإناث.

قضايا المساعدات الطارئة يمكن أن تستمر سنة أو سنتين<sup>(٤٣)</sup> لكن المرء لا يستطيع إلا أن يتساءل عن معنى كلمة طارئة بعد مضي سنتين مثلاً إذا افترضنا أن منزل أحد الأفراد آيل للسقوط.

تتكرر فكرة أن نصيب الأسد يذهب لصالح التحويلات النقدية: ٧٠-٨٠٪ من أموال الوزارة مخصصة لهذه البرنامج، والسبب هو الخصوصية السياسية لفلسطين. ولكن غياب الضمان هو السبب في هذا الوضع على حد ما ذهبت إليه إحدى الموظفات التي تؤكد أن إخراج الناس من الفقر يتم بالتمكين الاقتصادي مثل امتلاك الأسرة مشروعاً أو تزويد الفرد بمهارات تساعده على العمل. أما التحويلات النقدية فهي إغاثة. والفقر المدقع - المحدد بـ ١٧٠٠ شيكل - والعادي - المحدد بـ ٢٠٠٠ شيكل - على السواء لا يسهل القضاء عليهما. ومن أجل إخراج الناس من دائرة الفقر يستلزم الأمر موازنات ضخمة لا تتوافر لدى الحكومة أو وزارة الشؤون الاجتماعية. انطلاقاً من ذلك اختارت الوزارة أن تزيد أعداد المستفيدين بدلاً من أن تصل بالاحتاجين إلى مستوى أعلى من خط الفقر. وبذلك فقد اختارت الوزارة تقديم التحويل النقدي لأكبر عدد ممكن من المحتاجين «فلسفة» لها في المرحلة الحالية.<sup>(٤٤)</sup>

هناك طرق توظف لتقديم الخدمة بشكل كريم يراعي مشاعر الناس ولا يجرح إنسانيتهم. ومن ذلك أن المستفيد يمكن أن يأخذ خبزه مباشرة من المخازن أو أغراضه التموينية مباشرة من البقالة، (فهناك إذن استفادة من تجربة الآخرين في العالم) إحدى نقاط الضعف هي تكرار الخدمة من أكثر من جهة للمستفيد الواحد. ولو تكاملت لازدادت فاعليتها.

فيما يتصل بطروف الطوارئ كان ملف المساعدات الطارئة كله مرتبطاً بالرئاسة أيام الراحل عرفات، ولكنه انتقل إلى الوزارة بشكل تام منذ العام ٢٠٠٩ عندما وضع نظام للمساعدات الطارئة يغطي أضراراً بطيف واسع من قبيل ما ينتج عن ممارسات الاحتلال إضافة إلى قضايا البيئة، وترميم المساكن، والسفر للعلاج أو أحداث طارئة في البيوت وصولاً إلى مستوى تقديم أجهزة مساندة للمعاقين. وقد ساهمت الخدمات المتصلة بالطوارئ كثيراً في التخفيف عن الناس في السنوات الأخيرة. لكن ذلك تقلص وكاد ينحسر تماماً مع الأزمة المالية في ٢٠١٢ ليعود للنشاط في العام الحالي عندما واجه على نطاق واسع أضرار السيول التي كانت لدى الوزارة وأجهزتها حيث قامت بتحديد الأضرار المختلفة جميعاً في الضفة الغربية. وتم تعويض المتضررين على أساس التقديرات المنجزة من قبل الوزارة.

٤٢. مقابلة مع الأستاذ شريف جردات.

٤٣. مقابلة سهام العاصي.

٤٤. المصدر نفسه.

أحياناً اتسم خطاب الموظفين بنزعة خطابية فيها شيء من المبالغة في تقييم العمل الذي تقوم به الوزارة أو الآثار التي يمكن أن تترتب عليه. وفي بعض الأحيان لم يكن واضحاً للباحث المقصود على وجه الدقة من بعض الصياغات. في هذه الجملة مثلاً: «أثر الخدمات أنها توفر الأمن الغذائي وهو ما يؤدي للاستقرار كما أننا نحد من التسرب من المدارس خصوصاً في المرحلة الإلزامية، وهذا يعزز صمودهم واستقرارهم». ليس من السهل أبداً فهم الصمود والاستقرار في الحديث عن التسرب، وهو ما يعطي الانطباع بأن المقصود هو إقحام مفردات من قبيل الصمود حتى عندما لا يكون السياق قابلاً لاستخدامها.

وهذا الاتجاه نلمحه مرة أخرى عندما يتحدث أحد الموظفين عن موضوع البطالة والفقر والتهميش عازياً سببه للاحتلال والجدار والحد من فرص العمل.<sup>(٤٥)</sup> ونلمح في ذلك إشارة بوعي أو بدون وعي إلى أن العمل في إسرائيل هو الحل لمشاكل الفقر، وأن الجدار وإغلاق سوق العمل الإسرائيلي هو سبب المشكلة. ولكن ذلك بالطبع يتجاهل واقعة مهمة هي أن تنمية الموارد المحلية هي الرد على المشاكل الاقتصادية، وليس استجداء التمويل الخارجي أو السوق الإسرائيلي لأن هذه بغض النظر عن تعميقها للتبعية الاقتصادية وبالتالي السياسية، لا تشكل الحل الجذري للصعوبات الاقتصادية لأي إقليم في العالم.

### ٣,٦ البيانات وتحديثها

هناك قسم استقبال يتلقى الطلبات المتعلقة بالحصول على المساعدة. ولكن ذلك ليس سهلاً كما يبدو. وبالطبع فإن هناك أشخاص يمكن أن يتعففوا عن السؤال، وهناك آخرون ممن يمكن أن يتقدموا لجهات عدة من أجل الحصول على المساعدات والمخصصات بأشكالها المختلفة. ولكن الوزارة بالطبع لديها آليات لتحديد الأشخاص أو الأسرة المستحقة والوصول إليها ومن ثم إيصال الخدمات المقصودة.

في هذا السياق يشير أحد الموظفين إلى شبكات الحماية التي تساعد في تحديد هوية المستحقين والتي يعدها أهم نراع على الأرض يعمل على قاعدة الشراكة بين الحكومة والقطاع الأهلي. وقد تم استخدامها أولاً للتأكد من دقة المعلومات المتصلة بملقكي الخدمات. غير أن المقصود في نهاية المطاف أن يسهم كل في تقديم الخدمات.<sup>(٤٦)</sup> ولكن الباحث ليس متأكداً من طبيعة الإسهام الذي تتوقعه الوزارة خصوصاً أن مساحة هنا تشير إلى فجوات متروكة للصدفة أو للظروف. ومن الجلي أن غياب آليات محددة وصارمة يفضي دائماً إلى أخطاء في الممارسة التي سرعان ما تتحول إلى الأصل السابق الذي يجد جذوره في ممارسات العونة والإحسان وفعل الخير الديني والتقليدي على السواء.

وتتكون شبكات الحماية من لجان الزكاة والتعليم، إضافة إلى عدد من الجهات المحلية الأخرى. وهذه الشبكات تعطينا معلومات عن مستحقي الخدمة، ثم يأتي دور الوثائق لتحسم القرار بالاستناد إلى

٤٥. مقابلة الأستاذ جردات.

٤٦. مقابلة الأستاذ أنور حمام.

البرنامج المحوسب. ومعنى ذلك أن أعضاء الشبكة يقومون بدور التشريع وتزويد الوزارة بالمعلومات، لكن القرار ليس للشبكة. ومن المهم ملاحظة أن أعضاء الشبكة متطوعون ولا يتلقون أجراً على عملهم.

ويرى بعض موظفي الوزارة أنه على الرغم من عدم قدرة الوزارة على متابعة تحديث البيانات المتصلة بمتلقي الخدمات، إلا أن ذلك لا يعني عجزها عن الاستفادة من المعطيات المختلفة ومن ذلك قواعد بيانات كتلك الموجودة لدى لجان الزكاة ويمكن أن نضيف إلى ذلك واقعة مهمة هي أن المؤسسات في معظمها تتسق مع الوزارة في توزيع المساعدات. ومن ذلك التنسيق بين الوزارة ووكالة الغوث في ترميم البيوت. وهذا التنسيق له فائدة واضحة تتمثل في محاولة الحد من ازدواج الخدمة عند بعض المستحقين. وعندما يكون لدى الأسرة من يقدر على العمل يمكن للوزارة -إن كان لديها فرصة عمل- أن توجه الناس إليها.

هناك جانب إيجابي واضح في السياق السابق حول الشبكات والتنسيق مع الجهات الأخرى بل إن هناك جانباً مهماً هنا يتمثل في تشجيع العمل التطوعي. ولكن ذلك يجب أن لا ينسبنا أن الممارسة تبتعد بذلك عن الإلزام والالتزام، وتعود إلى يناهض العمل الخيري الذي يبتعد عن الضمان الخاص أو الحكومي بمسافات واضحة. فالضمان الحديث ليس في حاجة إلى «مرشدين» متطوعين ليقدموا «إخباريات» عن أحوال الناس.

ولا بد أن الانطباع الفوري المترتب على ذلك هو أننا نواجه عشوائية ونزعة تعتمد على الصدفة تحكم تفاصيل عمل الوزارة، خصوصاً عندما تخبرنا إحدى الموظفات على سبيل المثال أنه عندما يكون المخصص المالي غير كاف ويتوافر لدى الوزارة جهة يمكن أن تدعم المحتاجين فإنها توجههم نحوها، أما إذا لم يكن ذلك متاحاً فهي لا تفعل شيء<sup>(٤٧)</sup>. وهذا يعني أن الوزارة ما تزال في إطار أعمال البر والإحسان مع محاولة ضمان حد أدنى من المخصصات لجزء من المجتمع بسبب أن جزءاً كبيراً من المستحقين لا يتلقى الخدمة حتى الآن نتيجة نقص الموارد.

### ٣،٧ النظرة لخدمات الوزارة

يبدو لإحدى الموظفات أن الناس يعدون التحويل النقدي حقاً. ولكنهم مع ذلك يرونه مساعدة، وبهذا المعنى يمكن التفكير في أنهم يتعاملون معه بوصفه حقاً أدبياً أو أخلاقياً أو شيء من هذا القبيل وليس حقاً بالمعنى القانوني. وفيما يخص العلاقة بين الوزارة والمنتفع يمكن أن يحدث أحياناً بعض «الشد». ولكن من المهم التأكيد دائماً أن الحق مع المراجع. وهناك حالات تخجل من طلب المنفعة. وتختتم الموظفة بتمني أن يكون هناك ضمان حقيقي. إذ ما يزال الحال بعيداً عن مستوى الحلم، على الرغم من أن الوضع اليوم أفضل من السابق<sup>(٤٨)</sup>. والواقع أن الانطباع العام لدى موظف /ة الوزارة هو أن الناس

٤٧. مقابلة خولة النابلسي.

٤٨. مقابلة خولة النابلسي.

يقبلون على الخدمة بقوة وأنهم يسعون للحصول عليها بشتى الطرق مع العلم أن بعضهم قد لا يكون محتاجاً بالفعل. ويمكن لنا أن نستنتج بوضوح أن هذا حكم انطباعي لم يستند إلى دراسة ميدانية محايدة وملتزمة بمعايير البحث. وأحد أسباب ذلك هي الاستجابة ذات الغالبية الكاسحة من قبل المستفيدين لسؤال يتصل بمشاعرهم تجاه الخدمة إذ أعرب غالبية المبحوثين عن مشاعر الحرج والضيق تجاه فكرة تلقيهم الخدمة. وهو ما يؤكد توجهنا النظري في البداية إلى القول بأن مخصصات الشؤون الاجتماعية قد تخفف من معاناة الناس في الجوانب المادية المتصلة بالغذاء ومتطلبات الحياة اليومية، ولكنها في المقابل قد تعمق معاناتهم النفسية بسبب مشاعر الذل والانكسار التي ترافق الحصول على الخدمة.<sup>(٤٩)</sup> ويبدو أن أحداً من الناس لا يتعامل مع الموضوع بعين الرضا التام وهو ما يجعله بالطبع رديفاً لأعمال البر التي يشعر تجاهها المتلقي بأنه في الموضع الأسفل من عملية الخير تلك. ومن نافلة القول إن الضمان الاجتماعي بوصفه مؤسسة مجتمعية شاملة تتصل بأفراد المجتمع جميعاً عند تقاعدهم أو مرضهم، أو بطالتهم عن العمل، هي مؤسسة مختلفة لا يرافق مخصصاتها أو خدماتها أية أحاسيس تتصل بالدونية لأن أي شخص يمكن أن يصل سن التقاعد بغض النظر عن مهنتها أو مركزها الأدبي.

وهناك بحسب معطيات البحث الراهن دلائل واضحة على أن أعداداً كبيرة من الناس لا تثق في آلية اختيار مستحقي الخدمات (في الخليل ٨ من أصل ١٥ وفي جنين ٩ من ١٤) وعلى الرغم من ذلك فإن أحداً لم يذهب إلى المحكمة لتقديم شكاوى بسبب عدم تلقيهم خدمات. لكن ما يحدث هو أنهم يشتكون لوحدة الشكاوى في الوزارة فقط. «في رأيي، تقول، «ليس وعيهم عالياً بدرجة تقديم الشكاوى للمحكمة».

رئيس وحدة الشكاوى قالت «نتلقى الشكاوى من المواطن أو من جهة من جهات المجتمع المدني ونقوم بمتابعتها. نستطيع الدخول على ملف المواطن ونفحص الموقف. يجب أن يبدأ المواطن بالاعتراض لدى المديرية ثم يأتي لوحدة الشكاوى في الوزارة. إذا اتضح أن له حق فإن وضعه يتم تعديله. ربما تقع أخطاء ونظام الشكاوى يسمح بتعديل الموقف، يجب إبلاغ المواطن أن شكاواه قبلت أو ترفض لأسباب. هناك إجراءات محددة لمتابعة الشكاوى».<sup>(٥٠)</sup>

ترى إحدى الموظفات أن الحكومة يجب أن تبتعد عن التورط في تقديم الخدمة بنفسها، وأن تقوم عوضاً عن ذلك بشرائها من مؤسسات ما، بدلاً من أن تدخل في تفاصيل تقديم الخدمات.<sup>(٥١)</sup> وهذا ما ينسجم على الأرجح مع التوجه الليبرالي الذي صبغ حكومات السلطة المختلفة بلونه، وإن كان الاتجاه العام يربطه برئيس الوزراء السابق سلام فياض. وفي السياق ذاته يأتي كلام عن عدم وجود علاقة للوزارة بالبطالة. وكذلك عن شروط واتفاقية بين الممول والمنفذ تقوم الجهة المحلية بالالتزام بها ليس من

٤٩. في لقاءات المستفيدين أكثر من مرة في مركز بيسان حدث أن انهار بعضهم خصوصاً من النساء وانخرطن في بكاء عميق أثناء نكر معاناتهم، وقد شهد ذلك في إحدى المرات موظفون من وزارة العمل وكذلك من الشؤون الاجتماعية.

٥٠. مقابلة سهام العاصي.

٥١. مقابلة رولا نزال.



باب الخضوع ولكن من باب الاتفاق.<sup>(٥٢)</sup>

### ٣,٨ صعوبات في العمل

لاحظنا في حديث الوزيرة بالذات أن هناك صعوبات ناجمة عن نقص التمويل وعن اعتماده على الخارج وكذلك غياب الرؤية لدى الحكومة وهو الأمر الذي دفع الوزيرة إلى الكلام على ضرورة النضال من أجل تثبيت رؤية أخرى. يضاف إلى ذلك أمور أقل أهمية من قبيل غياب الأعداد الكافية من الموظفين والموظفين المؤهلين. وهنا لا نقصد التقليل من أهمية وجود كادر مدرب يتمتع بالكفاءة، ولكننا نظن أن هذا أمر يتصل بوجود الرؤية والقرار والموارد، وهي هنا ما يخلق صعوبات كأداء في وجه مشروع الوزارة للالتزام بعملها الإغاثي في شكل معقول يضمن حدوداً دنياً لكرامة الإنسان الفلسطيني ما دام الحديث عن حماية أو ضمان شاملين ما زال كلاماً بعيد المنال مثلما يتضح من المعطيات التي وفرتها هذه الدراسة.

وهناك بالطبع صعوبات تفصيلية تتصل بالموظفات والموظفين وقدرتهم على أداء عملهم، وهي صعوبات مزعجة وإن كان من الصعب عدّها صعوبات استراتيجية، فهي لا تمنع في النهاية من إنجاز الخدمات ولكنها قد تعيقها أو تبطئ حركتها بدرجة أو بأخرى. ومن الأمثلة على ذلك ما ذكرته إحدى الموظفات من عدم وجود سيارة تؤمن الاتصال بالميدان،<sup>(٥٣)</sup> مما يعني تأجيل العمل إلى وقت متأخر وبالتالي الإساءة إلى سرعة الأداء وفاعليته.

وهناك الحرج والحيرة التي يحسها الموظفون تجاه الشكاوى المتصلة بقلة المخصص النقدي، وعدم كفايته وهذه الشكاوى كثيراً ما تتردد، ولكن الموظف لا يقبلها من حيث المبدأ لأن المخصص أمر لا يمكن تغييره. وقد رأى البعض أن السبب الرئيس في عدم كفاية المساعدات النقدية هو أن هناك عدد كبير من الناس المحتاجين للمساعدة.<sup>(٥٤)</sup> وهذا يحيل على صعوبة فكرة الضمان الاجتماعي ما لم تأخذ السلطة دوراً كالذي تأخذه الحكومة السويدية).

برنامج اختيار المستحقين يحدث أن يخطئ في اختيار المستحقين، وهو ما يحدث بليلة عندما يعطي من لا يستحق ويحرم من يستحق. وقالت موظفة معينة حرفياً: «ولا أنا ولا وزيرتي بنعرف اشي عن البرنامج». <sup>(٥٥)</sup> وقد ذكر أحد الموظفين أن العدالة غير مضمونة لأن البرنامج لا يختار دائماً المستحقين، هناك أشخاص لديهم محلات تجارية ويتلقون المساعدات وهناك من لا يملك شيئاً ولا يتلقى أية

٥٢. المصدر نفسه.

٥٣. مقابلة سهام العاصي.

٥٤. مقابلة عبير أبوكشك.

٥٥. مقابلة مع موظفة فضلت عدم ذكر اسمها.

مساعدة.<sup>(٥٦)</sup> وهذا يحيلنا إلى تخوف أساس من علاقة البرنامج كله بالواقع المحلي، ومدى انبثاقه من الهم الفلسطيني على الرغم من أن الوزارة رفضت هذه التخوفات بشكل تام. غير أن من الإنصاف القول بأن مواقف كادر الوزارة ليست واحدة حيال هذه النقطة، وقد نوه موظف في موقع مطل من الناحية المعرفية بأن النظام عادل بشهادة المؤسسات الدولية المختلفة.<sup>(٥٧)</sup>

وهناك صعوبات تتصل بنقص في أعداد الموظفين من مرشحات وما أشبه كما أنه لا يوجد رقابة ومتابعة دقيقة من الوزارة. لكن صعوبة أكبر وأهم يمكن أن تنشأ عندما لا يتوافر التمويل ويكون هناك قرار بالصراف ولكن دون وجود ميزانية تغطي القرار.

### ٣،٩ وعي الموظفين تجاه الفكرة

لا يمكن بطبيعة الحال وضع الموظفين في سلة واحدة خصوصاً في هذه النقطة المتصلة بقدرات كل فرد وتدريبه وخبراته. ولكننا تلمسنا بعض الاتجاهات التي تتكرر بشكل واضح. من قبيل حديث البعض عن برنامج التحويلات النقدية بوصفه برنامج حماية اجتماعية، ومقارنته بالأوضاع أيام الاحتلال مع اعتماد الأرقام المطلقة وما تعرضت له من زيادة دون الأخذ بعين الاعتبار هبوط القيمة الشرائية للشيكال والنقد بعامه بسبب التضخم المحلي والعالمي. وبطبيعة الحال فإن هذا يقود إلى افتراض أن الدنيا بخير، وأن تقدماً كبيراً قد طرأ على الأوضاع.

وهناك اتجاه يجد جذوره النظرية في الفلسفة الليبرالية يقول إن الفقراء اتكاليين وكسالى ولا يتطورون. ويذهب أصحابه إلى وجود دراسات تشير إلى هذه الفكرة.<sup>(٥٨)</sup>

وهناك اتجاه يرى أن الرفاه بعيد المنال، وأن المقصود هو الإغاثة. وقد عبر عن ذلك أحد الموظفين بانفعال واضح بعد أن سأل الباحثة الميدانية عن عنوان البحث وعندما أجابته بأنه عن الحماية الاجتماعية التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية للمواطنين، جاء تعليقه محملاً بمشاعر الإحباط وعدم الاقتناع بأن هناك شيئاً جدياً يجري على الأرض. تقول الباحثة الميدانية: «سأل شو طلع معكم اجبنا انو لسه بنعمل مقابلات وبنجمع معلومات، فاجاب النتائج سيئة جداً وعلى مسؤوليتي سألناه انت مين حكى انا سامر مدير دائرة الارشاد النتائج سيئة أكثر ما بتتخليلي، وبرنامج فاشل جداً ولا يسمن ولا يغني من جوع و٧٠٠ شيكل اللي بيعطوهم للمنتفعين كل ٣ شهور هذول تسول مش مساعدة وعن جد انو عيب، وهاد كلو الحكي قولو للوزيرة على لساني هاد البرنامج فاشل وشغل ما الو اي طعم وكل الجهود الي بتبذل في هاد الموضوع جهود لا تستحق انو ينحكي فيها اصلا جهود كبيرة زي تمخض الجبل برنامج التحويلات النقدية قد البلد بتحكي عن مية الف حالة كل ٣ شهور بتعطيههم ٧٥٠ شيكل يعني قديش في

٥٦. مقابلة عدنان قاطوني.

٥٧. مقابلة الأستاذ داود الديك.

٥٨. مقابلة عبير أبوكشك.

الشهر ١٢٠ شيكل ١٥٠ شو بعملو هودل لفرد مش لاسرة وكل ٣ شهور وبيقعدوا الناس يتصلو تلفونات وبروحوا على المديرية يسألوا يعني بدفعوا ٣٠٠ شيكل مواصلات وهمه يسألوا عن الشك اذا نزل او ما نزل فهائي الوزارة فاشلة بامتياز والوزيرة فاشلة بامتياز وهاي الحكومة فاشلة بامتياز والمساكين والفقراء همه اللي بدفعوا الثمن واحنا هون ممتين موظف عشرة منا بشتغلوا والباقي بطقوا حنك عنجد هاي خلية نمل مش خلية نحل ولسه النمل بشتغل احنا ما بنشتغل انا ما بدي احبطك بس هاي هي الحقيقة كلو فاشل يعني شو هالحكومة اللي مشاريعها مشروطة هاي اكبر خيانة كيف عمالنا بنحكي عن تحرير وبناء دولة والله ما بعرف». (٥٩)

وهناك اتجاه انتقد الطريقة الكمية المعتمدة في اختيار المستحقين مبيناً أنها طريقة عمياء لا تستطيع الوصول إلى لب الواقع. وبين أن الأسلوب الكيفي هو الأدق والأقدر على الوصول إلى روح الواقع وليس إلى ظاهر الأمور. وانتقد في السياق ذاته البنك الدولي ووصفاته في الاتجاهات المختلفة. (٦٠)

ربما يجدر بنا أن نشير أن جزءاً من الموظفين والموظفات كان يخفض صوته عندما يتحدث بينما جزء آخر كان يستعمل لوازم من قبيل «خليهم يطخوني أو يقطعوا عني هالراتب التبعان» وقلة من الموظفين والموظفين أبدت رضا وظيفي تام عن مهامها وعن عمل الوزارة، وهو ما يتضارب مع الاتجاه الذي عبرت عنه الوزارة وعدد من كبار الموظفين.

٥٩. مقابلة مع الأستاذ سامر علاونة مدير في دائرة الإرشاد.

٦٠. مقابلة الأستاذ خالد البرغوثي.

## خلاصة: نظرة تقييمية

لا يستطيع المرء أن يتجنب الانطباع بأن العمل في وزارة الشؤون يتأرجح بين اتجاhein أحدهما يريد أن يرى إلى عمل الوزارة بوصفه نواة لمشروع أكبر يتجه نحو سياق قانون لضمان اجتماعي عصري يحمي المواطنين جميعاً في وجه تقلبات السوق والطبيعة، بينما اتجاه آخر يرى إلى الوزارة محسناً آخر يعمل مع بقية المحسنين من أجل تقديم مساعدات تخفف من وطأة الحاجة وتمنع عن الفئات المستحقة أن تسقط في خانة الجوع ذاتها.

ولكن ما يحير المرء أن الاتجاhein معاً يتفقان على أن الأفاق لا تشير إلى إمكانية بناء مشروع وطني سواء بتمويل من الدولة أو بجهود أخرى دون الاستغناء عن التمويل الأجنبي. وللأسف تظل قضية الممول الأجنبي تحتل الواجهة بوصفها الكلمة المفتاح عند الحديث عن أية برامج ضمن عمل الوزارة أو حتى عند الحديث عن مشروع أوسع لضمان شامل يغطي مساحة الوطن كله. وهنا فإنه حتى عند الحديث عن تمويل البرامج من قبل السلطة أو منظمات المجتمع المدني يجد المرء نفسه فعلياً يدور في الحلقة ذاتها، أي حلقة التمويل. ذلك أن ما تقدمه السلطة يعتمد على ممول أجنبي أو عربي ما، والأمر ذاته ينطبق على المنظمات الأهلية التي لا تستطيع أن تعيد إنتاج ذاتها، ناهيك عن قيامها بأدوار مجتمعية من نوع أو آخر، إلا إذا استمر تدفق التمويل. ومن البين بذاته أن أحداً لا يستطيع أن ينشئ برنامجاً ضخماً للتأمين الوطني الشامل أو الضمان الشامل أو ما أشبه بالالتكاء التام على دعم خارجي ليس مؤكداً على الدوام لا في الحالة الفلسطينية ولا في غيرها. وليس في حوزتنا أي حالة على الإطلاق خارج الحالة الفلسطينية التي ترتبط ارتباطاً تاماً بتدفق مساعدات مالية سياسية في جوهرها من أجل تسيير شؤون البلاد جميعها بما في ذلك رواتب الموظفين وكذلك الموازنات التي تمول عمل الوزارات المختلفة.

مما سبق نخرج باستنتاج أن هناك أحد احتمالين يتصل الأول بأن تقوم السلطة وعلى الطريقة السويدية بتمويل برنامج للضمان الشامل اعتماداً على سياسة ضرائب تصاعدية تقطع جزءاً واسعاً من دخل القطاع الخاص، وكذلك من الموظفين بعامة في حين يستفيد أفراد المجتمع كلهم من ذلك، بينما يظل الخيار الآخر متصلاً بمبادرة أكثر تعقيداً يقوم بها المجتمع المدني من أجل توفير الأساسيات لأفراده عبر جهود إما يتم تنسيقها على المستوى الوطني أو المناطقي، وهي فكرة صعبة جداً من حيث إمكان التطبيق وقد تنجح هنا وتفشل هناك.

ربما يستدعي الوضع القائم لقاء لقوى المجتمع الحية من قطاع خاص راغب في المساهمة بدور مجتمعي، ومجتمع مدني طموح، إضافة إلى السلطة بغرض مناقشة إمكانات الواقع الفعلية، ومدى قدرتها على توليد مشروع معتمد على الموارد المحلية وقابل للتنفيذ بأيدي محلية. أما ثناء البنك الدولي

على المشاريع الممولة - ونوهت الوزيرة والعديد من الموظفين إلى ثناء البنك الدولي والاتحاد الأوروبي ووكالة التنمية البريطانية- على التجربة الفلسطينية بوصفها تجربة مميزة على صعيد المنطقة والعالم أجمع، فهو لا يفيد في بناء مشروع قابل للاستدامة بطاقات محلية تستغني عن التمويل الذي لا يمكن للأسف أن يعتمد عليه لوقت طويل. وقولنا هذا لا يهدف إلى وضع العصي في الدواليب، وإنما يستند إلى التجربة الفلسطينية الواقعية، وليس هناك من هو مطل على بعض التفاصيل المحلية إلا ويعلم أن هناك مؤسسات ومراكز مجتمعية مختلفة تقفل أبوابها بسبب توقف التمويل أو شححه، كما أن السلطة ذاتها تتوقف عن الكثير من النشاطات وعن أداء التزامات مختلفة عندما يتعثر التمويل. فهل يمكن والحال هذه أن نربط فئات ضعيفة ومهمشة بهذا النوع من الخدمات مما يعني تصورها جوعاً عند أول مفترق سياسي؟



## الفصل الرابع:

### الحماية الاجتماعية من منظور قانوني





## ٤,١ تحليل التطور التاريخي للعملية التشريعية في فلسطين

كان ليوم ٤ / ٥ / ١٩٩٤ نتائجه في مضمار التشريع الفلسطيني، إذ شهد توقيع اتفاقية غزة - أريحا أولاً بين منظمة التحرير الفلسطينية و«كيان الاحتلال الإسرائيلي». وقد كان من النتائج المباشرة لذلك إنشاء السلطة الفلسطينية. بعد ذلك جاءت الاتفاقية المرحلية الفلسطينية الإسرائيلية الموقعة بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٩٥ بهدف إعادة انتشار الجيش الإسرائيلي، وتوسيع نطاق ولاية السلطة الفلسطينية المقترضة في تلك اللحظة أنها وضعت يدها على زمام الأمور في مناحي الحياة كافة: سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً. ومنذ ذلك الحين وجدت حالة قانونية غير سوية تتمثل في وجود نظام قانوني وقضائي في قطاع غزة، يختلف عن النظام القانوني والقضائي في الضفة الغربية. ويرجع ذلك إلى أن القوانين المطبقة في قطاع غزة والضفة الغربية هي عبارة عن مزيج، منها ما هو عثماني، ومنها ما هو بريطاني، ومنها ما هو مصري، ومنها ما هو أردني. ويضاف إلى ذلك الأوامر العسكرية الصادرة عن جيش الاحتلال الإسرائيلي التي طبقت على الضفة والقطاع بعد هزيمة ١٩٦٧، والتي ألغى بموجبها الكثير من القوانين السابقة التي تخالف أهداف الدولة العبرية.

ومن المعلوم أن لكل من هذه القوانين مدارسه ومناهجه. فمثلاً القانون العثماني، الذي يعد من بين مصادر القانون المدني الفلسطيني مصدره مدرسة الفقه الحنفي الإسلامي. أما القانون البريطاني فيقوم على الأعراف والسوابق القضائية، بينما القانون المصري الذي طبق بعض منه على قطاع غزة، والقانون الأردني الذي طبق بأكمله على الضفة الغربية بوصفها جزءاً من المملكة الأردنية، فينتميان إلى المدرسة اللاتينية التي تعتمد على النصوص، والتي طرأ عليها الكثير من التعديلات. ويضاف إلى ذلك صدور العديد من القوانين الفلسطينية في ظل المجلس التنفيذي الذي أنشئ جراً صدور القانون الأساس رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٥٥ عن رئاسة الجمهورية المصرية، وأيضاً خلال انعقاد جلسات المجلس التشريعي الذي أنشئ بعد صدور النظام الدستوري لقطاع غزة في العام ١٩٦٢، إضافة إلى قوانين أخرى تنتمي إلى مدارس مختلفة.

وقد أوجدت التركيبة السابقة العديد من القوانين المطبقة ذات المصادر المختلفة، مما تسبب في وجود الإشكاليات المختلفة فيما يتعلق بالنظام القانوني الذي ستطبقه السلطة الفلسطينية في المناطق التابعة لها.

ونورد في هذا السياق مثلاً نقتبسه من القاضي فهمي النجار<sup>(٦١)</sup> بغرض توضيح الفكرة. نجد مثلاً أن قانون العقوبات الأردني المنتمي إلى المدرسة اللاتينية المطبق في الضفة الغربية يختلف في الكثير من مواده عن قانون العقوبات الإنجليزي المنتمي إلى المدرسة الأنجلو سكسونية المطبق في قطاع غزة. مثلاً

٦١. ورقة عمل الأستاذ / فهمي النجار، قاضي محكمة بداية غزة.

نصت المادة ٢٧ / ١ من قانون العقوبات الأردني رقم ١ / ١٩٩٦ المطبق في الضفة الغربية على أنه: (إذا حكم على شخص بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر يجوز للمحكمة التي أصدرت الحكم أن تحول مدة الحبس إلى غرامة على أساس نصف دينار عن كل يوم، وذلك إذا اقتنع (القاضي) أن الغرامة عقوبة كافية للجريمة التي أُدين بها ذلك الشخص). في قطاع غزة لا يجوز الاستبدال. فإذا انتقل شخص من الضفة الغربية إلى قطاع غزة، وارتكب جريمة عقوبتها ثلاثة أشهر، فلا يجوز للمحكمة أن تستبدل العقوبة بالغرامة.

من حقنا أن نفترض منطقياً أن السلطة الفلسطينية شرعت فور تأسيسها بالعمل على إنهاء هذا الوضع المضطرب. ولكن ما حدث هو إصدار اثنين وعشرين قانوناً باسم رئيس السلطة الفلسطينية ابتداء من القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٤ وحتى القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٦، وذلك بهدف توحيد القانون الفلسطيني، ومنع الازدواجية في التطبيق وإنهاء الإشكاليات القانونية. كما صدر واحد وأربعون قانوناً عن المجلس التشريعي ابتداء من قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦، وانتهاء بالقانون الأساسي المعدل. وصدر أيضاً مرسومان رئاسيان لهما قوة القانون. وفي المجموع صدر ستون مرسوماً رئاسياً منذ إنشاء السلطة حتى اليوم. ويبدو في هذا السياق أن همّ المشرع قد تركز على وحدة القوانين حتى لو ظل هناك اختلاف في الفلسفات والتوجهات النازمة لروح القانون ذاته. وربما بسبب ذلك غابت اللجان المتخصصة لدراسة القوانين التي لم تشرع بعد سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة ودراسة إمكانيات تطبيقها في المنطقتين. وهذا بالطبع يستتبع البحث عن الموارد المعرفية المرجعية للعملية التشريعية. ولكن عقبات كثيرة ساهمت في تعقيد الأمر من قبيل ارتهان العملية بشكل عام لوجود التمويل خصوصاً في فترة ما بعد الانقسام السياسي، والذي كان احد نتائجه السلبية تعطيل انعقاد جلسات المجلس التشريعي صاحب الصلاحية في التشريع، ومن ثم التخطي في العملية التشريعية الفلسطينية، وإنفاق وقت طويل في طرح عطاءات التشريعات والقوانين في ظل التنافس بين الممولين، وبين الوزارات ناهيك عن تنافس المؤسسات الأهلية المنتشرة في كل مكان مغطية أوجهاً متنسعبة ومتضاربة في أحيان كثيرة. وهكذا خبا الأمل في وجود قانون فلسطيني واحد له فلسفة وروح واحده قابل للتطبيق على أراضي السلطة الفلسطينية كافة، وقادر على وضع حد للإشكاليات المتصلة بتعدد مصادر القوانين الفلسطينية السارية في المناطق الفلسطينية قبل قيام السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤. وبذلك أصبحت الازدواجية التشريعية مهورة بأيد فلسطينية تكرر الانقسام بين شقي مناطق السلطة (قطاع غزة والضفة الغربية).

ويدل ذلك كله على غياب السياسة التشريعية الفلسطينية التي يفترض فيها أن تتخلل بشكل واضح ثنايا وروح التشريعات كلها بما يتفق مع الواقع الفلسطيني الخاص بشعب تحت احتلال.

للأسف يمكن للمدقق في التشريعات الفلسطينية أن يلاحظ أن المدرسة التي يتم سن التشريع بناء عليها هي مدرسة انتقائية تليفقية تعتمد على إرادة الممول أولاً، والقيد الاحتلالية ثانياً، والمصالح

الفصل الرابع: الحماية الاجتماعية من منظار قانوني

المتضاربة بين شقي مناطق السلطة ثالثاً. فعلى سبيل المثال لا الحصر، نجد أنه بمجرد بدء العمل على مشروع قانون العقوبات الفلسطيني في الضفة الغربية، تمت الهرولة إلى انجاز نسخة أخرى مختلفة الأهداف والمبادئ في قطاع غزة. ومن دون الإغراق في قراءة فحوى النصوص، وتحليلها ومقارنتها، يمكن التوصل إلى نتيجة هي تحصيل حاصل: إن النصوص القانونية للتشريعات الحالية ستأتي مستجيبة لواقع الانقسام، والمدارس التشريعية المختلفة، من حيث الهدف والتركيب الخاصة بالواقع الفلسطيني الحالي.

## ٤,٢ الحماية الاجتماعية في الشريعة الدولية

من المعروف اليوم أن الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان التي كفلتها ونصت عليها المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المختلفة، والتي يقف على رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي نصت المادة ٢٢ منه على أنه: «لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية وفي أن تحقق بوساطة المجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته».

وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والذي نصت المادة ٩ منه على: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية».

وكذلك مجموعة التوصيات والاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وأهمها: التوصية ٦٧ لسنة ١٩٤٤ حول المقاييس العامة لضمان أسباب العيش، والاتفاقية ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ حول المقياس الأدنى للضمان الاجتماعي، والاتفاقية ١١٨ لسنة ١٩٦٢ حول المساواة بين عمال البلد والأجانب في مجال الضمان الاجتماعي، والاتفاقية ١٥٧ لسنة ١٩٨٢ حول إقرار نظام دولي للحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، والتوصية ١٦٧ لسنة ١٩٨٣ الخاصة بإنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وفي هذا السياق يعرف المركز الدولي للتدريب لمنظمة العمل الدولية مفهوم الحماية الاجتماعية بالقول إنه كل آليات الاحتياط الجماعية، التي تمكن الأفراد والأسر من أجل التكفل المادي بكل الآثار الناجمة عن الأخطار الاجتماعية، والتي تتسبب في انخفاض الدخل للفرد أو انقطاعه أو ارتفاع النفقات.

ويعرف المركز الخطر الاجتماعي بأنه فقدان الفرد لدخله أو ضعفه وارتفاع نفقاته. ويتم تحديد حالات المخاطر المشار إليها في التعريف على النحو التالي:

- الصحة: المرض، العطب، حوادث العمل والأمراض المهنية.

- الأمومة: الخدمات المتعلقة بالأمومة.
- الشيخوخة: تتعلق بالمعاشات.
- السكن: المنح الاجتماعية الخاصة بالسكن.
- العطب: عدم القدرة على الشغل.
- الوفاة: وتتوجه هذه المنح إلى ذوي الحقوق من أقارب المتوفى.
- المساعدات العائلية: وهي على شكل منح تقدم للعامل.

وترتكز أهداف الحماية الاجتماعية بموجب منظمة العمل الدولية على ما يلي:

- ضمان تمتع الأفراد بالحماية من المخاطر الاجتماعية.
- المساهمة في إعادة توزيع الدخل الوطني.
- مساعدة التنمية الاقتصادية وتحفيزها.
- ضمان تمتع الناس بالأمن الاجتماعي والاقتصادي الأساسي.
- تخفيف المخاطر الاجتماعية، وتوسيع الفرص أمام الفقراء والمعرضين للخطر.

أما أهم مبادئ الحماية الاجتماعية بحسب منظمة العمل الدولية فتتلخص فيما يلي:

- شمولية الحماية الاجتماعية استناداً إلى الضمان الاجتماعي،
- وعدم التمييز، والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة،
- وإشراك المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع الممثلين عن منظمات أخرى ومع الأشخاص المعنيين،
- والمسؤولية الإجمالية والأساسية للدولة.

أما الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية بموجب منظمة العمل الدولية فتركز على شمولها لضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي، بحيث تكفل حداً أدنى يغطي العمر كله لجميع المحتاجين، ويوفر لهم إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل الأساسي، اللذين يضمنان مع الحصول الفعال على السلع والخدمات اللازمة للمواطنين.

وتحدد منظمة العمل البندين التاليين بوصفهما محتويات أساسية في الضمان:

- الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية بما في ذلك حالة الأمومة.

- توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأية سلع وخدمات ضرورية أخرى.

وبالرجوع إلى تحليل تلك التعريفات نكتفي هنا تلاشياً للتركرار بما تم توضيحه في المقدمة النظرية من هذه الدراسة، وهو أن مفهوم الحماية الاجتماعية هنا هو اقرب لفكرة المساعدات منه لتحقيق الذات كونه مرتبطاً بنهج المدرسة النيوليبرالية التي تترك المواطن فريسة للسوق وقواه العمياء، لأن الدولة تكتفي وفق هذه المدرسة بتقديم البنية التحتية وسلعة الأمن، وتترك للفرد العمل بحرية وفق قدرته وكفاءته، وتحاول أن تقلص تدخلها في إعادة توزيع الثروة إلى أدنى حد ممكن. ومن المعروف أن الوثيقة الأساسية لفلسطين تتبنى صراحة فكرة اقتصاد السوق الحر مما يشكل إعلاناً دستورياً إذا جاز التعبير عن الانحياز لمبدأ الدولة الليبرالية التي تترك الفرد يعمل بحرية تامة ما دام لا يعتدي مباشرة على الآخرين. وهذا للأسف من ناحية مبدئية نقيض لفكرة مسؤولية الدولة والمجتمع ككل عن الأفراد، وتنصل من الإقرار بدور آليات السوق الرأسمالي في إنتاج اليأس وإعادة إنتاجه بشكل دائم لا يسمح باستئصاله من جذوره مهما كانت ضخامة مشاريع الحماية المنفذة على الأرض.

### ٤,٣ الحماية الاجتماعية في القانون الأساسي الفلسطيني ٢٠٠٣

مع صدور القانون الأساسي الفلسطيني والتعديلات التي جرت عليه في العام ٢٠٠٣، تنبه المشرع إلى ضرورة النص في هذا القانون على تنظيم موضوع الضمان الاجتماعي فنصت المادة ٢٢ منه على: «ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة.

رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي».

وكذلك نصت الفقرة الثانية من المادة ٢ على: «تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية».

كما تضمنت المادة ٢٩ النص على أن: «رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني، وللأطفال الحق في الحماية والرعاية الشاملة».

ومع التحفظ على ذكر الأمومة في النص إلا انه على علاته<sup>(٦٢)</sup>، يعني بالضرورة الحماية الشاملة للأطفال بشرائحهم المختلفة بما فيها الحماية الاجتماعية، والتي لا نجد لها على ارض الواقع أساساً ٦٢. إن ما جاء في القانون الأساسي حول الحقوق الصحية للمرأة هو غير كافي إذ عمل على الربط ما بين الأمومة والطفولة وربط المرأة ضمن مفهوم المجتمع الأبوي بدورها الإيجابي وعززه فقط كأُم وتجاهل المرأة في مراحل عمرها المختلفة كالمرهقة وسن الأمان والشيخوخة ولم ينص على الحقوق الصحية للمرأة التي تطلبها المواثيق الدولية.

عملياً منتظماً وشاملاً، يوافق ما نص القانون عليه الأساسي.

وكجزء من التفصيل في هذا الشأن وبمراجعتنا لقانون الطفل الفلسطيني الساري رقم ٧ / ٢٠٠٤  
والمعدل لعام ٢٠١٣، نرى أن نصوصه بمعظمها كانت أخلاقية وأدبية ولم تكن ملزمة، فعلى سبيل المثال  
لا الحصر نصت المادة (٢٩) على أنه:

١. للطفل الحق في الإنفاق عليه من طعام وكسوة ومسكن وتطبيب وتعليم.

٢. يتحمل واجب الإنفاق على الطفل والده أو من يتولى رعايته قانوناً.

٣. تتخذ الدولة كافة التدابير لضمان ذلك الحق.

كما ونصت مادة (٣٠) على أنه: لكل طفل الحق في مستوى معيشي ملائم لنموه البدني والعقلي  
والروحي والاجتماعي وتتخذ الدولة كافة الإجراءات والتدابير الضرورية لتأمين هذا الحق. ونصت  
المادة (٣٧):

١. وفقاً لأحكام القانون:

أ. لكل طفل الحق في التعليم المجاني في مدارس الدولة حتى إتمام مرحلة التعليم الثانوي.

ب. التعليم إلزامي حتى إتمام مرحلة التعليم الأساسية العليا كحد أدنى.

٢. تتخذ الدولة جميع التدابير المناسبة لمنع التسرب المبكر للأطفال من المدارس.

أما المادة (٣٨) فنصت على أن تتخذ الدولة جميع التدابير المناسبة والفعالة بهدف إلغاء مختلف  
أشكال التمييز في التمتع بحق التعليم والعمل على تحقيق تساوي الفرص الفعلية بين جميع الأطفال.

وبالتحليل الواقعي لتلك النصوص وبالرجوع إلى المشاكل الاجتماعية المتعلقة بالأطفال والتقارير  
الحقوقية الصادرة عن المؤسسات ذات العلاقة نجد أن الحقوق التعليمية للأطفال غير عادلة، وخصوصاً  
الأشخاص ذوي الإعاقة. وبالإضافة إلى ذلك يوجد فجوة ما بين التعليم الخاص والحكومي يبدو معها  
كأن التعليم الفعلي قد أصبح مقصوراً على ذوي الدخل العالي، أما الفقراء فتعليمهم فقير كفقيرهم.  
ومن جانب آخر لا يوجد أي نص قانوني ملزم في حال أهمل ذوي الطفل حقه في التعليم لأي سبب كان.  
ولا يوجد من باب أولى نظام متابعة يكشف الأسر التي تهمل إرسال أبنائها إلى المدارس. أما بالنسبة  
للحقوق الصحية والتأمين الصحي المجاني، فقد حددت الأنظمة واللوائح الفئة العمرية المستفيدة منه  
بأربع سنوات ولنوع معين من الأمراض المشمولة بخدمات التأمين الصحي. وهذا التعريف الضيق  
للطفولة يؤثر الدهشة بالفعل. إذ أن الاتجاه العام يميل إلى عد الطفولة مرحلة تمتد حتى الثامنة عشرة،  
وفي أقل الأحوال تمتد الطفولة حتى السادسة عشرة. ثم ماذا عن الأطفال ذوي الإعاقة الذين لا يلتزم  
التأمين الصحي بالخدمات الصحية التي هم بحاجة إليها؟ وهنا يواجه المرء تحدياً بحالات الأطفال من

## الفصل الرابع: الحماية الاجتماعية من منظار قانوني

نوي الإعاقة الذهنية اللذين يحتاجون في أحيان كثيرة إلى أدوية باهظة الثمن. وفي معظم الحالات لا يوجد الدواء داخل مناطق السلطة، الأمر الذي يضيف على كاهل ذويهم المالي عبئاً إضافياً يتمثل في إحضار الدواء من الأردن أو السوق «الإسرائيلية» أو من بلد أجنبي ما. فهل هذه هي الحماية الشاملة والتي هي واجب وطني تلتزم به الدولة؟!

نصت المادة ٩٥ من القانون الأساسي على: «يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزينة العامة، والجهات التي تتولى تطبيقها، ولا يجوز صرف أية مبالغ استثنائية إلا في الحدود المعينة قانونياً».

وأخيراً فإن المادة ١٠ من القانون الأساسي وبنصها على أن: «حقوق الإنسان وحياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام»، وان تعمل «السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان»، تعني بالضرورة التزام السلطة الفلسطينية بتطبيق المعايير الدولية في الشأن المتعلق بالحماية الاجتماعية كمفردة من مفردات قضايا حقوق الإنسان وما يتصل بها من اتفاقيات.

لا بد من الإشارة في ختام هذا السرد الوصفي للقوانين الفلسطينية إلى الأساس العميق الذي تنغرس فيه جذور هذه القوانين. ونعني بذلك النسيج الاجتماعي الاقتصادي للمجتمع الفلسطيني. ويلاحظ هنا أنه على الرغم من بدائية الاقتصاد الفلسطيني وانتمائه إلى دائرة البلدان الأقل نمواً ووجود سوق ضعيفة وقوى إنتاجية لا حول لها ولا قوة، وهو ما يترافق بطبيعة الحال مع البطالة والفقر وما إليهما، إلا أن المشرع الفلسطيني ينفرد على مستوى الكون بإقراره مبدأً دستورياً يجعل اقتصاد السوق هو بوصلة السلطة الفلسطينية. ولا يخفى على أي مبتدئ في الاقتصاد أن هذا يعني ترك الاقتصاد الفلسطيني الضعيف والبدائي عرضة لمنافسة «حرة» ليس مؤهلاً لها أبداً. ولا نخترع العجلة عندما نقرر بأن الصناعات الفلسطينية البسيطة سوف تغلق أبوابها أمام طوفان الصناعات الصينية التي تجتاح العالم، كما أن الناتج الزراعي الفلسطيني يسقط بسهولة أمام التفوق «الإسرائيلي» الساحق، وهذا ببساطة يعني أن اقتصاد السوق وصفة لتدمير الاقتصاد. ولا يمكن للمرء أن يتجنب الانطباع الذي يسند التحليل والوقائع بأن النص الدستوري المشار إليه والذي يتبنى الليبرالية في أشد أشكالها تطرفاً هو قرار سياسي مفروض على الأرجح من قبل الممول المنتمي للرأسماليات الكبرى في غرب أوروبا وشمال أمريكا ناهيك عن اليابان. ومهما كان رأي أحدنا في المدارس الفكرية الاقتصادية وأنها أنجح في المطلق والعالم، فإن حالة مناطق السلطة لا تخطئ العين: فهي هنا يوجد اقتصاد بدائي بسوق مفككة وقوى إنتاجية بقوة لا تذكر، ولا بد من إسنادها بالوسائل المختلفة حتى تنهض على قدميها وتتجاوز مرحلة الزحف. أما تركها لتتنافس مع عمالقة الإقليم والمعمورة، فإن معناه أن تدوسها الأقدام وتخفي نهائياً. وهو ما نراه يحدث على أرض الواقع في مدن الضفة «الإنتاجية» من قبيل الخليل ونابلس.

## ٤.٤ الواقع التشريعي للحماية الاجتماعية في الحالة الفلسطينية

يتسم واقعنا التشريعي المتعلق الحماية الاجتماعية بالازدواجية والارتباك، ناهيك عن أنه بعيد كل البعد عن الشمولية والاكتمال. وفي هذا السياق تتكرر الإشارة إلى أن بعض القوانين ما تزال تنتسب إلى الحقبة الأردنية في الضفة الغربية، والحقبة المصرية في قطاع غزة، كقانون وزارة الشؤون الاجتماعية الأردني ١٤/١٩٥٦، وقانون الأيتام ٦٩/١٩٥٣، وقانون ضريبة الخدمة الاجتماعية ٨٩/١٩٥٣ وقانون إصلاح الأحداث ٧/١٩٥٩. ويضاف إلى ذلك عنصرين آخرين هما الأوامر العسكرية الإسرائيلية، والتشريعات الفلسطينية المسنونة بعد مجيء السلطة الفلسطينية.

وبالرجوع إلى التشريعات المختلفة المتعلقة بقضايا الحماية الاجتماعية، نجد بأن هناك بدايات قانونية عالجت بالفعل بعض جوانب الموضوع، وما يزال بعضاً منها نافذاً حتى اللحظة، ومن ذلك قانون التقاعد المدني الأردني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ النافذ في الضفة، وقانون التأمين والمعاشات رقم ٨ لسنة ١٩٦٤ النافذ في غزة.

وقد قام المشرع الفلسطيني بإدخال بعض التعديلات على التشريعات القائمة، كما قام بإصدار تشريعات فلسطينية خاصة، التي يمكن أن نلخصها فيما يلي:

### • قانون الخدمة المدنية:

ويخص العاملين في القطاع العام والإدارة الحكومية. وفي هذا السياق تشير الأرقام إلى أن عدد موظفي السلطة الوطنية قد بلغ في أواخر العام ٢٠١٠ حوالي ٨١٠٠٠ موظف /ة، منهم في الضفة الغربية حوالي ٥٠٠٠٠ موظف يشكلون ما نسبته ٦١٪. ويصل إجمالي عدد موظفي قطاع غزة حوالي ٣١,٠٠٠ ويشكلون ما نسبته ٣٩٪<sup>(٦٣)</sup>. وعليه يمكن القول إن هذا القطاع هو أكثر قطاع حيوي للحد من البطالة. ومن المفترض بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية الذي يشكل الإطار التشريعي الناظم لهذا القطاع أن يتم ضمان حق المساواة في المنافسة على الفرص التشغيلية ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون لهذا القطاع. كما يجب أن يضمن للموظف مخصصات الراتب الذي يكفي حاجاته بالإضافة إلى الراتب التقاعدي، والتأمينات الصحية. كذلك يجب أن يركز على مشاركة المستخدم والدولة في تمويل المشاركة الإيجابية في كلا النظامين (التقاعد والتأمين الصحي)، وأن يجري تقديم الخدمات للمواطنين من خلال المؤسسات الحكومية، وفقاً لنظام التأمين الصحي الحكومي، من خلال هيئة الرواتب والمعاشات - هيئة التقاعد. ويضمن هذا القانون للموظف مخصصات إعالة، لكنها للأسف أقرب إلى الرمزية، كما ويضمن

٦٣. دراسة أجرتها النقابة الوطنية العامة للموظفين الحكوميين حول أوضاع موظفي السلطة بتاريخ ٣١\١٠\٢٠١٠، والمنشورة على الموقع الإلكتروني لوكالة معا.



للمرأة العاملة إجازة ولادة مدفوعة الأجر لمدة ٧٠ يوماً، وساعة رضاعه لمدة سنة ما بعد الوضع بشكل عام.

وبالرجوع إلى الواقع العملي فقد أشارت التقارير الصادرة عن المؤسسات الحقوقية في مناطق السلطة الفلسطينية،<sup>(٦٤)</sup> إلى انتهاكها لحق التنافس العادل والنزبه بين المواطنين لتولي الوظيفة العامة، حيث تعرض المواطنون الفلسطينيون للتمييز، ولم تتم معاملتهم معاملة متساوية، وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني. وقد برز التمييز بين المواطنين في مجالات تتعلق بالإعاقة أو الانتماء والرأي السياسي. وفي هذا المضمار، تلقت المؤسسات الحقوقية شكاوى عديدة من مواطنين فلسطينيين، ادعوا تعرضهم للتمييز. وعلى خلفية ذلك، خاطبت بعض المؤسسات الجهات الرسمية الفلسطينية لاستيضاح الأسباب، وأشارت تلك المؤسسات إلى أن رد الجهات الرسمية الفلسطينية، أفاد بوجود رفض أممي لتعيين بعض المواطنين المشتكين، أو وجود أسباب صحية تتعلق بعدم اللياقة في حالة بعض المتقدمين للوظيفة العامة. وهو ما يخالف ابتداءً ومن حيث الأصل أحكام قانون حقوق المعوقين الساري، وهو ما يعني جعل نص القانون عرضة للانتهاك من قبل أصحاب القرار في التوظيف بموجب أحكام القانون الأول.

كما تناولت التقارير الحقوقية شكلاً آخر من هذه الانتهاكات، تمثل في الفصل من الوظيفة العامة، وذلك تبعاً لشرط السلامة الأمنية الذي يتم انتهاجه في فلسطين. وهو شرط مخالف للقانون الأساسي الفلسطيني، وقانون الخدمة المدنية واللوائح التنفيذية الخاصة به. والمقصود من هذا الشرط هو استثناء المواطن وحرمانه من إشغال الوظيفة العامة أو الاستمرار في عمله إذا كان انتماءه أو رأيه السياسي مخالفاً للسياسة العامة للسلطة الفلسطينية، وذلك على الرغم من حصول المواطن على شهادة حسن سير وسلوك (عدم محكومية) تنفيذ بخلو سجله من أية أحكام جنائية أو مخلة بالشرف وهي الموانع التي ينص عليها القانون لشغل الوظيفة العمومية في قانون الخدمة المدنية. وهنا يتم فصل الموظف بناءً على توصية من الأجهزة الأمنية الفلسطينية. كذلك شملت الانتهاكات حقوق الموظف الناشئة عن تقلد الوظائف العامة، مثل وقف الراتب أو تأخير الترقية، والحقوق المالية كمكافأة نهاية الخدمة.

وفي هذا السياق امتنعت الحكومة الفلسطينية عن تنفيذ قرارات المحكمة العليا، القاضية بعدم قانونية المسح الأمني، وبطلان إجراءات الفصل من الوظيفة العامة، ومن الأمثلة على ذلك امتناع السلطة عن إعادة المعلمين المفصولين إلى وظائفهم. وهو حالة من بين حالات امتنعت السلطة فيها عن تنفيذ قرارات المحكمة العليا، وماطلت في تنفيذها. ويعد ذلك جريمة يعاقب عليها القانون، الذي أكد على أن «تنفيذ الأحكام القضائية واجب التنفيذ، والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس أو العزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة».<sup>(٦٥)</sup>

٦٤. التقارير الدورية والسنوية للهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان.

٦٥. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، الباب السادس، المادة ١٠٦

ومن ناحية أخرى أوضحت بعض الدراسات المتخصصة كدراسة «التحديات التشريعية التي تواجه المرأة في العمل من منظور النوع الاجتماعي» المعدة من قبل مركز المرأة الفلسطينية للأبحاث والتوثيق / اليونسكو أن استثناء الفئات الوظيفية العليا من الإعلان عبر الصحف اليومية للشواغر الوظيفية وإجراء المسابقات الكتابية والشفوية يؤدي إلى تعيين الأشخاص في تلك المناصب بناء على اعتبارات أخرى غير معيار الكفاءة المهنية، ما يخرج عن إطار المساواة القانونية والواقعية في الحق في العمل، الأمر الذي يحُدُّ من قدرة النساء على الوصول إلى مواقع صنع القرار الحكومي. وأشارت الدراسة إلى أن القانون منح المرأة الحق بإجازة أمومة تبلغ مدتها سبعة عشر يوماً (عشرة أسابيع) قبل الوضع وبعده، في حين تطالب الاتفاقيات الدولية بضرورة منح الأم إجازة أمومة مدتها أربعة عشر أسبوعاً قبل الوضع وبعده. وهذا التهرب من الالتزام بالمعايير الدولية يؤدي إلى اضطراب العاملة إلى العمل حتى تاريخ ولادتها بغية الحصول على إجازتها بعد الوضع كي تتمكن من تقديم الرعاية لطفلها الوليد أطول فترة ممكنة. وذلك إنما يتحقق على حساب صحتها وصحة جنينها الذي سرعان ما ينتقل بعد ولادته من حضن أمه في سن مبكرة جداً إلى دور الحضانة. وتلاحظ الدراسة أيضاً إغفال المشرع منح إجازة أبوة للموظف الذي رزق بطفل، وذلك لتمكينه من القيام بواجباته إزاء طفله الوليد وتقديم المساندة لزوجته.

ووفقاً لما ورد في الدراسة لا يمنح القانون إجازات خاصة للموظفة «الأم» لرعاية طفلها أثناء مرضه سوى الإجازات ذاتها الممنوحة للرجل، وهو ما يتولد عنه استفادها لإجازتها السنوية التي لا تتجاوز شهراً لكل سنة. وهذا يترتب عليه استفاد إجازتها السنوية في تقديم الرعاية دون أن تأخذ قسطاً من الراحة التي لأجلها تم منح الموظفين الإجازة السنوية.

ونوهت الدراسة إلى أن القانون قد أهمل منح الموظفين ربات الأسر اللواتي فقدن أزواجهن، والموظفين الذين فقدوا زوجاتهم إجازة لفترة زمنية محددة لرعاية أطفالهم إذا ما كانوا دون سن معينة، وهو ما يعقد حياتهم ويزيد أعباءهم إلى حدود غير مقبولة من نواح إنسانية تراعيها المعايير الدولية.

وتلاحظ الدراسة التمييز القانوني الصريح ضد المرأة في أكثر من مجال. ومن ذلك نص قانون الخدمة المدنية على أنه إذا كان الزوجان موظفين في الخدمة المدنية، فإن العالوة الاجتماعية تمنح للزوج الموظف باعتباره المعيل الأساس للأسرة، وفي حال وفاته لا تنتقل تلك العالوة للزوجة «الموظفة». وهكذا تحرم الأسرة من العالوة الاجتماعية. ويعود ذلك إلى فكرة قانونية فحواها أن دور المرأة الإنتاجي هو ثانوي اعتماداً على قانون الأحوال الشخصية الأردني رقم (٦) للعام ١٩٧٦ الساري المفعول، والذي يعد الرجل المسئول الأول عن العائلة والمصدر الرئيس لإعالتها. وقد نصت المادة رقم (٦٧) من القانون ذاته على: «تجب النفقة للزوجة على الزوج»، ونصت المادة رقم (٣٥) على أنه «إذا وقع العقد صحيحاً لزم به للزوجة على الزوج المهر والنفقة ويثبت بينهما التوارث».

كما أن قانون الخدمة المدنية حسب ما أشارت الدراسة وانسجاماً مع نظرة المشرع السابقة حرم في قانون التقاعد رقم (٧) للعام ٢٠٠٥ أولاد المتقاعدة من راتبها التقاعدي في حال وفاتها، في حين منح أولاد المتقاعد راتب والدم التقاعدي، لحين استغنائهم عن المعاش التقاعدي (الزواج أو العمل). وفي الوقت ذاته ميز قانون التقاعد بين استحقاق الأرملة واستحقاق الأرملة بالنسبة للمعاش التقاعدي حيث منح الأرملة الحق في الانتفاع من معاش زوجته المتوفاة إذا كان عند وفاتها غير قادر على الكسب من الناحية الصحية أو كان غير قادر على العمل، ولم يشترط لانتفاعه من معاش زوجته المتوفاة أن لا يكون متزوجاً بامرأة أخرى، في حين اشترط عدم زواج المنتفعة من معاش زوجها التقاعدي.

ومن جانب آخر تثير موضوعة النساء العاملات في أدنى السلم الإداري الوظيفي في الوظيفة العامة تساؤلات حول مدى إسهام تلك التشريعات في هذه الموضوعة وإبقاء العاملات تابعات وظيفياً، والحد من وصولهن إلى مواقع صنع القرار.

وبمقارنة تلك الثغرات مع مشروع قانون الخدمة المدنية الذي تم عرضه على الخطة التشريعية للحكومة في بداية العام الجاري نرى أن مشروع القانون لم يراع الثغرات القانونية المذكورة أعلاه، لا بل جاء بنصوص أخرى أكثر خطورة يمكن لنا استعراض الوصف العام لها. ومن أبرز تلك النصوص إحالة الحقوق الأساسية كالراتب والإجازات والعلاوات والتقاعد لقرارات مجلس الوزراء، وهو ما يجعل رواتب الموظفين وحقوقهم، عرضه لأكثر من تعديل بشكل يمس القانون الأساس والاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذه الأمور.

#### • قانون العمل الفلسطيني:

ويختص هذا القانون بالعاملين في القطاعين الأهلي والخاص، كما أنه يضع أسس العلاقة بين أطراف الإنتاج الثلاثة: العمال، وأرباب العمل، والحكومة، ويحدد حقوق العاملين وواجباتهم، كما يضع ضوابط للسلامة العامة، والعمل في الأشغال الخطرة، والأعمال المحظور العمل فيها للنساء والأحداث، ويلقي على عاتق الحكومة ممثلة بوزارة العمل مسؤولية تنفيذ هذا القانون. وبالرجوع إلى استراتيجية تطوير قطاع العمل في فلسطين للعام ٢٠٠٩، نرى أن هناك ضعفاً في مجال الرقابة والمتابعة وخصوصاً في مجال التفتيش العمالي. ويرجع ذلك إلى ضعف الإمكانيات البشرية والتجهيزات اللازمة. ومن جانب آخر نجد أن الاستراتيجية الوطنية للتشغيل قد نصت في الهدف الخامس منها على ضرورة تفعيل الصندوق الوطني للتشغيل والحماية الاجتماعية، الذي تم إعداده كمسودة مقترحة في العام ٢٠٠٣ بناءً على دراسة أنجزتها منظمة العمل الدولية. وقد جاء في الاستراتيجية الأخيرة أن فكرة هذا الصندوق تأتي كأولوية من أولويات تنفيذ هذه الإستراتيجية، وللأسف لم يتم إحراز أي تقدم يذكر في هذا الاتجاه. ويعود ذلك إلى عدم وجود التمويل الكافي.<sup>(٦٦)</sup> وهذا الأمر يذكرنا باستنتاجات الدراسة الأم التي تحذر من الوقوع في شرك التخطيط للحماية الاجتماعية بالانكفاء على التمويل الخارجي. ومثلما الجوانب الأخرى تظل في هذه

٦٦. استراتيجية التشغيل الفلسطينية، ص ٤٤.

الحالة حقوق العمال مرهونة لوجود التمويل أو غيابه.

وفي منحى آخر تدلنا معطيات الواقع على انتشار الانتهاكات لقانون العمل التي بدأت في الآونة الأخيرة تتعطف باتجاه الإبداع في التحايل على القانون بسبب الافتقار إلى التفتيش والمتابعة وغياب الأنظمة الرادعة في حال تم انتهاك حقوق العمال، وكذلك عدم النص الصريح على ذلك في القوانين ذات العلاقة كقانون العمل. فعلى سبيل المثال لا الحصر تشيع اليوم ممارسات من قبيل العقود المؤقتة لمدة تقل عن عامين التي تلجأ إليها مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص، كذلك يتم التلاعب عبر منح الموظف /ة فترة شهر فصل، ومن ثم التعاقد معه /ها من جديد. وهناك العقود المؤقتة لربيات الرياض والمعلمات الهادفة إلى حرمان الموظفة من الإجازة الصيفية وهي ممارسة تنتشر على نطاق واسع في المدارس الخاصة. وهناك في الواقع سلة كبيرة من الممارسات غير القانونية التي تشمل تشغيل الأطفال والنساء في أعمال خطره، ودون السن المنصوص عليه قانونياً وبشكل مخالف للشروط الوظيفية المنصوص عليها في القانون، وكذلك الدوام لأكثر من ساعات العمل، وتشغيل الناس في أيام الأعياد والإجازات وعد ذلك جزءاً من ضرورات العمل. ثم هناك التأمينات الصحية الاعتبارية التي يتم فيها اقتطاع مبالغ باهظة من رواتب العمال كنسبة مشاركة فيها مع العلم أن ذلك حق للشغيل وواجب على أصحاب المنشأة العمالية وعلى الدولة أيضاً. وأخيراً هناك ظاهرة عدم توحيد الأجور والمعاشات في المنشأة الواحدة، وبين منشأة عمالية وأخرى مع غياب أدوات الردع والمتابعة وما إليهما.

يقودنا الوصف أعلاه إلى الاستنتاج بوجود مسافة هائلة تفصل القانون وممارسته عن عالم يوفر أسس الحماية الاجتماعية حتى في حدودها الدنيا. إذ يبدو أن الباب مشرع على مصراعيه أمام استغلال أرباب العمل للعمال دون وجود أي رادع قانوني أو تنفيذي بسبب غياب الأنظمة والقوانين الرادعة وأنظمة المتابعة الناجعة من جانب، وعدم وجود مفهوم واضح للحماية الاجتماعي في القانون من جانب آخر. وهكذا افتتح صندوق «باندورا» وخرجت منه أنواع الشرور المختلفة لتعمل عملها في حياة العمال والعمالات البائسة.

#### • قانون الصحة العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤م ونظام التأمينات الصحية:

ويحدد هذا القانون الخدمات الصحية التي تقدم للمواطنين وشروطها. ومن الجدير بنا أن نذكر منذ البداية أن التأمين الصحي ما يزال اختياريًا لغير العاملين في القطاع العام؛ كأن المواطن غير الموظف في القطاع العام ليس مواطناً. كما أن نوعية الخدمات التي تقدم من خلال التأمين الصحي متدنية، بسبب قلة الاهتمام بهذا القطاع وتبني اتجاهات الخصخصة وتأجير هذه المرافق للقطاع الخاص الذي بات المواطن بالنسبة له حقلاً لتحقيق الربح المنبت الصلة بإنسانية الإنسان. ومن الرائج الآن أن المشافي لا تقدم الخدمة الصحية من قبيل العملية الجراحية حتى دفع رسومها. بل إن الأمور تصل أحياناً حدًّا كوميدياً عندما ترفض مالية المشفى أن تقبل الشيكات أو بطاقات الفيزا، وتصر على أن يحضر المريض

أو أهله كيساً من النقود السائلة حتى وإن كان الوقت لا يسمح بذلك كأن يكون الوقت ليلاً والمصارف مغلقة.

والواقع أن يد القطاع الخاص في نطاق الخدمات الطبية طليقة من أكثر من ناحية. فهذا القطاع حر في تحديد أسعار العمليات والاستشارات وما إليهما كما أنه «حر» في أن يرتكب ما يشاء من أخطاء في ظل غياب الرقابة والمساءلة القانونية. ويذكر في هذا السياق أن محكمة فلسطينية في أريحا حكمت في أواخر التسعينيات على أطباء وممرضة بغرامة مقدارها ثلاثة شواكل على إثر إدانتهم بالإهمال الذي تسبب في موت سيدة في عملية إجهاض. ولا يوجد قانون يلزم بتأمين الطبيب والمشفى من أجل دفع تعويضات في حال الأخطاء الواقعة في حدود الخطأ البشري الذي لا بد أن يحدث في أي مكان في العالم. وفي هذا السياق يرى الباحث محمد طه سالم<sup>(٦٧)</sup> أن المشكلة الصحية الأساس تكمن في التأمين الصحي، فحين يدفع المواطن اشتراكه في التأمين يتوقع المقابل. لذا فإن الموظف هو من يشكو ويتذمر وليس المواطن العادي. وهنا لا بد من التساؤل: كيف يمكن إدارة صندوق اشتراكات الموظفين بشكل يرتقي بالخدمات؟ يدفع الموظف بحسب سالم ٧٥ شيكلاً شهرياً أي ما يعادل ٩٠٠ شيكل سنوياً، ولا يحصل على خدمات تعادل هذا المبلغ على الأقل، وبالتالي يضطر الموظف الذهاب إلى القطاع الخاص للحصول على العلاج، وهذا ما يهلك ميزانية المواطن محدود الدخل. وهناك حوالي ١٣٠٠٠٠ موظف، تتقاضى وزارة الصحة منهم سنوياً ١١٧٠٠٠٠٠٠ شيكل رسوماً للتأمين الصحي، وهذا المبلغ المقطوع قد يوفر خدمات عالية إذا تمت إدارته بالشكل السليم.

قد يكون الجمهور غير مطل بما فيه الكفاية على ما يجري فعلياً في نطاق الخدمات الصحية الحكومية، ولكن الشائع بين الناس هو خليط من الغضب والسخرية تجاه الخدمات، والمعاملة التي يتلقاها المرضى في المشافي الحكومية.

وعند التحدث عن الكادر الطبي وما يحصل من تحويلات للمرضى خارج مناطق السلطة وداخلها، نجد هدراً واسعاً للمال يشير إلى غياب إستراتيجية رشيدة لمنظومة صحية تتماشى وإمكانيات السلطة. ذلك أن مبلغ نصف مليار شيكل يتم إنفاقه سنوياً لشراء الخدمة الصحية على سبيل التحويلات. ولا بد من الوقوف عند هذا الرقم، لأنه مؤشر على أن القطاع الصحي الحكومي ليس له أدوات للتخطيط منذ زمن بعيد.

وعند التعرض لصحة المرأة والطفل وموقف القانون منها نجد أن الفصل الثاني من القانون المذكور والمعنون (صحة المرأة والطفل) ينص في مادته الرابعة على واجب الوزارة في إعطاء الأولوية لرعاية صحة المرأة والطفل باعتبارهما جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية الإنمائية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

٦٧. لمزيد من المعلومات مراجعة :

وفي السياق ذاته نصت المادة ٥ منه:

«على الوزارة توفير الخدمات الوقائية والتشخيصية والعلاجية والتأهيلية المتعلقة بصحة الأم والطفل ومنها: إجراء فحص طبي قبل عقد الزواج ويعمل على عدم توثيق العقد إلا بعد الفحص الطبي للتأكد من خلو الزوجين مما يمكن أن يؤثر على حياة وصحة نسلهما».

وكذلك: رعاية المرأة وبصفة خاصة في أثناء فترات الحمل والولادة والرضاعة وتشجيع الرضاعة الطبيعية. ومتابعة نمو الطفل وتطوره. وتوعية الأسرة والمجتمع على كيفية رعاية الطفل وحمايته والتعامل معه خلال مراحل نموه وتطوره المختلفة».

وبمراجعة تلك النصوص يتضح انه لم يتعرض التعرض للصحة العامة للأنثى في المراحل العمرية المختلفة من قبيل مرحلة المراهقة، ومرحلة الأمان. وظل القانون مقتصرًا على الأمومة والطفولة، ولم يعمل على اقتراح سياسة واضحة في مجال الرعاية الصحية للمرأة كونها تحتاج إلى رعاية صحية خاصة. كما أنه لم يستجب لما جاء في اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة في مجال الرعاية الصحية والحماية من كافة أشكال العنف الجسدي والنفسي، وهذا مخالف لما ورد في القانون الأساسي من تعهد السلطة والتزامها بالمواثيق الدولية، بالإضافة إلى عدم وجود الفهم الواضح للحماية الاجتماعية للشرائح المجتمعية المختلفة، وعلى رأسها المرأة والطفل.

لكل ما سبق يمكن الخروج باستخلاص مفاده أن مفهوم الحماية الاجتماعية في القانون المذكور في حاجة إلى الكثير من العمل من أجل يتوصل إلى رؤية واضحة للأسس النظرية للخدمات الصحية الواجب تقديمها ومن ثم اشتقاق الخدمات الكافية التي تراعي خصوصية الفئات الاجتماعية المختلفة وبالانسجام مع ما تمتاز به كل مرحلة عمرية.

#### • قانون الطفل الفلسطيني:

بالإضافة إلى ما تم توضيحه أعلاه في الشق المتعلق بالحماية الاجتماعية في القانون الأساسي الفلسطيني يمكن سرد بعض الملاحظات المتصلة بما افردته القانون من نصوص خاصة بحماية الطفل الفلسطيني مع مقارنة ذلك بنصوص اتفاقية حقوق الطفل لسنة ١٩٨٩، حتى نرى مفارقة لا تخطئها العين تتصل بتأثر المشرع الفلسطيني إلى حد بعيد بصياغة النصوص حسبما جاءت في اتفاقية حقوق الطفل، كأن المقصود هو إرضاء الجهات التي تقف وراء منحى كوني في هذا الاتجاه دون أن يعني ذلك بذل جهد حقيقي من أجل صياغة بنود قانونية تخدم الأطفال الفلسطينيين بالفعل. ومن أهم المآخذ على هذا القانون:

١. كثرة الصيغ الاتفاقية في القانون، أي التي تصلح لاتفاقية دولية أكثر من صلاحياتها لقانون محلي. وعلى سبيل المثال هناك نص يتصل بمسؤولية الدولة / السلطة عن توفير الحماية، ولكن الأمر

لا يتجاوز ذلك إلى تشريع قوانين عينية تحدد شكل المسؤولية المذكورة على نحو خطابي يماثل صيغة الإعلانات الدولية ولا يمت بصلة للصياغة القانونية.

٢. واستمراراً للملاحظة السابقة نشير إلى وجود نصوص كثيرة ذات طابع خطابي وأدبي. وليس هناك بالطبع من استتبعات أو آثار قانونية ملزمة لمثل هذه النصوص. بل إنها أحياناً تقع في تكرار غير مجد لما ورد في قوانين خاصة أخرى مثل: قانون العمل، قانون الأحداث الجانحين، قانون العقوبات، وقانون الأحوال الشخصية. وعلى سبيل المثال لا الحصر نجد أن التعليم حق إلزامي وأساسي تلتزم الدولة بتوفيره. لكن ماذا عن الأطفال الذين يجبرهم أهاليهم على ترك المدرسة قسراً أو الذين يغادروها طوعاً (مثل الأطفال المتسولون) دون اهتمام من ذويهم؟ وما هي العقوبة؟ وما هو الإجراء الخاص بالوزارة المختصة وهي في هذه الحالة وزارة التربية والتعليم التي يقع على عاتقها إعداد قوائم بأسماء الأطفال المتخلفين عن المقاعد الدراسية لغايات المتابعة والرقابة؟ من الواضح أنه لا توجد إجابات على هذه التساؤلات ويظل هناك فراغ قانوني واضح فيما يتصل بحماية الأطفال في أمور تتصل بتشغيلهم أو تزويجهم في سن مبكر أو عندما يقعوا ضحايا لانفصال الأسر وتفككها ثم هناك قائمة طويلة من الأمور المغفلة المتصلة بقضايا الحضانة والوصاية ومصالح الطفل الفضلى. وهذا كله يصب في مصلحة الاستنتاج بأن النصوص الداعمة لحقوق الفرد الاجتماعية إنما تأتي في باب الدعاية الأيديولوجية في أحسن الأحوال.

#### • قانون حقوق المعوقين:

يمكن للمرء هنا أن يحس ببعض التفاؤل بسبب وجود لائحة تنفيذية لهذا القانون. ولكن على الرغم من ذلك، إلا أنه لم يتم الالتزام بالحقوق التي نص عليها القانون، وأبرزها بطاقة أصحاب الحاجات الخاصة، والتي تجمع رزمة من الخدمات المتكاملة، التي لا بد من تقديمها للمعاق. ومع أن بطاقة المعاق ترد في سياق تدخلات استراتيجية الحماية الاجتماعية<sup>(١٨)</sup> وأجندة وزارة الشؤون الاجتماعية، إلا أنه لم يتم إحراز أي تقدم عملي بخصوص ذلك بسبب عدم المقدرة المالية. من هنا نعود إلى مربعنا الأول، وهو ضعف التمويل والاعتماد على الممول في تغطية الحقوق الأساسية للشرائح المجتمعية المستهدفة من الحماة الاجتماعية.

ومن جانب آخر فإن الالتزامات الأساسية للأشخاص ذوي الإعاقة سواء أكانت خدمات صحية أو تعليمية أو توفير فرص عمل ليست موجودة على أرض الواقع لعدم وجود نصوص ملزمة أولاً، ولغياب السياسات الشاملة والفاعلة التي تضمن ذلك ثانياً، بالإضافة إلى ازدواجية في التشريعات ثالثاً، وهذه الأخيرة تؤثر على عدم وجود رؤية واحدة وواضحة حول مفهوم الحقوق لتلك الفئات. على سبيل المثال لا الحصر نص قانون الأشخاص ذوي الإعاقة (قانون المعوقين) على ضرورة مواءمة أماكن العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، في حين جاء قانون الخدمة المدنية وبتحديدده لنسبة التوظيف في القطاع العام من موظفين ذوي إعاقة واشترط مواءمتهم للوظيفة. وهذا التضارب يدل على غياب المفهوم الواضح للحقوق

٦٨. استراتيجية الحماية الاجتماعية ٢٠١١-٢٠١٣ - الهدف الاستراتيجي الخامس .

المجتمعية لأصحاب الحالات الخاصة لدى المشرع الفلسطيني. وتبقى كثير من الحقوق حبرا على ورق لغياب التنفيذ والرقابة والمتابعة بسبب غياب النصوص الواضحة .

• مشروع قانون صندوق إقراض الطالب الفلسطيني لعام ٢٠١٢:

وهو المقدم من قبل وزارة التعليم العالي. ومن الجدير ذكره ابتداءً أن (صندوق دعم طلاب التعليم العالي) موجود فعلياً، إذ تم إنشاؤه في العام ٢٠٠١، غير أن آلية عمل الصندوق غير واضحة، ولا يوجد قانون معمول به، الأمر الذي يستدعي وجود قانون ينظم آلية عمل الصندوق ويعطيه الصيغة القانونية لضمان تقديمه الخدمات للطلاب الفلسطينيين بشكل أفضل. وهذا بحد ذاته شكل الهدف الأساسي لصياغة مشروع القانون. ودون الخوض في تفاصيل كثيرة حول كيفية استحداث صندوق دون سند تشريعي، إضافة إلى آليات الرقابة التشريعية والقانونية على الصندوق المفعّل دون سند تشريعي نورد وصفاً لواقع هذا الصندوق لغايات قراءة الواقع كما هو بغض النظر عن عدم استناده إلى مرجعية قانونية.

تم استحداث صندوق خاص لإقراض الطلبة له شخصية اعتبارية مستقلة. أي أنه مستقل قانونياً (له نظام مالي إداري مستقل) على الرغم من ارتباطه بالموازنة العامة حيث تم النص بأن تكون أحد موارده المالية الموازنة المالية التي ترصدها الحكومة. وهذا يؤكد على التخبط التشريعي في مفهوم الحماية الاجتماعية والالتزامات الدستورية على السلطة (الدولة) المقترض عليها توفيرها تحديداً للفئات «الأقل حظاً» في مجتمعنا الفلسطيني، والتي لا تستطيع توفير الأقساط الجامعية التي تفرضها الجامعات الفلسطينية في الوقت الحالي والتي تجعل من التعليم نشاطاً نخبويًا لا حقا جماعيا يكفله القانون الأساسي.

قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤م، وقانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥م والقرار بقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥م والمتعلق بالتقاعد المبكر للموظفين في قوى الأمن الفلسطينية، والقرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٧م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥م والمتعلق بإضافة موظفي الهيئات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وموظفي وأعضاء النقابات المهنية ومنتسبيها. وهذه القوانين تبشر بوجود أنوية لمواجهة القضايا والحقوق الاجتماعية لهذه الفئة من المجتمع، إلا أن تلك التشريعات لم تعالج التفاصيل كافة. وما يزال هناك فراغ في الجانب التطبيقي.

يسمح لنا ما سبق أن نستنتج أن هناك هنات ونقاط ضعف لا يستهان بها تكتنف عملية التشريع للحقوق الاجتماعية. ومن ذلك ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية الخاصة بالعاملين في غير القطاع العام.



#### الفصل الرابع: الحماية الاجتماعية من منظار قانوني

ويتوافق ذلك مع تخطيط المشرع الفلسطيني الذي بدأ واضحا في تجميد تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣م، الذي اقره المجلس التشريعي، وذلك انطلاقاً من عدم قابليته للتطبيق من الناحية العملية والمالية. ومن الجدير ذكره هنا أن قرار تجميد القانون المذكور جاء بطلب من البنك الدولي للسبب المعلن عنه فلسطينياً بعد دراسة أنجزت بالخصوص. وهذا يؤكد على أن القرار بأي تشريع مربوط بالدرجة الأولى والأساس باعتبارات لا تمت للسياسة التشريعية المفترضة للقانون بصله لا بل باعتبارات لها علاقة بالمانحين وجهة التمويل. وهناك مشكلة صندوق التقاعد المنصوص عليه في قانون التقاعد الساري والذي يحتاج إلى إعادة دراسة بخصوص مجلس إدارته واستقلالته المالية كشخصية اعتبارية مستقلة قانونياً، لأن ذلك يتضارب قانونياً وواقعياً بسبب وجود نصوص قانونية تجعل بعض بنود موازنة الصندوق جزءاً من موازنات السلطة. كما تعد الموظفين في هيئته موظفين عموميين يتقاضون رواتبهم من السلطة. وقد برز مؤخراً في بعض وسائل الإعلام تسريبات من نقابة الموظفين العموميين وبعض المؤسسات والجهات ذات العلاقة أن السلطة الفلسطينية قد استخدمت أموال الصندوق خلال الأزمة المالية التي مرت ومازالت تمر بها. وهذا يشكل بحد ذاته مخالفة صارخة للدستور وللمبادئ القانونية الواردة في هذا الشأن في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة. وهذا يؤكد عدم وجود الفهم الواضح والكافي على المستوى الرسمي لمفهوم الحماية الاجتماعية التي تظل رهناً بالموازنات ومشاريع التمويل وأجنداته وما يرافق ذلك كله من استحقاقات لا تتلاءم ورؤية الحماية الاجتماعية.

## استخلاصات: بين سيورة الواقع ومقتضيات الحلم

لا يبدو لنا ومن خلال المقابلات المجراة مع الوزارات المختلف أن خطط الحماية الاجتماعية قابلة للتطبيق، وذلك لعدم وجود مفردات واقعية وبيئة مستجيبة لذلك. وهنا يبرز ضعف الجانب التشريعي، لأن غاية ما أنجز حتى اللحظة هو اعتماد مقترح مشروع قانون الضمان الاجتماعي المقدم من قبل مؤسسة مواطن. وقد أحيل المقترح بموجب قرار مجلس الوزراء إلى فريق الوطني للضمان الاجتماعي، يترأسه وزير العمل، مع العلم بأنه مدرج على أولويات وزارة الشؤون الاجتماعية، بموجب استراتيجية الحماية الاجتماعية، وبموجب قرار مجلس الوزراء بخصوص الأولويات التشريعية للحكومة (الخطة التشريعية للحكومة). ولغاية فهم الموقف تم سؤال وزارة العمل ووزارة الشؤون الاجتماعية، فكانت الإجابة هي أن قرار تشكيل الفريق أعلاه كان متزامنا مع هبة الجماهير في وجه الغلاء والظروف المعيشية، التي شهدتها الساحة الفلسطينية في تلك الآونة. ولأن الضمان الاجتماعي يتضمن الحماية من البطالة فقد تم إحالة موضوعه إلى وزارة العمل، علما بأن المجلس التشريعي ليس لديه أي معرفه تتصل بمشروع القانون المذكور. وبالرجوع إلى نتائج عمل الفريق الوطني في هذا الخصوص نجد أن القرار هو تعليق النظر في مشروع القانون لحين الانتهاء من دراسة اكنوارية، تم تحويلها إلى خبراء خارجيين ضمن أحد مسارات التمويل. وبالتدقيق في المعايير التي ستستند لها الدراسة الاكنوارية وجدنا أن أهمها عدم تدخل الحكومة في صندوق الضمان الاجتماعي والزراعة لغاية الجباية لأغراض الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى دور قطاع الخاص ومساهمته في الصندوق. ومن الواضح هنا أن هناك رغبة ما في تبني شيء قريب من التجربة الأردنية التي تختلف مفرداتها عن الحالة الفلسطينية. وفي السياق الفلسطيني نلاحظ فروقا كثيرة تتصل بوجود الاحتلال وضعف الأبنية السياسية والاقتصادية والاتصال بين المناطق التي يدور حولها البحث. ولعل ما تم تقديمه من توصيات من قبل الفئات المستهدفة في هذا السياق كضرورة دعم مشاريع صغيرة مدرة للدخل تحديداً في قطاع الزراعة<sup>(٦٩)</sup> لغاية اقتطاع الضرائب اللازمة كموارد للصندوق وضرورة العمل، ومنح الأولوية للأسر التي تعيلها نساء... الخ<sup>(٧٠)</sup> هو مؤشر على التعارض بين توجه الناس وتوجه «الخب».

٦٩. من خلال نتائج جلسة المجموعة البؤرية للفئات المستهدفة من خدمات الضمان الاجتماعي والشؤون الاجتماعية تم الخروج باستخلاص مفاده ان الشعب الفلسطيني كسحب تحت احتلال والسبب الرئيس في صراعه مع الاحتلال هي الارض لغاية دعم صموده في وجه الاحتلال ولغاية تنفيذ فكرة الاستقلال والتحرر التي تسعى اليها القيادة الفلسطينية تحديدا لما بعد الاعتراف بفلسطيني دولة غير عضو في الأمم المتحدة ولما ورد في خطة الحكومة : فلسطين الدولة، فيقع لزاما على الحكومة الفلسطينية الاهتمام بالأرض ومن ضمن استهدافاتها بالخصوص لا بد من الاستثمار والاهتمام بتوفير مشاريع زراعية للمواطنين تمكثهم من دفع استحقاقات الجانب الضريبي للمقاة على عاتقهم كاستحقاق الضمان الاجتماعي.

٧٠. مجموعة مقابلات تم إجراؤها مع الشؤون القانونية في وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية، مؤسسة مواطن، مؤسسة أمان، ومجموعة بؤرية للفئات المستهدفة من خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية.

ومن الجدير بالذكر هنا أن الفريق الوطني يضم في عضويته غالبية تنتمي إلى القطاع الأهلي. وذلك في ذاته بشكل تجربة رائده ومميزة. ولكن إمعان النظر قليلاً يشير إلى أنه لم يكن هناك فهم واضح للحماية الاجتماعية تتفق عليه مؤسسات العمل الأهلي، لا بل لم تكن هناك تجربة سابقة جمعت القطاع الأهلي حول تعريف واضح للحماية الاجتماعية على الرغم من أن معظم تلك المؤسسات عضوه في الفريق المذكور. وهذا يشي بعدم توافر الوضوح المفهومي فيما يخص عملية الحماية الاجتماعية في السياق الفلسطيني.

ويمكن أن نضيف إلى معضلة الفقر المفهومي معضلة أخرى ترتبط بالواقع التشريعي في مناطق السلطة حيث نجد ضعفاً عاماً في الإطار القانوني الناظم للأمن الاجتماعي. مثلما نجد تعدداً في الأنظمة القانونية. وعلى الرغم من خضوع معظم التشريعات إلى العديد من المراجعات والتعديلات والتطويرات في بلدانها الأصلية إلا أنها بقيت بلحمها وشحمها سارية في الأراضي الفلسطينية كما تم التوضيح أعلاه.

ومن الجدير ذكره أن مجموعه من القوانين ذات العلاقة تم تقديمها كمشاريع قوانين ولكن لم تقر حتى اللحظة، كمسودة قانون الشؤون الاجتماعية، وقانون التأمين الصحي، ومشروع قانون حماية الأسرة من العنف وقانون صندوق إقراض الطالب الجامعي وهي في متنها مجتمعه تفتقر للأسف لسياسة تشريعية واحدة ومتكاملة ومدرسة للحماية الاجتماعية المستجيبة لتجربة شعب تحت الاحتلال على ضوء الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يعيشها هذا الشعب، وعليه فهي اقرب لطلب الممول منها لمنهجية قانونية تعتمد على أساس حاجات الشعب الفلسطيني في هذا السياق وتستجيب لتطلعاته المستقبلية. وهناك ما يسمح بالقول أنه لا يوجد إطار مرجعي ناظم بينما التشرذم سيد الموقف في عملية التخطيط والتنفيذ والتنسيق...<sup>(٧١)</sup>

لا بد من أساس مفهومي واضح يقود إلى إطار تشريعي متناغم، يلتزم بتقنين الحماية في إطار الحقوق والواجبات، التي تقع على الدولة والمواطنين. لكن الوضع لدينا يعاني من أزمة في الرؤية النظرية المفترض فيها أن تهدي خطى التطبيق بمفرداته المختلفة ومن ضمنها سن القوانين الضامنة للتطبيقات. وفي رأينا أن نظاماً اقتصادياً موجهاً نحو توزيع أكثر عدلاً هو الخلفية الضرورية للتفكير في حماية اجتماعية. وإلا توالد الفقراء من البطالة وجور السوق إلى حد لا يمكن لأحد أن يواجهه حتى وإن أخلص النوايا. وحتى نضع قدمنا على الطريق الصحيح من المفترض ابتداء تعديل المادة (٢١) من القانون الأساسي بحيث تصبح كما يلي: «يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد المختلط والتخطيط الذي يضمن تدخل الدولة وملكيته لبعض وسائل الإنتاج الرئيسة بما يضمن تطبيق مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والضمان الاجتماعي»، والربط بين مبدأ إتاحة الفرصة للمبادرة في القطاع الخاص وبين تدخل السلطة من خلال اعتماد سياسات باتجاه العدالة الاجتماعية . ويمكن لفلسطين السير في هذا المضمار لأن هناك تجارب ذات دلالة من بلدان في الجنوب من قبيل ماليزيا

٧١. لمزيد من المعلومات: وزارة التخطيط الفلسطينية، ٢٠٠٩، السياسات الاجتماعية المتكاملة في الأراضي الفلسطينية، مؤتمر ماس ٢٠٠٦. رام الله.

والبرازيل وفنزويلا ناهيك عن الدول الاسكندنافية التي جمعت على امتداد عقود عديدة بين اقتصاد السوق وتدخل الدولة لتصحيح خطايا ذلك الاقتصاد.

## ٤,٥ توصيات تشريعية

١. وضع خطة تشريعية ذات سياسة واضحة ومتكاملة لمفهوم الحماية الاجتماعية بشكل يضمن تعديل كافة التشريعات بما فيها القانون الأساسي.
٢. توحيد كافة الصناديق المبعثرة للشرائح المجتمعية المشمولة بشرائح الحماية الاجتماعي في صندوق واحد وتوحيد البرامج العملية التي من المفترض أن تنبثق عنها.
٣. إنهاء الانقسام والنتائج المترتبة عليه وأبرزها عدم انعقاد المجلس التشريعي والازدواجية الفلسطينية في العملية التشريعية.
٤. مطالبة المشرع الفلسطيني بالتراجع عن البند الدستوري المثير للجدل والمتصل بأن نظام السلطة ليبرالي من حيث المبدأ، لأن ذلك يتناقض مع أية خطط تتصل بدور الحكومة في مشاريع الحماية.
٥. الامتناع عن استلهام التشريعات المطبقة في أماكن أخرى تطبيقاً أعمى لا يراعي الخصوصيات الفلسطينية التي لا يوجد ما يشبهها في مستوى العالم كله.

الفصل الخامس:

معايير الحماية الاجتماعية



## ٥,١ الحماية الاجتماعية ليست صدقة أو منة أو إحسان

تسود مجتمعنا مثلما العديد من المجتمعات القديمة والحديثة مفاهيم مغلوطة حول الفئات «التعسة الحظ» في المجتمع والتي تحظى من الكعكة الاقتصادية بنصيب لا يكاد يكفي لكي تلبي احتياجاتها الأساس. وتجد المفاهيم المغلوطة مسوغاً نظرياً مهم في الفهم التقليدي الذي يرى بأن حظوظ البشر أمور مقدرة لا دخل للإنسان بوصفه فرداً أو مؤسسة أو نظاماً اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً فيها. وبهذا المعنى فإن أهداً في المجتمع ليس مسؤولاً عن بؤس أحد آخر. وإنما الأمر نوع من «النصيب» الذي لا يجب أن يلام أحد عليه. ومن هنا فإن قيام الأفراد والمؤسسات بعمل خيري لدعم الفقراء والمحتاجين يشعروهم بالفخار والعزة والرضا عن الذات مهما كان تأثيره قليلاً أو كثيراً في تغيير شروط حياة البائسين. ويأتي مفهوم آخر في المجتمعات الرأسمالية الحديثة ليفسر معاناة الشرائح الفقيرة بالقول إن أعضاءها أشخاص كسالى لا يبذلون الجهد الكافي لكي ينالوا ما يكفيهم من الكعكة على الرغم من أن النظام يقدم فرصاً متساوية للجميع، فينجح البعض ويفشل البعض الآخر. وهنا بالطبع يقوم المجتمع على الرغم من كل شيء بتقديم بعض المساعدة للفئات «الكسولة» بما يقيم أودها ويحفظها من التضور جوعاً. ولكن ذلك بالطبع لن يمنع وجود حالات لا تجد مأوى يحميها من حر الصيف وقر الشتاء فتقدم لهم مأوى جماعية مع بعض الوجبات وخصوصاً في برامج تركز على النساء والأطفال من قبيل بيوت عامة للنساء في الولايات المتحدة وبرامج غذائية لهن ولأطفالهن من قبيل برنامج WIC (women infants & children) الشهير.

غني عن القول إننا لسنا هنا في سياق مناقشة نظريات فلسفية مجردة، ولا في وارد مناقشة الطابع الأيديولوجي للموقف الذي يلقي باللائمة على كاهل القدر أو الموقف الأكثر «علمية» الذي يلوم الفرد ذاته على تقصيره، ولكن ذلك لا يمنع أن نسجل موقفاً واضحاً فحواه أننا نرى إلى البؤس الاجتماعي بوصفه منتجاً تاريخياً صرفاً يأتي من وقائع اقتصادية وسياسية تقود إلى توزيع الثروة الاجتماعية على نحو غير عادل مما يؤدي إلى أن يأخذ قلة من الناس نصيباً أكبر بكثير من حاجتهم بينما لا يأخذ الغالبية إلا النزر اليسير. ويأتي في سياق هذه الغالبية نسبة لا يستهان بها لا تتلقى شيئاً أو تتلقى القليل القليل الذي لا يقيم أودها، مما يتركها عرضة للمخاطر الوجودية بأنواعها.

في أساس فكرتنا يقبع تصور واضح فحواه أن ما يتعرض له البشر التعساء هو من فعل قانون شامل وضعه إخوة له يؤدي إلى إنتاج الفقر والتشرد وصنوف المعاناة. وقد مر زمن كان الناس يظنون فيه أن العبيد ليس لهم أرواح إنسانية كما الأحرار، بل إن مفكراً بقامة أرسطو لم يتردد في إقامة المقارنة بين أرواح العبيد والنساء من ناحية وأرواح الحيوانات من ناحية أخرى. كم عدد الأفراد الذين يمكن أن يؤمنوا اليوم بهذه الفكرة؟ ربما يكون الجواب الأقرب للصحة هو لا أحد. لكن الفكرة مع ذلك تراوغ وتظهر بشكل أو بآخر في التصورات التي تحكم الحداثة الغربية التي ترى في حصونها الأهم أن هناك

أرواحاً غير مبدعة أو خاملة بينما هناك دماء زرقاء تتوقد إبداعاً وطاقة. وإذا كنا نوافق على مثل هذه الفكرة، فلا بد أن فكرة تفضل النوع الراقي تجاه النوع البليد بتقديم بعض المساعدات والصدقات تغدو أمراً سائغاً. أما إذا كان منطلقنا هو أن البشر لم يتوصلوا إلى صياغة نظام عادل لحياة الناس في المجتمعات والدول، فإن تقديم سبل الحياة الكريمة ولو في الحد الأدنى تغدو حقاً لمن ظلمه النظام وواجباً على من ميزته صدقات النظام غير العاقلة. في هذه الحال يصبح جلياً أن توفير معطيات العيش من جانب المجتمع أمر عادل ومنطقي، يجب أن يكفله القانون بوضوح، بوصفه استحقاق لا منة ولا إحسان. ولا بد في هذا السياق من تنظيم العملية برمتها من حيث أساسها النظري، وسبل ممارستها بحيث تضمن تقديم الخدمات المتصلة بالضمان الاجتماعي بشكل لا يسمح بالالتباس بوصفه جزءاً من ضريبة يدفعها النظام الاجتماعي لتصويب أخطاء نابعة من بنيته بالذات. تماماً مثلما لا يمن علي الناشر بوضع جدول في آخر الكتاب لتصويب أخطاء مطبعية ما، فهو إنما يصب الأخطاء التي اقترفها في مرحلة الطباعة، وليس القارئ أو المؤلف بمسؤولين عنها. يمكن للمرء أن يذكر في هذا السياق بالتسوية التاريخية التي تحققت في السويد في النصف الأول من القرن العشرين: لا بأس، لا داعي لذهاب الناس في اتجاه ثورة تلغي الفوارق الطبقة تماماً ما دام الاعتقاد لدى الغالبية هو أن السوق الحر طريقة أفضل للنماء في النواحي المختلفة، ولكن ذلك التسامح تجاه السوق يتطلب التزام من يضع القانون بتوفير الحماية للشرائح التي تتعرض للظلم في سياق آليات عمل نظام السوق الحر. وفي كثير من البلدان الرأسمالية تم التعامل مع الفكرة على هذا النحو إلى أن تم التراجع عن ذلك في سياق لحظة تاريخية أخرى انطلقت في حدود العام ١٩٨٠ على وجه التقريب، ومع وصول مارغريت تاتشر إلى الحكم في بريطانيا ثم رونالد ريغان في الولايات المتحدة.

علينا في هذا السياق أن نكون واعين تماماً أن الواقع الفلسطيني يلعب الورقتين معاً. ذلك أن الراغبين في التخلي عن دعم الشرائح التسعة يستفيدون أيما استفادة من إيمان شعبي ورسامي واسع بأن «الأعمار والأرزاق بيد الله» وبهذا الفهم الخاص جداً للموروث الديني يتم التستر على الدور التاريخي للمجتمع في إنتاج الفقر والمعاناة. ثم يأتي ترويج الوهم الليبرالي الذي يؤكد على أن الإنسان ذات حقوقية مفردة تواجه الذوات الأخرى في السوق الحر الذي يسمح لكل بالدخول للمباراة بشروط متشابهة. غني عن القول إن هذا الوهم يسقط في الاختبار الواقعي من اللحظات الأولى، وأن الأفراد لا يدخلون الملعب بحظوظ متساوية أبداً. وفوق الفروق التي يمكن أن تنتج عن ظلم الطبيعة مثل أن يولد الأفراد بحنجرة ذهبية أو بإعاقة جسدية، هناك الفروق الناجمة عن ولادة الفرد في وسط اجتماعي معين يمكن أن يبسر أو يعقد فرص وصوله إلى الموارد المختلفة. وإذا كان الإيمان الليبرالي الحداثي بقيمة الإنسان المطلقة جدياً وليس فكرة للاستهلاك الأيديولوجي فلا بد أن ذلك يعني عدم السماح لأية ظروف وصدقات بأن تحكم حياة الإنسان وتحدد مصيره بشكل نهائي. لا بد للمجتمع أن يقدم أساسيات تتصل بالمأكل والملبس والمأوى والصحة والتعليم وفرص العمل أو بديلاً عن فرص العمل في حال عدم توافرها، وذلك هو أضعف الإيمان. وهذه يجب أن تكون حقوقاً واضحة في الفلسفة والثقافة والقانون على السواء بحيث لا يتسرب في ذهن أحد من الشرائح العليا أو الفئات التي تتلقى الخدمات أن هذا منة من طبقة أو دولة أو وزارة. في فلسطين يلزم الكثير من الجهد للترويج لهذه الفكرة التي كشف البحث أنها توجد بشكل حائر وجنيني لدى بعض الأفراد الذين يتلقون خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية. والواقع أن عملاً في المدارس ووسائل الإعلام المختلفة، وتدريب عميق للموظفات والموظفين لا بد أن يتم على نطاق واسع من



أجل وضع القدم على بداية الطريق التي تقود إلى وضع حد للوهم المنتشر والذي ينص على أن الخدمات هي صدقات من المحسنين الناجحين للفقراء الفاشلين أو الذين لم يسعفهم حظهم أو قدرهم في نيل جزء كاف من الثروة المنتجة في المجتمع.

## ٥,٢ النظام الضريبي العادل عمود أساس من أعمدة الحماية الاجتماعية

المواطن في الدولة الحديثة هو أولاً دافع ضرائب. وهذه الضرائب تجمعها الدولة بغرض تقديم السلع العامة التي لا يمكن أن يقوم بها الأفراد أو الشركات الخاصة. ولعل أبرز سلعة تقدمها الدولة بحسب الفهم الليبرالي منذ جون لوك هي سلعة الأمن. ومن هنا فإن أهم بند يتم الإنفاق عليه في باب إنتاج السلع العامة هو الشرطة والجيش والمحاكم والسجون وما إليها. ولكن هذه بالطبع واحدة من السلع العامة، فهناك سلع أخرى يتفاوت الاهتمام بها في الأنظمة الرأسمالية المعاصرة من قبيل البنية التحتية، والصحة، والتعليم، وتمويل برامج الحماية الاجتماعية. ومن المعروف أن الدولة الليبرالية النموذجية هي دولة «ضعيفة» لا تتدخل كثيراً في السوق وتحاول أن تخفض الضرائب إلى أدنى حد ممكن تاركة للسوق أن ينظم نفسه ويحقق التوازن المضمّر في داخله. ويميل النموذج الأنجلوساكسوني إلى هذا الفهم، ولا غرابة في ذلك، فبريطانيا والولايات المتحدة مثلما ذكرنا أعلاه كانتا المبادرتين على مستوى العالم إلى إعلان ولادة الليبرالية الجديدة التي كفت يد الدولة عن الاقتصاد بشكل تام تقريباً. ولأسباب سياسية لا تخفى على القارئ تم تبني الفكرة في السياسة الفلسطينية إلى درجة اعتماد نص في «الدستور» الفلسطيني يؤكد على أن اقتصاد فلسطين هو اقتصاد السوق الحر. ونود هنا أن نؤكد على صعوبة هذا الموقف في بلد تتكدس فيه صفوف من الشبان العاطلين عن العمل من الجنسين. كيف يمكن أن ينشأ أي نظام للحماية الاجتماعية ما لم تتدخل الدولة بقوة لدعم موارد الحماية الاجتماعية، بل ربما أن تسهم بالقسط الأوفر من الأموال اللازمة لذلك. ولكن فلسطين ليست بلداً بثروات طبيعية تسمح للدولة بأن تتمول من ريع بيع سلعة طبيعية كالنفط أو الغاز أو الأخشاب، فلسطين بلد فقير بالموارد تماماً. ومن هنا فإن موارد «الدولة» لا بد أن يكون عصبها الضرائب مثل الدولة الرأسمالية الصناعية. من الصحيح بالطبع أن فلسطين تتلقى مساعدات واسعة من المجتمع الدولي في سياق عملية التسوية السياسية مع «إسرائيل» ولكن تلك المساعدات تكاد لا تكفي لتغطية موظفي الأمن والوزارات المدنية التابعة للسلطة. وهكذا لا بد من مواجهة الأمر الواقع: الحل النظري الوحيد المتاح هو اقتطاع حصة واسعة من أرباح القطاع الخاص الفلسطيني الذي يحقق أحياناً أرباحاً واسعة بسبب تقاضيه أثماناً خرافية لقاء خدمات بسيطة بدرجة تجعل فلسطين في قائمة الأعلى عالمياً في سلع من قبيل الاتصالات والمطاعم وما إلى ذلك. وإذا كانت السلطة لن تذهب باتجاه نهج «سويدي» يفرض ضرائب تصاعديّة بشكل مؤثر، فإن الكلام على الحماية والضمان وما لف لفهما مجرد كلام حسن النية لا أرجل له ولا أقدام في أحسن الأحوال. هناك جيوش من المحتاجين والفقراء والعاطلين عن العمل، يضاف لهم جيوش من الموظفين بدخل محدود على تخوم الفقر، وأي برنامج للحماية بالاعتماد على الناس وليس على الحكومة معناه أن يقتصر على الفئات الأعلى دخلاً في المجتمع، وبمعنى آخر توفير برامج الحماية لمن قد لا يكونوا محتاجين إليها أو

راغبين في الاشتراك فيها. لكن ذلك كله يستلزم إدراكاً واسعاً في المستويات المختلفة أن الفئات التبعة هي ضحية أخطاء النظام لا أخطاء القدر ولا عيوب الشخصية الفردية.

### ٥,٣ القانون هو المؤشر الحقيقي على جدية فكرة الحماية وضمن تطبيقها

يمكن للمرء أن يتحدث مثلما يهوى عن العدالة وحقوق الإنسان والحياة الكريمة والتمكين الاقتصادي والسياسي وما شاء من مصطلحات جذابة. ويظل ذلك كله كلام لا يؤثر في شيء في الواقع أو أنه ربما يكون كلاماً أيديولوجياً يهدف إلى نثر الرماد في العيون وخلق الوهم في الأوساط الشعبية الفقيرة بأن هناك اهتماماً بمعاناة الناس وأن الحكومة تفكر في مشاكلهم وتبحث عن حلول لها. وهذا يدخل في باب بيع الوهم والمخدر للجمهور لإشغاله بأحلام ليس في الوارد وضعها موضع التطبيق أبداً. ليس هذا بدعة في باب السياسة، ومن الممكن لأي مبتدئ في فن الدعاية الانتخابية أن يدرك أن مثل هذا الكلام يكثر ترديده في وسائل الإعلام، وخصوصاً في مواسم الانتخابات المختلفة من تشريعية ورئاسية وبلدية وما إليها. ولكن ذلك يظل وعوداً لا تسمن ولا تغني من جوع. ومن أجل التغلب على هذه المعضلة، لا بد من التحرك باتجاه قانون واضح يحدد حقوق المواطنين فيما يخص تلقي خدمات الحماية الاجتماعية بشكل مفصل يتناول الجوانب المختلفة التي تغطي طيفاً واسعاً بما يشمل الصحة ومكافحة الفقر ومخصصات البطالة والشيخوخة والإعاقات بألوانها المختلفة. وجود القانون الصريح المصدق الجاهز للتطبيق في الظروف كافة هو الطريق الوحيد لتأكيد الخروج من حيز الخطابة والتمني والتعمية والتمويه وزرع الأوهام وبيع المسكنات إلى حيز تحمل الدولة والمجتمع للمسؤولية الفعلية عن ضحايا النظام وعبوبه.

### ٥,٤ بناء اقتصاد وطني معتمد على الذات متحرر من التبعية واستحقاقات العولمة

ليس سراً أن الاقتصاد الفلسطيني مصمم على مقاييس احتياجات النظام العالمي والمصلحة الإسرائيلية على السواء. وليس سرا بالطبع أن اقتصاد إسرائيل قد تم تكييفه ليتراجع عن عقلية الكينزية ويتبع التاتشيرية والريغانية، وربما في هذا السياق جاء احتياج إسرائيل لمعاهدة أسلو. الاقتصاد هو الحاكم والحكم في القرار السياسي معظم الوقت. لكن إسرائيل جزء من منظومة المركز من النواحي الرئيسية بينما العرب وفيهم الفلسطينيون جزء من العالم المنهوب. هناك عولمة تعمق جريان المال باتجاه المركز على الرغم أن ما يظهر أحياناً في صورة ساذجة هو أن المركز يشفق على الضعاف ويتبرع لهم بالمال. ذلك المال في واقع الحال يوظف في بناء المجاري والقنوات التي تسهل امتصاص كل دولار ممكن من أيدي الفقراء. واستثمارات أساطين المال الأمريكيين مثل جورج سورس وبيبل جيتس وغيرهما تدلل على ذلك بعوائدها الهائلة مهما كان نوعها. وليس هنا مجال القول الكثير في أن فكرة بناء اقتصاد وطني منتج في أي بلد ليس في مصلحة ولا في خطة الولايات المتحدة وغرب أوروبا. أما فلسطين فتتمتع بخصوصية معروفة تتمثل في توظيف الدعم والتوعية والتنمية في خلق جيران لطيفين يحبون الديمقراطية وحقوق الإنسان وإسرائيل. ولذلك فمن أجل بناء شيء مختلف لا بد من الاتجاه نحو بناء الاقتصاد الوطني بما يتوافق مع معطيات الموارد الطبيعية والبشرية الفلسطينية مع إدراك أن دور العامل الخارجي هو

تثبيط وكبح جماح أي محاولة محلية لبناء الإنتاج الزراعي والصناعي وعقلية الاستهلاك الرشيد المقاوم لنزعة الاستيراد من إسرائيل وأصدقائها على السواء. ولا بد لهذه الخطة الاقتصادية أن تسهم في الحد من البطالة وتوزيع الثروة المنتجة محلياً بأكبر قدر ممكن من العدالة مع توجيه الموارد وتوظيفها بحكمة تتطلب الحد من الاستهلاك التافه الذي يمكن للمرء بنظرة سريعة أن يلمح في فواتير الاتصالات والتبغ التي تستهلك من جيب المواطن حصة قد تكون هي حصة الأسد بالذات. وفي الوقت الذي يلجأ فيه الفقراء إلى السجائر المنتجة محلياً من تبغ جنين تصر السلطة على منع هذا النوع من التدخين الضار بالوطن لمصلحة بيع السجائر المستوردة الدافعة ثم تأتي عملية إثقال المنتجات المحلية بالضرائب فتسقط قدرتها على المنافسة وقد لاحظنا في الآونة الأخيرة ضربة معلم وجهت للمشروبات الكحولية المحلية برفع أسعارها بشكل يجعلها غير قادرة على الصمود في السوق. كلا ليس هذا هو الطريق إلى بناء اقتصاد رشيد متجه للداخل. على العكس هذا هو الطريق إلى تدمير الأنوية البسيطة الضعيفة للمنتجات الوطنية وتفكيكها نهائياً. هل كان بمقدور سيارة نصر المنتجة في حلوان أن تكون اليوم سيارة عالمية؟ ربما نعم، فقد ظهرت هيونداي بعدها يعقود وها هي تحتاح العالم ولكن السادات كان له رأي آخر فقد تحرك على قاعدة حرية السوق فنجح في تصفية الصناعة المصرية بما فيها صناعة النسيج التي كانت من بين الأكفأ عالمياً. ولا نبتدع نحن الفلسطينيين مذهباً جديداً في هذا المضمار ولا بد أن الدمار هو الذي سيأتي على الصناعة والزراعة على السواء. ليست الوصفة التي نريدها بالسحر، فالمطلوب هو العكس: دعم المحلي ووقف استيراد أو على الأقل الحد من استيراد التوافه ووضع الخطط الاستراتيجية في سياق الاستقلال وعيوننا للداخل وللخارج، وإن كان لا بد من ذلك الخارج فليكن - إن أمكن - الخارج العربي. وإذا وجدت تبعية للعرب فقد تكون خطوة على بناء كتل إقليمي إن كنا لا نريد الحديث عن وحدة عربية.

الحماية الاجتماعية لن تكون ممكنة بأي سقف إن كان المقصود الاعتماد على التمويل الخارجي، فهذا التمويل صنوبر لا نتحكم في مفتاحه وهو قابل للتوقف في كل لحظة. وليس أدل على ذلك من أن رواتب الموظفين ذاتها تتعرض للتوقف كلما تأخرت المنح التي لا تنفك عن الأجندة السياسية واحتمالات الواقع.

## ٥,٥ اعتماد سياسات اقتصادية تحد من أعباء نظام الحماية الاجتماعية

عندما تكون نسبة البطالة في وسط القوى العاملة رقماً من قبيل ٢٥٪ في مجتمع ثلثي أفراده على مقاعد الدراسة تكون الصورة مغزعة بالفعل. فذلك يعني أن غالبية المجتمع لا تعمل. وإذا تذكرنا أن من يعمل هو موظف لا ينتج شيئاً وأن راتبه لا يأتي في سياق الناتج القومي وإنما في سياق الربع السياسي ندرک أننا في مواجهة وضع لا قبل لأحد بحله. من البين بذاته أن أية مؤسسة للرعاية الوطني أو الحماية الاجتماعية لن تكون قابلة للنجاح. يجب أن يكون جزء بسيط من المجتمع في حاجة إلى خدمات الحماية بينما الجزء الأعظم يساهم في إنتاج الثروة ولا يعيش على مخصصات تأتي من الخارج. كذلك لا بد من انتهاج عملية متكاملة من الحد من الوظائف غير المنتجة من قبيل جهاز الدولة البيروقراطي وأعداد رجال الأمن الغفيرة إضافة إلى الشروع الفوري عن طريق تدخل أجهزة الدولة لدعم التصنيع الممكن في الطرف الفلسطيني بأشكاله المختلفة والزراعة كيما يتم رفع مستوى الناتج القومي وتوفير السلع الاستهلاكية

الضرورية وفوق ذلك كله امتصاص فائض القوة العاملة بما يسمح بتحرير مؤسسة الحماية من تحمل أعباء إضافية في رعاية فئات قادرة على العمل والإنتاج. وهكذا يصبح ههما منصباً على الفئات التي تحتاج إلى خدماتها لأسباب تتصل بعدم قدرتها على العمل من قبيل بعض أشكال الإعاقة والشيخوخة والمرضى.

## ٥,٦ انتهاج سياسات تحفز انخراط قوى المجتمع المختلفة في عملية الإنتاج وفي دعم برامج الحماية الاجتماعية

لا بد أن دولاً في العالم قريبة لنا في الثقافة والمستوى قد نجحت بدرجة ملحوظة في إمساك العصا من المنتصف بحيث لا يتفشى الفقر والجوع ولا ينهار بناء القطاع الخاص الذي لا يعمل إلا من أجل الربح. وهنا فإن من الممكن التفكير بالفعل في دفع القطاع الخاص إلى المساهمة عبر قبوله بالضرائب الكبيرة وحتى تطوعاً في خدمة برنامج الحماية الوطنية إذا ما تم توقيع اتفاقية استراتيجية لدعم الرأسمالية المحلية وحمايتها مقابل أن تساهم بدورها في حماية المجتمع من خلال المشاركة في دعم برامج الضمان لموظفيها أو لصندوق للضمان تقوم الدولة على إدارته. وهنا لا بد من الإشارة إلى حاجة القطاع الخاص إلى الدخول في زواج كامل مع الدولة لكي يستدخل عميقاً أن هذه البلاد بلاهه وأن أمنه ورحبه وتقدمه مرهون بأمنها وتقدمها. لأن من غير الممكن أن يتوصل القطاع الخاص إلى هذه القناة إن كان يتم غناء قصيدة واحدة على مسامعه تتصل بحرية السوق وتساوي المستثمرين والمنتجين بأنواعهم وجنسياتهم أمام قانون الضريبة «النزيه» و«الشفاف» الذي يساوي بين رأس المال الأجنبي والمحلي باتباعه قواعد العدالة العولية المشهود لها بتدمير الإنتاج المحلي في آسيا وأفريقيا والدول الضعيفة جميعاً.

## ٥,٧ لا بد من أن يكون صانع القرار مقتنعاً حقاً بمفاهيم العدالة الاجتماعية

ليس غريباً اليوم أن تستخدم جهات مثل البنك الدولي مصطلحات من قبيل العدالة الاجتماعية المستعارة من إرث الاشتراكية الراسخ في العالم منذ قرنين من الزمان. ولكن أي مبتدئ في السياسة والاقتصاد يعلم أن هذا مجرد خطاب أيديولوجي لم ينتج عنه منذ بدأت أيديولوجيا العولمة في استخدامه، إلا المزيد من الإفقار لجموع البشر في البلاد المنهوبة مع ارتفاع الصراخ الذي يصم الأذان حول برامج ونشاطات تتصل بحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية. المقصود هنا هو وجود إدارة سياسية تتبنى فعلاً فكرة بناء مجتمع يرى أن من العار والظلم وجود فئات تسمى بالمهمشة، بمعنى أن خطتها تستهدف «القضاء» على الفئات المهمشة وليس رعايتها عن طريق تقديم القليل الذي يبقها على قيد الحياة في ظروف البؤس والمهانة المعاناة التي قد يكون الموت ذاته خيراً منها. في سياق هذا التوجه النظري يتم توزيع الكعكة الاقتصادية القومية قصدياً بأكبر قدر ممكن من العدالة التي تسمح بها شروط الإنتاج الرأسمالي عن طريق تدخل الدولة النشط بالطرق المختلفة المطورة في بلدان كثيرة في العالم. ولسنا نتوهم أن بإمكاننا مطالبة السلطة الفلسطينية باجتراح أية معجزات في هذا الاتجاه، وإنما نطالبها باستلهاهم تجارب الآخرين خصوصاً الأقرب إلى ظروفنا وإمكانياتنا. ويمكن بعد قيام الدولة بتخطيط الاقتصاد على النحو الموصوف أعلاه أن يصبح التفكير في الحماية الاجتماعية أسهل بالمقارنة مع حالة تنتج غنى فاحشاً لا مسوغ له، وبؤساً رهيباً يجد تفسيره في الغنى الفاحش الذي لا تعمل الدولة شيئاً حياله.

## المراجع:

- <http://www.elizabethan-era.org.uk/the-poor-law.htm>
- الضمان الاجتماعي في الأزمة الاجتماعية، نور الدين علوي، ٢٠١٢.
- <http://www.elizabethan-era.org.uk/the-poor-law.htm>
- المبحث الأول: الحماية الاجتماعية: لمحة عامة.
- [http://socialprotection.itcilo.org/pdf-and-pics/a504151-pension-schemes-and-social-security-financing-for-arab-states/mod1\\_Pension\\_AR](http://socialprotection.itcilo.org/pdf-and-pics/a504151-pension-schemes-and-social-security-financing-for-arab-states/mod1_Pension_AR)
- تقرير العفو الدولية للعام ٢٠٠٠ بعنوان «الحقوق للجميع» حول التمييز وانتهاك الحقوق في الولايات المتحدة. وكذلك التقارير في الأعوام الثلاثة الأخيرة.
- <http://capitalism.aynrand.org/about>
- <http://www.issa.int/ara/About-ISSA/ISSA-History>
- Jutting, Johannes. Social security systems in low income countries: Concepts, Constraints and the need for cooperation. International Social Security Review. International Social Security Association. December ٢٠٠٠, Volume ٥٣, Issue ٤.
- <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/>
- <http://alay.ps/en/index.php?act=post&id2087=>
- <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/palestineopt>
- <http://www.middle-east-online.com/english/?id=57761>
- <http://www.maynardkeynes.org/maynard-keynes-economics.html>
- استراتيجية عمل وزارة الشؤون الاجتماعية، ٢٠١١.
- le more ,international assistance to the palestinians after oslo ,london. routledge. 2008: 179
- <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lan>

g=en&ItemID=790&mid=3172&wversion=Staging

- [www.lacs.ps/article.aspx?id=24](http://www.lacs.ps/article.aspx?id=24)
- مقابلة أجراها الباحث مع وزيرة الشؤون الاجتماعية ماجدة المصري بتاريخ ١٧/٣/٢٠١٣.
- ورقة بحثية للدكتور محمد عاطف كشك، بعنوان: «التمتية المستدامة وهم أم إمكانية قابلة للتحقيق؟!»، قدمها في ندوة المنظمات ١٨٨٢ العربية غير الحكومية حول «الاستخدامات المستدامة للأراضي الزراعية»، والمنعقدة بتونس في الفترة ما بين ٣ - ٩ أيلول ص٧.
- <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?tabID=512&lang=en&ItemID=790&mid=3172&wversion=Staging>.

• مقابلة مع الوزير الشرافي عبر إذاعة أجيال يوم ٢٥ حزيران ١٣

• مقابلة ووزارة الشؤون الاجتماعية ٢٠١٣.

• مجموعة مقابلات تم إجراؤها مع موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية، آذار - حزيران ٢٠١٣

• مجموعات مؤيرية في مركز بيسان أواسط ٢٠١٣.

• ورقة عمل الأستاذ / فهمي النجار، قاضي محكمة بداية غزة.

• دراسة أجرتها النقابة الوطنية العامة للموظفين الحكوميين حول أوضاع موظفي السلطة بتاريخ ١٠\٣١\٢٠١٠، والمنشورة على الموقع الإلكتروني لوكالة معا. /

<http://www.maannews.net/ViewDetails.aspx?ID=337707&arb>

• التقارير الدورية والسنوية للهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان.

• القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، الباب السادس، المادة ١٠٦

• استراتيجية التشغيل الفلسطينية .

- <http://www.alquds.com/news/article/view/id/275714>

• استراتيجية الحماية الاجتماعية ٢٠١١-٢٠١٣ - الهدف الاستراتيجي الخامس .

• مجموعة مقابلات تم إجراؤها مع الشؤون القانونية في وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية، مؤسسة مواطن، مؤسسة أمان، ومجموعة مؤرية للفتات المستهدفة من خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية.

• السياسات الاجتماعية المتكاملة في الأراضي الفلسطينية، وزارة التخطيط الفلسطينية، ٢٠٠٩، مؤتمر ماس رام الله. ٢٠٠٦.

## الملاحق

### اسئلة مقابلة موظفو وزارة الشؤون الاجتماعية

يقوم مركز بيسان للبحوث والإنماء بتنفيذ دراسة حول سيادة القانون والوصول إلى العدالة في الضفة الغربية. وقد أعد لهذا الغرض مقابلات بحثية معمقة تهدف إلى التعرف على الحالة الاقتصادية والاجتماعية لوزارة الشؤون الاجتماعية، وتستكشف أثر نظام الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية وكيفية التعامل مع الفئات المهمشة ودور وزارة الشؤون الاجتماعية بحماية هذه الفئات.

نشكر تعاونكم

التاريخ..... مكان إجراء المقابلة.....

#### أولاً : معلومات شخصية:

الاسم:..... الوظيفة.....

المستوى التعليمي:.....

هاتف:..... الايميل:.....

#### ثانياً: الفئات المستحقة والخدمات المقدمة

١. من هي الفئات المستحقة من قبل الوزارة؟
٢. من هي الفئات المستحقة الأكثر أولوية من وجهة نظركم؟
٣. كم نسبة النساء المستحقات من برامج الوزارة المختلفة؟ وهل هناك حد أدنى لاستفادة النساء؟
٤. ما هي المعايير الواجب توفرها لدى المستحقين؟
٥. هل ترى أن اختيار المستحقين يتم بشكل عادل؟ وكيف؟
٦. هل تأخذون بعين الاعتبار عدد أفراد الأسرة في تحديد حجم الاستفادة؟
٧. ما هي نسب توزيع التمويل بين البرامج المختلفة؟ وما هي معايير تحديد هذه النسب؟
٨. هل تقدم الخدمات في ضوء الاحتياجات الفعلية للمستحقين؟
٩. هل يتم تحديث بيانات المستحقين؟
١٠. هل تعتقد أن حجم الخدمات التي يتلقاها المستحقين تخرجهم من الفقر (مستوى خط الفقر الشديد حسب مستوى الدخل ١٧٥٠ ش تقريباً)؟
١١. على افتراض أن الخدمات غير كافية ما هي أسباب عدم كفاية حجم الخدمات: موازنة الوزارة، ضعف السياسات، ضعف التنسيق مع الجهات الأخرى التي تقدم خدمات الحماية؟
١٢. هل يؤخذ بعين الاعتبار خصوصية المستحقين عند تحديد نوع الخدمات من حيث القدرات

والمهارات؟ كيف؟

١٣. من أين يتلقى المستحقون خدماتهم؟ (الوزارة، المديرية، جهات أخرى).
١٤. ما هي الصعوبات التي تواجهها في اختيار المستحقين؟
١٥. كم من الوقت تحتاجون كي يتم اعتماد أسماء مستحقي الخدمات؟
١٦. إذا توافقت المعايير على أكثر من مستحق والإمكانات المادية لا تسمح؟ كيف تحدد الأولويات؟
١٧. هل تعطى أولوية للأسر التي ترأسها نساء (الأرامل، زوجات الأسرى..الخ)
١٨. ما هي نسبة تغطية الخدمات مقارنة مع الطلبات المقدمة لديكم؟
١٩. ما هو دوركم اتجاه الظروف الطارئة التي يتعرض لها مجتمعنا الفلسطيني؟(كوارث سياسية، طبيعية...).
٢٠. هل يحدث انقطاع في تقديم الخدمات؟ ... ما هو سبب انقطاع الخدمة لتلك الفترة؟...هل تعاد؟
٢١. هل حدث انقطاع عام للخدمات نتيجة أزمة مالية للوزارة؟
٢٢. ما هو اثر الخدمات التي تقدمونها للمستحقين؟
٢٣. ما هي نسبة مساهمة الوزارة سنوياً في تخفيف معدلات الفقر العادي والشديد؟
٢٤. ما هي نسبة مساهمة الوزارة سنوياً في تخفيف معدلات البطالة؟
٢٥. هل هناك حالات استخدمت القانون لاحتجاج على عدم تلقي خدمات من الوزارة؟

### ثالثاً: الهيكل التنظيمي والإداري:

١. (المطلوب: عدد البرامج التي تقدمها الوزارة؟ (المطلوب: نوع كل برنامج: الفئة المستحقة، عدد المستحقين مقارنة بالاحتياج، طبيعة الخدمة، كيفية الحصول على الخدمة، قيمة الخدمة، الفترة الزمنية للخدمة).
٢. ما رأيك بنظام الضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون الاجتماعية؟...وإذا كان بحاجة إلى تطوير لماذا وكيف يتم تطويره؟
٣. ما رأيك في مقترح مشروع قانون الضمان الاجتماعي؟(نقاط قوة، نقاط بحاجة إلى تطوير...)
٤. ما هي الآلية المعتمدة في الكشف عن المستحقين؟
٥. ما هي أهم المشاكل والعقبات التي تواجهكم في تقديم الخدمات للمستحقين؟
٦. ما هو دور الرقابة في الوزارة؟
٧. ما هي الآلية للتأكد من دقة المعلومات المقدمة في الطلبات (الوضع الاقتصادي والاجتماعي) للمستحقين؟
٨. من يتخذ قرار باعتماد: أسماء المستحقين، نوع الاستفادة وحجم الاستفادة؟
٩. هل للبلديات والمديريات دور في ترشيح أسماء؟ ... وهل لهم دور في إيصال الخدمة؟
١٠. من هي المؤسسات الشريكة بنظام الضمان؟... كيف يتم التنسيق مع هذه الاجتماعي، أي مستوى؟... وهل يتحقق هذا التعاون بالميدان؟
١١. ما هي مصادر تمويل الضمان الاجتماعي، نسبة الحكومة... نسبة القطاع الخاص... المنظمات



الأهلية ... تمويل خارجي من جهات مانحة... أية جهات أخرى...

١٢. هل لديكم تصور لتطوير التمويل ليصبح كافي ودائم؟
١٣. هل تتعرضون لضغوط أو شروط من الجهات المانحة؟
١٤. ما هي أهم المحطات التي مرت بها الوزارة منذ ١٩٩٣ بخصوص الضمان الاجتماعي، ... وما هي أهم العقبات ... وكيف تم التغلب عليها؟
١٥. ما هو رأيكم بتغيير اسم وزارة الشؤون الاجتماعية إلى وزارة الرفاه الوطني؟
١٦. هل لديكم أية إضافات تودون تقديمها؟

### أسئلة مقابلة مستحيي خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية لمن لا يتلقونها

يقوم مركز بيسان للبحوث والإنماء بتنفيذ دراسة حول سيادة القانون والوصول إلى العدالة في الضفة الغربية. وقد اعد لهذا الغرض مقابلات بحثية مع غير المستحقين من الخدمات المقدمة من الشؤون الاجتماعية، تهدف المقابلة إلى التعرف على الحالة الاقتصادية والاجتماعية لغير المستحقين، والتعرف على أسباب عدم تقديم الخدمات لهم وانعكاس عدم تلقيهم للخدمات على حياتهم المعيشية.

نشكر لكم تعاونكم معنا ونؤكد لكم أن ما تدلون به من معلومات سيستخدم بغرض الدراسة البحثية فقط .

التاريخ..... مكان إجراء المقابلة:.....

### أولا معلومات شخصية:

١. الاسم ..... وسيلة اتصال.....
٢. مكان الإقامة: المحافظة ..... اسم المدينة / القرية / المخيم.....
٣. ثانياً: الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية
٤. عدد أفراد الأسرة (إن وجدت)
٥. عدد الأطفال
٦. مكان السكن من حيث:
٧. ملك أم إيجار(كم تبلغ قيمة الإيجار)
٨. مساحة المسكن
٩. المستوى التعليمي للمعيل / لأفراد الأسرة؟
١٠. المعيل الأساسي للعائلة؟
١١. ما هي طبيعة عمل معيل الأسرة؟
١٢. في حال كانت الأم هي المعيل الأساسي ما هو السبب؟
١٣. هل ترك احد أفراد الأسرة المدرسة قبل إنهاء دراسته من اجل العمل؟
١٤. ما هو مصدر دخل العائلة الأساسي؟

١٥. كم يبلغ المعدل العام لدخل الأسرة ؟
١٦. هل يمكنكم دخل الأسرة من الإنفاق على التالي وبأية نسبة؟
١٧. شراء المواد الأساسية من مأكّل (طحين، أرز، سكر، خضروات، فواكه... ) وملبس وأدوات منزلية؟
١٨. دفع أجرة السكن في حال السكن بالإيجار؟
١٩. دفع فواتير كهرباء ماء هاتف؟
٢٠. خدمات علاجية (أطباء، دواء)
٢١. تعليم الأبناء
٢٢. مواصلات
٢٣. كيف تلبي الأسرة احتياجاتها من المأكولات والمشروبات: من الاعتماد على ما تنتجه الأسرة بنفسها أو الشراء من السوق المحلي، أو من الخدمات الاجتماعية؟
٢٤. ما هو تقييمكم لدخلكم بالمقارنة مع تكاليف المعيشة؟
٢٥. برأيكم ما هو الدخل الكافي لتلبية حاجات الأسرة؟
٢٦. ما هي الأشياء التي يجب توفرها لديكم لتعيشوا حياة كريمة؟
٢٧. ماذا تفعل الأسرة لتتمكن من العيش في ظل الدخل المتوفر؟
٢٨. هل يوجد في الأسرة أفراد يبحثون عن عمل، ما هي أعمارهم؟
٢٩. هل يتلقى الباحثون عن العمل راتب بدل بطالة من أية جهة؟ من هي الجهة؟
٣٠. هل يوجد في الأسرة احد من ذوي الاحتياجات الخاصة، أو يعاني من أمراض مزمنة؟
٣١. هل يتم تقديم أية خدمات لهم سواء علاجية أو تأهيلية من أية جهة؟ ومن هي الجهة؟
٣٢. كيف توفرون الرعاية الصحية لعائلتكم؟
٣٣. ما هي المشاكل التي تواجهونها في تلقي الخدمات الصحية ؟
٣٤. هل تحصلون على إعفاء أو تخفيض لرسوم الماء والكهرباء؟ ما هي قيمتها؟
٣٥. إلى ماذا تحتاجون لتحسين وضع الأسرة ؟

### ثانياً، تقييم خدمات الوزارة:

١. هل تقدمتم بطلب تلقي خدمات من وزارة الشؤون الاجتماعية؟
- إذا كانت الإجابة نعم :
- هل قامت الوزارة أو المديرية بزيارتكم بعد تقديم الطلب؟
- لماذا تم رفض الطلب حسب ما حددته الوزارة ؟
- هل توافقون على الأسباب التي حددتها الوزارة لرفض الطلب؟
- هل تقدمتم بشكوى لرفض الطلب؟ لمن؟
- هل تلقيتم أية ردود على الشكوى المقدمة؟

- هل كانت هناك متابعة منكم للشكوى ؟
- إذا لم تتقدموا بشكوى فما السبب في ذلك؟
- إذا كانت الإجابة لا:
- لماذا لم تتقدمون بطلب تقديم الخدمات؟
- هل تتلقى العائلة خدمات من أي جهة أخرى؟ وما نوع الخدمات التي تتلقاها؟
- لجان الزكاة
- وكالة غوث وتشغيل اللاجئين
- الجمعيات الخيرية
- أي جهات أخرى
- هل لديكم اطلاع على الخدمات التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية؟
- إذا كانت الإجابة نعم:
- هل تعتقدون أن ما تقدمه الوزارة من خدمات يؤمن حاجات الأسر الفقيرة؟
- هل تعتقدون أن آلية اختيار الوزارة للأسر المستحقة عادلة؟ إذا لا وضح / ي السبب؟
- ما هي مقترحاتكم لتحسين الخدمات في وزارة الشؤون الاجتماعية ؟

أية ملاحظات أو توصيات من المبحوث.....  
.....  
.....

#### خامساً، ملاحظات الباحث الميداني:

١. تقييم الوضع الاقتصادي بما فيه المسكن.
٢. تقييم الوضع الاجتماعي.
٣. تقييم الوضع الصحي.
٤. تقييم المستوى التعليمي والثقافي.

مع الشكر  
انتهى

#### أسئلة مقابلة مستحقي خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية لمن يتلقون خدمات

يقوم مركز بيسان للبحوث والإنماء بتنفيذ دراسة حول سيادة القانون والوصول إلى العدالة في الضفة الغربية. وقد اعد لهذا الغرض مقابلات بحثية مع المستحقين من الخدمات المقدمة من الشؤون الاجتماعية، تهدف المقابلة إلى التعرف على الحالة الاقتصادية والاجتماعية للمستحقين، والتعرف على الخدمات المقدمة لهم وتقييمها وقياس أثرها على حياتهم المعيشية.

نشكر لكم تعاونكم معنا ونؤكد لكم أن ما تدلون به من معلومات ستستخدم بغرض الدراسة البحثية فقط

التاريخ..... مكان إجراء المقابلة:.....

### أولا معلومات شخصية:

١. الاسم..... وسيلة الاتصال.....
٢. مكان الإقامة: المحافظة..... اسم المدينة / القرية / المخيم.....
٣. مكان السكن من حيث:
٤. ملك أم إيجار
٥. مساحة المسكن
٦. عدد أفراد الأسرة (إن وجدت)
٧. عدد الأطفال
٨. المعيل الأساسي للعائلة؟
٩. في حال كانت الأم هي المعيل الأساسي ما هو السبب؟
١٠. المستوى التعليمي للمعيل / لأفراد الأسرة ؟
١١. هل ترك احد أفراد الأسرة المدرسة قبل إنهاء دراسته من اجل العمل؟
١٢. ما هو عمل معيل الأسرة؟
١٣. ما هو مصدر دخل العائلة الأساسي؟
١٤. هل تتلقى العائلة خدمات من جهات أخرى؟ وما نوع الخدمات التي تتلقاها؟
١٥. لجان الزكاة
١٦. وكالة غوث وتشغيل اللاجئين
١٧. الجمعيات الخيرية
١٨. أي جهات أخرى
١٩. من أين علمتم بشأن خدمات وزارة الشؤون الاجتماعية؟
٢٠. لماذا لجأتم للوزارة ؟
٢١. هل واجهتكم صعوبات للحصول على الخدمات ؟
٢٢. ما هي الفترة الزمنية التي انقضت من وقت التسجيل حتى تلقي الخدمات؟
٢٣. ما هي آلية التسجيل لتلقي الخدمات؟
٢٤. ما هو سبب تلقي الخدمات حسب ما حددته وزارة الشؤون الاجتماعية؟
٢٥. هل تعتقدون أن آلية اختيار الوزارة للأسر المستحقة عادلة؟ إذا كانت الإجابة بالنفي وضح / ي السبب؟
٢٦. هل تعتقدون أن آلية تحديد حجم الخدمات ونوعها عادلة، وتساهم في تحسين وضع الأسرة؟ إذا كانت الإجابة بالنفي وضح / ي السبب
٢٧. من أي مكان تتلقون الخدمات؟ (الوزارة، المديرية)

٢٨. ما هي تكاليف الوصول إلى مكان تقديم الخدمات (مواصلات، مصاريف...)?
٢٩. ما هي الصعوبات التي تواجهونها خلال تلقي الخدمات (فترة وجودكم في الوزارة أو المديرية)?
٣٠. كيف تقيم التعامل معكم فترة وجودكم في الوزارة أو المديرية?
٣١. كيف تقيم رضاك عن نفسك وأنت تتلقى مساعدات من الوزارة?
٣٢. منذ متى وانتم تتلقون الخدمات?
٣٣. من المستحق المباشر من الخدمات ( الأسرة جميعها، فرد من أفراد الأسرة... )
٣٤. هل طرأ تغيير على الخدمات من حيث شكلها وقيمتها؟ كم مرة؟ لأي سبب؟
٣٥. هل حدث انقطاع في تقديم الخدمات؟ هل عادت؟ ما هو سبب انقطاع الخدمات لتلك الفترة؟
٣٦. هل تعتقدون أن حجم الخدمات كاف ويوفر لكم حياة كريمة؟
٣٧. ما هي الأشياء التي يجب توفرها لديكم لتعيشوا بحياة كريمة؟
٣٨. هل يوجد في الأسرة أفراد يبحثون عن عمل، ما هي أعمارهم؟
٣٩. هل يعاني احد أفراد الأسرة من أمراض مزمنة؟
٤٠. هل يتم تقديم أية خدمات لهم سواء علاجية أو تأهيلية من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية؟
٤١. كيف توفرون الرعاية الصحية لعائلتكم؟
٤٢. ما هي المشاكل التي تواجهونها في تلقي الخدمات الصحية ؟
٤٣. هل تتم زيارتكم من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية ؟ كم مرة سنويا؟ وهل يتم التنسيق المسبق للزيارة؟
٤٤. ما مضمون الزيارة؟
٤٥. هل ترى فيما تقدمه الوزارة حقاً لك أم مساعدة ؟
٤٦. ما هو نوع وطبيعة الخدمات التي تتلقونها؟
- مساعدات نقدية وعينية ( انتقل / ي لصفحة ٥).
  - برامج معاقين ( انتقل / ي لصفحة ٧).
  - برامج مسنين (انتقل / ي لصفحة ٩).
  - برامج النساء المعنفات ( انتقل / ي لصفحة ١٠ ).
  - المساعدات النقدية والعينية.

### ثالثاً: أفر الخدمات على أوضاع الأسرة المعيشية:

١. ماذا تقدم لكم وزارة الشؤون الاجتماعية؟
٢. هل مكنتم الخدمات المقدمة من وزارة الشؤون الاجتماعية من الإنفاق على التالي وبأية نسبة:
- شراء المواد الأساسية من مأكّل ( طحين، أرز، سكر، خضروات، فواكه... ) وملبس وأدوات منزلية؟
  - دفع أجرة السكن في حال السكن بالإيجار؟

- دفع فواتير كهرباء ماء هاتف؟
  - خدمات علاجية (أطباء، دواء).
  - تعليم الأبناء.
  - مواصلات.
  - تلبية احتياجات ثانوية للأسرة كالترفيه، شراء أثاث للمنزل.
  - ٣. كيف تلبية الأسرة احتياجاتها من المأكولات والمشروبات: من الاعتماد على ما تنتجه الأسرة بنفسها أو الشراء من السوق المحلي، أو من الخدمات الاجتماعية؟
  - ٤. المعدل العام لدخل الأسرة قبل تلقي الخدمات من وزارة الشؤون الاجتماعية
  - ٥. المعدل العام لدخل الأسرة بعد تلقي الخدمات من وزارة الشؤون الاجتماعية:
  - ٦. ما هو تقييمكم لهذه الخدمات بالمقارنة مع تكاليف المعيشة؟
  - ٧. برأيكم ما هو الدخل الكافي لتلبية حاجات الأسرة؟
  - ٨. ما هي الطرق التي كانت تتبعها الأسرة للتكيف مع وضعها المعيشي (قبل تلقيها للخدمات)؟ (٧٢)
  - ٩. ما هي الطرق التي تتبعها الأسرة للتكيف مع وضعها المعيشي (بعد تلقيها للخدمات)؟
  - ١٠. هل حصلون على إعفاء أو تخفيض لرسوم الماء والكهرباء؟ ما هي قيمتها؟
  - ١١. هل ما تقدمه الوزارة يؤمن حاجات الأسر الفقيرة؟
  - ١٢. ماذا تحتاجون لتحسين وضعكم ؟
- أية ملاحظات أخرى.....المسكن:.....
- .....

#### خامساً، ملاحظات الباحث الميداني:

- تقييم الوضع الاقتصادي بما فيه المسكن.
- تقييم الوضع الاجتماعي.
- تقييم الوضع الصحي.
- تقييم المستوى التعليمي والثقافي فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

#### المعايق

١. ما نوع الإعاقة لديكم وما نسبتها؟
٢. ماذا تقدم لكم الوزارة من خدمات؟ (تأهيل، قروض... الخ)
٣. إذا كانت الخدمة تقديم قرض:
٤. من المستفيد من القرض؟ (المعاق أم الأسرة)

٧٢. المقصود بطرق التكيف فحص نوعية التحول في وضع الاسرة المعيشي بقياسه على التحولات المادية التي طرأت على اوضاع الاسرة: مثلا استخدام النار والحطب للتدفأة والخبز، ثم الانتقال لاستعمال الكهرباء والغاز مثلا.

٥. ما قيمة القرض؟
  ٦. من يشرف على المشروع؟
  ٧. هل تم تطوير المشروع من قبلكم أو من قبل الوزارة؟
  ٨. هل أرباح المشروع تعود للمستفيد مباشرة أم للأسرة؟
  ٩. هل أرباح المشروع وفرت لكم احتياجاتكم؟
  ١٠. ما مدى ملائمة الخدمات المقدمة مع إعاقتم؟
  ١١. ماذا تحتاجون لتحسين وضعكم؟
  ١٢. هل لديك فكرة عن قانون المعاقين؟ إذا كانت الإجابة نعم ما رأيك فيه؟
- أية ملاحظات أخرى.....
- .....
- .....

#### خامساً، ملاحظات الباحث الميداني:

- تقييم الوضع الاقتصادي بما فيه المسكن.
- تقييم الوضع الاجتماعي.
- تقييم الوضع الصحي.
- تقييم المستوى التعليمي والثقافي فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

#### المسنيين

١. ماذا تقدم لكم الوزارة من خدمات؟
  ٢. هل الخدمات المقدمة إليكم مناسبة وملائمة لوضعكم؟
  ٣. ما هي مصادر دخلكم؟
  ٤. من يتحكم بهذا الدخل؟
  ٥. هل تسكن ببيت مستقل أم مع احد أفراد أسرتك /ي؟
  ٦. ماذا تحتاجون لتحسين وضعكم؟
- أية ملاحظات أخرى.....المسكن:.....
- .....

#### خامساً، ملاحظات الباحث الميداني:

- تقييم الوضع الاقتصادي بما فيه المسكن.
- تقييم الوضع الاجتماعي.
- تقييم الوضع الصحي.
- تقييم المستوى التعليمي والثقافي فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية.

## النساء المعنفات

١. ما نوع العنف الذي تتعرضين له في الأسرة؟
٢. من الذي يمارس العنف اتجاهك؟
٣. هل يمارس العنف اتجاه احد غيرك في الأسرة؟
٤. هل توجهت إلى أية جهة لتتلقين مساعدة؟
٥. كيف كانت ردة فعل الأسرة إذا توجهت لأية جهة؟
٦. هل تقدمت بشكوى للشرطة؟
٧. إذا توجهت للشرطة كيف تعاملت الشرطة مع الشكوى؟ أي كيف تم حل المشكلة
٨. ما هي الخدمات التي تتلقينها من الوزارة؟
٩. هل استمر العنف اتجاهك بعد تدخل الوزارة؟
١٠. إلى ماذا تحتاجين لتعيشي حياة كريمة؟

أية ملاحظات أخرى.....المسكن:.....  
.....  
.....

## خامساً، ملاحظات الباحث الميداني:

- تقييم الوضع الاقتصادي بما فيه المسكن.
- تقييم الوضع الاجتماعي.
- تقييم الوضع الصحي.
- تقييم المستوى التعليمي والثقافي فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية.