

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2015/Technical Paper.10  
12 January 2016  
ARABIC  
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

## الحماية الاجتماعية في فلسطين: دور الزكاة



الأمم المتحدة  
بيروت، 2015

---

ملاحظة: إن الآراء ووجهات النظر الواردة في هذا التقرير هي آراء المؤلف، وليست بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.

16-00009

## كلمة شكر

أعدت هذه الدراسة السيدة أليسون ماينر وأشرف عليها السيد فرديكو نيتو، مدير شعبة التنمية الاجتماعية، وتابعتها السيدة جزيلا نوك، مديرة قسم التنمية الاجتماعية الشاملة.

وتعرب شعبة التنمية الاجتماعية عن تقديرها للخبراء الذين استعرضوا المسودة الأولى من الدراسة، وهم: السيدة ريما خلف، الأمينة التنفيذية للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، والسيد نديم خوري، نائب الأمينة التنفيذية للإسكوا، والسيدة سميرة عطا الله، مديرة مركز المرأة في الإسكوا، والسيدة ريم نجداوي (شعبة التنمية المستدامة والإنتاجية)، والسيد ربيع بشور (شعبة القضايا الناشئة والنزاعات)، والسيدة فروسينا شتراوس (مكتب الأمينة التنفيذية)، والسيدة جايد لانسنغ (مركز المرأة).

أنجز البحث الميداني لهذه الدراسة في عام 2013 بدعم مالي كبير من مؤسسة فريديريك إيبيرت، بيروت. وفي فلسطين، قدم السيد أيمن فواضله من وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، والسيد سمير عبد الله من مركز أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني دعمهما في مرحلتي البحث والاستعراض.

واعتمدت شعبة التنمية الاجتماعية في مرحلتي الصياغة والاستعراض، على الدعم المتميز الذي قدمته السيدة فانيسا شتينيماير، والسيدة تانيا برونستند سييرسن، والسيدة ألكسندرا هينسيو-جاكسون، والسيدة إيفا ماريا بيل، والسيدة نيللي دوباري، والسيد أنطون بيورك من قسم التنمية الاجتماعية الشاملة.

وترحب الإسكوا بملاحظات القراء، وتدعوهم إلى إرسال تعليقاتهم واقتراحاتهم إلى موقع الإسكوا:

[.escwa@un.org](mailto:escwa@un.org)



## المحتويات

### الصفحة

iii	.....	كلمة شكر
vii	.....	ملخص تنفيذي

### الفصل

1	.....	أولاً- مقدمة
2	.....	ثانياً- إطار السياسة الاجتماعية في الضفة الغربية
5	.....	ألف- الحكومة
10	.....	باء- الجهات الفاعلة غير الحكومية
13	.....	جيم- الاتجاهات في الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية
14	.....	دال- الطلب على برامج الحماية الاجتماعية
15	.....	ثالثاً- تطور لجان الزكاة
15	.....	ألف- أصول لجان الزكاة
16	.....	باء- الإطار القانوني قبل عام 2007
17	.....	جيم- تأثير الجماعات السياسية والدينية على لجان الزكاة قبل عام 2007
17	.....	دال- إصلاحات نظام الزكاة في عام 2007
18	.....	رابعاً- الإطار القانوني والعملي الحالي للزكاة
19	.....	ألف- إدارة صندوق الزكاة
21	.....	باء- التمويل والإنفاق
22	.....	جيم- الإشراف على لجان الزكاة وإدارتها
23	.....	خامساً- أنشطة لجان الزكاة
26	.....	ألف- برامج المساعدة النقدية والعينية
28	.....	باء- خدمات الرعاية الصحية
33	.....	جيم- التعليم
35	.....	دال- المشاريع الإنتاجية
36	.....	هاء- تقييم الأنشطة
37	.....	سادساً- تمويل لجان الزكاة
37	.....	ألف- الزكاة
38	.....	باء- الصدقة وتكفل الأيتام
40	.....	جيم- الأوقاف
40	.....	دال- مصادر التمويل الأخرى

## المحتويات (تابع)

### الصفحة

41	.....	سابعاً- آليات الاستهداف
41	.....	ألف- تحديد المحتاجين والثغرات المحتملة
42	.....	باء- اختيار المستفيدين
44	.....	ثامناً- التنسيق مع سائر مؤسسات الحماية الاجتماعية
44	.....	ألف- أشكال التنسيق الحالية
45	.....	باء- العوامل التي تؤثر على التنسيق
47	.....	تاسعاً- خلاصة

### قائمة الجداول

3	.....	إحصاءات الفقر في الضفة الغربية	-1
3	.....	إحصاءات العمل المتنوعة في الضفة الغربية (2014)	-2
8	.....	الموارد الطبية في الأرض الفلسطينية المحتلة	-3
24	.....	المستفيدون من أنشطة لجان الزكاة، 2011-2007	-4
33	.....	التسجيل في مدارس وحضانات الزكاة في الضفة الغربية، 2011	-5

### قائمة الأشكال

5	.....	تغطية المساعدة الاجتماعية في الضفة الغربية في عام 2009	-1
24	.....	توزيع نفقات صندوق الزكاة، 2011-2007	-2
25	.....	توزيع أموال الزكاة حسب الأنشطة، 2011	-3
25	.....	توزيع نفقات لجنة الزكاة في جنين، 2011-2012	-4
29	.....	توزيع المرضى على المستوصفات والمراكز الطبية التابعة للجان الزكاة، 2011	-5
30	.....	عدد المرضى حسب المستشفى، 2011	-6
36	.....	واردات الضفة الغربية وصادراتها، 2011	-7
40	.....	التغيرات في التمويل الوارد إلى لجان الزكاة، 2011-2007	-8

51	.....	المرفق- قائمة المقابلات
----	-------	-------------------------

52	.....	المراجع
----	-------	---------

## ملخص تنفيذي

تتظر هذه الدراسة في دور الزكاة في توفير الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية لفلسطين. وأجريت في إطار عمل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في مجال الاقتصاد المختلط للرفاه في البلدان العربية، وهو مفهوم قدمه التقرير الخامس حول السياسة الاجتماعية المتكاملة: "نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية، إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الحماية والخدمات الاجتماعية".

ونتيجةً للحرب والنزاع والاحتلال في عدد من البلدان العربية، أصبحت المؤسسات غير التابعة للدولة مزوداً رئيسياً بالمساعدة في الحالات التي تدهور فيها تأمين الحماية والخدمات الاجتماعية، أو أصبح محدوداً لأسباب مختلفة. ويتضمن دور الإسكوا في مجال الحماية الاجتماعية التوقف عند جهود المؤسسات غير التابعة للدولة في تحقيق الإنصاف والمساواة في الوصول إلى الخدمات. وتقدم الإسكوا المشورة إلى الحكومات في ما يتعلق بطرق توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل المزيد من الفئات الضعيفة، من خلال اعتماد نهج شامل ومتكامل، يستفيد من نقاط القوة والمزايا النسبية لجميع الجهات المعنية.

وأعربت حكومة فلسطين في عام 2013 عن رغبتها في إجراء هذه الدراسة، وأنجز العمل الميداني في العام نفسه. وكان الهدف العام من الدراسة النظر في مواطن القوة والضعف لمؤسسات الزكاة في الضفة الغربية، لتقييم إمكانية تحسين التكامل والاتساق في نظام الحماية الاجتماعية الشامل. ومن المقرر إجراء دراسات عدة لاحقة لنظم الزكاة في بلدان أخرى.

وتستهلّ هذه الدراسة بلمحة عامة عن الإطار الأوسع للسياسة الاجتماعية في الضفة الغربية، بما في ذلك برامج الحماية الاجتماعية القائمة وآليات الاستهداف التي تعتمدها. وهي تسعى إلى تحديد احتياجات السكان إلى الحماية الاجتماعية، وإشراك مجموع الجهات الفاعلة في السياسة الاجتماعية (الفصل الثاني).

ويقدّم الفصل الثالث لمحة تاريخية عن إنشاء لجان الزكاة في الضفة الغربية وتطورها مع مرور الوقت، مع التركيز على إصلاحات نظم الزكاة في عام 2007. ويتضمن المعلومات الأساسية اللازمة لفهم الهيكلية الإدارية والتشغيلية الحالية لصندوق الزكاة ولجانها، من الناحيتين القانونية والعملية.

ويتناول الفصل الرابع الإطار القانوني الحالي، ويفصّل هيكليات الإدارة والمراقبة؛ ويتوقف الفصل الخامس عند المجموعة الواسعة من الأنشطة التي تقوم بها لجان الزكاة في تأمين المساعدة والخدمات الاجتماعية، وتوليد الدخل. ويتناول الفصل السادس آليات التمويل، ويقدم الفصل السابع معلومات عن كيفية استهداف المستفيدين من خدمات الزكاة، ويقارن هذه الآليات بآليات نظام الحماية الاجتماعية الرسمي. ويبحث الفصل الثامن في عمليات التنسيق بين نظام الزكاة والسياسة الاجتماعية الأوسع في الضفة الغربية، ويختتم الفصل التاسع الدراسة بخلاصة.

وتعرب الإسكوا والمؤلفة عن بالغ تقديرهما للتعاون الشفاف مع جميع المؤسسات ذات الصلة في الضفة الغربية لفلسطين. وتجدر الإشارة إلى أن البيانات والمعلومات الواردة في هذه الدراسة تعود لعام 2003.

## أولاً- مقدمة

تتداخل نظم الحماية الاجتماعية أكثر من أي نظم أخرى في السياسات العامة مع النسيج الاجتماعي لبعض المجتمعات. وتتأثر أشكال الحماية الاجتماعية في مختلف البلدان بالتقاليد والمعتقدات والمعايير والقيم السائدة. وتتكامل النظم الرسمية دوماً مع مجموعة واسعة من أشكال الدعم المقدم إما من القطاع الخاص، وإما من المؤسسات الدينية، وإما من منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التجارية. غير أن هذا الدعم يختلف في الحجم والقدرات، وعلى أساسه يحدّد طابع مختلف مكونات الحماية الاجتماعية.

وقدرة أنظمة الحماية الاجتماعية محدودة في العديد من البلدان العربية بسبب عدد من العوامل كارتفاع معدلات نمو السكان، وعدم كفاية الحيز المالي، وضيق القاعدة الاقتصادية نسبياً. والثروات من الموارد المتوفرة في بعض البلدان العربية تمكنها من توسيع سياساتها الرسمية للحماية الاجتماعية، ومع ذلك، فهذه السياسات ليست شاملة بعد لجميع الفئات الاجتماعية المهمشة. وأصبحت البلدان العربية أكثر وعياً بأهمية الحماية الاجتماعية لتحقيق التنمية المستدامة والشاملة للجميع، وبدأت تركز على تضييق الفجوات في التغطية والنوعية.

وللحروب والنزاعات والاحتلال أثر كبير على سكان العديد من البلدان العربية. وفي حالات الحروب، تصبح المؤسسات غير التابعة للدولة مزوداً أولاً بالمساعدة، إذ تنهار قدرة المؤسسات الرسمية على تقديم الحماية والخدمات الاجتماعية، أو تصبح محدودة، أو يصعب الوصول إليها.

وتسعى الإسكوا، في إطار عملها على السياسات الاجتماعية في المنطقة، إلى دراسة الاقتصاد المختلط للرفاه في البلدان العربية. وأصدرت في عام 2014 التقرير الخامس من السياسة الاجتماعية المتكاملة بعنوان "نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية، إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الحماية والخدمات الاجتماعية"<sup>1</sup>، قدمت فيه لمحة عامة عن مشاركة المؤسسات غير التابعة للدولة في قضايا الإنصاف الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، وأثر هذه المشاركة على المجتمع. ووضعت دراسات لاحقة لدراسة دور القطاع الخاص في توفير خدمات الصحة والتعليم، ومن المقرر إعداد أوراق عمل حول توفير خدمات اجتماعية أخرى.

ومؤسسات الزكاة هي من المؤسسات التقليدية الرئيسية التي تقدم الدعم الاجتماعي، وهي متجذرة في الثقافة العربية الإسلامية. ومفهوم الزكاة قائم على القرآن الكريم، ويلزم كل شخص بموجبه أن يقتطع 2.5 في المائة من ثروته المادية للمعوزين. والزكاة، ودعم ذوي القربى، والصدقة هي من أقدم أشكال الدعم المجتمعي للفئات الضعيفة والمعدمة في المجتمع، لمساعدتها على مواجهة الأزمات الناتجة عن المرض، والتقدم في السن، والعجز.

وتقع اليوم على الدول مسؤولية أنظمة الحماية الاجتماعية. وتقدم التوصية 202 لمنظمة العمل الدولية لعام 2012 توجيهات للبلدان الأعضاء حول كيفية إنشاء حد أدنى من الحماية الاجتماعية، والمحافظة عليه، باعتباره عنصراً أساسياً من نظم الحماية الاجتماعية الوطنية<sup>2</sup>. وتتألف الحماية الاجتماعية من مجموعة من التدابير التي تساهم في تخفيف الأزمات الحياتية التي تنشأ عن المرض، والتقدم في السن، والعجز، والموت، وغير ذلك، ومن السياسات والبرامج التي تهدف إلى تخفيف حدة الفقر وضمان الحصول على دخل أساسي، إلى جانب تأمين خدمات اجتماعية أساسية كالرعاية الصحية الأساسية. لكن الدولة ليست قادرة في بعض الحالات

.ESCWA, 2014 1

.ILO, 2012 2

على تأمين هذه الخدمات لمواطنيها، وخاصةً الأكثر ضعفاً منهم، ومؤسسات الدولة لا تلبى بالضرورة الاحتياجات الاجتماعية بما يلزم من الاحتراف والجودة والموضوعية.

ومن غير الواضح ما إذا كانت المؤسسات غير التابعة للدولة أكثر أهليةً لتلبية احتياجات الفئات السكانية الأكثر تعرضاً للمخاطر، وهي مسألة تتناولها البحوث الاجتماعية بشكل متزايد<sup>3</sup>. وتساعد الدراسة في إلقاء الضوء على هذا الموضوع من خلال النظر في مؤسسات الزكاة باعتبارها أدوات لتأمين الحماية الاجتماعية.

ولتحليل دور الزكاة في الحماية الاجتماعية أهمية خاصة في فلسطين، حيث تشدّد التحديات التي تواجه بناء نظام شامل وفعال من الحماية الاجتماعية. ويرتبط العديد من التحديات بالاحتلال الإسرائيلي منذ عام 1967، كالسيطرة المحدودة على الموارد الطبيعية والنظام الاقتصادي، والقيود المفروضة على حركة البضائع والأشخاص، والبناء، وأسواق العمل. وتصعب هذه الظروف على العديد من شرائح السكان تحقيق أمن الدخل والحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية. ومن الضروري إذناً بالنسبة إلى الفلسطينيين الوصول إلى مصادر متنوعة من المساعدة والحماية الاجتماعية لتعزيز قدرتهم على التصدي للتغيرات الكبرى التي لا يمكن التنبؤ بها في الظروف الاقتصادية والمعيشية. والزكاة هي أحد هذه المصادر. ولزيادة التغطية وتعزيز فعالية الحماية الاجتماعية، ينبغي على جميع المصادر المعنية، بما فيها الزكاة، التنسيق بشكل فعال في ما بينها.

وتركز هذه الدراسة على الضفة الغربية تحديداً بسبب توفر البيانات اللازمة لإجرائها<sup>4</sup>. وقد شمل البحث استعراضاً للأدبيات المتوفرة، ودراسة مكتبية لوثائق متاحة للعموم، وأسبوعين ونصف من البحوث الأولية وجمع البيانات، بما في ذلك إجراء مقابلات مع ممثلي صناديق الزكاة، ولجان الزكاة، والوزارات، وجهات فاعلة أخرى معنية<sup>5</sup>.

## ثانياً- إطار السياسة الاجتماعية في الضفة الغربية

تواجه الضفة الغربية تحديات إنمائية فريدة من نوعها ترتبط باستمرار الاحتلال الإسرائيلي، وبسياساته، وبما ينتج عنه من عدم استقرار. وفي حين تراجع معدلات الفقر فيها في السنوات الأخيرة بعد وصولها إلى مستويات قياسية في الارتفاع خلال الانتفاضة الثانية في الفترة 2000-2005، كان 18 في المائة من السكان تقريباً يعيشون تحت خط الفقر في عام 2011 (الجدول 1)، في ظلّ قيود على الحركة، وتدمير للمنازل وقضاء على سُبل المعيشة، وقيود على البناء وعلى الحصول على المياه والأراضي، وهجمات شرسة يشنها عليهم الجيش الإسرائيلي والمستوطنون، يفرطون فيها في استعمال القوة<sup>6</sup>. والحالة في الضفة الغربية فريدة من نوعها: فمعدلاتها عالية نسبياً في مؤشرات التنمية البشرية، لكنها تعاني من أوجه حرمان في مجالات عديدة بسبب عدد من العوامل الهيكلية<sup>7</sup>. وتشكل البطالة أحد الأسباب الرئيسية للفقر فيها<sup>8</sup>. وحتى الأشخاص الذين لديهم مصدر

3 See Bourguignon and Sepulveda, 2009; Hartman, 2008; Thornton, 2009; World Bank, 2008; ESCWA, 2013 (private-sector provision of health-care services).

4 نُظِم الزكاة في غزة وفي القدس الشرقية مختلفة تماماً عن نُظُم الزكاة في الضفة الغربية، وقد استُبعدت عن الدراسة لهذا السبب.

5 يمكن الاطلاع على قائمة المقابلات الرسمية في المرفق.

6 الأمم المتحدة، A/69/81-E/2014/13.

7 Jones and Shaheen, 2012, p. 15.

8 World Bank, 2011, p. 13.



دخل يعانون من عدم الاستقرار، ومن تدني الأجور بشكل كبير عن كلفة المعيشة المرتفعة، وذلك بسبب الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي. ويزيد من هذا الوضع سوءاً حجم معظم الأسر الفلسطينية الكبير، وضعف مشاركة المرأة في العمل (الجدول 2)<sup>9</sup>، فلا يستطيع الفلسطيني أن يؤمن احتياجات أسرته الأساسية إلا بشق النفس. وكان ثلث الفلسطينيين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في عام 2013، والثلث الثاني شديد التعرض للوقوع فيه، أو حصل على الأمن الغذائي بشكل جزئي<sup>10</sup>.

### الجدول 1- إحصاءات الفقر في الضفة الغربية

السنة	الفقر	فجوة الفقر	حدة الفقر	الفقر المدقع
2010	18.3	4.1	1.4	8.8
2011	17.8	3.9	1.4	7.8

المصدر: تجميع المؤلفه بالاستناد إلى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013.

### الجدول 2- إحصاءات العمل المتنوعة في الضفة الغربية (2014)

نسبة المشاركة في القوى العاملة (الضفة الغربية)	46.4
معدل البطالة بين الأشخاص من الفئة العمرية 15 وأكثر (الضفة الغربية)	16.0
معدل البطالة بين الأشخاص من الفئة العمرية 15-19 (الضفة الغربية)	25.3
مشاركة الذكور في القوى العاملة (الضفة الغربية)*	73.4
مشاركة الإناث في القوى العاملة (الضفة الغربية)*	19.0

المصدر: تجميع المؤلفه بالاستناد إلى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2014.

\* الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نسبة المشاركة في القوى العاملة (من الفئة العمرية 15 وأكثر). البيانات لعام 2014.

وفي هذا الإطار، كان توفر شبكة من برامج الحماية الاجتماعية أساسياً للحد من الحرمان الشديد وتحسين قدرة الأسر على مواجهة المخاطر الاقتصادية. وتتضمن هذه البرامج مساعدات رسمية وغير رسمية تقدمها جهات فاعلة حكومية وغير حكومية. ويعتمد سكان الضفة الغربية على دعم الأقرباء وأفراد المجتمع وعلى التحويلات المالية للتعامل مع الوضع الحرج (في القسم باء-4 تفاصيل إضافية عن النظم غير الرسمية للحماية الاجتماعية).

ولا شك أن الضفة الغربية تستفيد من تنوع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية والحكومية الدولية التي تشارك في تأمين الحماية الاجتماعية، غير أن بعض العوامل، على غرار اختلاف ظروف المانحين، وتفضيل بعضهم على بعض، وعدم التنسيق في ما بينهم، بما في ذلك الوزارات الحكومية، يمكن أن يؤدي إلى تجزئة مبادرات الحماية الاجتماعية الوطنية. وبالرغم من العدد الكبير من الجهات الفاعلة والجهات المانحة، لا يزال النقص في التمويل يشكل عائقاً رئيسياً أمام تحقيق الحماية الاجتماعية. وتعتمد معظم المنظمات المحلية، بما فيها المؤسسات الحكومية، على التمويل الأجنبي، ما يؤدي إلى درجة كبيرة من عدم الاستقرار في برامج الحماية الاجتماعية.

9 مجموعة من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

10 .PCBS and others, 2014; World Bank, 2011, p.12

وقد أجريت إصلاحات كبيرة في نظام الحماية الاجتماعية في السنوات الأخيرة، فأنشئ على سبيل المثال فريق للحماية الاجتماعية، تألف من جهات فاعلة حكومية وغير حكومية. كذلك وضعت خطة وطنية، شكلت جزءاً من خطة التنمية الوطنية الفلسطينية الأكبر، التي تتناول قضايا ذات صلة بالحوكمة، والتنمية الاجتماعية، والاقتصاد، والبنى الأساسية<sup>11</sup>. واجتمعت جهات فاعلة حكومية وغير رسمية لوضع خطط استراتيجية تتناول الفئات السكانية الضعيفة، كالمسنين، وذوي الإعاقة، والنساء.

وتسعى وزارة الشؤون الاجتماعية، التي أصبحت الوكالة المسؤولة عن تنسيق جميع الجهود الرامية إلى تأمين الحماية الاجتماعية، إلى وضع إطار مؤسسي رسمي للتنسيق بين مختلف الوزارات والجهات الفاعلة غير الحكومية. ومن المتوقع ضمن هذا الإطار أن تتبادل جميع المنظمات المعلومات الأساسية، وسيعتمد التنسيق في ما بينها على توقيع مذكرات تفاهم تحدد بوضوح دور كل منظمة ومسؤولياتها. وقد تحسّن التنسيق على مستوى التخطيط، فأنشئ فريق للحماية الاجتماعية وأطلقت مبادرات في التخطيط الاستراتيجي، لكنه لم يتحسن على مستوى التنفيذ. فخطة الحماية الاجتماعية للفترة 2010-2013 على سبيل المثال لم تؤدّ إلى وضع إطار واضح للتنفيذ<sup>12</sup>. والتنسيق على هذا المستوى صعب، لأن العديد من الوزارات لا تزال معتمدة على العمل بشكل مستقل، والتنافس شديد بينها على توزيع الأدوار والسلطات<sup>13</sup>. وإشراك المنظمات غير الحكومية والمؤسسات غير التابعة للدولة في نظام الحماية الاجتماعية والخطط الاستراتيجية ساهم في تشجيع التعاون مع الحكومة. إلا أن اعتمادها على الجهات المانحة الدولية أدى إلى علاقة معقدة، بل عدائية أحياناً، بينها وبين الوزارات الحكومية<sup>14</sup>.

والإنفاق على الحماية الاجتماعية مرتفع نسبياً حسب المعايير الدولية، يشكل 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي<sup>15</sup>. والمؤسسات الحكومية هي الجهات الفاعلة الأساسية في مجال الحماية الاجتماعية، مع أن مجموع المساعدات غير المقدمة من السلطة الفلسطينية توازي تقريباً المساعدات التي تقدمها السلطة (الشكل 1)<sup>16</sup>. وللجهات المانحة دور أساسي في تمويل برامج الحماية الاجتماعية العامة: فحوالي 90 في المائة من برنامج التحويلات النقدية لوزارة الشؤون الاجتماعية مصدرها الجهات المانحة الأجنبية، وتقوم ميزانية السلطة الفلسطينية بشكل أساسي على تمويل الجهات المانحة<sup>17</sup>.

وبالرغم من الاستثمارات الكبيرة في الحماية الاجتماعية، تشير بعض الأدلة إلى محدودية تغطيتها. ووفقاً لبيانات البنك الدولي لعام 2011، فإن أقل من 10 في المائة من الأسر ذات الدخل المنخفض كانت تتلقى مساعدات اجتماعية في عام 2009 (الشكل 1)<sup>18</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المعلومات تعود لما قبل إطلاق برنامج التحويلات النقدية، برنامج المساعدة الاجتماعية الأول لوزارة الشؤون الاجتماعية.

11 Palestinian National Authority, 2014.

12 مقابلة مع أيمن فواضلة، الإدارة العامة لتخطيط القطاع الاجتماعي، الحماية الاجتماعية، وزارة التخطيط.

13 مقابلات مع داوود الديك، نائب مساعد الوزير في وزارة الشؤون الاجتماعية، وأيمن صوالحة، نائب مساعد الوزير للتنمية الاجتماعية، وخالد برغوتي، نائب المدير العام لمكافحة الفقر في وزارة الشؤون الاجتماعية، وأيمن فواضلة، وأمين عنابي، مدير مديرية رام الله في وزارة الشؤون الاجتماعية، وسمير عبد الله، مدير معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية-ماس.

14 مقابلة مع دعاء قريع، المدير التنفيذي لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، ومع مدير منظمة الشباب الفلسطيني.

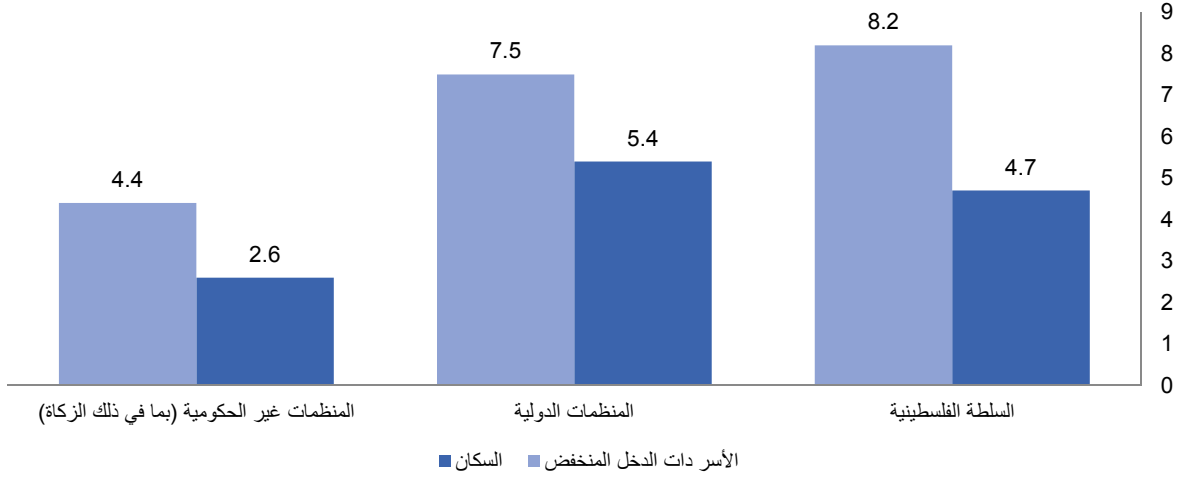
15 World Bank, 2011, p. 116.

16 المرجع نفسه، ص 122.

17 المرجع نفسه، الصفحتان 121 و123.

18 المرجع نفسه، الصفحتان 133 و134.

الشكل 1- تغطية المساعدة الاجتماعية في الضفة الغربية في عام 2009  
(بالنسبة المئوية)



المصدر: World Bank, 2011, pp. 133-134 (تجميع المؤلف).

## ألف- الحكومة

### 1- وزارة الشؤون الاجتماعية

وزارة الشؤون الاجتماعية هي الجهة الحكومية الرئيسية في مجال الحماية الاجتماعية<sup>19</sup>. وتسعى الوزارة إلى تقديم الخدمات الاجتماعية والتأمين الاجتماعي للسكان. وترتكز أنشطتها، شأنها شأن جميع الجهات الفاعلة العاملة في مجال الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية، على تقديم المساعدات الاجتماعية. ونظراً لمحدودية مواردها وقدراتها، أعربت عن رغبتها في التنسيق مع جهات فاعلة غير رسمية لتحسين تأمين الخدمات، بالرغم من محدودية الأمثلة على حالات تعاون مشابهة. ولا يستفيد من التأمين الاجتماعي اليوم سوى موظفي الحكومة. ووزارة الشؤون الاجتماعية مشاركة في فريق يعمل على إنشاء صندوق معاشات تقاعدية قائم على المساهمات ويغطي جميع المواطنين، لكن هذه الجهود لا يزال في بداية عهده<sup>20</sup>.

ويشكل البرنامج الفلسطيني الوطني للتحويلات النقدية أكبر وأهم مبادرة أطلقتها وزارة الشؤون الاجتماعية، تمثل 50 في المائة من مجموع ميزانيتها<sup>21</sup>. أطلق البرنامج في عام 2010 بعد دمج برنامجين للرعاية الاجتماعية، واحد ممول من البنك الدولي والثاني من الاتحاد الأوروبي. وبالتوازي مع عملية الدمج، قدم البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وعدد من الجهات الفاعلة الدولية الدعم إلى السلطة الفلسطينية في وضع صيغة لاستهداف المستفيدين، تقوم على الاستهلاك وتستخدم وسائل غير مباشرة لقياس مستوى الدخل. ويعتمد البرنامج الجديد على الجهات المانحة، ويشكل تحولاً كبيراً في آليات الاستهداف في فلسطين<sup>22</sup>. وفي عام 2009 قبيل

19 Ministry of Social Affairs, 2011, pp. 2-3

20 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

21 المرجع نفسه.

22 Jones and Shaheen, 2012, p. 20؛ ومقابلة مع أمين عنابي.

الإصلاحات، كان 40 في المائة من المستفيدين من وزارة الشؤون الاجتماعية من بين الستين في المائة من السكان الأكثر إنفاقاً، في إشارة إلى أن نظام الاستهداف في الوزارة بحاجة ماسة إلى التحسين<sup>23</sup>.

والصيغة التي تقيس مستوى الدخل بوسائل غير مباشرة تحسب مستوى رفاه أسرة ما من خلال أجوبتها على استبيان يتضمن 250 مجالاً للبيانات وفيه 34 متغيراً مرجحاً. ويتحقق لاحقاً من هذه الأجوبة مرشداً اجتماعي يزور عائلة المتقدم بالطلب لدراسة ظروفها المعيشية. ثم يحدّد موقع الأسرة على أساس خط الفقر الوطني وخط الفقر المدقع باستخدام المعلومات المتاحة في الدراسة الاستقصائية لميزانية الأسر المعيشية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني<sup>24</sup>. والأسر الواقعة دون خط الفقر المدقع تعتبر مستحقة للمساعدة. ومن المتوقع أن تسد المساعدة النقدية الممنوحة فجوة الفقر بنسبة 50 في المائة، وهي تتراوح بين 750 و1800 شاقل إسرائيلي جديد (بين 210 و500 دولار أمريكي) تدفع كل ثلاثة أشهر، ويبلغ متوسطها 1000 شاقل (280 دولاراً) تقريباً كل ثلاثة أشهر<sup>25</sup>. وأضافت وزارة الشؤون الاجتماعية فئة جديدة من المستفيدين بناءً على مستوى فقرها، وهي تتلقى قيمة أقل من المساعدة النقدية. وقد أضيفت هذه الفئة خوفاً من أن تكون الصيغة المعتمدة في قياس الدخل قد ركزت أكثر من اللازم على الاستهلاك، وبشكل غير كافٍ على خصائص الأسر ومواطن ضعفها<sup>26</sup>. ويقع المستفيدون في هذه الفئة دون الخط الوطني للفقر وليس خط الفقر المدقع، ولديهم خصائص السكان المعرضين للمخاطر، على غرار الأسر التي ترأسها امرأة، أو التي يرأسها مسن يعاني من إعاقة ما أو من مرض مزمن. وتقع نسبة 80 في المائة تقريباً من المستفيدين من البرنامج الوطني للتحويلات النقدية دون خط الفقر المدقع، في حين تقع نسبة 20 في المائة المتبقية دون الخط الوطني للفقر وضمن الفئة المعرضة للمخاطر<sup>27</sup>. ويغطي البرنامج حالياً 104,000 أسرة في فلسطين، 45 في المائة منها في الضفة الغربية<sup>28</sup>.

وإلى جانب المساعدة النقدية المنتظمة، يحق للمستفيدين الحصول على منحة نقدية، تقدم لمرة واحدة في الحالات الطارئة أو الكوارث، كتدمير المنزل على سبيل المثال<sup>29</sup>. والجهود مستمرة لتقديم دعم للاستفادة من المرافق، غير أن المفاوضات مع الشركة المقدمة للخدمات لا تزال جارية<sup>30</sup>.

وعلى السكان الذين يودون الاستفادة من نظام الاستهداف الذي تعتمده وزارة الشؤون الاجتماعية أن يتقدموا بطلب للمساعدة من الوزارة وأن يملؤوا استمارة طويلة ومعقدة لهذه الغاية. ويطلب إلى المستفيدين المحتملين ملء هذا الطلب شخصياً، ولا يقبل أن يملأها عنهم وكيل<sup>31</sup>. وتشكل هذه الشروط معوقات بالنسبة إلى الأشخاص غير القادرين على التنقل (بمن فيهم النساء المسؤولات عن رعاية أطفالهن، والأشخاص المرضى،

23 World Bank, 2011, pp. 116 and 133

24 مقابلة مع أمين عنابي.

25 في زمن إعداد التقرير، كان الدولار الأمريكي الواحد يعادل 3.6 شاقل إسرائيلي جديد.

26 مقابلة مع أمين عنابي.

27 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

28 المرجع نفسه.

29 Jones and Shaheen, 2012, pp. 36 and 58

30 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

31 Jones and Shaheen, 2012, p. 53

وسكان المناطق الريفية)، أو غير المطلعين على البرنامج<sup>32</sup>. وقد تؤدي هذه العوامل إلى الحد من فعالية البرنامج، ولا سيما لجهة تغطية الأشخاص الذين يعانون من فقر مدقع والمعرضين للمخاطر.

وأدى الانتقال إلى هذا النظام الجديد في الاستهداف إلى جدال بين مختلف الفرقاء، ولا سيما المرشدين الاجتماعيين والمستفيدين، وفي ما بين كبار الموظفين المسؤولين عن البرنامج<sup>33</sup>. ففي حين أثنى البنك الدولي على صيغة النظام الجديد واعتبرها من الأكثر دقة وفعالية في المنطقة، رأت جهات أخرى أنها لا تعطي فكرة دقيقة عن الظروف المحلية<sup>34</sup>. فالتركيز على ظروف السكن قد لا يعطي فكرة دقيقة عن طبيعة الفقر في الضفة الغربية، ولا سيما أن العديد من الأسر الفقيرة كان لديها ثروات في السابق، وأصبحت فقيرة بعد الانتفاضة الأولى والثانية<sup>35</sup>.

واقصر دور المرشدين الاجتماعيين على إدخال البيانات، وضعفت قدرتهم على إبداء رأيهم المهني بمدى تعرض أسرة ما للمخاطر وبمستوى رفاهها انطلاقاً من ملاحظاتهم الشخصية ومن خبرتهم. والصيغة المعقدة تصعب على المرشدين الاجتماعيين أن يفهموا أولاً ثم أن يفسروا للمستفيدين سبب قبول طلب أسرة ما وعدم قبول طلب أخرى<sup>36</sup>. كذلك زاد النظام عدد المتطلبات اللوجستية المرتبطة بتسجيل المتقدمين بطلبات وتقديم المساعدة. ولهذا السبب، قد يلزم الأسرة عدداً من الأشهر لتقديم الطلب، ومن ثم الحصول على مبلغ كبير نسبياً كل ثلاثة أشهر بدلاً من مبالغ أصغر كل شهر، علماً أن المدفوعات الشهرية تشكل الشكل الأنسب بالنسبة إلى المستفيدين، إذ يحتاجون إلى المساعدة على نحو أكثر انتظاماً<sup>37</sup>.

وتدير وزارة الشؤون الاجتماعية أيضاً برامج مساعدة أصغر حجماً، ممولة من جهات مانحة خارجية، منها على سبيل المثال برنامج لرعاية الأيتام، بتمويل من الهلال الأحمر الإماراتي، يغطي حوالى 3,300 يتيم، ويقدم لكل منهم مبلغ 50 دولاراً أمريكياً في الشهر<sup>38</sup>.

## 2- التنسيق مع وزارات وبرامج مساعدة أخرى

لنظام الاستهداف الجديد ميزة إضافية: فقد سهّل إنشاء سجل واحد لجميع المستفيدين، يتضمن بيانات شاملة عن جميع أصحاب الطلبات، فساهم في تحسين التنسيق بين برامج المساعدة الاجتماعية. وساعد إنشاء هذا السجل وزارات الشؤون الاجتماعية والصحة والتربية في دمج بياناتها وبرامجها للمساعدة. ونتيجة لذلك، أصبح المؤهلون للاستفادة من البرنامج الوطني للتحويلات النقدية مؤهلين تلقائياً للاستفادة من التأمين الصحي ومن الإعفاء من الرسوم المدرسية والجامعية.

32 المرجع نفسه، مجموعة من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

33 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

34 المرجع نفسه.

35 Jones and Shaheen, 2012, p. 56.

36 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

37 المرجع نفسه.

38 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي؛ Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 29.

وتمول وزارة الصحة التأمين الصحي العام للمستفيدين من البرنامج الوطني للتحويلات النقدية، وهو لا يختلف عن التأمين الصحي لموظفي الحكومة. ويستفيد اليوم من التأمين الصحي الذي توفره وزارة الصحة 42.6 في المائة من موظفي القطاع العام والمستفيدين من الرعاية في الضفة الغربية<sup>39</sup>. وللتسجل والحصول على بطاقة التأمين الصحي، على المستفيدين من البرنامج الوطني للتحويلات النقدية الحصول على كتاب من وزارة الشؤون الاجتماعية يؤكد استحقاقهم للمساعدة، وتقديمه إلى وزارة الصحة<sup>40</sup>.

وبالرغم من أن التأمين الصحي الذي توفره الحكومة يغطي الرعاية الطبية في المستشفيات الحكومية، تقوم وزارة الصحة بشراء خدمات إضافية من المستشفيات الخاصة التي لا تستهدف الربح (بما فيها مستشفيات الزكاة) ومستشفيات في الخارج، لتقديم الخدمات غير المتوفرة في النظام العام<sup>41</sup>. ومع ذلك، وبسبب محدودية الموارد والخلل في هيكلية خطة التأمين العام، لا تكفي أحياناً الخدمات التي تقدمها وزارة الصحة لتأمين تغطية صحية كاملة وميسورة الكلفة للمستفيدين. والأفراد الحائزون على تأمين عام لا يدفعون رسوم استشارة الطبيب، لكنهم غير معفيين من تكاليف الدواء وخدمات التشخيص ذات الكلفة المرتفعة. ومعظم المستشفيات العامة ترفض استقبال المرضى بسبب اكتظاظها بالمرضى<sup>42</sup>. ويؤدي هذا الوضع إلى ارتفاع النفقات التي يدفعها الفلسطينيون من جيبهم الخاص على الصحة، والتي بلغت 40 في المائة في عام 2004<sup>43</sup>. ووفقاً للأسر، غالباً ما لا يغطي التأمين العام كلفة الخيارات العلاجية الباهظة الثمن، ولا سيما للأشخاص ذوي الإعاقة. وحتى الأدوية الأساسية تكون في معظم الحالات غير متوفرة. ولهذه الأسباب، على الأشخاص الذين لديهم تأمين صحي عام الحصول على تغطية إضافية خاصة. وبالرغم من المشاركة الواسعة للجهات الفاعلة غير الرسمية، فالنقص حاد في حصة الشخص الواحد من الموارد الطبية، كما يظهر في أرقام عام 2001: 1.7 طبيب و1.3 مستشفى لكل 1,000 نسمة (الجدول 3)<sup>44</sup>.

### الجدول 3- الموارد الطبية في الأرض الفلسطينية المحتلة

2013	2012	2011	2010	2009	
25	25	25	25	25	عدد المستشفيات الحكومية
55	54	56	51	50	عدد المستشفيات غير الحكومية
5 619	5 487	5 414	5 108	5 058	مجموع عدد الأسرة
1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	عدد الأسرة لكل 1 000 نسمة
1.6	1.7	1.7	1.7	2	عدد الأطباء لكل 1 000 نسمة

المصدر: تجميع المؤلف بالاستناد إلى معلومات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013 و2015.

وتقسم التكاليف الناتجة عن الإعفاء من الرسوم المدرسية والجامعية بين وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة التربية. ويدفع تلاميذ المدارس الرسمية قسماً يبلغ 60 شاقلاً إسرائيلي (16 دولاراً تقريباً) و50 شاقلاً (13 دولاراً تقريباً) ثمن الزي المدرسي. ويدفع تلاميذ الصفين العاشر والحادي عشر جزءاً من ثمن الكتب (4-8 شاقلاً للكتاب الواحد أو 12 دولاراً). والتلاميذ ملزمون أيضاً بدفع 150 شاقلاً (40 دولاراً تقريباً) للامتحان

39 Malki and others, 2012, p. 41.

40 Jones and Shaheen, 2012, p. 36.

41 مقابلة مع أسعد رملوي، نائب مساعد وزير الصحة.

42 Mataria and others, 2009, p. 1208؛ مجموعة من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

43 Mataria and others, 2009, p. 1211.

44 Jones and Shaheen, 2012, p. 44؛ مجموعة من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

النهائي. وتدعم الدولة هذه الرسوم لأنها لا تغطي مجموع التكاليف التي تتحملها المدارس الرسمية، مع أنها دون الرسوم التي تفرضها المدارس الخاصة<sup>45</sup>. وتتساهل وزارة التربية في إعفاء التلاميذ غير المسجلين لدى وزارة الشؤون الاجتماعية من الرسوم المدرسية الدنيا. ويعفى من الرسوم أيضاً أولاد السجناء والأشخاص المقيمون خلف الجدار الفاصل. وفي إطار التزام الوزارة بتأمين التعليم للجميع، تترك للمدارس بأن تحدد وضع التلاميذ من حيث مستوى الحرمان<sup>46</sup>.

### 3- برامج حكومية أخرى

تعي وزارة الشؤون الاجتماعية أن معظم برامجها هي في مجال الإغاثة وليس التمكين، كما هي حال برامج معظم الجهات الفاعلة في الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية. ولا شك أنها تفضل وضع المزيد من برامج التنمية المستدامة التي تساعد الناس على الخروج من الفقر، لكنها تحتاج أيضاً إلى تلبية الاحتياجات الفورية لأكثر الناس فقراً وتعريضاً للمخاطر. وأجمع الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات أن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي من جهة، والاحتلال من جهة أخرى، يعقدان تنفيذ برامج التمكين في فلسطين<sup>47</sup>. وينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لبرامج التمكين، لأن انتشار الفقر يؤدي بهم إلى إيتاء الزكاة وبالتالي مساعدة فقراء آخرين.

ومن برامج التمكين لوزارة الشؤون الاجتماعية "برنامج التمكين الاقتصادي للأسرة الفلسطينية" الذي يستهدف الأسر المحرومة. يمول هذا البرنامج البنك الإسلامي للتنمية، ويساهم في تنفيذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وللوزارة الدور الرئيس في تنفيذ البرنامج، تساعدنا منظمات غير حكومية، ما يجعل عمليتي تنسيقه وقيادته أكثر تعقيداً. ويعتمد البرنامج اليوم على صيغة قياس مستوى الدخل بالوسائل غير المباشرة، لكنه يختار الأسر ذات الأفراد القادرين على العمل، وتحديد الراشدين من الشباب الذين يتمتعون بصحة جيدة<sup>48</sup>. وخلال المرحلة الأولى من تنفيذه التي انتهت مؤخراً، قدم للمستفيدين منح بقيمة 3,000 دولار أمريكي لدعم مشاريع توليد الدخل، بالإضافة إلى خدمات مالية وخدمات تنمية الأعمال. وفي المرحلة الثانية التي لا تزال في طور التنفيذ، تسعى الوزارة إلى زيادة المدفوعات حتى تصبح ضعفيها، وإلى الانتقال من المنح إلى القروض الميسرة<sup>49</sup>.

لكن المسؤولين في وزارة الشؤون الاجتماعية على المستويين المركزي والمحلي يشككون في مدى فعالية المرحلة الأولى من برنامج التمكين الاقتصادي للأسرة الفلسطينية. فمتوسط الدخل الشهري الذي حققته مشاريع توليد الدخل بالكاد بلغ 1,000 شاقل (245 دولاراً)، ما أبقى الأسر دون خط الفقر. ويعزو بعض المسؤولين السبب في ذلك إلى أن المرحلة الأولى كانت قصيرة نسبياً، وإلى أن تنمية الأعمال تتطلب عدداً أكبر من السنوات<sup>50</sup>. ويرى آخرون أن الظروف الاقتصادية في الضفة الغربية غير مؤاتية لبرنامج من هذا النوع، ولا سيما أن استمرار عدم الاستقرار يهدد البيئة الاستثمارية ويحد من إنفاق الأسر، مما يضع عقبات كبيرة في وجه زيادة المشاريع الصغيرة الحجم<sup>51</sup>. وأشار تقييم المرحلة الأولى إلى تحسن في مستويات المعيشة وإلى عدم

45 مقابلة مع عمر عنبر، المدير العام للتعليم العام، وزارة التربية.

46 المرجع نفسه.

47 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

48 مقابلة مع أمين عنابي.

49 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي؛ Ministry of Social Affairs, 2010a, pp. 37-38.

50 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

51 مقابلة مع أمين عنابي.

النجاح في المشاريع المستحدثة وفي انتشار الأسر من الفقر. ومن غير المفاجئ، على ضوء المبالغ الكبيرة نسبياً من المساعدة المالية، أن يبلغ 80 في المائة من الأسر المستفيدة عن تحسن في مستويات معيشتهم<sup>52</sup>.

وتعمل وزارة الشؤون الاجتماعية أيضاً على تنفيذ برنامج أصغر نطاقاً لتمكين ذوي الإعاقة<sup>53</sup>. وتشرف في إطاره على خمسة مراكز نهائية تؤمن التدريب المهني لـ 137 شخصاً من ذوي الإعاقة. وتشترى الوزارة خدمات بناء القدرات من جمعية الإحسان الخيرية، وهي إحدى أنشط المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية<sup>54</sup>، في إطار واحد من العقود المعدودة التي وقعتها مع منظمات غير حكومية لقاء تأمين خدمات.

وأنشأت الحكومة الفلسطينية مؤخراً صندوقاً للعمل برئاسة وزارة العمل، وفيه ممثلون من مجموعة من الوزارات، ومؤسسات القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية. وتوكل إلى هذا الصندوق المشترك بين الوزارات والقطاعات مهمة إيجاد طرق ابتكارية لدعم أنشطة توليد الدخل وفرص العمل. لكن نظراً إلى تعقد هذه المهمة وصعوبة التنسيق بين الوكالات، لم يبدأ العمل بالصندوق إلا مؤخراً، مع أنه أنشئ في عام 2003<sup>55</sup>.

وتتجه هيئات أخرى عاملة في مجال الحماية الاجتماعية إلى استهداف مجموعات محددة من السكان. فعلى المستوى الوطني مثلاً، تقدم وزارة الزراعة مساعدات نقدية إلى الأسر المتضررة من جدار الفصل الإسرائيلي<sup>56</sup>، وتوفر برامج الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب<sup>57</sup>؛ وتقدم وزارة شؤون الأسرى والمحررين مجموعة من الخدمات للأسرى وعائلاتهم، تختلف باختلاف مدة الأسر وجنس الأسير، وتتضمن راتباً شهرياً، ومساعدة تعليمية، وتأميناً صحياً، وقرضاً من أجل إعادة الإدماج والحصول على عمل<sup>58</sup>. وتلبي هذه المؤسسات بعض الاحتياجات الاجتماعية الناتجة عن ظروف الاحتلال. وهي قادرة على تأمين خدمات التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية، كما سيبين التقرير لاحقاً. وعلى المستوى المحلي، يقدم مكتب المحافظ الدعم للسكان المحرومين ضمن المحافظة، ولا سيما في فترات الأعياد<sup>59</sup>.

## باء- الجهات الفاعلة غير الحكومية

### 1- المنظمات الثنائية والمتعددة الأطراف

نظام الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية تعددي، يشترك في القيام بالأدوار الرئيسية فيه عدد من الجهات الفاعلة غير الحكومية والدولية، بالإضافة إلى المؤسسات الحكومية التي توفر أشكالاً مختلفة من الحماية الاجتماعية. وبعد وزارة الشؤون الاجتماعية، تشكل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين

52 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

53 مقابلة مع أيمن فواضله.

54 Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 25.

55 مقابلة مع زياد كرابليه، المدير التنفيذي لصندوق التشغيل.

56 بنت إسرائيل جدار الفصل الذي اعتبرته محكمة العدل الدولية غير شرعي (الرأي الاستشاري المؤرخ 9 تموز/يوليو 2004) 85 في المائة منه داخل الضفة الغربية، وقد عزل 12 في المائة تقريباً من الضفة الغربية (مذكرة من الأمين العام 2014/13-E/69/81-A).

57 Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 22.

58 المرجع نفسه، ص 19.

59 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.



الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) الجهة الأبرز في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية<sup>60</sup>. وتركز الأونروا على اللاجئين، وتولي اهتماماً خاصاً للأسر التي تعيش في حالة فقر مدقع، والتي ترأسها نساء، والتي ليس لديها معيل، والتي تتضمن مسنين أو أشخاصاً يعانون من مرض مزمن أو إعاقة. فأولويات الأونروا في الاستهداف مماثلة لأولويات وزارة الشؤون الاجتماعية والبرنامج الوطني للتحويلات النقدية، مع فارق أن الأونروا تعمل فقط مع اللاجئين. ومن بين برامج الحماية التي توفرها الأونروا، برنامج شبكة السلامة الاجتماعية الذي يقدم مساعدات نقدية وعينية للأسر، وبرنامج المساعدة في حالات الطوارئ الذي يقدم مساعدات نقدية وغذائية وعينية لضحايا حالات الطوارئ، بما فيها الكوارث الطبيعية وتبعات الاحتلال، وغير ذلك<sup>61</sup>. وتقدم وزارة الشؤون الاجتماعية مساعدات كبيرة للاجئين الذين شكلوا 30 في المائة من الأسر التي كانت تتلقى تحويلات نقدية في عام 2010<sup>62</sup>. وخطر حصول ازدواجية بين عمل الأونروا ووزارة الشؤون الاجتماعية كبير، نظراً إلى التشابه في نوعية البرامج التي تقدمانها، وخاصةً إذا لم تتبادلا المعلومات بشكل فعال عن المستفيدين والمساعدات المقدمة. لكن التنسيق بينهما لم يشهد التحسن الذي شهده التنسيق بين وزارات الشؤون الاجتماعية والتعليم والصحة. ولا يمكن إنكار بعض الجهود في تبادل المعلومات تجنباً للازدواجية في العمل، لكنها غير كافية، ولا سيما في ما يتعلق بتحسين التكامل في قواعد بيانات المستفيدين<sup>63</sup>.

ومن المنظمات الدولية البارزة الأخرى المشاركة في الحماية الاجتماعية برنامج الأغذية العالمي. وينسق البرنامج بشكل فعال مع وزارة الشؤون الاجتماعية، والأونروا، ووزارة التربية. ويستفيد من قاعدة بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية ويعتمد على دعم الوزارة في تنفيذ برنامجه الذي يؤمن طروداً غذائية، لحوالي 45,000 أسرة. ويتجنب برنامج الأغذية العالمي الازدواجية من خلال التأكد من أن أيّاً من المستفيدين منه لا يستفيد من الأونروا<sup>64</sup>. وهو يدعم أيضاً برنامجاً لتغذية الأطفال في المدارس، بالشراكة مع وزارة التربية<sup>65</sup>.

وإلى جانب الأونروا وبرنامج الأغذية العالمي، تدعم مجموعة من المنظمات الثنائية والمتعددة الأطراف الأخرى برامج الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية. والقسم الأكبر من التمويل يكون بشكل دعم مباشر للميزانية للمساعدة في تمويل البرامج الحكومية. وفي عام 2008، بلغ التمويل الذي قدمته الجهات المانحة الدولية نسبة 58 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الضفة الغربية وقطاع غزة، 32 في المائة منها بشكل تحويلات مباشرة إلى الحكومة<sup>66</sup>.

## 2- المنظمات الخيرية

للمنظمات الخيرية غير الحكومية الممولة من جهات محلية ودولية دور أساسي آخر في أنظمة الرعاية الاجتماعية في الضفة الغربية. ويجب أن تكون جميع هذه المنظمات مسجلة لدى وزارة الداخلية<sup>67</sup> وأن تشرف

60 .Ministry of Social Affairs, 2011, p. 4

61 .Ministry of Social Affairs, 2010a, pp. 17-18

62 المرجع نفسه، ص 22.

63 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي وأيمن فواضله.

64 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

65 .Ministry of Social Affairs, 2010, pp. 21-22

66 .World Bank, 2011, p. 119

67 .Schäublin, 2009, p. 8

عليها وزارة الشؤون الاجتماعية<sup>68</sup>. وقد بلغ عدد المنظمات الخيرية المسجلة في الضفة الغربية 705 منظمات في عام 2010<sup>69</sup>.

وتقدم هذه المنظمات، التي يقع معظمها في المدن، مجموعة متنوعة من أنشطة التوعية، والتدريب المهني والأكاديمي، والمساعدات الطبية، والمساعدات النقدية والعينية؛ وتركز على قضايا المرأة، والشباب، وحقوق الإنسان، وعلى الزراعة، والصحة<sup>70</sup>. وتمول هذه المنظمات مجموعة من المصادر التي تتوزع بشكل شبه متساو بين محلية وحكومية ودولية، إلى جانب التمويل الذاتي<sup>71</sup>. وبسبب اعتماد المنظمات غير الحكومية على الجهات المانحة الدولية، فهي ترتبط في معظم الحالات بجدول أعمال أجنبية علمانية<sup>72</sup>، مع بعض الاستثناءات الجديرة بالذكر: الإغاثة الإسلامية فلسطين، وهي فرع من فروع الإغاثة الإسلامية عبر العالم، تشكل مصدراً مهماً للمعونات في حالات الطوارئ ولمشاريع الرعاية الاجتماعية. قدمت المؤسسة في عام 2010 مبلغ 28.2 مليون دولار كمعونة للضفة الغربية وقطاع غزة، استفاد منه حوالي 1.2 مليون شخص<sup>73</sup>. وبدأت المؤسسة العمل في فلسطين في عام 1994، وأنشأت مكتباً لها في رام الله في عام 2001، ثم في بيت لحم وجنين. وهي توفر الإغاثة في حالات الطوارئ، وبرامج في مجالات الصحة، والتعليم، وسبل العيش، والمياه، والصرف الصحي. وتوفر أيضاً برنامجاً لرعاية الأطفال، يقدم مساعدات مالية منتظمة للأطفال في الأسر التي ترأسها نساء، وللأيتام، ويشبه برنامج التحويلات النقدية لوزارة الشؤون الاجتماعية والأنشطة التي تقوم بها لجان الزكاة. وفي عام 2010، قدمت المؤسسة الدعم لحوالي 7,000 طفل في الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>74</sup>. والعلاقة بين المنظمات غير الحكومية والحكومة معقدة، ولا سيما بسبب دور المنظمات البارز في توفير الخدمات والحماية الاجتماعية في الماضي، والعلاقة القوية بين بعض هذه المنظمات والجهات المانحة التي تمول السلطة الفلسطينية. وفي حين تشير المنظمات غير الحكومية إلى أن التنسيق مع الحكومة تحسن في السنوات الأخيرة، أشار الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم إلى أنه لا يتم الاتصال بهم سوى خلال التخطيط القطاعي، وليس هناك ما يضمن بأن رأيهم سيؤخذ في الاعتبار<sup>75</sup>.

### 3- المؤسسات

أنشأت منظمة التحرير الفلسطينية مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى. في عام 1969، وهي مؤسسة ذات دور بارز في تأمين الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية وغزة، يميزها عن غيرها من المؤسسات المحلية غير الحكومية تاريخها في تأمين الخدمات، وخلفيتها السياسية. تقدم المؤسسة خدمات الصحة والتعليم وإعادة التأهيل والمساعدات النقدية الشهرية لأسر الأشخاص الذين قتلوا أو تعرضوا لإصابات. ولا تميز بين السكان

68 Ministry of Social Affairs, 2010a, pp. 20

69 المرجع نفسه.

70 مقابلة مع دعاء قريع، المدير التنفيذي لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية؛ Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 21

71 Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 21

72 مقابلات مع دعاء قريع وجمال قاسم المدير العام لصندوق الزكاة الفلسطينية؛ Schäublin, 2009, p. 28

73 Islamic Relief Palestine (IRPAL), 2011, p. 40

74 المرجع نفسه، ص 17.

75 مقابلة مع مدير منظمة الشبيبة الفلسطينية.

على أساس الانتماء السياسي، لكن قيمة المساعدات التي تقدمها تختلف حسب الوضع (مدني أم عسكري) وحسب حجم الأسرة. وتقع على الأسر مسؤولية تسجيل المصابين أو المتوفين منها للاستفادة من الخدمات<sup>76</sup>.

#### 4- النظم غير الرسمية للحماية الاجتماعية

من أشكال المساعدة الاجتماعية في الضفة الغربية، من خارج برامج المساعدات الرسمية، دعم الأسر والأصدقاء غير الرسمي. ويشكل الدعم الذي يوفره الأقارب والأصدقاء والجيران والمحسون 14.8 في المائة من المساعدة التي تتلقاها الأسر<sup>77</sup>. وبالرغم من صعوبة رصد هذه المساعدة التي قد لا توزع بشكل عادل وتختلف في نوعها وفعاليتها، فهي تشكل جزءاً أساسياً من البنية الأساسية للحماية الاجتماعية في الضفة الغربية. وتكون المساعدة غير الرسمية بشكل عام أكثر فعالية في الأسر الكبيرة التي يعيش أفرادها على مقربة من بعضهم. وتشير بعض الأدلة إلى أن حجم الدعم غير الرسمي يتقلص بسبب ارتفاع معدلات الفقر<sup>78</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن المساعدة غير الرسمية لا تشكل بالضرورة إعادة توزيع للدخل من الأكثر ثراءً إلى الأكثر فقراً، بل يمكن أن تكون شكلاً من أشكال الواجبات الاجتماعية، حتى ضمن الأسر الفقيرة. وبينت دراسة مجموعة من المستفيدين من الزكاة في محافظة رام الله أن أحد أرباب الأسر الذكور الذي يعاني من مرض مزمن ولا يملك دخلاً منتظماً يقدم المساعدة المالية لأرملة أخيه<sup>79</sup>.

ومن المصادر غير الرسمية البارزة للمساعدة صناديق hamula وهي منظمات غير رسمية لتجميع الدخل. تعتمد هذه الصناديق على الروابط الأسرية وتشمل مساهمات سنوية محدودة. وتعتمد بعض الأسر على جمعيات الادخار غير الرسمية التي لا تستند بالضرورة إلى علاقات القرى. ويتلقى الأعضاء في هذه الجمعيات كلٌ بدوره الأموال التي يتم جمعها لاستخدامها في شراء الحاجيات أو استثمارها. ويفضل العديد من الفلسطينيين هذا النظام على القروض الرسمية<sup>80</sup>.

#### جيم- الاتجاهات في الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية

يصعب التنسيق بين الجهات الفاعلة العاملة على توفير الحماية الاجتماعية بسبب عددها الكبير، وتزداد احتمالات الازدواجية بين المنظمات بسبب التشابه في برامج المساعدة والمجموعات المستهدفة، ولا سيما في حالات عدم تنسيق الأنشطة وعدم تبادل المعلومات. ويتيح فريق الحماية الاجتماعية الفرصة لتحسين التنسيق، لكنه يحتاج إلى تحسين قدراته للتمكن من تنسيق البرامج وتنفيذها. ولا بد من اتخاذ عدد من التدابير الهامة على غرار وضع سجل واحد لجميع المتقدمين بطلبات من البرنامج الوطني للتحويلات النقدية التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية، ودمج قاعدة بيانات المستفيدين من الوزارة بقواعد بيانات المستفيدين من برامج المساعدات الاجتماعية التي توفرها وزارتي التربية والصحة، وبرنامج الأغذية العالمي، والوكالات الحكومية، والأونروا، والمنظمات غير الحكومية. ومما لا شك فيه أن مشاركة المنظمات غير الحكومية في وضع استراتيجيات التخطيط القطاعي تشكل تقدماً ملحوظاً في تعزيز العلاقة بين الحكومة وهذه المجموعة الواسعة من الجهات الفاعلة، لكنها

.Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 18 76

.PCBS, 2004, p. 22 77

.Cobham and Kanafi, 2004, p. 145; FAO and MAS, 2008, pp. 12-13; Sacco and Hannoun, 2006, pp. 14-15 78

مجموعة تتألف من 10 مستفيدات من لجنة الزكاة في رام الله. 79

مقابلة مع دعاء قريع. 80

لا تكفي وحدها. ومن التدابير التي يمكن اتخاذها في هذا الإطار تعاقد الحكومة مع المنظمات غير الحكومية في مجال تقديم الخدمات، على غرار التعاقد مع جمعية الإحسان الخيرية.

ويتبين من استعراض جميع البرامج الاجتماعية ومقدميها أنها تركز على المساعدات النقدية والعينية، أي على الإغاثة والتحويلات النقدية بدلاً من اتخاذ تدابير وقائية وتحويلية، على غرار الأنشطة المولدة للدخل، والخدمات الاجتماعية، والتأمين. وهذا الوضع هو نتيجة حالات الحرمان وعدم تلبية احتياجات الناس الأساسية في الضفة الغربية، وصعوبة تحقيق التنمية المستدامة الفعلية في ظل الاحتلال. وقد أشارت وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية إلى أن مواصلة برامج التحويلات النقدية للسكان الذين لديهم أوضاع خاصة يستند الميزانية الوطنية ويعيق تطور البرامج الأكثر استدامة<sup>81</sup>. ويسعى البرنامج الوطني للحماية الاجتماعية إلى اعتماد نموذج إنمائي أكثر استدامة لتنفيذ رؤيته، على غرار برنامج التمكين الاقتصادي للأسر المحرومة وإنشاء صندوق للتشغيل<sup>82</sup>.

### دال- الطلب على برامج الحماية الاجتماعية

تساهم عملية استعراض احتياجات الناس في تحليل مستوى فعالية البرامج الحالية للحماية الاجتماعية. وقد أشار 38.4 في المائة من الأسر إلى افتقارها إلى الاحتياجات الأساسية وإلى المساعدات الغذائية المباشرة. وتعمل برامج الحماية الاجتماعية على تلبية هذه الاحتياجات بالذات، فقد بلغت الإمدادات الغذائية في عام 2004 حوالي 56.4 في المائة من مجموع المساعدة في الضفة الغربية. وفي حين شكلت الحاجة إلى العمل الأولوية الثانية (19.9 في المائة)، لم تصب سوى 1.3 في المائة من المساعدات في هذا الاتجاه<sup>83</sup>. فلا بد إذاً من تكثيف المشاريع الإنتاجية التي تولد الدخل، ولا سيما التي تستهدف النساء، نظراً إلى انخفاض نسبة مشاركتهن في القوى العاملة، وإلى هول العوائق التي تمنعهن من المشاركة. وخلال الاجتماع بمجموعة من المستفيدات من الزكاة في رام الله، كان الموضوع الأساسي الذي عبرت عنه النساء هو رغبتهن في العمل وحاجتهن إلى المساعدة لإنشاء مشاريع مدرة للدخل. ومن أشكال المساعدة المطلوبة التدريب، والتنظيم، والتسويق، وإنشاء تعاونيات للنساء، وتيسير حصولهن على قروض<sup>84</sup>. وفي غياب الدعم الذي يمكن أن توفره الحكومة والمؤسسات إلى المرأة، واقتصره في بعض الحالات على حد أدنى من التدريب، تشير الأدلة إلى قيام نساء بإنشاء فرص عمل في القطاع غير الرسمي في مجالات التجارة والخدمات والإنتاج الصغير الحجم. ومعظم هؤلاء يتعلمن أثناء ممارسة العمل، أو من الأسرة، أو يدرّبن أنفسهن قبل البدء به<sup>85</sup>.

وأجرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2001 تقييماً للفقر أعطى فكرة عن رأي السكان في المساعدة الاجتماعية التي تقدمها المؤسسات المختلفة. وقد انتقد هؤلاء وزارة الشؤون الاجتماعية والأونروا لمعاملتها المواطنين بطريقة مهينة، كما لو أنهم من "المتسولين"<sup>86</sup>. وكانوا مدركين أن المساعدات الاجتماعية بالكاد تغطي ربع السكان. واشتكوا من أن المساعدات التي تقدمها الجهات الفاعلة لا تشمل سوى الأكثر حاجة من السكان، وتترك أسراً كثيرة في حالة حرمان، وطالبوا بالمزيد من البرامج التحويلية وبرامج بناء القدرات.

81 Ministry of Social Affairs, 2010a, pp. 22-23

82 Ministry of Social Affairs, 2011, p. 8

83 PCBS, 2004, pp. 6 and 20

84 مجموعة تتألف من 10 مستفيدات من لجنة الزكاة في رام الله.

85 Esim and Kuttab, 2002, p. 26

86 UNDP, 2002, pp. 8, 10 and 89

وانتقد البعض الأونروا على اقتصار دعمها على التعليم الابتدائي، وطالب آخرون المؤسسات بتدريبهم على اكتساب المهارات وحسب، كي يعتمدوا على أنفسهم.

والمؤسسات التي تطرق إليها البحث أنفاً هي من الجهات الفاعلة الأساسية في الرعاية الاجتماعية وتقديم الخدمات. إلا أن الفكرة عن الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية لا تكتمل من دون التطرق إلى لجان الزكاة، التي تؤمن خدمات الحماية والرعاية منذ عقود، والتي لديها تاريخ طويل في العمل في الضفة الغربية، أكثر من معظم المنظمات الحكومية وغير الحكومية<sup>87</sup>.

## ثالثاً. تطوّر لجان الزكاة

### ألف- أصول لجان الزكاة

يشكل نظام الزكاة أحد أبرز مصادر الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية، بعد وزارة الشؤون الاجتماعية والأونروا<sup>88</sup>. وكانت الزكاة تؤتى بشكل غير رسمي في فلسطين حتى نهاية القرن العشرين نظراً إلى كثرة التعطّبات السياسية والاجتماعية في البلد في تلك الفترة<sup>89</sup>. وبدأت لجان الزكاة المستقلة بالظهور في الضفة الغربية في السبعينات، في إطار بناء المؤسسات والصحة الإسلامية في مواجهة حرب عام 1967، وكشكل من أشكال مقاومة الاحتلال الإسرائيلي<sup>90</sup>. وتطورت هذه اللجان على المستوى الشعبي، للتعويض عن النقص في المساعدات الاجتماعية الرسمية، باستثناء المساعدة المقدمة من الأونروا<sup>91</sup>. ومن أبرز ممولي لجان الزكاة في ذلك الوقت الطبقة الوسطى المحلية، ورجال الأعمال الناجحون، وبعض الشخصيات الدينية المحلية<sup>92</sup>. وأنشئت اللجان الأولى في عام 1977 في نابلس، ورام الله، وقلقيلية، وتلتها أخرى في السنوات العشر إلى الخمس عشرة التالية. وارتفع عدد لجان الزكاة في الفترة 2001-2003 نتيجة لزيادة الحاجة إلى الحماية الاجتماعية إثر الانتفاضتين وزيادة الهبات الأجنبية إلى لجان الزكاة<sup>93</sup>. وفي عام 2007، بلغ عددها 92 لجنة في الضفة الغربية<sup>94</sup>.

وبالنظر إلى طبيعة الضفة الغربية كأرض محتلة لم تتطور حكومتها سوى خلال العقدين الأخيرين، اكتسبت لجان الزكاة أهمية خاصة في المجتمعات المحلية، وركزت على الحماية الاجتماعية الأساسية أكثر من مؤسسات الزكاة في بعض البلدان الإسلامية الأخرى. ويشير المسؤولون عن الزكاة إلى أن لجان الزكاة تعتبر الجهات الفاعلة الأولى في مجال الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية، وتسبق الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية في أداء هذا الدور<sup>95</sup>. وتعترف الجهات الفاعلة الحكومية بالدور الهام الذي أدته لجان الزكاة في

87 المرجع نفسه، الصفحتان 66 و77.

88 Ministry of Social Affairs, 2010a, p. 22.

89 Schäublin, 2009, p. 15-16.

90 Haddad and others, 1991, pp. vii-viii. المقصود بالإحياء الإسلامي في هذا الكتاب توافق بين المسلمين وقادتهم، على الصعيدين السياسي والديني، على أن النظام القائم غير ملائم، وأن في الإسلام بديل للوضع الراهن الذي فرضه العالم غير الإسلامي.

91 Lundblad, 2011, pp. 161-162.

92 Benthall, 2008, p. 6.

93 Lundblad, 2011, p. 166.

94 Schäublin, 2009, p. 18.

95 مقابلة مع المدير العام للجنة الزكاة في جنين، ورئيس لجنة الزكاة في رام الله.

تأمين الحماية الاجتماعية في الماضي<sup>96</sup>. ومع تطور مؤسسات السلطة الفلسطينية ونمو المنظمات غير الحكومية، بدأت أهمية لجان الزكاة في تأمين الحماية الاجتماعية تتراجع<sup>97</sup>.

وقبيل إخضاع نُظُم الزكاة لإصلاحات في عام 2007، كان الطابع غير المركزي للجان الزكاة يضمن لها مصادر تمويل متنوعة. فميزانية الخليل على سبيل المثال بلغت 7 ملايين دولار في عام 2007، في حين لم تتجاوز ميزانيات اللجان الأخرى المليون دولار<sup>98</sup>. وكانت مصادر التمويل متنوعة، لكنها اعتمدت في معظم الحالات على هباتٍ من الخارج، فاقت قيمتها قيمة أموال الزكاة والهيئات المجموعة محلياً. وشكلت المساهمات الخارجية 80 في المائة تقريباً من تمويل اللجان، وكان مصدرها الأساسي مؤسسات الزكاة والجمعيات الخيرية الإسلامية خارج فلسطين، أو الهبات المقدمة من بلدان عربية ذات أغلبية إسلامية<sup>99</sup>.

وبالرغم من اعتماد العديد من لجان الزكاة للامركزية، فقد كانت تؤدي عملها باحتراف، وتسترشد بخبرة أعضائها في مجالي الأعمال والتمويل. ونشرت بعض اللجان تقارير دورية عن أنشطتها، تضمنت قوائم مفصلة بالنفقات، ومعلومات عن التمويل والميزانية، والمزيد من التفاصيل بالمقارنة مع المعلومات التي تنشر اليوم<sup>100</sup>. وحققت اللجان على مر السنين نجاحاً متزايداً في الوصول إلى المعونات التي قدمتها الجهات المانحة من خارج العالم العربي والإسلامي، ومن الجمعيات الخيرية الإسلامية والبلدان العربية أو ذات الأغلبية الإسلامية<sup>101</sup>.

### باء- الإطار القانوني قبل عام 2007

كانت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في الأردن مسؤولة قبل عام 1994 عن الإشراف على لجان الزكاة في فلسطين. وفي عام 1994، نقلت هذه المسؤولية إلى وزارة الأوقاف والشؤون الدينية التابعة للسلطة الفلسطينية، ما عدا في ما يتعلق بلجنة الزكاة في القدس التي لا تزال يشرف عليها الأردن (وبالتالي لا يتناولها هذا التقرير). وسيظل القانون الأردني للزكاة مطبقاً على هذه اللجان إلى أن يعتمد قانون فلسطيني في هذا المجال (يتوفر المزيد من المعلومات عن هذا القانون في القسم دال لاحقاً). ولجان الزكاة ليست من المؤسسات الحكومية، ولا هي من المنظمات غير الحكومية، ولديها آليات مختلفة في الرقابة. ومع أن وزارة الأوقاف الفلسطينية كانت تشرف فنياً عليها وعلى انتخاباتها خلال الفترة المذكورة، كانت اللجان تتمتع بدرجة كبيرة من المرونة<sup>102</sup>.

ولم يكن الطابع اللامركزي مؤقتاً بالضرورة للتعاون في ما بين اللجان أو مع المؤسسات الحكومية. وفي الوقت نفسه، كانت وزارة الشؤون الاجتماعية ولجان الزكاة تتبادل المعلومات، ولا سيما إحصاءات الفقر وقوائم الفقراء<sup>103</sup>. وكانت المؤسسات الحكومية حديثة الإنشاء نسبياً في ذلك الوقت، ما جعل العلاقة بين وزارة

96 مقابلة مع داوود الديك، وأيمن صوالحة، وخالد برغوتي، ودعاء قريع.

97 مقابلة مع المدير العام للجنة الزكاة في جنين.

98 .Benthall, 2008, p. 7

99 .Schäublin, 2009, p. 30

100 Zakat Committee of Abu Deis, 1994, p. 5; Zakat Committee of Azaria, 1991, p. 11; Zakat Committee of Hebron, 1991, p. 24; Zakat Committee of Ramallah and el Bireh, 1996, p. 14; Zakat Committee of Tubas (n.d.), p. 7; Zakat Committee of Tulkarem, 1993, pp. 24-25.

101 .Benthall, 2008, p. 21

102 .Malka, 2007, p. 106

103 .Lundblad, 2011, pp. 145-147

الشؤون الاجتماعية ولجان الزكاة مرنة، حتى أن الوزارة طلبت في بعض الحالات الأموال من اللجان لتمويل بعض الأنشطة الاجتماعية<sup>104</sup>.

### جيم- تأثير الجماعات السياسية والدينية على لجان الزكاة قبل عام 2007

ركزت بعض الأدبيات التي تناولت لجان الزكاة الفلسطينية في السنوات الأخيرة على علاقة هذه اللجان بحركة حماس، وموقفها من علاقات القوة الداخلية في فلسطين، وارتباطها المحتمل بالإرهاب<sup>105</sup>. واتخذت حكومة الولايات المتحدة إجراءات في حق الجمعيات الخيرية، بما فيها لجان الزكاة، التي اشتبهت بإمكانية ارتباطها بمجموعات تصنفها الولايات المتحدة إرهابية، على غرار حماس وفصائل فلسطينية أخرى. وكان لهذه الإجراءات نتائج على المستوى الدولي، وأثار كبيرة على تمويل لجان الزكاة في الضفة الغربية.

وقد أعربت بعض الجهات الفلسطينية الأكاديمية والحكومية، وبعض المسؤولين الحاليين في لجان الزكاة، عن قلقهم من تأثير حماس وغيرها من الجماعات على لجان الزكاة<sup>106</sup>. وفي المقابل، رأى مسؤولون آخرون أن العديد من اللجان، إن لم يكن جميعها، ظلت مستقلة سياسياً وركزت حصرياً على خدمة المجتمع وفقاً لمبادئ القرآن الكريم<sup>107</sup>. ويرفض العديد من الباحثين الدوليين الذين كتبوا عن هذا الموضوع اعتبار لجان الزكاة في الضفة الغربية جزءاً من الهيكليّة الرسمية لحماس، أو حتى منتسبة إليها رسمياً<sup>108</sup>.

ولم تكن السلطة الفلسطينية التي تهيمن عليها حركة فتح قلقة قبل عام 2006 من العلاقات بين لجان الزكاة وحركة حماس لتتدخل في عمل اللجان أو إدارتها. لكن هذا الوضع تغير بعد فوز كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحماس في انتخابات عام 2006. وبدأ التوتر المتزايد بين حماس وفتح يؤثر على لجان الزكاة منذ ذلك التاريخ، بعد انهيار حكومة الوحدة بينهما، وسيطرة حماس على غزة.

### دال- إصلاحات نظام الزكاة في عام 2007

أدت إصلاحات عام 2007 إلى زيادة مستوى المركزية في نظام الزكاة وسيطرة الحكومة عليه. وقد أطلقت هذه الإصلاحات وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، بمشاركة من وزارة الداخلية<sup>109</sup>. وتقيّد الإصلاحات بنظام الزكاة المذكور في قانون الزكاة الأردني لعام 1988 وتنقيحه لعام 1996<sup>110</sup>. وحُلّت معظم اللجان البالغ عددها 92، ولم يبق منها سوى 11 لجنة، واحدة لكل محافظة (أنشئت لجنّتان منفصلتان لشمال الخليل وجنوبه في عام 2011 بسبب عدد السكان الكبير في هذه المحافظة). واختارت وزارة الأوقاف أعضاء مجالس اللجان الجدد

104 المرجع نفسه، الصفحتان 147-148.

105 See, for example, Benthall, 2008; Crimm, 2008; Malka, 2007; Schäublin, 2009, pp. 11-13

106 مقابلات مع أيمن فواضله، وسمير عبد الله، وجمال قاسم، ومدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية.

107 مقابلات مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله، ومدير عام مستشفى الزكاة في طولكرم، ومدير عام لجنة الزكاة في طولكرم.

108 Benthall, 2008, pp. 15-17; Schäublin, 2009, pp. 11-13

109 Schäublin, 2012, p. 4

110 Jordanian Legislation and Opinion Bureau, 1988; Palestinian Zakat Fund, 2012b

من قائمة بأسماء المرشحين أعدها مسؤولون كبار في السلطة الفلسطينية، وغرف التجارة، ووزارة الأوقاف، ورؤساء بلديات، وأيدتها وزارة الداخلية<sup>111</sup>.

وشكّل إنشاء صندوق الزكاة المكوّن الرئيسي الآخر في الإصلاحات. والصندوق هو هيئة ضمن وزارة الأوقاف، مسؤولة عن الإشراف على مختلف لجان الزكاة<sup>112</sup>. ولم يعط للنظام الجديد الحق الرسمي في جمع أموال الزكاة سوى للجان الزكاة وصندوق الزكاة<sup>113</sup>.

ويسعى هذا النظام الجديد الأكثر مركزية إلى تحقيق عدد من الأهداف، أهمها تحسين الشفافية والمساءلة، لضمان المساواة بين مختلف المناطق في توزيع الزكاة. وعلى هذا الأساس، فالإصلاحات مهمة للتأكد من تقيّد العمليات بقواعد الدين والدولة<sup>114</sup>. وساهم إنشاء الصندوق في توحيد نظام الزكاة، وتمكين اللجان المختلفة من التعاون ضمن رؤية موحدة للزكاة<sup>115</sup>. وفي إطار تزايد الضغوط الدولية، برهنت السلطة الفلسطينية، من خلال الإصلاحات، أنها ملتزمة بتوضيح أي علاقات مشبوهة أو أنشطة للجان الزكاة. وكانت هذه الإصلاحات جزءاً من برنامج عمل أكبر لوزارة الداخلية، قامت من خلاله بحل 123 منظمة خيرية علمانية ودينية في عام 2007، وطلبت إليها إعادة التسجيل لدى الوزارة<sup>116</sup>.

لكن إصلاحات عام 2007 أدت أيضاً إلى بعض الآثار السلبية التي يسعى صندوق الزكاة ووزارة الأوقاف إلى إزالتها. فالجهات المانحة الخارجية والفلسطينيون المقيمون اعتبروا أن هذه الإصلاحات قد تغيّر طابع لجان الزكاة التقليدي والشعبي القائم على المجتمع في الضفة الغربية. وأبدى آخرون قلقهم من سيطرة السلطة الفلسطينية على نظام الزكاة، ولا سيما أن الإصلاحات جرت في سياق من الخلافات السياسية بين فتح وحماس. وأدت هذه المخاوف إلى انخفاض كبير في تمويل اللجان، وهو موضوع سنتناقشه الدراسة لاحقاً. وفي إطار إعادة تنظيم اللجان والتأكد من أن أعضاء المجالس ليس لديهم علاقات سياسية مشبوهة، عُيّن أعضاء جدد لم يكن لديهم بالضرورة خبرة بنظام الزكاة. لكن وزارة الأوقاف أعادت تقييم التعيينات، واستبدلت بعض الأعضاء بأخرين من ذوي الخبرة والشرعية محلياً<sup>117</sup>.

#### رابعاً- الإطار القانوني والعملي الحالي للزكاة

الإطار القانوني الحالي لصندوق الزكاة ولجان الزكاة مبهم. وقد أُحيل مشروع لقانون الزكاة في عام 2013 إلى مجلس الوزراء لكنه لم يوافق عليه. وعادةً، يجب أن يوافق مجلس الوزراء على مشاريع القوانين، ثم يجب أن يوقعها رئيس الجمهورية لتدخل حيّز التنفيذ. وبما أن مشروع قانون الزكاة لم يدخل رسمياً حيّز التنفيذ، لا يمكن أن يضطلع صندوق الزكاة بالأدوار والمسؤوليات التي أسندها إليه. والإطار الوحيد المتوفر حالياً هو قانون الزكاة الأردني لعام 1988 (المعدل في عام 1996). ووضعت كتلة التغيير والإصلاح مشروع قانون جديد

111 Schäublin, 2009, p. 43

112 .Palestinian Zakat Fund, 2012b

113 .Schäublin, 2009, p. 8

114 .Palestinian Zakat Fund, 2012b

115 المرجع نفسه.

116 .Schäublin, 2009, p. 42

117 المرجع نفسه، الصفحتان 46-47.



للزكاة في عام 2008 وافق عليه المجلس التشريعي الفلسطيني في غزة، لكن وضعه غير واضح بسبب الشرح السياسي القائم. وما لم يمر قانون الزكاة لعام 2013، فلن يكون صندوق الزكاة مستقلاً من الناحية القانونية، وسيظل يتبع لوزارة الأوقاف التي تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات. ولدى الصندوق مكاتبه الخاصة وموظفيه، وعلى رأسهم مدير عام، لكنه يقع في مبنى وزارة الأوقاف المسؤولة عن دفع تكاليفه التشغيلية، ورواتب موظفيه الذين يعتبرون من موظفيها. ويعود سبب هذه التبعية لميزانية الحكومة إلى أن الصندوق حديث العهد، وإلى أنه لم يبدأ بعد بجمع أموال الزكاة ولا بتقديم المعونة مباشرة للمستفيدين. ونتيجة لذلك، ضعفت استقلاليته، ما منعه من مواصلة الأنشطة والإصلاحات، ولا سيما تلك التي تتطلب تمويلاً خارجياً. وأصبح نظام الزكاة في التصور العام تابعاً للحكومة. ومن المتوقع أن تؤدي هذه التبعية إلى الحد من قدرته على تنفيذ برنامجه في تأمين الحماية الاجتماعية. وفي إطار فريق الحماية الاجتماعية، تعتبر الجهات الفاعلة الحكومية أن ممثل صندوق الزكاة هو ممثل وزارة الأوقاف وليس نظام الزكاة<sup>118</sup>. والتنسيق بين وزارة الأوقاف ووزارة الشؤون الاجتماعية ليس قوياً، ما يشكل عائقاً آخر في وجه سير العمل بشكل سلس في الصندوق<sup>119</sup>.

وتأثر مشروع قانون الزكاة ونظام الزكاة الجديد بقانون الزكاة الأردني، الذي سيظل معتمداً بشكل رسمي في الضفة الغربية حتى إقرار مشروع القانون الفلسطيني. والقانونان متشابهان في معظم القضايا الرئيسية التي يتناولانها، مع بعض الاختلافات والمزيد من التفاصيل في ما يتعلق بتعيين مسؤولي صندوق الزكاة وأعضاء المجلس، وتحديد مهام المجلس. ومن أبرز الاختلافات بين القانونين مركز المدير العام لصندوق الزكاة. فمدير عام صندوق الزكاة في الأردن هو عضو في المجلس الإداري للصندوق، بينما هو نائب مدير المجلس الإداري في مشروع القانون الفلسطيني. وهذا المنصب يعطيه صلاحيات تفوق صلاحيات الأعضاء الآخرين، بمن فيهم ممثلو الوزارات الأخرى ودار الإفتاء الفلسطينية، أبرزها صلاحية تولي مسؤوليات رئيس المجلس، أي وزير الأوقاف<sup>120</sup>. ومن شأن هذا الترتيب أن يعزز مركز المدير العام ويعطي صندوق الزكاة الفلسطيني مزيداً من الاستقلالية عن وزارة الأوقاف بالمقارنة مع صندوق الزكاة الأردني، حيث نائب مدير المجلس الإداري للصندوق هو الأمين العام لوزارة الأوقاف<sup>121</sup>. ومن أوجه الاختلاف الأخرى بين القانونين مدى التركيز في مشروع قانون الزكاة الفلسطيني على السلطة الحصرية لصندوق الزكاة ولجانها في جمع الزكاة. ويلزم القانون الجديد أعضاء لجنة الزكاة بالحصول على بطاقات تخولهم جمع الزكاة<sup>122</sup>، ويحظر على الجمعيات الخيرية وغيرها إنشاء أنظمة خاصة لجمع الزكاة وتوزيعها، لكنه لا يحدد عقوبة معينة لمن لا يلتزم بذلك<sup>123</sup>. وفي هذه الشروط ما يكرس إصلاحات عام 2007 التي قلّصت عدد لجان الزكاة، ويؤكد أن صندوق الزكاة يسعى إلى المحافظة على شرعية اللجان الرسمية.

### ألف- إدارة صندوق الزكاة

ينص القانون الفلسطيني على أن صندوق الزكاة مستقل قانوناً ومالياً، ويديره مجلس إداري<sup>124</sup>. وتتألف عضوية المجلس الإداري من وزير الأوقاف والمدير العام للمجلس، ومن ممثلين عن دار الفتوى الفلسطينية،

118 مقابلات مع داوود الديك وأيمن صوالحة وخالد برغوتي.

119 مقابلة مع أيمن فواضله وأيمن عنابي.

120 Palestinian National Authority, 2013، المادة 8.

121 Jordan Legislation and Opinion Bureau, 1988، المادة 4.

122 Palestinian National Authority, 2013، المادة 22.

123 المرجع نفسه، المادة 21.

124 المرجع نفسه، المادة 2.

وزارة المالية، ووزارة الشؤون الاجتماعية، بالإضافة إلى خمسة أعضاء من القطاع الخاص معنيين بالزكاة، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد. وينبغي أن تتوفر للأعضاء معرفة أو خبرة في هذا المجال، وأن يكونوا معروفين بمصداقيتهم ونزاهتهم، كما ينبغي أن يكون ممثلو الحكومة من كبار المسؤولين. ويعين مجلس الوزراء جميع الأعضاء العاديين<sup>125</sup>، في حين يعين رئيس السلطة الفلسطينية المدير العام (أو نائب الرئيس)، بناءً على توصية من مجلس الوزراء<sup>126</sup>. ويجتمع مجلس إدارة اللجنة مرةً كل ثلاثة أشهر على الأقل، ويتخذ قراراته بالتوافق أو بتصويت الأغلبية، وتتطلب جميع اجتماعاته حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء. ومن أبرز التجديدات في مشروع القانون الفلسطيني السماح للرئيس ونائب الرئيس وعضو إضافي باتخاذ قرارات رسمية بمفردهم، على أن يصادق عليها لاحقاً في اجتماع عادي للمجلس<sup>127</sup>.

### مهام صندوق الزكاة

ينبغي التمييز عند مناقشة مهام صندوق الزكاة، بين المهام الحالية التي يمارسها الصندوق والمهام التي أوكلت إليه بموجب مشروع القانون الجديد. فالصندوق مسؤول، بموجب مشروع القانون، عن مجموعة كبيرة من المهام، يشرف عليها المجلس الإداري: جمع الزكاة وتوزيعها وفقاً للشريعة، وتقديم المساعدة للأسر الفقيرة وإنشاء مراكز إعادة تأهيل لكبار السن، وذوي الإعاقة، والمرضى أو الذين يعانون من مرض مزمن<sup>128</sup>؛ إنشاء لجان زكاة والإشراف على عملها ووضع خطط وسياسات مستقبلية للزكاة ولجانها؛ إجراء دراسات ميدانية لتحديد جيوب الفقر والاحتياجات الخاصة؛ توعية السكان بأهمية إيتاء الزكاة. وقد أوكل مشروع قانون الزكاة الفلسطيني إلى صندوق الزكاة مجموعة واسعة من المسؤوليات في مجالات الإدارة، وصنع السياسات، والبحث، وتوفير المساعدة.

ونظراً إلى أن الوضع القانوني الحالي للصندوق لم يتضح بعد، فهو لا يشارك بشكل مباشر في جمع الزكاة وتقديم المساعدات والخدمات، إنما تولى هاتان المهمتان بشكل أساسي إلى لجان الزكاة. وبدلاً من ذلك، يركز الصندوق على إدارة لجان الزكاة والإشراف على عملها، وعلى أنشطة التوعية، مع أن مشروع القانون يعطيه دوراً أكثر فعالية في تأمين المساعدة. وعلى غرار قانون الزكاة الأردني، ينص مشروع القانون على أن المجلس الإداري للصندوق يستخدم 10 في المائة من أموال الزكاة التي يجمعها أو التي تجمعها اللجان في مشاريع خيرية إسلامية خاصة<sup>129</sup>. وبما أن مهام الصندوق محدودة في الوقت الحالي، فإن تحقيق التوازن بين المهام العديدة التي ستوكل إليه مستقبلاً لن يكون خالياً من التحديات، وتحديدًا في ما يتعلق بالمسؤولية المشتركة مع لجان الزكاة عن تأمين المساعدات والخدمات. ولعل الحل الأنسب في هذا الإطار هو تكليف اللجان بهذه المهمة، ما يبقى على الترتيب الحالي للمسؤوليات. أما تكليف جهة معينة بالبحث في جيوب الفقر فلن يكون سهلاً. ومع ذلك، فلجان الزكاة القدرة والموارد اللازمة لتنفيذ هذه المهمة، وقربها من الناس يمكّنها من فهم طبيعة الفقر المنتشر. وينبغي التنسيق في هذا المجال مع وزارة الشؤون الاجتماعية التي تشارك في البحوث المتعلقة بجيوب الفقر.

---

125 المرجع نفسه، المادة 8.

126 المرجع نفسه، المادة 17.

127 المرجع نفسه، المادتان 9 و14.

128 المرجع نفسه، المادة 4.

129 المرجع نفسه، المادة 21.

## باء- التمويل والإنفاق

من الاختلافات الهامة الأخرى بين مشروع قانون الزكاة الفلسطيني وقانون الزكاة الأردني أن أحد الأدوار الموكلة إلى صندوق الزكاة الفلسطيني هو إنشاء مشاريع خاصة تولّد الدخل<sup>130</sup>. وتعتبر هذه المشاريع من الموارد الرسمية للصندوق، إلى جانب الزكاة والصدقات، والهبات، وتكفل الأيتام، وصدقة العيد، والأوقاف، وعقود الملكية<sup>131</sup>. ولا يتناول مشروع القانون سوى مصادر تمويل صندوق الزكاة وليس لجان الزكاة، مع أن هذه المصادر تمّول في الواقع لجان الزكاة، في حين أن صندوق الزكاة يعتمد في تمويل أنشطته الإدارية على وزارة الأوقاف، ولا يساهم بشكل فعال في جمع الزكاة وتوزيعها.

وفي استخدام المشاريع الإنتاجية في التمويل نوعاً من التجديد بالمقارنة مع الأنشطة الحالية والتمويل الحالي لمؤسسات الزكاة، وجهد يؤدي إلى تحسين الاستدامة المالية لصندوق الزكاة ولجانها واستقلاليتها في إطار تغيير سلوك المانحين. وقد تأثر صندوق الزكاة الفلسطيني بالتفاوتات في قيمة التبرعات بعد إصلاحات عام 2007، وبالقلق الذي أعربت عنه بعض الجهات المانحة من علاقات محتملة بين بعض الجمعيات الخيرية والإرهاب. والأثر السلبي للقيود المالية المفروضة على أنشطة بعض الجمعيات الخيرية يندرج في الاتجاه السلبي الأشمل الذي يشهده حالياً العالم العربي والإسلامي، وتبعاته الكبيرة على الأنشطة الإنسانية وأنشطة التخفيف من حدة الفقر<sup>132</sup>. ورداً على هذه المخاوف، أطلق العديد من اللجان مشاريع إنتاجية بهدف جمع الأموال لتغطية نفقاتها وتمويل المشاريع القائمة. وللمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع، يمكن الاطلاع على القسم الذي يتناول التمويل الحالي للجان الزكاة.

ونفقات صندوق الزكاة التي يسمح بها مشروع القانون هي النفقات التقليدية المحددة في قانون الزكاة الأردني، والمشابهة لمصارف الزكاة الثمانية في القرآن. وتتضمن قائمة المستفيدين من النفقات: الفقراء والمساكين؛ طلاب العلم الفقراء؛ الأيتام والعجزة والمعوقون الفقراء والمؤسسات التي ترعاهم؛ المرضى الفقراء والمؤسسات التي ترعاهم؛ الغرباء المحتاجون؛ الفقراء العاملون على نشر الدعوة الإسلامية؛ المنكوبون (من غير معصية) بسبب سيل أو إفلاس، أو حريق، أو زلزال أو غير ذلك؛ المتطوعون في سبيل الله؛ ابن السبيل؛ الأعمال اللازمة لإدارة الصندوق على ألا يتجاوز ما ينفق على هذه سنوياً 10 في المائة من واردات الصندوق<sup>133</sup>. وعلى غرار قائمة مصادر التمويل، تغطي النفقات المحددة في مشروع القانون الفلسطيني أنشطة لجان الزكاة وليس أنشطة صندوق الزكاة، نظراً لمحدودية دور الصندوق في تقديم المساعدة والخدمات.

وتعفى من الضرائب جميع المعاملات التي يقوم بها صندوق الزكاة. ويسمح مشروع القانون للأفراد، على غرار القانون الأردني، باقتطاع إجمالي مبلغ الزكاة الذي دفعوه في السنة المالية السابقة من ضريبة الدخل الواجبة عليهم<sup>134</sup>. ويشكل هذا الترتيب حافزاً هاماً لإيتاء الزكاة، ولا سيما في ما يتعلق بالشركات المحلية التي يمكن أن تزكي بالفائض لديها من المخزون<sup>135</sup>. وتعتمد فلسطين ضريبة الدخل التصاعديّة حسب فئات الدخل، فتراوح بين 5 في المائة للذين يكسبون 40,000 شاقلاً أو أقل سنوياً (10,630 دولاراً تقريباً)، و10 في المائة للذين

130 المرجع نفسه، المادة 4.

131 المرجع نفسه، المادة 5.

132 See Crimm, 2004; Baron, 2004; American Civil Liberties Union (ACLU), 2009

133 Palestinian National Authority, 2013، المادة 6.

134 المرجع نفسه، المادة 7.

135 مقابلة مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

يكسبون 80,000 شاقل أو أقل سنوياً (21,260 دولاراً تقريباً) و15 في المائة للذين يكسبون أكثر من 80,000 شاقل سنوياً. وتفرض على الشركات ضريبة ثابتة بمعدل 15 في المائة<sup>136</sup>.

وعلى صندوق الزكاة أن يقدم لمجلس الوزراء تقارير دورية عن عمله وتقارير مراجعات مالية سنوية. وعليه الحصول على موافقة مجلس الوزراء على ميزانيته العامة وعلى القوانين التي يقترحها في ما يتعلق بصندوق الزكاة ولجانها<sup>137</sup>.

### جيم- الإشراف على لجان الزكاة وإدارتها

يحدد مشروع القانون كيفية تأليف لجان الزكاة، لكنه لا يتناول أنشطتها وآليات الإشراف عليها. ومن المتوقع بعد صدور القانون أن يصدر صندوق الزكاة المزيد من التعليمات والسياسات التي تحدد مهام لجان الزكاة بشكل أوضح. ومن المرجح أن تتأثر هذه السياسات بآليات الإدارة والإشراف الحالية المشابهة لآليات القانون الأردني. وتقدم لجان الزكاة لصندوق الزكاة حالياً تقارير شهرية عن أنشطتها، وبيانات بحساباتها المالية، ومحاضر اجتماعاتها. كذلك تقدم مراجعات سنوية لحساباتها، يقوم بها مراجع حسابات خارجي. ويرسل صندوق الزكاة مراقبيه الماليين بشكل دوري لمراقبة الأنشطة المالية لكل لجنة وتقييمها. وتخضع للمراقبة المالية نفسها جميع الهيئات التابعة للجان، بما في ذلك المستشفيات والمدارس والمستوصفات وغير ذلك. وينبغي أن يوافق وزير الأوقاف على النفقات التي تتجاوز 3,000 شاقل (770 دولاراً تقريباً)، وأن تمر الهيئات الخارجية للجان الزكاة بالمصرف المركزي الفلسطيني. وتصدق الخزينة في الهيئات الكبرى للتأكد من موثوقية الجهة المرسل، والمصرف المحوّل، والمستفيدين. وتتطلب عملية الحصول على الموافقة بين أسبوعين وثلاثة أسابيع<sup>138</sup>.

وفي الحالات التي تواجه فيها لجنة الزكاة أو الهيئات التابعة لها مشاكل مالية مستمرة، يمكن أن يتولى صندوق الزكاة إدارة المشاريع (بدلاً من مجرد مراقبتها) لضمان تنفيذها بشكل صحيح وفعال. وقد اعتمد هذا الإجراء في حالات مصنع الصفا للألبان، ومستشفى الزكاة في طولكرم اللذين يديرهما حالياً مدير عام صندوق الزكاة. لكن هذا الوضع مؤقت، وسيتهيء صندوق الزكاة إدارته المباشرة لهما عندما يتحسن وضعهما المالي<sup>139</sup>.

ويمكن لرئيس صندوق الزكاة أن يحلّ إحدى اللجان في ظل ظروف معينة، كعدم احترامها للقوانين والتعليمات، واستقالة غالبية أعضائها، وتوقفها عن العمل<sup>140</sup>. ويمكنه أيضاً أن يحلّ أي كيان تابع للجان الزكاة، كالمستوصفات أو المدارس، بعد أخذ رأي المدير العام للصندوق<sup>141</sup>. ويحق لكل من رئيس صندوق الزكاة ومديره العام إعفاء أي من أعضاء لجان الزكاة إذا اقتضت مصلحة الصندوق<sup>142</sup>.

136 Palestinian Investment Promotion Authority (n.d).

137 Palestinian National Authority, 2013، المادة 18.

138 مقابلة مع جمال قاسم.

139 المرجع نفسه.

140 Palestinian National Authority, 2013، المادة 26.

141 المرجع نفسه، المادة 29.

142 المرجع نفسه، المادة 24.

وينص مشروع القانون على أن لجان الزكاة تنشأ بموجب قرار من رئيس صندوق الزكاة، بموافقة المدير العام. وتتألف كل لجنة عادة من 7 أعضاء كحد أدنى إلى 15 عضواً كحد أقصى<sup>143</sup>. وخلافاً لصندوق الزكاة، فهي ليست كيانات قانونية أو مالية مستقلة، إنما تعتبر تابعة من الناحية القانونية لصندوق الزكاة<sup>144</sup>. والمؤسسات الأساسية التابعة للزكاة، كالمدارس والمستشفيات وغيرها، لديها مجلس يتألف من أعضاء لجنة الزكاة وأشخاص متخصصون في مجالات أخرى، ولو أن القانون لا يشير إلى ذلك. ولا ينظم القانون عملية اختيار أعضاء اللجان، لكنه يشير إلى أن اللجان يجب أن تضمن تمثيل المجتمع على نطاق واسع. ويحظر القانون على الأقارب العمل معاً في اللجنة، وينص على أن الأعضاء يجب أن يكونوا مسلمين، ومن أبناء المحافظة أو منطقة عمل اللجنة، وألا يكونوا من الموظفين على ملاك صندوق الزكاة. وتختار وزارة الأوقاف حالياً أعضاء لجنة الزكاة وتوافق عليهم وزارة الداخلية. ويتم التشاور مع أعضاء المجتمعات المحلية لتحديد شخصيات بارزة ومحترمة لهذه الغاية<sup>145</sup>. وينص القانون على أن المدير العام لصندوق الزكاة يعين رؤساء اللجان، ونواب الرئيس، وأمناء السر، من دون أن يوضح المعايير التي يستند إليها في الاختيار، وعملية التشاور، وطرق التصويت<sup>146</sup>. وتمتد ولاية أعضاء اللجان على سنتين، تجدد تلقائياً لعدد غير محدد من الولايات<sup>147</sup>. ولا يتقاضى أعضاء اللجان أتعاباً، وهم مسؤولون عن اتخاذ القرارات في اللجنة. ويتعاقد صندوق الزكاة مع موظفين بأجر من لجان الزكاة لإدارة الأعمال والأنشطة اليومية. ويتضمن هؤلاء مديراً عاماً، وعدداً من المرشدين الاجتماعيين، ومحاسباً<sup>148</sup>.

### خامساً- أنشطة لجان الزكاة

تقوم لجان الزكاة بمجموعة متنوعة من الأنشطة، بما في ذلك تقديم المساعدات النقدية والعينية، وتوفير الخدمات الاجتماعية، وإطلاق مشاريع إنتاجية. وفي الفترة 2007-2011، شملت هذه الأنشطة 175,780 مستفيداً (استفادوا من عدة أنشطة) وبلغت ميزانيتها الإجمالية 98 مليون دولار (الجدول 4 والشكلان 2 و3). وفي الشكل 8 من القسم الرابع معلومات عن كيفية تغير طرق التمويل مع الوقت. وتنشط لجان الزكاة بشكل أساسي في تقديم المساعدات النقدية، تليها خدمات التعليم والصحة. وقد أنشأ العديد من لجان الزكاة في الضفة الغربية مدارس ومستوصفات ومستشفيات. ولدى لجان الزكاة الكبرى القدرة على دعم المؤسسات الصحية والتعليمية التي تؤدي دوراً أساسياً في تقديم الخدمات الاجتماعية في الضفة الغربية. وتشكل المشاريع الإنتاجية بشكل عام جزءاً صغيراً من أنشطة لجان الزكاة، تعمل عليها منذ عقود، وتلقى اهتماماً متزايداً في إطار دعم نموذج التنمية المستدامة. ولمزيد من المعلومات عن نفقات لجان الزكاة، يمكن الاطلاع على الشكل 4 حول لجنة الزكاة في جنين.

وبالرغم من إصلاحات عام 2007 والتغير في الوضع السياسي في فلسطين، لم تشهد أنشطة لجان الزكاة تحولات كبرى في العقدين الماضيين. والزكاة من الشعائر الدينية الثابتة، لذلك، يشدد المسؤولون على اتساق الأنشطة والأهداف، ويشيرون إلى أن التغيير الناتج عن الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة لم يطرأ إلا على المنهجيات المعتمدة<sup>149</sup>. ومن أبرز التغييرات التي يمكن التوقف عندها التحول عن دعم بناء المساجد أو إعادة هندستها، بالرغم من تشديد بعض لجان الزكاة على هذا النشاط في الثمانينات والتسعينات<sup>150</sup>.

143 المرجع نفسه، المادة 22.

144 المرجع نفسه، المادة 27.

145 مقابلة مع جمال قاسم والمدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

146 Palestinian National Authority, 2013، المادة 22.

147 المرجع نفسه، المادة 24.

148 مقابلة مع جمال قاسم.

149 مقابلة مع جمال قاسم ورئيس لجنة الزكاة في رام الله.

150 Zakat Committee of Azaria, 1991, p. 11

#### الجدول 4- المستفيدون من أنشطة لجان الزكاة، 2007-2011 (المتوسط السنوي)

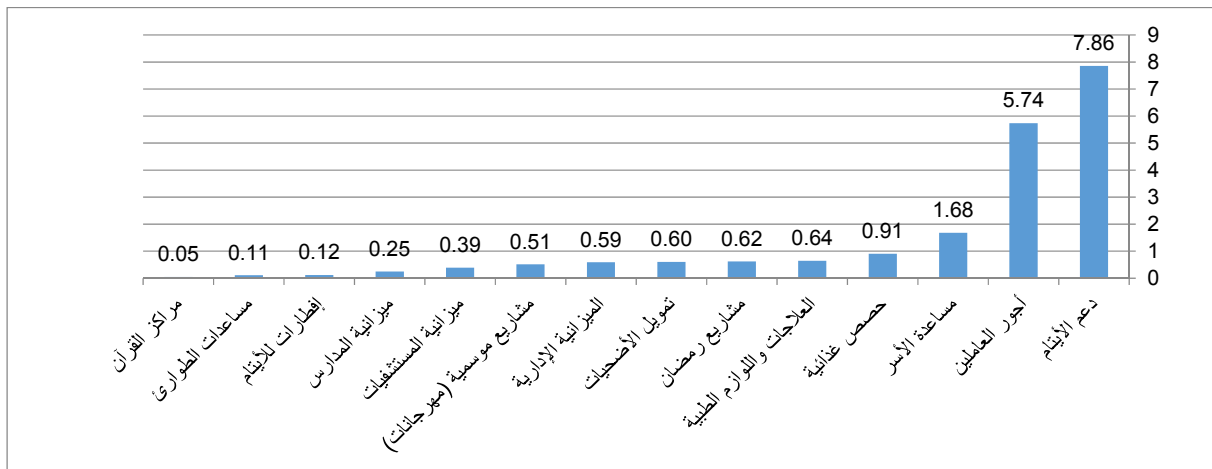
النشاط	عدد المستفيدين
دعم الأيتام	20 505 يتيم
مساعدة الأسر	9 480 أسرة
الطرود الغذائية	46 560 أسرة
المساعدات في حالات الطوارئ	4 000 أسرة
مشاريع شهر رمضان	21 560 فرد
تمويل الأضحيات*	46 253 أسرة
العلاجات واللازم الطبية والتأمين والإعانات	8 265 فرد
المشاريع الموسمية (في الأعياد)	14 000 فرد
إفطارات الأيتام	1 400 يتيم

المصدر: تجميع المؤلف، بالاستناد إلى Palestinian Zakat Fund, 2012a.

\* من العادات المتبعة في عيد الأضحى، المعروف بالعيد الكبير، أن توزع الأسر على بعضها لحم الأضحية إحياءً لشعيرة النبي إبراهيم الذي كان سيضحي بابنه في سبيل الله.

وفي حين ركزت اللجان عملها على الرعاية الاجتماعية وبرامجها، أعرب صندوق الزكاة عن رغبته في التحول عن تقديم المساعدات الخيرية لاعتماد شكل أكثر استدامةً في الدعم<sup>151</sup>، وربط بين التنمية المستدامة والتنمية الدولية. وأشار مسؤولو الزكاة إلى أن التركيز على التنمية المستدامة سيزيد من فعالية عملهم ويؤدي إلى نتائج أطول أمداً، لكنه لن يغيّر أهداف اللجان، ولا سيما الهدف الأبرز وهو تحسين أوضاع الفقراء<sup>152</sup>.

#### الشكل 2- توزيع نفقات صندوق الزكاة، 2007-2011 (المتوسط السنوي، بملايين الدولارات الأمريكية)

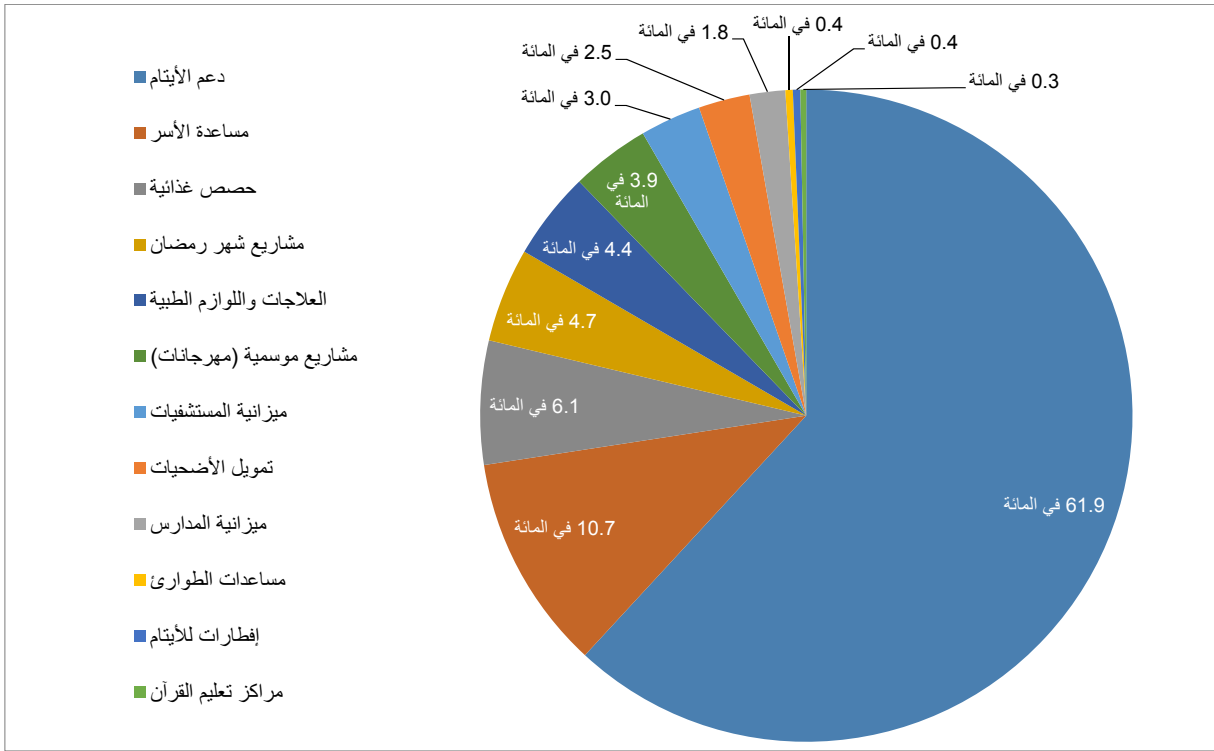


المصدر: تجميع المؤلف، بالاستناد إلى Palestinian Zakat Fund, 2012a.

.Palestinian Zakat Fund, 2012c 151

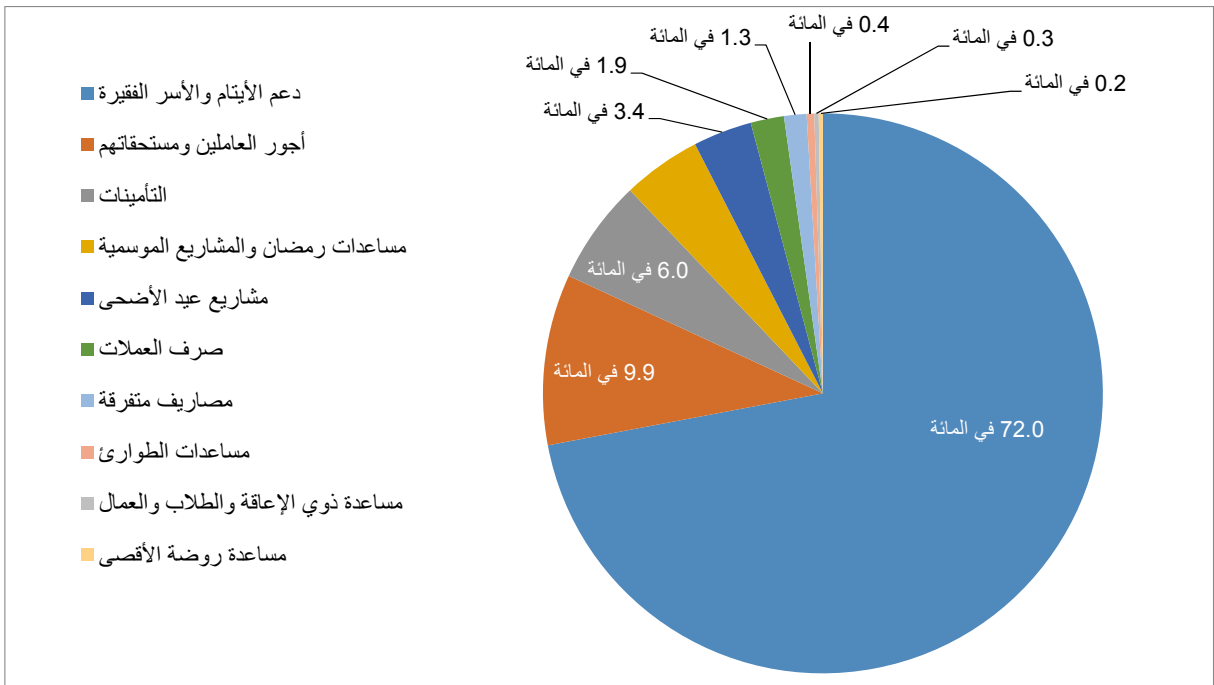
152 مقابلة مع جمال قاسم والمدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

الشكل 3- توزيع أموال الزكاة حسب الأنشطة، 2011 (باستثناء النفقات الإدارية والرواتب)



المصدر: تجميع المؤلف، بالاستناد إلى Palestinian Zakat Fund, 2012a.

الشكل 4- توزيع نفقات لجنة الزكاة في جنين، 2011-2012



المصدر: تجميع المؤلف بالاستناد إلى مؤسسة عبد الغني الشمالي لتدقيق الحسابات، 2012.

## ألف- برامج المساعدة النقدية والعينية

تركز لجان الزكاة أنشطتها، شأنها شأن معظم مؤسسات الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية، على برامج الرعاية والمساعدة الاجتماعية، التي تستهلك معظم نفقات اللجان. ويناقش هذا القسم برامج الرعاية الاجتماعية الأساسية للجان الزكاة ونوعية الدعم الذي تقدمه، بما في ذلك تكفل الأيتام، ومساعدة الأسر الفقيرة والمعرضة للمخاطر، والمساعدات في الحالات الطارئة، والمساعدات العينية، والمساعدات الموسمية.

### 1- تكفل الأيتام

تكفل الأيتام هو النشاط الأساسي الذي تقوم به لجان الزكاة في مجال الرعاية الاجتماعية. وهو النشاط الأكبر بالنسبة إلى جميع لجان الزكاة من حيث حجم الإنفاق الذي يتطلبه، والذي شكل 62 في المائة من مجموع نفقات لجان الزكاة في عام 2011 (الشكل 3) <sup>153</sup>. ويعترف المسؤولون عن الزكاة بأن أنشطة تكفل الأيتام تغطي على عمل لجان الزكاة <sup>154</sup> بناءً على الأهمية التي يوليها الدين الإسلامي لرعاية الأيتام، والتي ترد في آيات عديدة من القرآن. لذلك، فجزء كبير من الهبات التي تصل إلى لجان الزكاة، بما في ذلك من الخارج، تخصص لتكفل الأيتام. وترى بعض الجهات المانحة الأجنبية ضرورة إعطاء الأيتام الفلسطينيين الأولوية في الاستفادة من هذه المساعدات، بسبب ظروف الاحتلال المستمر. وتتلقى وزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية هي الأخرى التمويل لتكفل الأيتام، لكن الحصة التي تتلقاها لجان الزكاة هي الأكبر، نظراً لدورها الأساسي في تنفيذ هذه الفريضة الدينية ولانتشارها في جميع أنحاء البلد. ومن الصعب معرفة ما إذا كان التركيز على تكفل الأيتام يعود لاهتمام الجهات المانحة بهذا الموضوع (كأن تشترط تخصيص هذه المساعدات لتكفل الأيتام)، أو للأولوية التي تعطيها لجان الزكاة له، أو للسببين معاً. وتجدر الإشارة إلى أن معنى "اليتم" في إطار الزكاة في فلسطين يختلف عن المعنى التقليدي لهذه الكلمة، أي الطفل الذي توفي عنه والده. ذلك أن لجان الزكاة تعتبر أن اليتيم هو الطفل الذي توفي عنه والده، حتى لو كانت والدته لا تزال على قيد الحياة وتعتني به <sup>155</sup>. فتكفل اليتيم في الضفة الغربية هي شكل من أشكال الدعم المقدم إلى الأسر التي ترأسها امرأة. لكن المرأة لا تتلقى المساعدة في هذه الحالة بل تديرها بالنيابة عن الطفل.

وفي إطار برامج لجان الزكاة، تكفل الجهات المانحة عدداً محدداً من الأيتام وتزودهم لجان الزكاة بمعلومات عنهم، كمستوى تقدمهم في التحصيل العلمي وسلوكهم الديني. وتحدد الجهة المانحة مبلغ الدعم، الذي يدفع عادةً بشكل تحويل نقدي شهري إلى الوصي على الطفل (الأم في معظم الحالات). ويبلغ متوسط هذا المبلغ 145 شاقل (45 دولاراً) في الشهر <sup>156</sup>. ويمكن أن تختار الجهة المانحة أن تغطي تكاليف تعليم الطفل أو رعايته الصحية مباشرةً. ومن الممكن أن تتلقى الأسر الدعم لأكثر من يتيم واحد، مع أن لجان الزكاة تحاول إعطاء الأولوية للأسر التي لا تتلقى أي مساعدة منها <sup>157</sup>. وفي الفترة 2007-2011، كفلت لجان الزكاة 20,505 يتيم في الضفة الغربية <sup>158</sup>.

---

.Palestinian Zakat Fund, 2012a 153

154 مقابلة مع جمال قاسم.

155 مقابلة مع جمال قاسم.

.Palestinian Zakat Fund, 2012a 156

157 مقابلة مع جمال قاسم.

.Palestinian Zakat Fund, 2012a 158



ولزيادة الشفافية، يفرض صندوق الزكاة على اللجان أن تدفع المعونات عبر المصارف<sup>159</sup>. ويمكن إيداع المساعدة النقدية الشهرية مباشرة في حساب مصرفي باسم الوصي على اليتيم، أو تسليمها بموجب شيك في مركز لجنة الزكاة. ورأى بعض المستفيدين، ولا سيما الذين يعيشون في المناطق الريفية بعيداً عن مركز المحافظة، أن الذهاب إلى مركز الزكاة لاستلام الشيك ثم إلى المصرف لصرفه يشكل عبئاً عليهم، كما أنه مكلف من الناحية المادية. ويفضل هؤلاء فتح حساب مصرفي، لكنهم يواجهون بعض العقبات التي تحول دون ذلك على غرار الحد الأدنى للإيداع<sup>160</sup>.

## 2- مساعدة الأسر الفقيرة والمعرضة للمخاطر

النشاط الأساسي الثاني الذي تقوم به لجان الزكاة بعد تكفل الأيتام هو تأمين مساعدات نقدية بشكل منتظم للأسر الفقيرة والمعرضة للمخاطر. وبين عامي 2007 و2011، تلقت 9,480 أسرة مساعدات نقدية من لجان الزكاة. وتوزع اللجان المساعدات على الأسر شهرياً، بخلاف وزارة الشؤون الاجتماعية التي توزع مساعداتها مرة كل ثلاثة أشهر، ويصعب على بعض اللجان أن تقوم بالتوزيع بانتظام بسبب النقص في التمويل<sup>161</sup>. والمبلغ الشهري الذي تدفعه معظم اللجان لكل أسرة والذي يتراوح بين 100 و200 شاقل (27.5-55 دولاراً) يودع في حسابات المستفيدين المصرفية أو يسلم بشكل شيك<sup>162</sup>. وبعض اللجان غير قادرة على تأمين المساعدات شهرياً، وتكتفي بتأمينها خلال المناسبات الدينية كشهر رمضان وعيد الأضحى<sup>163</sup>.

ومع أن المساعدة النقدية التي تقدمها لجان الزكاة للأسر ضئيلة (نصف إلى ثلث ما تقدمه وزارة الشؤون الاجتماعية)، فالمستفيدون يعتبرونها مصدراً هاماً يحول دون وقوعهم في الحرمان المطلق، ولا سيما بسبب طابعها المنتظم<sup>164</sup>. ووصف رئيس إحدى لجان الزكاة المساعدة المقدمة على أنها "قطرة ماء في فم شخص يكاد يموت من العطش"<sup>165</sup>. ومهما كانت هذه المساعدة قليلة، فهي تمكن المستفيدين من تلبية احتياجاتهم الفورية، ولا سيما فواتير البقالة والمرافق<sup>166</sup>.

ويراعى وجود فرد في الأسرة يعاني من إعاقة أو مرض مزمن عند تحديد المستفيدين من المساعدة النقدية، وتقدم بعض اللجان دعماً خاصاً للأشخاص ذوي الإعاقة. وتدرس اللجنة الاحتياجات الخاصة لكل فرد، وتحدد المساعدة على أساسها، فتكون طبية أو عينية<sup>167</sup>.

---

159 مقابلة مع جمال قاسم.

160 مجموعة من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله، ومقابلة مع جمال قاسم.

161 مقابلة مع جمال قاسم.

162 مقابلات مع مدير عام لجنة الزكاة في جنين، وعضو في لجنة زكاة شمال الخليل، ومدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية، ورئيس لجنة الزكاة في رام الله، وعضو في لجنة الزكاة في نابلس، والمدير العام للجنة الزكاة في طولكرم، وجمال قاسم؛ Zakat Committee of Tubas, n.d.

163 مقابلة مع المدير العام للجنة الزكاة في طولكرم.

164 مجموعة تتألف من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

165 مقابلة مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله.

166 مجموعة تتألف من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

167 مقابلة مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

### 3- المساعدات في حالات الطوارئ

تقدم لجان الزكاة، إلى جانب المساعدات النقدية، مبالغ مالية تدفع لمرة واحدة فقط في الحالات الطارئة كالكوارث الطبيعية والحالات الطبية الطارئة، والطوارئ ذات الصلة بالاحتلال الإسرائيلي كالتهدجير الناتج عن هدم البيوت، أو جدار الفصل، وغير ذلك<sup>168</sup>. وتشبه هذه المساعدة، المساعدة في حالات الطوارئ التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية، وهي مهمة بالنظر إلى عدم الاستقرار وانعدام الاستقلالية في ظل الاحتلال.

### 4- المساعدة العينية

وتؤمن معظم لجان الزكاة، إلى جانب المساعدات النقدية، مساعدات عينية للأسر، بشكل طرود غذائية، وثياب، ولوازم مدرسية، واحتياجات أساسية أخرى. وتحتصر بعض اللجان هذه المساعدات بفترات الأعياد، في حين تؤمن أخرى طروداً صغيرة من السلع بانتظام، تتزامن عادةً مع استلام المستفيدين مساعداتهم النقدية الشهرية. وتستفيد لجنة الخليل من المؤسسات التجارية، وتتلقى منها الهبات بشكل منتظم، ولديها مستودع مليء بالأغذية والبضائع. وللتأكد من نوعية الهبات، ترسل اللجنة جميع المواد الغذائية إلى وزارة الصحة لاختبارها، أما بالنسبة إلى الهبات من الثياب، فهي لا تتلقى سوى ثياب جديدة. وتوزع المساعدات من الأغذية والثياب بشكل أولي على الأسر المسجلة لدى اللجنة ضمن برنامج المساعدات النقدية، وتقدم هبات عينية إلى أي شخص بحاجة إلى المساعدة في مركزها<sup>169</sup>.

### 5- المساعدات الموسمية

ترتبط المشاريع الموسمية الأساسية بالأعياد الدينية، وبشكل خاص شهر رمضان وعيدي الفطر والأضحى. فرمضان هو الشهر الذي يجمع فيه صندوق الزكاة ولجانها أكبر قدر من التبرعات. فلإيتاء الزكاة في هذا الشهر بالذات أهمية دينية خاصة، وهي مرتبطة بالنسبة إلى العديد من الفلسطينيين بشهر رمضان. وإلى جانب الزكاة السنوية التي أشير إليها آنفاً والمعروفة بزكاة المال، هناك نوع آخر من الزكاة الخاصة برمضان والتي تؤدى خلاله، هي زكاة الفطر. وتطلق اللجان في هذا الشهر حملات للتبرع بالثياب، وتقدم وجبات الإفطار للأسر الفقيرة والأيتام، وينظم بعضها حفلات إفطار<sup>170</sup>. وتنظم اللجان بمناسبة عيد الفطر حملات واسعة النطاق للتبرع بالأغذية<sup>171</sup>. وتطلق بعض المشاريع الموسمية في بداية العام الدراسي، كحملات للتبرع بالحقائب واللوازم المدرسية لأطفال الأسر الفقيرة<sup>172</sup>.

### باء- خدمات الرعاية الصحية

تلي خدمات الرعاية أهمية الخدمات الصحية التي تقدمها لجان الزكاة. فالمستوصفات والمستشفيات تشكل أكثر من نصف مشاريع لجان الزكاة. وفي عام 2010، شكل الإنفاق على الرعاية الطبية والمستشفيات، دون حساب رواتب العاملين في المجال الطبي، 5 في المائة من نفقات الزكاة، ما يجعلها من أهم الأنشطة بعد

168 مقابلة مع جمال قاسم.

169 مقابلة مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

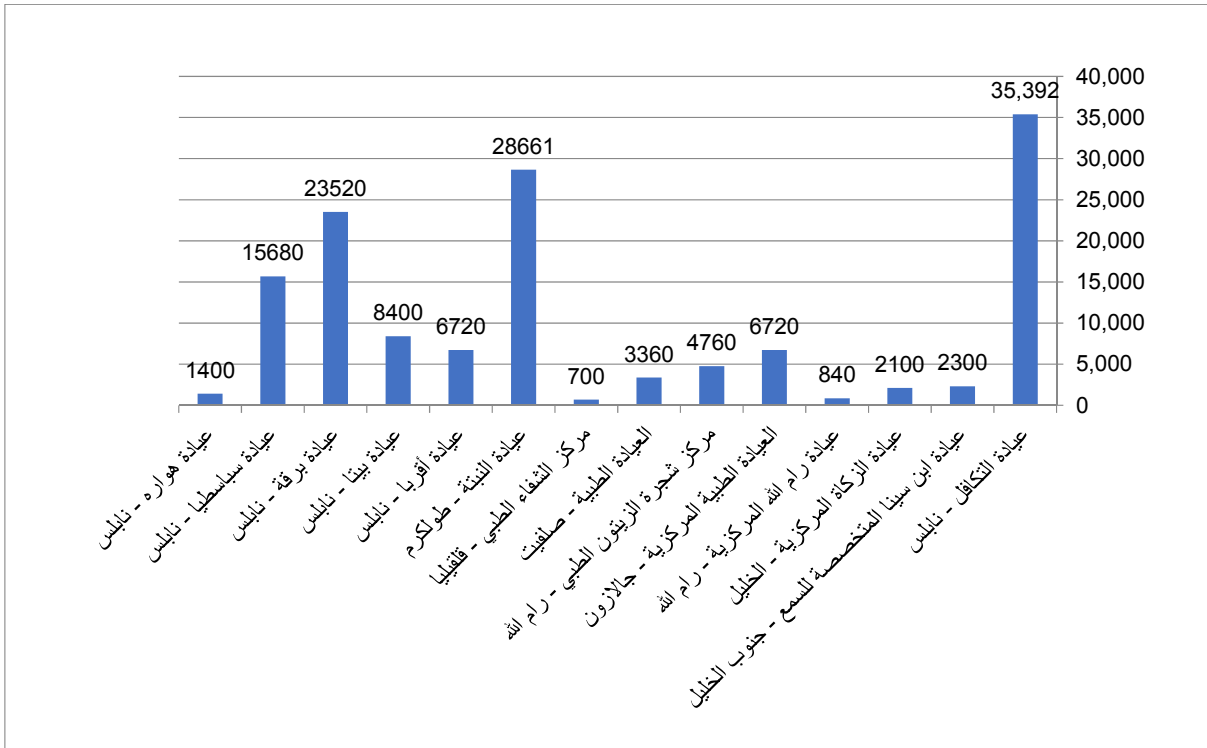
170 مقابلة مع جمال قاسم؛ Palestinian Zakat Fund, 2012a.

171 المرجع نفسه.

172 المرجع نفسه.

برامج تكفل الأيتام ورعاية الأسر الفقيرة (الشكل 2). ولو أن الزكاة استخدمت في تمويل رواتب العاملين في القطاع الصحي، لشكلت خدمات الرعاية الصحية ما لا يقل عن 15 في المائة من مجموع المساعدات المالية، ولأصبحت المجال الثاني بعد تكفل الأيتام في استهلاك النفقات<sup>173</sup>. وتدير لجان الزكاة اليوم 14 مركزاً ومستوصفاً صحياً، وتدير لجنتان من اللجان مستشفيين أساسيين هما من أفضل مستشفيات الضفة الغربية. وقد عالجت هذه المرافق مجتمعة 476,296 مريضاً في عام 2011، من ضمنهم 140,553 مريضاً تلقوا العلاج في مستوصفات ومراكز طبية. فمستشفى الرازي في جنين استقبل وحده 310,543 مريضاً، 9,050 منهم أقاموا فيه طيلة فترة العلاج، و301,493 تلقوا العلاج في عياداته الخارجية (الشكلان 5 و6)<sup>174</sup>.

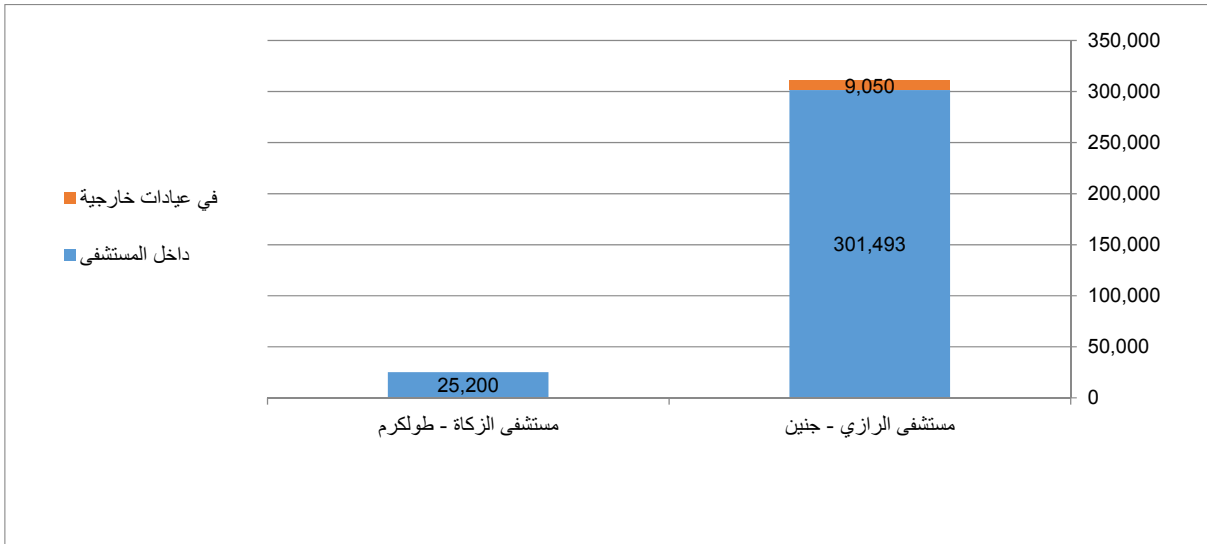
### الشكل 5- توزيع المرضى على المستوصفات والمراكز الطبية التابعة للجان الزكاة، 2011



المصدر: تجميع المؤلف، بالاستناد إلى Palestinian Zakat Fund, 2012a.

<sup>173</sup> قُدرت النفقات على رواتب العاملين في الرعاية الصحية على أساس نسبتها من مجموع رواتب الموظفين التي تشكل 28.3 في المائة من مجموع النفقات. ووفقاً للمدير العام لصندوق الزكاة، تشكل رواتب العاملين في المستشفيات والمستوصفات والمدارس معظم النفقات على الرواتب. وعلى ضوء ما تقدم، يمكن تقدير رواتب العاملين في المستشفيات والمستوصفات بثلاث مجموع الإنفاق على العاملين، أو 10 في المائة تقريباً من مجموع النفقات. Palestinian Zakat Fund, 2012a؛ مقابلة مع جمال قاسم.

## الشكل 6- عدد المرضى حسب المستشفى، 2011



المصدر: تجميع المؤلف، بالاستناد إلى Palestinian Zakat Fund, 2012a.

### 1- المستوصفات والمراكز الطبية

توفر المستوصفات والمراكز الطبية الممولة من الزكاة خدمات صحية أساسية وأدوية بأسعار مخفضة لتخفيف تكاليف الرعاية الصحية عن كاهل المرضى. ويقع معظم هذه المراكز في المدن، وتكون تغطيتها محدودة في الأرياف. ويشكل مستوصف الزكاة المركزي في الخليل نموذجاً عن مستوصفات الزكاة. فهو يقع عند حدود المدينة القديمة، على مقربة من سكان المدينتين القديمة والجديدة. ويسمح له موقعه بخدمة الفلسطينيين الذين يعيشون قرب المستوطنات الإسرائيلية في وسط المدينة القديمة، فقراء ومعرضين للفقر<sup>175</sup>. ويوفر المستوصف خدمات طب الأسنان، وصيدلية، ومختبراً، وخدمات أساسية في طب القلب والعظام. وتبلغ رسوم المعاينة فيه 15 شاقل (4 دولارات تقريباً)، ويوفر خدمات طبية وأدوية بأسعار مخفضة، ويستفيد الأيتام دون الخامسة عشرة المسجلون في لجنة الزكاة من خدماته مجاناً. وبالنظر إلى شدة الحاجة، يقدم أيضاً خدمات صحية أساسية لمرضى آخرين لا تتوفر لديهم القدرة على الدفع<sup>176</sup>. وترتب لجنة زكاة الخليل المركزية زيارات دورية إلى المستوصف لأطباء من القطاع الخاص، يقدمون فحوصات مجانية للمرضى في أيام محددة من كل شهر. وتعمل اللجنة على تحسين نوعية خدمات المستوصف لجذب زبائن قادرين على الدفع، والاستفادة من الرسوم التي يدفعونها لتغطية إعانات المرضى الفقراء، لكنها بحاجة إلى بذل جهود حثيثة لتبلغ مستوى يمكن مقارنته بمستوى العيادات الخاصة<sup>177</sup>.

### 2- مستشفيات الزكاة

في الضفة الغربية مستشفان للزكاة هما مستشفى الرازي في جنين ومستشفى الزكاة في طولكرم الذي يقوم بدور هام في تأمين الرعاية الصحية. ويقع المستشفان شمالي الضفة الغربية، حيث معدلات الفقر العليا.

175 مقابلة مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

176 مقابلة مع طبيب أسنان وطبيب صحة في مستوصف الزكاة في الخليل.

177 مقابلة مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

ويقدمان مجموعة متنوعة من الخدمات الصحية المتخصصة، ولديهما سمعة جيدة في الضفة الغربية، ولا سيما مستشفى الرازي في جنين<sup>178</sup>. أنشأت هذا المستشفى لجنة الزكاة في جنين في عام 1990، وشهد توسعاً كبيراً في السنوات العشر إلى الخمس عشرة الأخيرة، وهو يوفّر اليوم جميع الخدمات الصحية الأساسية باستثناء الطب الإشعاعي، الذي تمنعه إسرائيل في الضفة الغربية. ويستقبل أعداداً كبيرة من المرضى، ولديه قدرة كبيرة على العلاج في العيادات الخارجية. والمستشفى متعاقد مع وزارة الصحة، ويستقبل المرضى الذين لديهم تأمين صحي من الحكومة. لكن الوزارة مدينة له اليوم بسبب النقص في التمويل الذي تعاني منه. ويضع مستشفى الرازي بتصرف مستشفى جنين بعض المعدات مجاناً. وهو المزود الحصري بالخدمات للاجئين المسجلين لدى الأونروا في جنين، ويعتبر من مستشفيات الإحالة بالنسبة إلى جنين ونابلس وطولكرم<sup>179</sup>.

ويتوفّر في مستشفى الرازي 45 سريراً، و18 طبيباً أخصائياً، و5 أطباء عامين، و45 ممرضة و25 مساعداً طبياً. ويعتمد المستشفى سياسة تسعير تفضيلية لتيسير استفادة الفقراء والمهمشين من الخدمات، ويستخدم سجل لجنة الزكاة في تحديد المستفيدين من خدماته. فالأيتام (الذين توفي والدهم) والفقراء يدفعون 40 في المائة من الرسوم العادية. وتغطي الأونروا 75 في المائة من الرسوم التي يدفعها المستفيدون منها، أي أنه لا يترتب عليهم سوى دفع 25 في المائة من الرسوم العادية. وعند الحاجة، يساعد المستشفى المرضى لتلقي العلاج في الخارج والاستفادة من الخدمات الطبية غير المتوفرة فيه. ويعتمد سياسة لا تحمّل المرضى، ومن ضمنهم المرضى غير المعفيين من الرسوم، سوى الحد الأدنى من تكاليف الأدوية والخدمات. وبالرغم من جميع هذه الحسومات، يصعب على بعض المواطنين تحمل تكاليفه. ولسد النقص في التغطية في المناطق الريفية، يسعى مدير عام مستشفى الرازي إلى إنشاء مستوصفات نقالة. لكن التدابير اللازمة لتفعيل هذه الخطوة لم تتخذ بعد.

وتشكل الهبات 20 في المائة من تمويل مستشفى الرازي، وأبرز مصادرها الجمعيات الدينية والمنظمات غير الحكومية في الأردن والكويت والمملكة العربية السعودية. وشكلت بعض المنظمات الخاصة في الولايات المتحدة وكندا مصدراً بارزاً للهبات قبل عام 2007، لكن العديد منها قطع تمويله خشية تحويل الأموال إلى حماس، أو اتهامها بتمويل الإرهاب<sup>180</sup>. وينفق مستشفى الرازي وطولكرم إيراداتهما في دفع رواتب الموظفين، وبنفقان الهبات على المستفيدين<sup>181</sup>.

ومستشفى طولكرم أحدث من مستشفى جنين، ويواجه مشاكل مالية كبيرة، لكنه يعتبر مستشفى عالي الجودة، وله دور أساسي في تأمين الرعاية الصحية في المنطقة<sup>182</sup>. بدأ بناء المستشفى في عام 1992، لكنه لم يكتمل حتى عام 2002 بسبب عدة عوامل منها القيود التي تفرضها إسرائيل على البناء. ويتضمن المستشفى 54 سريراً، و5 أطباء أخصائيين، و7 أطباء مقيمين، و55 ممرضة. ولا يوفر القدر نفسه من الخدمات المتخصصة التي يوفرها مستشفى الرازي، لكن نوعية الرعاية الصحية التي يقدمها في مجالات طب الأطفال وطب النساء جيدة. وتعتمد الأونروا والهلال الأحمر عليه في تقديم الخدمات إلى المرضى في منطقة طولكرم. وقد تعاقدت معه وزارة الصحة لتأمين بعض الخدمات، لكنها تواجه صعوبات في تسديد الفواتير وتدين له بمبلغ 3 ملايين شاقل (824,600 دولار تقريباً)<sup>183</sup>.

178 مقابلة مع أسد رملوي.

179 مقابلة مع مدير عام مستشفى الرازي وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين.

180 المرجع نفسه.

181 مقابلة مع جمال قاسم.

182 مقابلة مع أسد رملوي.

183 مقابلة مع المدير العام لمستشفى الزكاة في طولكرم.

ويعتمد مستشفى زكاة طولكرم، على غرار مستشفى الرازي، سياسة أسعار تفضيلية في التعامل مع الأسر الفقيرة والأيتام المسجلين لدى لجنة الزكاة في طولكرم. فالأيتام يدفعون 30 في المائة من الرسوم العادية، والأسر الفقيرة 40 في المائة، والأسر التي هجرت نتيجة لجدار الفصل الإسرائيلي تدفع 60 في المائة. ويسعى المستشفى إلى إبقاء رسومه العادية عند أدنى حد ممكن.

وواجه مستشفى طولكرم، على غرار مستشفى الرازي، انخفاضاً في التمويل في عام 2007، ما أدى إلى زيادة المشاكل المالية بالنسبة إلى اللجنة بشكل عام، والمستشفى بشكل خاص. وفي آذار/مارس 2013، لم يكن المستشفى قد دفع لموظفيه كامل رواتبهم طيلة ثلاثة أشهر. فتدخل صندوق الزكاة لإدارة شؤونه المالية للمستشفى عن كئيب. وبناءً على ذلك، طلب إجراء مجموعة إصلاحات، منها تنظيم عضوية مجلس لجنة الزكاة، وفصل إدارة المستشفى عنها، وتكليف مراقب مالي من الصندوق بمتابعة الشؤون المالية في المستشفى، وتكليف المدير العام لصندوق الزكاة بالإشراف على المستشفى لفترة مؤقتة<sup>184</sup>.

وبالرغم من الخدمات التي يقدمها مستشفى الزكاة، لا يتوفر سوى 0.5 سرير لكل 1,000 شخص في جنين<sup>185</sup>، في إشارة إلى ضرورة اتخاذ تدابير لتلبية الاحتياجات الصحية. وفي هذا الإطار، يعمل صندوق الزكاة مع لجنة الزكاة في جنين على إنشاء مستشفى أساسي جديد شمالي جنين. ومن المتوقع أن يؤمن هذا المستشفى معظم الجراحات الرئيسية، بما في ذلك جراحة القلب والدماغ، وأن يقدم الخدمات لحوالي 400,000 مريض. وسوف ينسق عمله مع مستشفى الرازي، لكنه سيقدم خدماته لمنطقة جغرافية أخرى. ومن المتوقع أن ينتهي العمل على إنجاز هذا المستشفى الجديد في عام 2015 وتبلغ كلفة المستشفى الإجمالية حوالي 17 مليون دولار، وتغطيها بشكل أساسي جهات مانحة من الأردن<sup>186</sup>.

ومستوصفات ومستشفيات الزكاة مرخصة، تشرف عليها وزارة الصحة شأنها شأن المستوصفات والمستشفيات الأخرى غير التابعة للدولة. وعليها استيفاء المعايير الأساسية للنظافة، والجودة، والموارد البشرية، وهي لا تخضع لقواعد محددة في ما يتعلق بالرسوم أو الرواتب. وإذا لم تلتزم المستوصفات أو المستشفيات بهذه المعايير، تصدر وزارة الصحة إنذارات بحقها، ويمكنها أيضاً أن تغلقها. وتجدر الإشارة إلى أن إشراف وزارة الصحة محدود، بسبب النقص في الموارد البشرية والمالية<sup>187</sup>.

### 3- أهمية المشاريع الصحية

تعطي لجان الزكاة الأولوية في عملها إلى أنشطة الرعاية الصحية بسبب عدد من العوامل. فقد أيقنت هذه اللجان أن الاستثمار في خدمات الرعاية الصحية أفضل من المساعدات النقدية وأكثر فعالية في تحسين رفاه المجتمع. وتلتزم لجان الزكاة بالأحكام القرآنية في تحديد مصارف الزكاة، وتعمل أيضاً، ضمن أولوياتها، على زيادة عدد المستفيدين منها بالرغم من محدودية التمويل<sup>188</sup>. وأشار مديراً مستشفى الزكاة الرئيسي إلى أن الانتفاضتين الأولى والثانية جعلتهما أكثر دراية باحتياجات السكان الصحية، إذ ازدادت خلالهما هذه الاحتياجات

184 مقابلة مع المدير العام لمستشفى الزكاة في طولكرم، ومع جمال قاسم.

185 مقابلة مع مدير عام مستشفى الرازي وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين.

186 مقابلة مع جمال قاسم.

187 مقابلة مع أسد رملوي.

188 مقابلة مع جمال قاسم.

بشكل كبير، وصُعُب الوصول إلى الرعاية بسبب القيود التي فرضتها إسرائيل على الحركة<sup>189</sup>. وهذا مثال بارز على كيفية معالجة لجان الزكاة للحالات الحرجة وتحسين قدرة سكان الضفة الغربية على الصمود في وجه الاحتلال المستمر. وتكمن أهمية المشاريع الصحية التي تقوم بها لجان الزكاة في أنها تعوّض عن الضعف في النظام الصحي العام، الذي يعاني من نقص كبير في التمويل وفي القدرات، ولا سيما في ما يتعلق بالأدوية الأساسية والخدمات المتخصصة. وتوفر لجان الزكاة بدائل لنظام الرعاية الصحية العام، وتسعى إلى سد الثغرات فيه، وتمكين الفقراء والمهمشين من الاستفادة من الخدمات<sup>190</sup>.

### جيم- التعليم

يشكل التلاميذ الفقراء فئة من ثماني فئات من المستفيدين، كما يحددها القرآن الكريم، لذلك تنشط لجان الزكاة في مجال التعليم. وتؤمن بعض اللجان الدعم لتلاميذ الأسر الفقيرة بشكل مساعدات نقدية تغطي رسوم المدارس والجامعات، وذلك من ضمن المساعدات النقدية التي توزعها اللجان على الأسر الفقيرة. ويمكن أن توفر هذا الدعم الجهات المانحة في إطار تكفل الأيتام<sup>191</sup>. كذلك تدير لجان الزكاة مدارسها وحضاناتها الخاصة. فنشرف مباشرة على خمس حضانات، وأربع مؤسسات تتألف من حضانات ومدارس، ومدرستين ابتدائيتين من دون حضانة، بما يخدم 4,300 تلميذ في الضفة الغربية (الجدول 5).

وتختلف طبيعة هذه المدارس وأغراضها في ما بينها. فبعضها مصمّم حصرياً لتأمين التعليم للتلاميذ الفقراء والأيتام. فمدرسة جيل المستقبل في نابلس على سبيل المثال هي مدرسة للأيتام الذكور، بمن فيهم أولاد اللاجئيين. لكنها لا تقدم خدمات مماثلة للإناث من الأيتام. وتغطي لجنة الزكاة جميع رسوم هذه المدارس، ويتلقى التلاميذ فيها تعليماً عالي النوعية يشمل المناهج الدراسية الوطنية العادية وتحفيظ القرآن<sup>192</sup>.

### الجدول 5- التسجيل في مدارس وحضانات الزكاة في الضفة الغربية، 2011

عدد التلاميذ	اسم المدرسة/موقعها
561	أكاديمية القرآن الكريم/نابلس
330	مدرسة الإخاء الإسلامية/بيت لحم
80	مدرسة وروضة جيل المستقبل/نابلس
798	مدرسة وروضة الإيمان/جنين
320	مدرسة وروضة جيل الأمل/الخليل
1,294	مدارس ورياض الإسراء النموذجية/طولكرم
225	روضة أطفال الأرقم (أ+ب)/بيت لحم
102	روضة براعم بيت فجار/بيت لحم
130	روضة النور الإسلامية بالخضر/بيت لحم
200	روضة براعم الإيمان/قليلية
260	روضة عنبتا/طولكرم

المصادر: تجميع المؤلفه بالاستناد إلى صندوق الزكاة الفلسطيني، 2012، ومقابلة مع نغم خياط (حول نابلس).

189 مقابلة مع مدير عام مستشفى الرازي وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين، ومدير عام مستشفى الزكاة في طولكرم.

190 مقابلة مع جمال قاسم.

191 المرجع نفسه.

192 مقابلة مع نغم خياط، مدير أكاديمية القرآن وعضو في لجنة الزكاة في نابلس.

ومدارس الزكاة لا تدعم التلاميذ المحرومين وحسب. فأكاديمية القرآن الكريم في نابلس على سبيل المثال تستقبل التلاميذ على أساس الجدارة وليس على أساس الوضع المعيشي، ولا تغطي الرسوم إلا في حالات استثنائية، وفي حال توفر هبات خاصة. والهدف الأساسي للمدرسة ليس زيادة الوصول إلى التعليم، بل بناء جيل متمكن في تعليمه الأكاديمي والديني. وهي تدرّس المناهج الوطنية وتحفظ القرآن الكريم، على غرار مدرسة جيل المستقبل. ونوعية التعليم الذي توفره عالية: فقد بلغت نسبة نجاح تلاميذ صف التخرج الأول في الامتحانات الرسمية 100 في المائة، سجل نصفهم معدلاً فاق 90 في المائة<sup>193</sup>. أما رسوم المدرسة فتقارب رسوم المدارس الخاصة. لكن مسؤولو المدرسة يقولون إن إيرادات الرسوم لا تغطي سوى رواتب الموظفين، لذلك فهم يلتزمون التبرعات لتمويل المنح الدراسية والمشاريع الجديدة<sup>194</sup>.

وتحدّد مدارس أخرى الرسوم على أساس أوضاع التلاميذ. فمدرسة وحضانة الإيمان في جنين تدرس وضع كل تلميذ وتعّدّل الرسوم على أساس مستوى الحاجة، مع إعطاء الأولوية للأيتام. والرسوم الكاملة التي تفرضها المدرسة شهرياً وبالبلغة 210 شاقل على تلاميذ الحضانة، و320 شاقل على تلاميذ الصفوف الأخرى (80-88 دولاراً) تبقى دون أدنى الرسوم التي تفرضها المدارس الخاصة والبالغة 400 شاقل في الشهر (110 دولارات). وتمكنت لجنة الزكاة في السابق من تغطية كامل رسوم الأيتام الفقراء، لكنها لم تعد قادرة اليوم على تقديم حسومات بسبب النقص في التمويل، ما أدى إلى تراجع عدد الأيتام فيها من 200 إلى 19545. وتجدر الإشارة إلى أن بعض المدارس التابعة للجان الزكاة، بما فيها مدرسة وروضة الإيمان في جنين، لا تلتزم التلاميذ بدروس تحفيظ القرآن. وتدعم بعض اللجان مراكز مستقلة لتحفيظ القرآن، منفصلة كلياً عن النظام التعليمي العادي. وتستقبل هذه المراكز 800 تلميذ في الضفة الغربية<sup>196</sup>. ويعود العدد الكبير من رياض الأطفال أو المؤسسات التي تتضمن رياض أطفال ومدارس إلى أن نظام التعليم الرسمي لا يوفر صفوف حضانة لجميع التلاميذ، بالرغم من أن وزارة التربية فتحت ثمانية صفوف في عدد من المحافظات، وتسعى إلى توسيع هذا الجهد ليشمل محافظات أخرى. ولهذا السبب، ينشط عدد من الجهات المانحة الخاصة، بما فيها لجان الزكاة، في تأمين التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، نظراً لأهمية السنوات الأولى من الطفولة في بث القيم في الأطفال<sup>197</sup>.

ومدارس الزكاة مرخّصة من وزارة التربية، شأنها شأن جميع المدارس غير الحكومية التي تلتزمها الوزارة باعتماد المناهج الدراسية الوطنية أو المناهج الأجنبية والكتب التي توافق عليها الوزارة. ذلك أن الوزارة قلقة بشكل خاص من الكتب التي تتناقض مع القيم الوطنية في تدريس مادتي التاريخ والجغرافيا. ولا تتدخل الوزارة في رسوم المدارس غير الحكومية أو في رواتبها، وذلك لعدم توفر قانون للتعليم يحدد إطاراً واضحاً يمكن تطبيقه في هذا المجال. وعلى غرار وزارة الصحة، لا تتوفر لدى وزارة التربية القدرة على مراقبة جميع المدارس بشكل فعّال، إذ ثمة موظف واحد مسؤول عن مراقبة 230 مدرسة تقريباً<sup>198</sup>.

193 المرجع نفسه.

194 المرجع نفسه.

195 مقابلة مع المدير العام للجنة الزكاة في جنين.

196 Palestinian Zakat Fund, 2012a.

197 مقابلة مع عمر عنبر.

198 المرجع نفسه.



## دال- المشاريع الإنتاجية

تشكل المشاريع الإنتاجية عنصراً هاماً من أنشطة لجان الزكاة، ويمكن تصنيفها في فئتين: تتضمن الفئة الأولى المشاريع التي تديرها لجنة الزكاة والتي توظف فيها أفراداً من المجتمعات المحلية. والهدف الأساسي من هذه الأنشطة هو تأمين تمويل ثابت للجان الزكاة (على شكل مشاريع جمع الأموال المذكورة في القسم 4-باء، مع فارق أن لجان الزكاة هي التي تطلقها وليس صندوق الزكاة) وإتاحة فرص عمل لأفراد المجتمع. وتتضمن الفئة الثانية من المشاريع تلك التي يملكها المستفيدون والتي أنشئت بشكل أساسي لتأمين مصدر دخل للأسر المعوزة. ومنها على سبيل المثال تربية النحل والماشية، والمشاريع الزراعية الصغيرة، والخياطة، والإنتاج الحرفي الصغير<sup>199</sup>. وقد شاركت بعض اللجان في مشاريع من هاتين الفئتين على مدى عدة سنوات، لكنها لم تحقق نجاحاً خاصاً. ففي طولكرم على سبيل المثال، لم تنجح جميع المشاريع الإنتاجية تقريباً، وذلك بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة وانعكاسات الاحتلال الإسرائيلي وممارساته<sup>200</sup>.

ويشكل مصنع الصفا للألبان في نابلس مثلاً على مشروع إنتاجي واسع النطاق. أنشأت لجنة الزكاة في نابلس المصنع في عام 1999 بالاستدانة من البنك الإسلامي للتنمية، لتحقيق الأهداف التالية: تأمين عمل ثابت لأعضاء المجتمع المحلي، والتعويض عن النقص في الحليب في المنطقة (للحد من اعتماد المواطنين على الحليب الإسرائيلي المستورد)، وإيجاد مصدر دخل ثابت للجنة<sup>201</sup>. وقد أصبح مصنع الصفا اليوم شركة ألبان أساسية في المنطقة، تشغل 75 عاملاً وتنتج 11,430 طناً من منتجات الألبان يومياً<sup>202</sup>. وكانت عملية التوظيف تراعي مستوى حاجة الأسرة التي ينتمي إليها المتقدم بطلب عمل، أما اليوم فيعين الموظفون على أساس الجدارة. وعانت الشركة من مشاكل مادية في السنوات الأخيرة. فكانت تؤمن بصعوبة أجور العاملين فيها وتواجه مشاكل في تحقيق أرباح يمكن استخدامها في استثمارات جديدة في مجال مشتقات الحليب، أو إعطاؤها إلى لجنة الزكاة. واضطرت هذه المشاكل المدير العام لصندوق الزكاة للتدخل والإشراف على المشروع، وعُين مدير جديد له خبرة كبيرة في الشؤون المالية وإدارة الأعمال<sup>203</sup>. ولا شك أن المشاريع الكبيرة يمكن أن تحقق فوائد عديدة، إلا أن تجربة مصنع الصفا للألبان تطرح سؤالاً حول مدى مرونة المشاريع الكبيرة بالمقارنة مع المشاريع الصغيرة، وتشكك في قدرتها على الاستمرار<sup>204</sup>.

وبالرغم من النجاح المحدود الذي حققته المشاريع الإنتاجية في الماضي، ظل صندوق الزكاة يشجع على زيادة الاهتمام بالمشاريع الإنتاجية التي تتسق مع نموذج التنمية المستدامة (كما جاء في القسم السابق حول اتجاهات الحماية الاجتماعية). وتدرس بعض اللجان إمكانية إطلاق مشاريع إنتاجية جديدة، ويعمل صندوق الزكاة مع عدد من المصارف لإنشاء صندوق يؤمن للأسر قروضاً متجددة لإنشاء مشاريع مدرة للدخل<sup>205</sup>. وسبب جاذبية هذه المشاريع أنها تؤدي إلى استقرار التمويل، وتساعد الأسر في الخروج من الفقر بدلاً من مجرد إغاثتها. لكن النجاح المحدود الذي حققته في الماضي، يجعل بعض المسؤولين يشككون في الجدوى منها في

199 مقابلة مع جمال قاسم وأحد أعضاء لجنة الزكاة في نابلس.

200 مقابلة مع المدير العام لمستشفى الزكاة في طولكرم.

201 مقابلة مع نضال شندي، المدير العام لمصنع الصفا للألبان.

202 Palestinian Zakat Fund, 2012a.

203 مقابلة مع نضال شندي.

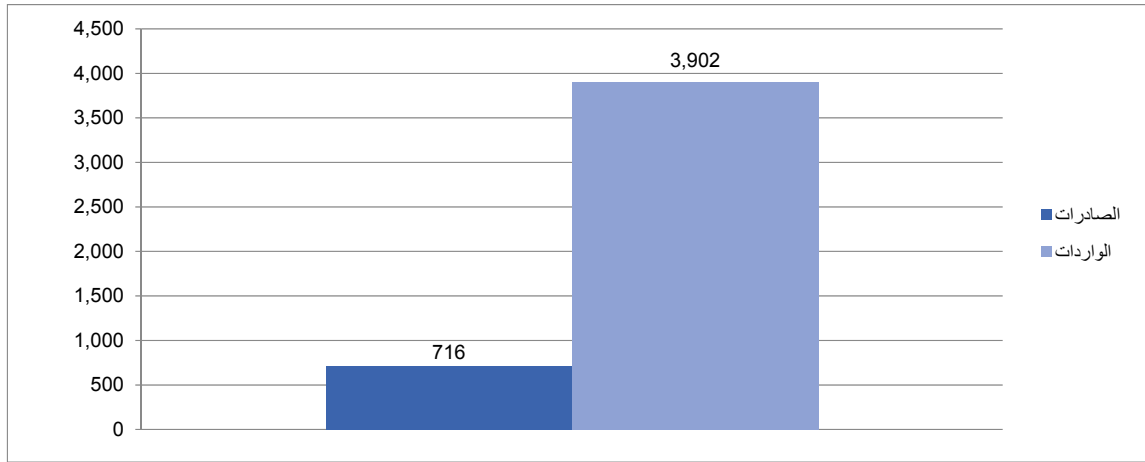
204 مقابلة مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله.

205 مقابلة مع جمال قاسم.

الضفة الغربية، معتبرين أن التنمية المستدامة لا تكون إلا بانتهاء الاحتلال. ويخشى البعض من أن تؤدي عوامل عدة كالوضع الاقتصادي السيئ، وهيمنة الواردات على السوق بسبب الحصار (الشكل 7) 206، وخطر عدم الاستقرار إلى تهديد النجاح الذي يمكن أن تحققه هذه المشاريع. ويرى هؤلاء أن على لجان الزكاة التركيز على أعمال الإغاثة، نظراً إلى الحاجة الكبيرة إلى السلع الأساسية<sup>207</sup>.

ويمكن التغلب على بعض هذه الصعاب، لكن مما لا شك فيه أن على لجان الزكاة والجهات الفاعلة الأخرى، إن واصلت إطلاق مشاريع إنتاجية، أن تعتمد على دراسات مبتكرة للسوق، وأن تطور خطط المشاريع التجارية، وأن تلجأ إلى التدريب لضمان نجاح هذه المشاريع في الظروف الحالية غير المؤاتية.

**الشكل 7- واردات الضفة الغربية وصادراتها، 2011  
(القيمة الإجمالية المسجلة بملايين الدولارات)**



المصدر: تجميع المؤلف بالاستناد إلى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013.

#### هاء- تقييم الأنشطة

ثقافة التقييم غير شائعة في أوساط لجان الزكاة في الضفة الغربية. وتعتبر معظم اللجان أن مراجعة حساباتها سنوياً هي شكل أولي من أشكال التقييم، ولا تجري أي تقييم آخر لأنشطتها<sup>208</sup>. ومن المعروف أن صندوق الزكاة هو الأكثر اعتماداً، من بين وكالات الحماية الاجتماعية، على نهج قائمة على النتائج، وليس لديه سياسات أو مبادئ توجيهية تشجع على تقييم الأنشطة أو تلزم بإجرائها. وإن أجريت عمليات تقييم، فهي ذات طابع غير رسمي أو نظري. فهي تفتح أبوابها أمام الجميع لنقل آرائهم وشواغلهم، وطرح الأسئلة مباشرة على المستفيدين لمعرفة وجهات نظرهم. ومن غير الواضح ما إذا كانت اللجان قد حددت تدابير ملموسة لذلك، كأن

206 لمزيد من المعلومات عن الانعكاسات الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، يمكن الاطلاع على United Nations, 2015; Export.gov, n.d.

207 مقابلة مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله وأمين عتّابي.

208 مقابلة مع نائب مدير عام صندوق الزكاة.

تمدد ساعات العمل أو تعيّن موظفين لتلقي الاتصالات<sup>209</sup>. أما في ما يتعلّق بلجنة زكاة الخليل المركزية، فقد أطلق مديرها العام، عمليات تقييم رسمية. وتسعى اللجنة إلى تأمين المزيد من التمويل والدعم لإجراء عملية تقييم أكثر شمولاً، تحبّذ أن تكون خارجية<sup>210</sup>.

## سادساً- تمويل لجان الزكاة

### ألف- الزكاة

لا تسهم الزكاة، وخاصة الزكاة المحلية، إلا بجز يسير في تمويل لجان الزكاة، بينما تشكل معظم التمويل الأخرى، ولا سيما الصدقة (تكفل الأيتام) والتبرعات العينية، حصة أكبر بكثير. وفي عام 2011، بلغت قيمة التمويل الذي تلقته لجان الزكاة من الزكاة 147,103 دولارات، مقابل 9.7 ملايين دولار من التبرعات لتكفل الأيتام<sup>211</sup>. ويمكن تفسير هذا التفاوت بتدني نسبة الأشخاص الذين يؤتون الزكاة من سكان الضفة الغربية. وتشير التقديرات إلى أن نسبة 3 إلى 5 في المائة فقط من سكان الضفة الغربية المكلفين بالزكاة يؤتون الزكاة إلى هذه اللجان<sup>212</sup>. ويفضل معظم الفلسطينيين تقديم مساهماتهم مباشرة للجيران والأصدقاء وأفراد الأسرة المحتاجين، بدلاً من دفعها للجان الزكاة. ويرون في هذه الطريقة غير الرسمية لإيتاء الزكاة أنسب الطرق وأقربها إلى الهدف<sup>213</sup>. وتوتى نسبة كبيرة من الزكاة، أي حوالي 60-70 في المائة منها، خلال شهر رمضان، لأن الزكاة في هذا الشهر تكتسب مدلولاً دينياً عميقاً<sup>214</sup>.

#### 1- تغييرات في إيتاء الزكاة المحلية

قد يكون في عدم الرضا عن الهيكل الحالي لنظام الزكاة مبرر آخر لانخفاض معدلات إيتاء الزكاة إلى لجان الزكاة. وفي أعقاب إصلاحات عام 2007، التي أدت إلى حل 92 لجنة من لجان الزكاة وتعزيز سلطة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية على اللجان، توقف بعض أفراد المجتمع المحلي، ومنهم الميسورون، عن إيتاء أنصبتهم من الزكاة إلى هذه اللجان. وفي الخليل، عيّن أحد المقيمين الأثرياء اختصاصيين في العمل الاجتماعي لتحديد الأشخاص المحتاجين إلى الزكاة وتوزيعها، بدون المرور عبر اللجان. ووفقاً لمسؤولي لجنة الزكاة في الخليل، يُعزى التمتع عن إيتاء الزكاة إلى اللجان إلى أسباب مختلفة، منها اختيار وزارة الأوقاف والشؤون الدينية لأعضاء لجنة الزكاة، في حين يفضل الأفراد أن يكون هذا الاختيار مسؤولية المجتمع المحلي؛ صعوبة بقاء اللجان على اتصال مباشر مع السكان، نظراً إلى قلة عددها وسيطرة الطابع المركزي على علمها؛ تفضيل بعض الأفراد الطبيعية غير الحكومية للجان الزكاة<sup>215</sup>. وآلت مراجعة أجريت للجان الزكاة الفلسطينية في أعقاب إصلاحات عام 2007 إلى خلاصة مماثلة<sup>216</sup>.

209 مقابلات مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله، وجمال قاسم، ومدير عام لجنة الزكاة في جنين، ومدير عام مستشفى الزكاة في طولكرم.

210 مقابلة مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

211 Palestinian Zakat Fund, 2012a.

212 مقابلة مع جمال قاسم.

213 مقابلة مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله.

214 مقابلة مع جمال قاسم.

215 مقابلة مع مدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية.

216 Schäublin, 2009, pp. 48 and 51.

وقد درج صندوق الزكاة واللجان على إصدار إعلانات ونشرات عن أهمية إيتاء الزكاة وعن أنشطة اللجان بهدف استعادة ثقة الجمهور في هذه اللجان<sup>217</sup>. وعلى أثر انتقادات في وسائل الإعلام المحلية، تناولت علاقة لجنة الزكاة في الخليل بالحكومة وعملية اختيار أعضاء اللجنة، توصلت اللجنة سعيًا حثيثاً إلى عقد لقاءات مع المجتمع المحلي واتخاذ تدابير أخرى لإعطاء الرأي العام فكرة عن اللجنة وطبيعة عملها<sup>218</sup>.

## 2- عملية جمع الزكاة

وترد معظم التبرعات من الخارج على شكل هبات عامة وصدقة، وبعضها زكاةً للأموال. وعندما تتجاوز قيمة الزكاة الواردة إلى لجان الزكاة مبلغاً معيناً، وجب مرورها بالمصرف المركزي الفلسطيني، والحصول على إذن بصرفها من الخزانة، تماماً كأي هبة خارجية. أما الزكاة المحلية، فتجمع بطرق عدة. ومن هذه الطرق قسائم الزكاة التي يصدرها صندوق الزكاة، ولا سيما خلال شهر رمضان. وتصدر هذه القسائم بمبالغ مالية مختلفة، أو بألوان مختلفة حسب الغرض منها، كتكفل الأيتام أو مساعدة الطلاب الفقراء. ويساعد استخدام هذه القسائم في رصد الهبات وتسجيلها<sup>219</sup>. وتُجمع الزكاة أيضاً في صناديق الهبات الصغيرة التي توضع ضمن المجتمعات المحلية، ولا سيما في المحال والمتاجر، حيث يستطيع الناس التبرع بمبالغ صغيرة. ويوقع مالك المكان حيث يوضع صندوق التبرع عقداً مع اللجنة يتعهد بموجبه بالإشراف على الصندوق في كل الأوقات<sup>220</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن إيتاء الزكاة مباشرة في مكاتب لجان الزكاة. وتصدر إيصالات بالمبالغ المقبوضة، ويجري قيد المعلومات عن قيمة الهبة ومقدمها في سجلات اللجنة<sup>221</sup>. ومن أجل تقليل المبالغ النقدية، وتحسين القدرة على تتبع المدفوعات، يوصي صندوق الزكاة، باستخدام التحويلات المصرفية، ولا سيما للهبات الكبيرة.

## باء- الصدقة وتكفل الأيتام

الهبات العينية هي في معظمها هبات محلية، يأتي الجزء الأكبر منها من شركات تتلقى تخفيضات ضريبية لقاء التبرع بالفائض من المخزون<sup>222</sup>. أما الصدقة والهبات المقدمة لتكفل الأيتام، فيأتي معظمها، أي ما يقارب 85 في المائة من الأموال المخصصة لتكفل الأيتام، من مصادر دولية. ومن أهم مصادر الهبات الجمعيات الخيرية الإسلامية في الأردن والإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية، إضافة إلى الجمعيات الإسلامية والجماعات الفلسطينية في فرنسا والمملكة المتحدة والبلدان الأوروبية الأخرى، مثل رابطة الأعمال الخيرية للإمارات العربية المتحدة، والجمعيات الخيرية في فرنسا وإيطاليا، و Interpal في لندن، والجمعية العالمية للشباب المسلم في جدة، ومؤسسة قطر، ولجنة الزكاة والدعوة الإسلامية من أجل الشعب الفلسطيني في الأردن، والجمعية الخيرية الفلسطينية في الكويت<sup>223</sup>.

217 مقابلات مع جمال قاسم، المدير العام للجنة الزكاة في جنين والمدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية.

218 مقابلة مع مدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية.

219 مقابلة مع جمال قاسم.

220 مقابلة مع مدير عام لجنة الزكاة في طولكرم، ومع جمال قاسم.

221 مقابلة مع جمال قاسم.

222 مقابلة مع مدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية.

223 مقابلات مع جمال قاسم ومدير عام لجنة الزكاة في طولكرم؛ Ministry of Social Affairs, 2010a, pp. 15-16.

وفي الوقت الراهن، ليست المنظمات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف من المصادر الرئيسية لتمويل لجان الزكاة. وتبدي بعض لجان الزكاة اهتماماً بجذب هذا النوع من التمويل، لا سيما إزاء تزايد المشاكل المالية في الأعوام الأخيرة. غير أن الموقف لا يخلو من التردد<sup>224</sup>. فلجان الزكاة تحرص على تجنب الاعتماد على المانحين من الغرب، وتتمسك بتطبيق القيم الإسلامية والشروط الدينية في قضايا الزكاة، فتبقى جذورها عميقة في المجتمع الفلسطيني<sup>225</sup>.

### التغيرات في التمويل الدولي

أحداث متتالية أثرت على تمويل لجان الزكاة من مصادر خارجية. فالأنظار الموجهة إلى المنظمات المصنفة إرهابية والعقبات المفروضة عليها من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، أثارت بعض التردد لدى الجهات المانحة الدولية والأفراد من الخارج في التبرع للجان الزكاة. وتصنيف الولايات المتحدة الأمريكية منظمة حماس وغيرها من الجماعات الفلسطينية بالمنظمات الإرهابية، أدى إلى الحد من التمويل الوارد من المنظمات والأفراد في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، الذي كان مصدراً هاماً لتمويل لجان الزكاة<sup>226</sup>. وإزاء هذا الاتجاه، واجهت اللجان في المحافظات ذات الدخل المنخفض والواقعة على طول الجدار العازل في الضفة الغربية، ما وصفته بأزمة التمويل في الأعوام الأخيرة. وحسب تقديرات لجنة الزكاة في طولكرم، لا تتجاوز نسبة التمويل الدولي حالياً 5 في المائة مما كانت عليه قبل عقد من الزمن، ما يزيد من الاعتماد على الهبات المحلية، ولا سيما من سكان طولكرم السابقين والحاليين<sup>227</sup>.

وفي الوقت نفسه، يبذل صندوق الزكاة جهوداً لتحسين الشفافية المالية بزيادة آليات الرقابة والتدقيق على الأموال الواردة، قد تنثني المانحين عن التبرع، تلافياً لما يرون فيه من إجراءات طويلة تستغرق الكثير من الوقت. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن بعض المنظمات المانحة الإسلامية ترفض إخضاع نظام الزكاة لمزيد من المراقبة والمركزية من السلطة الفلسطينية، نتيجة لإصلاحات عام 2007، وقد حوّلوا وجهة تبرّعاتهم إلى منظمات أخرى. وفقدت لجان الزكاة ما يتراوح بين 20 و50 في المائة من التمويل في عام 2007، مقارنة بما كانت تتلقاه في الأعوام السابقة<sup>228</sup>. ولعدم توفر بيانات شاملة عن الموارد المالية لمجموعة من 92 لجنة قبل عام 2007، يبقى من الصعب التحقق من هذه التقديرات.

وفي الأعوام الأخيرة، شهدت بعض لجان ومؤسسات الزكاة تحسّناً في مستويات تمويلها. ويبدو أن زيادة الشفافية والفعالية ساعدت على إقناع الجهات المانحة بأن هذه المؤسسات لا علاقة لها بالإرهاب ولا تخضع لأي مصالح سياسية<sup>229</sup>. ويظهر ذلك في الزيادة الكبيرة في مجموع ما تلقت لجان الزكاة من تمويل بين عامي 2008 و2009 (الشكل 8).

---

224 مقابلة مع أحد أعضاء لجنة الزكاة في نابلس، نابلس.

225 مقابلة مع جمال قاسم ومع رئيس لجنة الزكاة في رام الله.

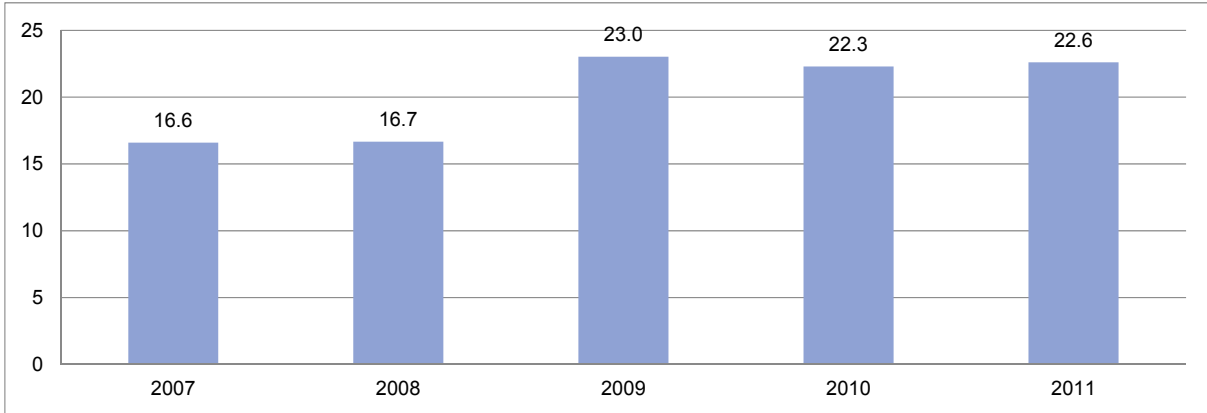
226 مقابلة مع مدير عام لجنة الزكاة في طولكرم، ومع مدير عام لجنة الزكاة في جنين.

227 مقابلة مع مدير عام لجنة الزكاة في طولكرم.

228 Schäublin, 2012, p. 5.

229 مقابلة مع مدير عام مستشفى الرازي وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين، وجمال قاسم.

الشكل 8- التغيرات في التمويل الوارد إلى لجان الزكاة، 2011-2007  
(بملايين الدولارات)



المصدر: بيانات جمعها المؤلف، بالاستناد إلى 2012a، Palestinian Zakat Fund.

### جيم- الأوقاف

تُمنح أملاك الأوقاف (من أراضي ومبانٍ ومبالغ نقدية)، بموجب الأحكام الشرعية الإسلامية، إلى لجان الزكاة التي تحتفظ بها في صناديق للأعمال الخيرية. وتؤول العائدات من هذه الصناديق إلى لجنة الزكاة وتستخدم للغرض الذي حدده الجهة المانحة. وفي الضفة الغربية، يجوز للجان الزكاة تأجير أملاك الأوقاف من أراضي ومبانٍ واستخدام عائدات الإيجار لتمويل أنشطتها. والجدير بالذكر أن وزارة الأوقاف والشؤون الدينية لم تغيّر وضع ملكية الأوقاف عند إصلاح نظام الزكاة، نظراً لخصوصيتها كأملك غير قابلة للتصرف. والتعديل الوحيد في ملكية الأوقاف، هو بتعيين أحد أعضاء اللجان مديراً للأوقاف، وفي هذه الحالة تتحوّل المسؤولية إلى لجنة الزكاة نفسها. وتعتمد بعض اللجان اليوم إلى تأجير أراضي الأوقاف إلى وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.

وتملك لجنة الزكاة في نابلس 53 وقفاً، تليها لجنة طولكرم والخليل ورام الله. وليس في حوزة جميع اللجان أوقاف<sup>230</sup>. ووفقاً للجنة طولكرم، من الصعب جمع الإيجارات لأغراض خيرية لا تتوخى الربح، في ظل الحالة الاقتصادية الصعبة. والكثير من المستأجرين لا يستطيعون تسديد الإيجار، وترى اللجنة إخراجاً في المطالبة. ونتيجة لذلك، لم يتجاوز المبلغ الذي جُمع على مدى خمسة أعوام بدلاً للإيجار 21,000 دولار، بينما يقارب المبلغ المقترض جمعه 85,000 دولار<sup>231</sup>.

### دال- مصادر التمويل الأخرى

تتلقى لجان الزكاة جزءاً كبيراً من تمويلها من رسوم تحصلها في مختلف المؤسسات التابعة لها، لا سيما المستشفيات والمدارس والعيادات الطبية (الشكلان 2 و 3). وتجمع مؤسسات عديدة مبالغ قليلة من المستفيدين، بينما تجمع مؤسسات أخرى الرسوم بانتظام من المستفيدين غير الفقراء. وتستخدم هذه الرسوم لتغطية رواتب العاملين في المؤسسات نفسها، وهي تستهلك نسبة كبيرة من نفقات الزكاة. ويبلغ مجموع رواتب الموظفين،

230 مقابلة مع جمال قاسم.

231 مقابلة مع مدير عام لجنة الزكاة في طولكرم.

ومنهم موظفو لجان ومؤسسات الزكاة، حوالي 30 في المائة من مجموع نفقات لجان الزكاة، وقد قارب 5.7 ملايين دولار في عام 2011 (الشكل 2) 232. ووفقاً للأحكام الشرعية الإسلامية، يجب ألا تتجاوز النفقات المتعلقة بإدارة الزكاة الثمن من مجموع موارد الزكاة 233. ويمكن تفسير ارتفاع نسبة هذا النوع من الإنفاق في الضفة الغربية بكون الرقم يشمل، إلى الموظفين الفعليين في لجان الزكاة، العاملين في المؤسسات التي أنشأتها لجان الزكاة. وعلى الرغم من النقص في الأرقام الدقيقة، من الواضح أن مبلغاً قدره 5.7 ملايين دولار من مجموع ما ينفق على رواتب الموظفين، يذهب إلى العاملين في المدارس والعيادات والمستشفيات، وليس إلى الموظفين في لجان الزكاة نفسها. ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن رواتب الموظفين في مؤسسات الزكاة عموماً تأتي من إيرادات المؤسسات، وليس من الهيئات المقدمة إلى لجان الزكاة 234.

وبالإضافة إلى المدارس والمستشفيات والمستوصفات، أنشأت لجان الزكاة العديد من المشاريع لجمع الأموال اللازمة لتمويل لجان الزكاة. ومن هذه المشاريع الإنتاجية مصنع الصفا لمنتجات الألبان، وغيره من المشاريع الإنتاجية والزراعية الصغيرة. وهذه المشاريع هي مصدر تمويل هام لأنها ليست مرتبطة بهدف محدد، ويمكن استخدامها لتغطية التكاليف الإدارية واستثمارات اللجان. والواقع أن أرباح هذه المشاريع ومساهماتها في لجان الزكاة لا تزال محدودة حتى الآن 235.

## سابعاً- آليات الاستهداف

### ألف- تحديد المحتاجين والثغرات المحتملة

يستند نظام الاستهداف الذي تستخدمه لجان الزكاة حالياً إلى طلبات يقدمها المستفيدون وزيارات يقوم بها الاختصاصيون الاجتماعيون. وتعتمد عملية الاستهداف بالكامل على المعلومات الداخلية، ولا تستخدم اللجان بيانات حول الأسر المعيشية الفقيرة من مصادر خارجية، كوزارة الشؤون الاجتماعية. وفي حالات للأسر الفقيرة وبرامج تكفل الأيتام، يذهب أحد أفراد الأسرة أو ممثل عنها إلى مقر لجنة الزكاة لملء طلب المساعدة.

ويحتمل أن يسبب الاعتماد على الطلبات التي يقدمها المستفيدون نواقص في تغطية برامج وزارة الشؤون الاجتماعية. وهذه النواقص تنشأ إما لأن المحتاجين لا يعلمون بوجود المساعدة التي تقدمها لجان الزكاة، أو لأنهم لا يملكون الموارد اللازمة للذهاب إلى لجنة الزكاة وملء الطلب، أو يشعرون بالحرَج في التماس المساعدة. وي طرح الاحتمالان الأولان مشكلة، في حالة الأفراد الذين يقيمون في المناطق الريفية والنائية 236. وفيما يتعلق بتقديم طلبات المساعدة، يسمح نظام لجان الزكاة بأن يقدم الطلب الشخص المحتاج نفسه أو أن يرسل ممثلاً عنه، في إجراءات أقل تشدداً من إجراءات وزارة الشؤون الاجتماعية، وقد كانت موضوع شكوى بشأن برنامج التحويلات النقدية. فإمكانية إرسال ممثل عن طالب المساعدة إلى لجنة الزكاة تسهل الأمر على المحتاجين، ولا سيما الأشخاص المتقدمين في السن وذوي الإعاقة أو الأمراض المزمنة، والنساء اللواتي لديهن أطفال في المنزل، وتساعد على سد النواقص في التغطية 237.

232 مقابلة مع جمال قاسم. Palestinian Zakat Fund, 2012a.

233 .Kahf, n.d., p. 5

234 مقابلة مع جمال قاسم.

235 مقابلة مع مدير عام لجنة الزكاة في طولكرم، ومع نضال شندي.

236 مقابلة مع أمين صندوق الزكاة الفلسطيني.

237 مجموعة تتألف من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

وتعترف لجان الزكاة باحتمال حدوث نواقص في التغطية، ولكنها تزعم أن صلتها بالمجتمعات المحلية تضمن اطلاع الناس على المساعدة التي تقدمها اللجان، وتسهل عليها التواصل مع أفراد المجتمع المحلي لتحديد الأشخاص المحتاجين. وتوضح لجنة الزكاة في الخليل أن أعضاء الهيئة الإدارية على علاقة جيدة مع رؤساء الأسر الممتدة، أي مع المخاتير، وتعتمد عليهم في الحصول على معلومات عن الأشخاص المحتاجين<sup>238</sup>. ويزعم المسؤولون عن الزكاة أن الأواصر القوية التي تربط شرائح المجتمع الفلسطيني تضمن وصول الجيران إلى الأسر المحتاجة وتسهل وصولها إلى لجنة الزكاة أو إلى أشكال أخرى من المساعدة، ولا سيما في حالة وفاة معيل الأسرة<sup>239</sup>. وفي مجموعة اختبار صغيرة من المستفيدين، لم تكن بعض المشاركات في البداية على علم بالمساعدة التي تقدمها لجان الزكاة، لا سيما من المناطق الريفية وامرأة مسيحية، وقد علمت عنها من الأسرة أو الجيران<sup>240</sup>.

غير أن بعض القلق لوحظ من تركيز العشرات من لجان الزكاة في لجنة واحدة لكل محافظة يكون مقرها في وسط المدينة، إذ يحد من قدرة لجان الزكاة على الاطلاع عن كثب على احتياجات المجتمع المحلي. ويشير أحد الناشطين إلى أن العديد من سكان المناطق الريفية لا يملكون سوى ما ندر من المعلومات حول وجود لجان الزكاة<sup>241</sup>. ويرى رئيس لجنة الزكاة أن الطبيعة المركزية للجان الزكاة تساعد في تذليل العقبات الناتجة من الحرج الذي يشعر به المحتاجون إلى المساعدة المالية. ويؤكد من خلال خبرته أن إبقاء اللجنة على مستوى المدينة يحافظ على السرية والخصوصية، التي يصعب الحفاظ عليها بوجود اللجان الصغيرة على مستوى القرى، وبذلك تذليل أكبر العقبات أمام وصول المساعدة إلى المحتاجين<sup>242</sup>.

وقد دفعت شواغل القرب من سكان المناطق الريفية، وتخفيف عبء الانتقال إلى اللجان المركزية للحصول على المساعدة، لا سيما في ظل القيود المفروضة على التنقل، صندوق الزكاة إلى دعم إنشاء لجان فرعية في بعض المحافظات. وفي الوقت الراهن، تقوم لجان أريحا وطولكرم وبيت لحم وشمال الخليل بإنشاء لجان فرعية لخدمة القرى في المحافظات على نحو أفضل. ويتولى صندوق الزكاة اختيار أعضاء هذه اللجان، وكذلك عدداً قليلاً من العاملين فيها. وسيكون في هذه اللجان مستوى إضافي من الرقابة وتقديم التقارير إلى اللجان المركزية، وصندوق الزكاة، ووزارة الأوقاف والشؤون الدينية. والجدير بالذكر أن جميع التبرعات التي تجمعها اللجان الفرعية من المجتمع المحلي تنفق ضمن هذا المجتمع<sup>243</sup>.

## باء- اختيار المستفيدين

أعدّ صندوق الزكاة استمارات للأسر الفقيرة والأيتام. ففي إطار برنامج مساعدة الأسر الفقيرة، يجب تأمين معلومات عن جميع أفراد الأسرة، تشمل العمر، ومستوى التعليم، والوضع الصحي، والعمل، والدخل؛ وجميع أشكال دخل الأسرة، بما في ذلك أي مساعدة قد تتلقاها من مصدر آخر؛ الظروف المعيشية، بما في ذلك نوعية السكن والمرافق ووسائل الراحة، وما إذا كان البيت بالإيجار أو ملكاً؛ ومعلومات صحية مفصلة عن أفراد

238 مقابلة مع مدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية، وأمين عام صندوق الزكاة الفلسطيني.

239 مقابلة مع جمال قاسم.

240 مجموعة تتألف من 10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله.

241 مقابلة مع مدير منظمة الشبيبة الفلسطينية.

242 مقابلة مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله.

243 مقابلة مع جمال قاسم.



الأسرة المصابين بأمراض مزمنة، وتتولى لجان عديد التحقق منها في سجلات المؤسسات الصحية<sup>244</sup>. ويخضع وضع أسرة المستفيد لتقييم دوري للتحقق من حدوث أي تحسن منذ التقييم الأخير<sup>245</sup>.

ويزود النظام الحالي اللجان بقدر لا بأس به من المرونة لتحديد الأسر المستحقة لمساعدة مالية، ويبدل صندوق الزكاة جهوداً لاعتماد نظام موحد قائم على النقاط. ويتولى الاختصاصي الاجتماعي الذي يزور الأسرة للتحقق من ردودها على الطلب تقديم ملاحظات حول احتياجات الأسرة. ويقدم رئيس اللجنة أو مدير برنامج مساعدة الأسر التعليقات تمهيداً لاتخاذ القرار بشأن تقديم الدعم أو عدم تقديمه للأسرة. والأسرة المستفيدة هي أسرة لا تملك دخلاً منتظماً لعجز معيل الأسرة عن العمل لأسباب طبية<sup>246</sup>. وتتلقى بعض هذه الأسر مساعدة من وزارة الشؤون الاجتماعية، لا تؤثر بالضرورة على قرار لجنة الزكاة بشأن تقديم الدعم، إذا ثبت أن الأسرة تحتاج إليه<sup>247</sup>. ويستفيد مسؤولو لجنة الزكاة من هامش من المرونة في النظر في احتياجات كل أسرة وظروفها، ولا سيما الأسر المحدودة الدخل أو التي تفنقر إلى دخل منتظم، والتي تتحمل أعباء إضافية في حال إصابة أفراد منها بأمراض مزمنة أو في حال كانت تضم عدداً كبيراً من المحتاجين إلى إعالة. وهذه المرونة تسمح لمسؤولي لجنة الزكاة بتوجيه المساعدة إلى المحتاجين حقاً. وبالإضافة إلى تعزيز الحضور على أرض الواقع والتوسع في الأطلاع على أحوال المجتمع، يرى مسؤولو لجان الزكاة أن المرونة تكسبهم ميزة على وزارة الشؤون الاجتماعية، إذ لا تصل إجراءات الاستهداف بوضوح، (ما يدلّ على ضعف الاتصال بين المؤسساتين)<sup>248</sup>.

وتختلف إجراءات تسجيل الأيتام بعض الشيء عن إجراءات رصد الأسر الفقيرة، إذ لا تتطلب الكثير من المعلومات عن احتياجات الأسرة. فالأيتام الفقراء هم جميعاً مخولون الحصول على المساعدة، بينما تحاول لجان الزكاة تحديد الأسر الشديدة الفقر والمعرضة لفقر شديد<sup>249</sup>. ويجب تقديم طلب خاص لكل طفل. وكما ذكر سابقاً، يُقصد بالأيتام في هذا السياق الأطفال بدون أب، بصرف النظر عن وضع الأم. ويتضمن الطلب أسئلة عن وضع الأم الاجتماعي، أي ما إذا كانت في وضع ترمّل، أو طلاق، أو زواج، أو هجر، أو وفاة؛ وعن ظروف السكن، والممتلكات، والاحتياجات المالية الشهرية للأسرة (الإسكان، والمياه، والعلاج الطبي، والمدرسة، والديون، وغيرها). وعلى الأم أو الوصي تقديم وثائق تثبت المعلومات المدرجة في الاستمارة، بما في ذلك شهادة ميلاد وهوية الطفل، فضلاً عن وثيقة وفاة الأب<sup>250</sup>. ويضمن الاختصاصي الاجتماعي جميع هذه المعلومات في توصية بشأن مستوى حاجة اليتيم. ويتضمن الجزء التالي من الطلب معلومات مفصلة عن الأطفال، بما في ذلك عن الصحة، والاحتياجات الخاصة، والأداء في المدرسة، بالإضافة إلى معلومات عن أخلاق الطفل، وطبعه، ومواظبته على الصلاة وحفظ القرآن. وليس من الواضح ما إذا كانت هذه المعلومات تستخدم لتحديد استحقاق الأيتام للمساعدة، ولكنها تبلغ إلى الجهات المانحة في تقارير منتظمة عن الأطفال الذين تتكفلهم<sup>251</sup>.

244 مقابلة مع جمال قاسم ومدير عام لجنة الزكاة في جنين.

245 مقابلة مع جمال قاسم.

246 المرجع نفسه.

247 مقابلات مع رئيس لجنة الزكاة في رام الله، ومدير عام لجنة الزكاة في طولكرم، وأحد أعضاء لجنة الزكاة في نابلس، ومدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية، ومدير عام لجنة الزكاة في جنين.

248 مقابلات مع المدير العام للجنة الزكاة في رام الله، والمدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية، والمدير العام للجنة الزكاة في جنين.

249 مقابلة مع أمين صندوق الزكاة الفلسطيني.

250 المرجع نفسه.

251 مقابلة مع مدير عام لجنة الزكاة في جنين، ومع جمال قاسم.

ويمكن أن تخضع آليات الاستهداف التي تعتمد لها لجان الزكاة لبعض التغيير في المستقبل. فقد وضع صندوق الزكاة نظام النقاط لاختيار الأسر المستفيدة، لكن اللجان، على ما يبدو، لا تستخدمه. ويتصل نظام النقاط ببرنامج محوسب يعمل على اعتماده صندوق الزكاة لتسجيل المعلومات حول جميع المستفيدين والمانحين. ويحسب هذا السجل مجموع النقاط التي يُحدّد على أساسها مستوى الحاجة في كل أسرة. وفي وقت إعداد هذا التقرير، كان صندوق الزكاة يأمل في إطلاق هذا السجل على شبكة الإنترنت. ولكن ريثما يؤمّن التمويل الإضافي، سيكتفي بتشغيل النظام عن بُعد<sup>252</sup>. ولن يتابع صندوق الزكاة قضية التمويل قبل إقرار مشروع قانون الزكاة والبت في وضع الصندوق في المستقبل. ولذلك من المرجح أن يكون إطلاق نظام التسجيل الإلكتروني في المستقبل القريب<sup>253</sup>.

وفي إطار نظام النقاط الجديد، سيجري تخصيص نقاط للأسر التي ترأسها امرأة وتضمّ عدداً كبيراً من الأطفال؛ والأسر التي ليس لمعيها أو للأولاد الأكبر سناً فيها عمل دائم؛ والأسر التي لا تتلقى المساعدة من منظمات أخرى؛ والأسر التي لديها أولاد في الجامعة؛ والأسر التي تضمّ أفراداً يعانون من مشاكل صحية. ومع أن الكثير من هذه المتغيرات يدخل أصلاً في قرارات تخصيص المساعدة، يؤدي إصلاح نظام الاستهداف إلى تغييرات في المعايير. فالنظام يحسب الأسر التي تتلقى أشكالاً أخرى من المساعدة، وهذا ما لا تدرج عليه لجان الزكاة حالياً؛ وعدد المتغيرات البالغ 13 متغيراً، قليل نسبياً، وعدم حساب مستوى الدخل الفعلي (سواء من خلال العمل أو الأصول أو المساعدة)، يُحتمل أن يحرف النتائج. وفي حين أن نظام النقاط يمكن أن يضمن المزيد من التوازن في قرارات التخصيص بين الاختصاصيين الاجتماعيين ومختلف اللجان، قد يؤثر سلباً على عنصر الدقة في تقييم الاحتياجات. ولهذه الأسباب، قد يكون من الضروري مراجعة نظام النقاط بعد فترة تجربة واختبار في مختلف اللجان. وقد يثير هذا النظام في حال اعتماده انتقادات من أعضاء لجان الزكاة، إذ يحد من المرونة المتاحة للاختصاصيين الاجتماعيين في تحديد احتياجات الأسر، وهي ميزة للجان الزكاة غير متوفرة لوزارة الشؤون الاجتماعية.

## ثامناً- التنسيق مع سائر مؤسسات الحماية الاجتماعية

### ألف- أشكال التنسيق الحالية

المجال واسع لتحسين التنسيق بين صندوق ولجان الزكاة وسائر الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية. ففي معظم الحالات، يكاد تبادل المعلومات بين الجهات المعنية على المستويين المحلي والمركزي، يقتصر على الحد الأدنى أو على دواعي الضرورة. وفي الأونة الأخيرة، بدأ صندوق الزكاة يزود وزارة الشؤون الاجتماعية بالمعلومات حول مجموع المستفيدين ومجموع النفقات حسب النشاط لجميع لجان الزكاة (وهذه المعلومات متاحة على الموقع الإلكتروني للصندوق)<sup>254</sup>. ومع أن المعلومات المتبادلة قليلة، سجّل بعض التحسن في تداول معلومات أساسية حول ما تقوم به لجان الزكاة من أنشطة وما تملكه من موارد<sup>255</sup>. وبما أن صندوق الزكاة لا يزال يفتقر إلى الإجراءات الرسمية لتبادل المعلومات، تقع مسؤولية تبادل المعلومات عن المستفيدين وهي عنصر رئيسي للحد من الازدواجية على عاتق لجان الزكاة<sup>256</sup>. وحتى الآن، يقتصر تبادل المعلومات

252 مقابلة مع موظف تقني في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، ومدير تكفل الأيتام في صندوق الزكاة.

253 مقابلة مع جمال قاسم.

254 Palestinian Zakat Fund, 2012c.

255 مقابلات مع داوود الديك، وأيمن صوالحة، وخالد البرغوتي.

256 مقابلة مع جمال قاسم.

والبيانات بشأن المستفيدين بين صندوق الزكاة واللجان، وبين وزارة الشؤون الاجتماعية وغيرها من المؤسسات المعنية، على بعض المكالمات الهاتفية والرسائل الشخصية على نطاق محدود وعلى نحو غير منتظم<sup>257</sup>.

ويمكن أن تكون التطورات الأخيرة خطوات لتحسين تبادل المعلومات والتنسيق. فالعمل جاري على وضع سجل مشترك للمستفيدين والجهات المانحة، يمكن أن يشكل قاعدة بيانات إلكترونية شاملة للمعلومات الواردة من جميع لجان الزكاة (مع أنه لن يمكن الاستفادة بشكل كامل من هذا النظام ما لم يحصل صندوق الزكاة على خادم إلكتروني لتبادل البيانات ودخول القاعدة عن بعد)<sup>258</sup>؛ وكذلك إنشاء لجان التكافل، يرأسها مكتب المحافظ في نابلس والخليل.

أنشئت في نابلس أول لجنة تكافل لبرامج المساعدة الاجتماعية في عام 2011، ويجري العمل في الخليل على إنشاء لجنة مماثلة<sup>259</sup>. وتضم لجنة التكافل في نابلس وزارة الشؤون الاجتماعية، ومكتب المحافظ، ووزارة التجارة، ومنتدى الأعمال التجارية، والبلدية، ولجنة الزكاة في نابلس، وجمعيتين خيريتين والهلال الأحمر. وكان الهدف الأساسي لهذه اللجنة إرساء أسس التنسيق بين المنظمات المختلفة المعنية بتوفير الغذاء وغيره من الدعم العيني في الأعياد الدينية الرئيسية (لا سيما في شهر رمضان وعيد الأضحى). وأسهمت الخبرة التي اكتسبتها اللجنة في زيادة الوعي بحالات الازدواجية بين مختلف المنظمات، وأفسحت المجال لتحسين تبادل المعلومات والتنسيق على مدى العام. وبقيادة مكتب المحافظ، بدأ أعضاء لجنة التكافل في نابلس تبادل المعلومات بشأن الأنشطة وباشروا تعاوناً أدى إلى إطلاق بعض المشاريع الخاصة باللجنة. وتدير اللجنة مشروع تكية، وهو عبارة عن مجموعة من الأشخاص يتناوبون على طهو الطعام وتقديمه للأسر المحتاجة<sup>260</sup>.

وشجعت لجنة التكافل في نابلس على تحسين الدعم من أجل تبادل المعلومات والتنسيق، غير أن موضوع قيادة المبادرات لم يُحسم بعد<sup>261</sup>. وإذا ترافقت جهود التنسيق التي يضطلع بها فريق الحماية الاجتماعية مع نهج منسق على المستوى المركزي، يمكن تحويل لجان التنسيق المحلية إلى أداة فعالة للحد من الازدواجية، وتحسين التغطية وتعزيز فعالية برامج المساعدة الاجتماعية المختلفة، بما في ذلك لجان الزكاة.

ولم يسهم الطابع المركزي لنظام الزكاة في تحسين التنسيق فيما بين لجان الزكاة، لأنه لم ينشئ بعد آليات رسمية منتظمة لتبادل المعلومات والخبرات بين المؤسسات. ويمكن لإنشاء صندوق الزكاة أن يسهم في تكثيف عمليات تبادل الخبرات المتخصصة بانتظام، وتحسين التعاون بين لجان تشابهه، من حيث ما تقوم به من أنشطة وما تواجهه من تحديات. ويسمح هذا التبادل للجان الكبيرة بتزويد الأصغر منها بالمشورة والتوجيه. ويمكن أن يكون في تجربة مستشفى الرازي ومصنع الصفا لمنتجات الألبان قنوة للجان التي تسعى إلى القيام بأنشطة مماثلة.

## باء- العوامل التي تؤثر على التنسيق

ويعزى نمط الانعزال الذي يطبع عمل مؤسسات الزكاة إلى عوامل شتى. فبالإضافة إلى العوامل التي تعرقل التنسيق بين مختلف الجهات العاملة في الحماية الاجتماعية، يبدو أن التفرد في طبيعة لجان الزكاة تسهم في عزلها عن سائر الجهات المعنية بالحماية الاجتماعية. ولجان الزكاة تختلف عن المنظمات غير الحكومية،

257 مقابلات مع جمال قاسم، والمدير العام للجنة الزكاة في طولكرم، ورئيس لجنة الزكاة في رام الله، والمدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية، وأحد أعضاء لجنة الزكاة في نابلس.

258 مقابلة مع موظف تقني في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية ومدير مشروع تكفل اليتيم في صندوق الزكاة.

259 مقابلة مع مدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية.

260 مقابلة مع هيثم دويكات، المدير المالي للتكية وممثل مكتب المحافظ.

261 مقابلة مع جمال قاسم.

ولا سيما المنظمات ذات التوجه العلماني. وقد توثق ارتباطها بالحكومة منذ عام 2007، وتعمق الفصل بينها وبين المنظمات غير الحكومية<sup>262</sup>. لكن نظام الزكاة ليس نظاماً حكومياً من الناحية التقنية، ولا سيما لجان الزكاة. وما يقدمه هذا النظام من مساعدة ليس جزءاً من شبكة المؤسسات الحكومية والوزارات المعنية بالحماية الاجتماعية. وتفتقر جهات حكومية، ما يراه بعض أعضاء لجان الزكاة، أن تبقى هذه اللجان، بحكم خصوصيتها ورسالتها الدينية، مستقلة عن الإطار الحكومي الرئيسي العلماني الطابع للحماية الاجتماعية<sup>263</sup>.

والإتجاه إلى فصل لجان الزكاة عن الجهات الحكومية وغير الحكومية يستند إلى تصوّر خاطئ بأن لجان الزكاة تقدم المساعدة إلى المسلمين المتديّنين فقط على شكل هبات صغيرة، يشترط للحصول عليها حفظ الآيات القرآنية وغيرها من الممارسات التي قد لا تتسجم مع الأهداف الإنمائية الوطنية والدولية والمنهجية الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة في الحماية الاجتماعية مثل الأونروا والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية<sup>264</sup>.

ومع ذلك، يقرّ المسؤولون في وزارة الشؤون الاجتماعية بأهمية لجان الزكاة على المستوى المركزي في إطار الحماية الاجتماعية ويرون إمكانيات كبيرة للتنسيق مع صندوق ولجان الزكاة. وقد أبدى المسؤولون رغبة في الاتفاق على تعريف مشترك للفقر وفي ترشيد توزيع الموارد على المستفيدين من المساعدات<sup>265</sup>. ولكن لتحسين التنسيق لا بد من الأخذ ببعض الاعتبارات. أولاً، لا بد من التوعية بضرورة تبادل المعلومات بين جميع الجهات الفاعلة من أجل الحد من الازدواجية. ثانياً، بما أنّ المساعدة التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية ولجان الزكاة صغيرة نسبياً، يرى فيها معظم المسؤولين في نظام الزكاة كما في الوزارة إمكانية للتكامل عوضاً عن الازدواجية<sup>266</sup>. والمسؤولون على المستويين المركزي والمحلي في الوزارة لا يرون بين عمل الوزارة ولجان الزكاة من الازدواجية قدر ما يبدو مع الأونروا. ويعزى ذلك إما إلى صغر المساعدة التي تقدمها لجان الزكاة، أو سياسات الأونروا<sup>267</sup>.

ويمثل صندوق الزكاة وكذلك لجان الزكاة موظفون في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية في فريق الحماية الاجتماعية. وأي تنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية وسائر الجهات الفاعلة في الفريق يمر عبر وزارة الأوقاف والشؤون الدينية<sup>268</sup>. ولا يزال التنسيق بين وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الأوقاف والشؤون الدينية ضعيفاً، فالتعاون القائم حالياً يقتصر على المستوى الاستراتيجي، ولا يشمل تبادل البيانات<sup>269</sup>. وفي حين أن التداخل كبير في الأهداف والأنشطة بين لجان الزكاة ووزارة الشؤون الاجتماعية، يختلف الوضع بين وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الأوقاف والشؤون الدينية. فالرعاية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية ليست جزءاً أساسياً من مهمة وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وقد يسهم ذلك في زيادة صعوبات التنسيق بين الوزارتين.

---

262 مقابلة مع مدير منظمة الشبيبة الفلسطينية.

263 مقابلات مع أيمن فواضله، ورئيس لجنة الزكاة في رام الله، وسمير عبدالله.

264 مقابلة مع أيمن فواضله وسمير عبد الله.

265 مقابلات مع داوود الديك، وأيمن صوالحه، وخالد البرغوتي.

266 مقابلات مع المدير العام للجنة زكاة الخليل المركزية، ومدير عام لجنة الزكاة في طولكرم، ومدير عام لجنة الزكاة في جنين، وأميين عنابي.

267 مقابلات مع داوود الديك، وأيمن صوالحه، وخالد البرغوتي، وأيمن فواضله.

268 المرجع نفسه.

269 مقابلة مع أيمن فواضله.

وفي الأعوام الأخيرة، نجحت الوزارة في تحسين بعض أوجه التنسيق مع لجان الزكاة. لكن الوصول بالتنسيق إلى المستوى الرسمي المؤسسي الذي تتوخاه الوزارة لا يزال يتطلب جهوداً كبيرة. ولا يكفي لذلك تحسين الآليات الرسمية لتبادل المعلومات وتوسيع مجالات التعاون، بل الأهم من ذلك تركيز دور اللجان في الإطار الأوسع للحماية الاجتماعية وتوضيحه.

## تاسعاً- خلاصة

اضطلعت لجان الزكاة في الضفة الغربية، على غرار العديد من المنظمات الشعبية الأخرى، بدور بالغ الأهمية في تقديم المساعدات والخدمات الاجتماعية. وتتجلى أهمية هذا الدور، خصوصاً، في مساعدة المقيمين في الضفة الغربية على تحمل واقع الاحتلال الإسرائيلي وتبعاته. واكتسبت لجان الزكاة، بحكم هذه المكانة، إضافة إلى طبيعتها المتجذرة في القاعدة الشعبية، احتراماً وسمعة فريدة، كمؤسسات اجتماعية ودينية. وبدأ دور الزكاة يتغير بعد أن تعزز دور السلطة الفلسطينية في الحماية الاجتماعية، وازدادت المساعدة من منظمات غير حكومية ومنظمات دولية. ومع وضع إطار أكثر تعقيداً للحماية الاجتماعية، حلت لجان الزكاة في مرتبة ثانوية. ولم تكن لجان الزكاة في منأى عن الأحداث الاجتماعية والسياسية في الأرض الفلسطينية المحتلة وعلى الساحة الدولية. وقد أسهمت الانقسامات الداخلية الفلسطينية والضغوط الدولية المتزايدة على مراقبة المؤسسات الخيرية الإسلامية في القرار الذي اتخذته السلطة الفلسطينية بشأن مراجعة نظام الزكاة في عام 2007. وأدت هذه المراجعة إلى تغيير كبير في هيكل إدارة اللجان، ودرجة استقلاليتها، وطبيعة تفاعلها مع المجتمعات المحلية. وبقيت أنواع الأنشطة التي تنفذها اللجان على حالها، ولو تغيرت الميزانيات وأعداد المستفيدين.

وعلى الرغم من التقدم في مجالات عديدة، لا تزال عملية الإصلاح التي انطلقت في عام 2007 بعيدة عن الإنجاز. ولم تقر السلطة الفلسطينية بعد مشروع قانون الزكاة الذي يفترض أن يعزز الوضع القانوني لصندوق الزكاة. ولا يزال صندوق الزكاة، وكذلك اللجان، يجري مفاوضات حول سبل التعامل مع بعض نتائج الإصلاحات، بما في ذلك قرارات إنشاء لجان فرعية يفترض أن تعمل بفعالية أكبر مع المجتمعات المحلية. وتحاول اللجان المحلية والدولية العمل على إعادة بناء الثقة في اللجان تعويضاً عن خسارة جزء كبير من التمويل على أثر المخاوف من تمويل الإرهاب والهيكل الجديدة للجان الزكاة، وهما قضيتان تتطلبان استراتيجيات مختلفة. وقد يكون من الضروري إجراء إصلاحات إضافية على السياسة العامة، بما في ذلك زيادة المشاركة المحلية في اختيار أعضاء اللجان، وتعزيز ثقة جمهور المستفيدين في اللجان في بعض المحافظات. وريثما يجري اعتماد مشروع القانون، تبقى أمام صندوق الزكاة فرصة لتقييم فعالية الهيكل الإداري القائم منذ عام 2007 واقتراح التعديلات الممكنة بعد تثبيت الوضع القانوني للصندوق.

وقد تساعد هذه التغييرات في زيادة المنافع المحتملة لنظام الزكاة الذي يتجه إلى المزيد من المركزية عقب إصلاحات عام 2007. وفي حين استفادت اللجان من نهج نظامي في الرقابة والشفافية المالية نتيجة للإصلاح، باستعادة صندوق الزكاة بذل المزيد من الجهود لتشجيع التعاون بين هذه اللجان. وهذا التعاون هو ميزة هامة يمكن تحقيقها من النظام المركزي. ومعظم الأنشطة التي تنفذها معظم اللجان متشابهة، ولكنها تختلف من حيث النطاق وطريقة التنفيذ. لذلك يمكن تحقيق فوائد كبيرة من تبادل الخبرات والممارسات الجيدة والدروس المكتسبة. ولتحقيق الفوائد الكاملة المحتملة من إصلاحات عام 2007، يمكن أن تشكل لجان الزكاة متسعاً لتبادل التجارب والخبرات، والاستغلال إمكانات التعاون على المستوى الرسمي وغير الرسمي. فتعزيز التعاون ضمن نظام الزكاة يمكن أن يكون أساساً قوياً للتنسيق مع جهات فاعلة أخرى من خارج هذا النظام في مجال الحماية الاجتماعية.

وتتمتع لجان الزكاة ببعض المزايا النسبية على سائر المؤسسات غير الحكومية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك تاريخ طويل من العمل، وشرعية دينية، ووضع رسمي فريد، ولو غير حكومي بالكامل، والاستقلالية عن المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف، والانتشار الواسع في جميع أنحاء الأرض الفلسطينية المحتلة، والقدرة على استيعاب احتياجات المجتمع المحلي وتلبيتها. وتسهم جميع هذه العوامل في أهمية لجان الزكاة في الإطار الأوسع للسياسات الاجتماعية، ولا سيما من أجل تقديم المساعدة على الصعيد المحلي، ومن المتوقع أن تزداد مع إنشاء لجان فرعية. وهذا لا يعني أن لجان الزكاة لا يمكن أو لا ينبغي أن تشارك في تأمين الخدمات الاجتماعية على نطاق أوسع، لأن نجاح مستشفى الرازي يظهر غير ذلك.

ومن الضروري إجراء بحوث مقارنة إضافية لاستخلاص استنتاجات موثوقة عن سبب نجاح بعض أنشطة لجان الزكاة، مثل مستشفى الرازي، بينما واجهت مشاريع أخرى على نطاق واسع، مثل مستشفى طولكرم ومصنع صفا للآلبان، صعوبات. وفي ما يلي بعض المبررات المحتملة لذلك. أسس مستشفى الرازي آلية تمويل مستدامة تعتمد على رسوم متدرجة ومصادر تمويل دولية سمحت له بتجاوز بعض آثار حالة عدم الاستقرار داخل الأرض الفلسطينية المحتلة<sup>270</sup>. وفي المقابل، تخضع الرسوم في مستشفى طولكرم لتخفيضات كبيرة (تتراوح بين 60 إلى 100 في المائة حسب وضع السكان)، وقد واجه المستشفى تخفيضاً حاداً في التمويل الدولي. وهذان العاملان معاً يهددان قدرته على إدارة التكاليف التشغيلية الأساسية. واستناداً إلى هذه النتائج، ينبغي أن تكون الخطوة الأولى للجان الزكاة في دراسة وضع المشاريع الكبيرة لتقديم الخدمات من أجل تحليل قدرة السكان المحليين على الدفع وإمكانات التمويل الخارجي في الأجل الطويل. ويبدو أن مستشفى الرازي يخضع لمجلس إدارة مستقل عن لجنة الزكاة، يضم مجموعة واسعة من المهنيين المؤهلين. أما مستشفى طولكرم، فكان يخضع لإدارة لجنة الزكاة حتى عام 2012، عندما عمدت وزارة الأوقاف والشؤون الدينية إلى إنشاء هيئة مستقلة لإدارة المستشفى تضم طاقماً طبياً واختصاصيين في الإدارة<sup>271</sup>. ولاحظ صندوق الزكاة المركزي نقصاً في القدرات المهنية، ولا سيما في المجالين المالي والإداري، يحد من فرص نجاح مصنع الصفاء للآلبان، وسعى إلى سد هذا النقص<sup>272</sup>. وفي هذه التجارب ما يدل على ضرورة أن تدرس لجان الزكاة وضع المشاريع الكبيرة تحت إدارة مستقلة وضمان ما يكفي من القدرات المهنية والمتنوعة منذ بدء المشروع. ومع أهمية آليات التمويل والهياكل الإدارية القوية والقدرات المهنية لنجاح مشاريع الزكاة الكبيرة، تبقى الظروف والقيود غير المتوقعة، في الضفة الغربية، عاملاً بالغ التأثير في نجاح المشاريع أو إخفاقها. ففي طولكرم، مثلاً، أدت القيود الإسرائيلية على حركة البناء للفلسطينيين إلى تأخير إنجاز المستشفى قرابة عقد من الزمن<sup>273</sup>. وأثناء الانتفاضة الثانية، قامت مستشفى الرازي بدور هام على الصعيد الإنساني، أدى إلى زيادة الدعم المالي له<sup>274</sup>. ويتعذر على أي لجنة من لجان الزكاة استباق هذه العوامل الخارجية أو تجنبها.

وتركز جميع لجان الزكاة على تأمين المساعدة المالية والعينية، ويغلب على أنشطتها تكفل الأيتام. وتسمية الطفل بدون أب يتيماً يضمن الدعم للأسر التي تعيلها نساء، وهي أكثر الفئات الديمغرافية عرضة للمخاطر في الضفة الغربية، مع أن عدم الاهتمام بالأم قد يطرح مشكلة من منظور الحقوق. وتركيز الاهتمام على الأيتام يطرح احتمال حجب الرعاية عن الأسر المحتاجة التي يعيلها رجل. ويسهم تقديم المساعدة للأسر الفقيرة في تخفيف هذا الاحتمال، حتى ولو كانت هذه المساعدة دون مستوى العناية المخصصة لتكفل الأيتام. وقد يكون من

270 مقابلة مع مدير عام مستشفى الرازي، وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين.

271 مقابلة مع مدير عام مستشفى الزكاة في طولكرم.

272 مقابلة مع جمال قاسم.

273 مقابلة مع مدير عام مستشفى الزكاة في طولكرم.

274 مقابلة مع مدير عام مستشفى الرازي، وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين.

المجدي تقييم فعالية أساليب الاستهداف الحالية في منطقة معينة في الضفة الغربية، بهدف تحديد مدى نجاح لجان الزكاة في الوصول إلى المستفيدين المستحقين الذين هم في أشد الحاجة. وينظر صندوق الزكاة في التحول إلى آلية استهداف مختلفة، وهذا يمكن أن يثري المناقشات الجارية بالأدلة التجريبية. ولجان الزكاة التي سعت إلى تحقيق التوازن بين برامج المساعدة ومشاريع التعليم والصحة قدّمت مساهمة قيمة في تأمين الخدمات الاجتماعية، ولا سيما الخدمات الصحية. وفي نجاح مستشفى الرازي دليل على الدور النشط والهام الذي تضطلع به لجان الزكاة في تأمين الخدمات الاجتماعية في الضفة الغربية.

أما المشاريع الإنتاجية التي هي المشاريع الأصغر حجماً والأقل نجاحاً في نشاط لجان الزكاة، فيُتوقع أن تكون محوراً للمزيد من الاهتمام في الأعوام المقبلة. ولتحسين فعالية هذه المشاريع، سيكون من المجدي أن يعمل صندوق الزكاة مع اللجان على إنشاء وحدات مشتركة قوية لتوليد الدخل تدعم وضع خطط للتدريب والتسويق تمكن المشاريع من التغلب على بعض العوائق الناجمة عن الاحتلال والبيئة الاقتصادية الراهنة في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويتطلب ذلك تنسيقاً مع الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية ذات الخبرة في المشاريع المدرة للدخل، وكذلك مع القطاع الخاص.

ولتعظيم منافع الأنشطة، ولا سيما في ظل قلة الموارد، من المجدي أن يعمل صندوق الزكاة على إرساء آلية للتقييم، الغاية منها تزويد اللجان بأدلة واضحة على فعالية أنشطتها المختلفة، والمجالات القابلة للتحسين في عملها، وسبل الاستخدام الأمثل لمواردها. ومع أن هذا النوع من التقييم يستغرق الكثير من الوقت ويستهلك الكثير من الموارد المحدودة، يبقى أكثر السبل فعالية في تحسين وجهة استخدام الموارد نحو تحقيق الأهداف وتلبية احتياجات السكان. وصندوق الزكاة هو أكثر الجهات المؤهلة لهذا التقييم، نظراً لما يقوم به من دور في الرقابة والإشراف.

ويتوقف نجاح لجان الزكاة على التنسيق مع سائر الجهات الفاعلة في الحماية الاجتماعية. ولجان الزكاة في الضفة الغربية تعمل في ظروف معقدة، وفي ظل تجزؤ نظم الحماية الاجتماعية في أكثر الأحيان. وشهدت الأعوام الأخيرة خطوات هامة نحو تحسين التنسيق بين الجهات الفاعلة في الحماية الاجتماعية، ولا سيما من خلال الإصلاحات في وزارة الشؤون الاجتماعية. غير أن الحواجز المؤسسية والتنظيمية لا تزال كبيرة، لا بدّ من تذليلها وصولاً بالتنسيق إلى المستوى الرسمي والمؤسسي المطلوب، ولا سيما في تنفيذ البرامج، وذلك للحد من النقص والازدواجية في تقديم المساعدة. وتواجه جميع الجهات الفاعلة في الحماية الاجتماعية صعوبات في تحسين التنسيق، ولكن لجان الزكاة هي أكثر الجهات تأثراً بهذه الصعوبات. ووجود لجان الزكاة، بطبيعتها الفريدة بين المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية، قد يعرضها لتهميش في القطاعين، في الشبكات الرسمية وغير الرسمية، قد يزيد منها وضعها الديني الخاص، والمفهوم الخاطئ لطبيعة عملها. غير أن بعض المسؤولين يعتقدون حالياً أن عزل لجان الزكاة عن المؤسسات العلمانية الحكومية يساعد في الحفاظ على روح الرسالة الدينية. والوضع القانوني الغامض لصندوق ولجان الزكاة في انتظار اعتماد مشروع قانون الزكاة، يحّد من القدرة على بناء علاقات تعاون رسمية، لا سيما وأن صندوق الزكاة حالياً ضمن وزارة الأوقاف والشؤون الدينية.

ومن المتوقع أن يساعد إقرار مشروع قانون الزكاة في التغلب على هذه العقبة، وفي تحقيق تحسن في تبادل المعلومات والتعاون والتنسيق على الصعيدين المحلي والمركزي. غير أن النهوض بالتنسيق إلى المستوى الرسمي، يتطلب تبادلاً للمعلومات وتوضيحاً للدور الذي تؤديه لجان الزكاة في إطار الحماية الاجتماعية. ولتحقيق هذه الأهداف، يمكن اتخاذ بعض الخطوات في تحسين التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة في الحماية الاجتماعية. ويدل المفهوم الخاطئ لطبيعة أنشطة لجان الزكاة ودورها الحقيقي في مجال الحماية الاجتماعية على أن جهوداً يجب أن تُبذل لنشر الوعي حول هذه اللجان بين الجهات الحكومية وغير الحكومية المعنية، من خلال تنظيم

أنشطة كحلقات عمل عن دور لجان الزكاة في الرعاية الاجتماعية. وبتشجيع التفاعل المباشر بين مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في الحماية الاجتماعية، يمكن توطيد أسس التنسيق وتبادل المعلومات.

تحسين تبادل المعلومات بين لجان الزكاة ووزارة الشؤون الاجتماعية، والجهات الفاعلة غير الحكومية الأخرى، ضروري لتجنب الازدواجية في العمل وتيسير التنسيق. وتظهر التحسينات التي حققتها وزارة الشؤون الاجتماعية في الأعوام الأخيرة في علاقاتها مع وزارات أخرى، وفي التنسيق الفعال مع برنامج الأغذية العالمي، أن تكثيف التنسيق ممكن مع مختلف الجهات الفاعلة. والإنجازات الأخيرة، مثل قاعدة البيانات الموحدة للمستفيدين لوزارة الشؤون الاجتماعية، والجهود التي يبذلها صندوق الزكاة في إعداد قاعدة بيانات مماثلة، تهيئ أساساً قوياً لتبادل المعلومات في إطار رسمي ومنتظم. ومن الضروري إقناع جميع الجهات الفاعلة بأهمية تبادل المعلومات حول الأنشطة والمستفيدين منها لضمان التزامها بهذا المشروع. ويمكن تحقيق ذلك بطرق شتى، مثل تحليل عدد المستفيدين الذين يتلقون المساعدة من كل من لجان الزكاة ومن برنامج التحويلات النقدية، أو من نشاط مشترك لمرة واحدة بين وزارة الشؤون الاجتماعية ولجان الزكاة، أو المنظمات غير الحكومية ولجان الزكاة المختلفة.

ويستحسن أن يجري التنسيق بين لجان الزكاة والجهات الحكومية وغير الحكومية الأخرى بطريقة رسمية على المستويين المركزي والمحلي. وتؤمن لجان التكفل في نابلس والخليل إطاراً قيماً على هذا الصعيد. ويمكن للدعم المركزي لإنشاء مثل هذه اللجان في المجالات الأخرى، من خلال إتاحة الحصول على بعض الموارد أو الدعم من وزارة الشؤون الاجتماعية، أن يساعد في تمييز هذه الإنجازات.

وتحسين التنسيق بين لجان الزكاة وغيرها من الجهات الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية يتوقف على تعزيز التنسيق بين وزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية. والخطوة التي لا بدّ منها للتقدم نحو تحقيق هذا الهدف هي معالجة أي مشاكل قد تضعف فعالية فريق الحماية الاجتماعية ووضع إطار لتنفيذ خطة الحماية الاجتماعية.

وفي هذا التقرير محاولة لتزويد مسؤولي الزكاة وسائر الجهات الفاعلة في السياسة الاجتماعية بمعلومات عن دور لجان الزكاة في مجال الحماية الاجتماعية، ومدى قدرتها على المساهمة في تخفيف حدة الفقر. وهذا التقرير، إذ يقدم لمحة عامة عن هيكل لجان الزكاة، وأنشطتها وأساليب الاستهداف التي تعتمد عليها في الإطار الأوسع للسياسة الاجتماعية، يبيّن ما تتمتع به هذه اللجان من مزايا، وما تحقّقه من إنجازات، وما تواجهه من تحديات. وبتكوين فكرة عامة عن الإنجازات والتحديات، يستطيع المسؤولون العمل على تحسين فعالية نظام الزكاة وتوسيع فرص التنسيق بين هذا النظام وسائر جهود الحماية الاجتماعية في الضفة الغربية.



المرفق

## قائمة المقابلات

الأشخاص	التاريخ والمكان
10 مستفيدين من لجنة الزكاة في رام الله (مجموعة التركيز)	رام الله، 29 أيار/مايو 2013
سمير عبد الله، مدير معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني-ماس	رام الله، 27 أيار/مايو 2013
داوود الديك، نائب مساعد الوزير في وزارة الشؤون الاجتماعية	رام الله، 3 حزيران/يونيو 2013
عمر عنبر، المدير العام للتعليم العام في وزارة التربية	رام الله، 2 حزيران/يونيو 2013
خالد برغوتي، نائب المدير العام لمكافحة الفقر في وزارة الشؤون الاجتماعية	رام الله، 3 حزيران/يونيو 2013
طبيب أسنان وطبيب صحة في مستوصف الزكاة في الخليل	الخليل، 1 حزيران/يونيو 2013
نائب المدير العام لصندوق الزكاة	رام الله، 28 أيار/مايو 2013
مدير منظمة الشبيبة الفلسطينية	1 حزيران/يونيو 2013
هيثم دويكات، المدير المالي للتكية وممثل مكتب المحافظ.	نابلس، 22 حزيران/يونيو 2013
أمين عنابي، مدير مديرية رام الله في وزارة الشؤون الاجتماعية	رام الله، 2 حزيران/يونيو 2013
أيمن فواضله، المديرية العامة للتخطيط للقطاع الاجتماعي، الحماية الاجتماعية، وزارة التخطيط	رام الله، 28 أيار/مايو 2013
مدير عام مستشفى الرازي وأحد أعضاء لجنة الزكاة في جنين	جنين، 23 حزيران/يونيو 2013
مدير عام لجنة زكاة الخليل المركزية	الخليل، 1 حزيران/يونيو 2013
مدير عام لجنة الزكاة في جنين	جنين، 23 حزيران/يونيو 2013
مدير عام لجنة الزكاة في طولكرم	طولكرم، 23 حزيران/يونيو 2013
مدير عام مستشفى الزكاة في طولكرم	طولكرم، 23 حزيران/يونيو 2013
نغم خياط، مدير أكاديمية القرآن وعضو في لجنة الزكاة في نابلس	نابلس، 22 أيار/مايو 2013
عضو في لجنة الزكاة في نابلس	نابلس، 22 أيار/مايو 2013
عضو في لجنة زكاة شمال الخليل	رام الله، 28 أيار/مايو 2013
رئيس لجنة الزكاة في رام الله	رام الله، 21 أيار/مايو 2013
جمال قاسم، المدير العام لصندوق الزكاة الفلسطينية	رام الله، 21 أيار/مايو و28 أيار/مايو 2013
دعاء قريع، المدير التنفيذي لشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية	رام الله، 1 حزيران/يونيو 2013
أسعد رملوي، نائب مساعد وزير الصحة	رام الله، 2 حزيران/يونيو 2013
أيمن صوالحة، نائب مساعد الوزير للتنمية الاجتماعية في وزارة الشؤون الاجتماعية	رام الله، 3 حزيران/يونيو 2013
نضال شندي، المدير العام لمصنع الصفا للألبان	نابلس، 22 حزيران/يونيو 2013
موظف تقني في وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، ومدير تكفل الأيتام في صندوق الزكاة	رام الله، 28 حزيران/يونيو 2013
زيد كرابليه، المدير التنفيذي لصندوق التشغيل	رام الله، 3 حزيران/يونيو 2013

## المراجع

- Abu Saif, Atef (2012). *Reforming or Instrumentalizing Zakat? A Study of Palestinian Media Coverage*. Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP) Report: Religion and Politics: Initiatives and Applications. Geneva: CCDP Graduate Institute. Available from [http://repository.graduateinstitute.ch/record/12892/files/Media%20Study\\_%20Zakat%20Committees%2005062012.pdf](http://repository.graduateinstitute.ch/record/12892/files/Media%20Study_%20Zakat%20Committees%2005062012.pdf).
- Ahmed, Habib (2004). *Role of Zakah and Awqaf in Poverty Alleviation*. Occasional Paper No. 8. Islamic Development Bank Group and Islamic Research and Training Institute. Available from [http://www.ieaioi.ir/~ieaioi/files/site1/pages/ketab/english\\_book/201.pdf](http://www.ieaioi.ir/~ieaioi/files/site1/pages/ketab/english_book/201.pdf).
- Amawi, Arf Hassan (2010). *The Role of Zakat in Economic Development*. Nablus, Palestine: An-Najah National University, School of Graduate Studies (in Arabic). Available from [https://scholar.najah.edu/sites/default/files/all-thesis/role\\_of\\_zakat\\_in\\_economic\\_development](https://scholar.najah.edu/sites/default/files/all-thesis/role_of_zakat_in_economic_development).
- American Civil Liberties Union (ACLU) (2009). *Blocking Faith, Freezing Charity: Chilling Muslim Charitable Giving in the "War on Terrorism Financing"*. New York: ACLU. Available from <https://www.aclu.org/files/pdfs/humanrights/blockingfaith.pdf>.
- ASAB Auditing Bureau (2012). Central Zakat Committee, Jenin, Final Financial Statements and Auditors Report, 2011-2012. Jenin, Palestine: Abdelghani Shamali and Co. Auditing Bureau.
- Baron, Barnett F. (2004). Deterring Donors: Anti-Terrorist Financing Rules and American Philanthropy. *The International Journal for Not-for-Profit Law*, vol.6, No.2. Available from [http://www.icnl.org/research/journal/vol6iss2/special\\_5.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol6iss2/special_5.htm).
- Benthall, Jonathan (2008). *The Palestinian Zakat Committees 1993–2007 and Their Contested Interpretations*. Program for the Study of International Organizations (PSIO) Occasional Paper, 1/2008. Geneva: The Graduate Institute. Available from [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Graduate\\_Institute\\_HEI\\_2008\\_en.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Graduate_Institute_HEI_2008_en.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1999). Financial Worship: The Quranic Injunction to Almsgiving. *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 5, No. 1, pp. 27-42.
- Benthall, Jonathan, and Jérôme Bellion-Jourdan (2003). *The Charitable Crescent: Politics of Aid in the Muslim World*. New York City: I. B. Tauris.
- British Broadcasting Company (BBC) (2014). *Profile: Hamas Palestinian Movement* (11 July). Available from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-13331522>.
- Bourguignon, François, and Claudia Sepúlveda (2009). *Privatization in Development. Some lessons from Experience*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5131. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4323/WPS5131.pdf?sequence=1>.
- Cobham, David, and Nu'man Kanafi (eds.) (2004). *The Economics of Palestine: Economic policy and institutional reform for a viable state*. Oxfordshire, United Kingdom: Routledge.
- Crimm, Nina J. (2008). High Alert: The Government's War on the Financing of Terrorism and Its Implications for Donors, Domestic Charitable Organizations, and Global Philanthropy. *William and Mary Law Review*, vol. 45, No. 4, pp. 1341-1451 .

- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2013). Provision of Basic Healthcare Services by Non-State Actors in Arab Countries: Benefits and Risks (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.4). Available from [http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E\\_ESCWA\\_SDD\\_13\\_TP-4\\_E.pdf](http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_SDD_13_TP-4_E.pdf) .
- \_\_\_\_\_ (2014). *Integrated Social Policy Report V: Towards a New Welfare Mix? Rethinking the Role of the State, the Market and Civil Society in the Provision of Social Protection and Social Services* (E/ESCWA/SDD/2013/1). Available from [http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E\\_ESCWA\\_SDD\\_13\\_1\\_E.pdf](http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_SDD_13_1_E.pdf).
- Esim, Simel, and Eileen Kuttab (2002). *Women's Informal Employment in Palestine: Securing A Livelihood Against All Odds*. Economic Research Forum Working Paper No. 0213. Cairo: Economic Research Forum .
- Export.gov (n.d.). Doing Business in the West Bank. Available from <http://www.export.gov/westbank/doingbusinessinthewestbank/index.asp>.
- Food and Agricultural Organization (FAO) Programme Coordination Office for West Bank and Gaza Strip and Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) (2008). *Social Protection in the West Bank and Gaza Strip 2006-2007 – A Literature Review*. Working Paper Series, No. 3 (January). Available from [http://www.apis.ps/documents/food\\_security/working\\_paper\\_3\\_lit\\_review\\_final.pdf](http://www.apis.ps/documents/food_security/working_paper_3_lit_review_final.pdf).
- Haddad, Yvonne Y., John O. Voll and John L. Esposito (1991). *The Contemporary Islamic Revival: A Critical Survey and Bibliography*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Hartmann, Sarah (2008). *The Informal Market of Education in Egypt: Private Tutoring and Its Implications*. Johannes Gutenberg-Universität, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Working Papers, No. 88. Available from <http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/AP88.pdf>.
- International Labour Organization (ILO) (2012). Social Protection Floors Recommendation (No. 202). Available from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202) .
- Islamic Relief Palestine (IRPAL) (2011). *Annual Report 2010*. Gaza City. Available from [http://irpal.ps/irpal/files/13\\_09\\_2011\\_03\\_10956.pdf](http://irpal.ps/irpal/files/13_09_2011_03_10956.pdf) .
- Jawad, Rana (2014). *Social protection in the Arab Region: Emerging trends and recommendations for future social policy*. Regional Bureau for Arab States, Arab Human Development Report Research Paper Series. New York: United Nations Development Programme (UNDP). Available from [http://www.arabhdr.org/publications/other/ahdrps/Final\\_Rana%20Jawad\\_Social%20Policies%20%28ENG%29.pdf](http://www.arabhdr.org/publications/other/ahdrps/Final_Rana%20Jawad_Social%20Policies%20%28ENG%29.pdf).
- Jones, Nicola, and Mohammed Shaheen (2012). *Transforming Cash Transfers: Beneficiary and community perspectives on the Palestinian National Cash Transfer Programme; Part 2: The case of the West Bank*. London: Overseas Development Institute. Available from <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8179.pdf>.
- Jordan, Bureau of Fatwa and Legislation (Diwan al fatwa wa al tasharia) (1988). Law No. 8 of 1988: Law on the Zakat Fund (in Arabic). Available from <http://www.lob.gov.jo/AR/Pages/AdvancedSearch.aspx>.

- Kahf, Monzer (n.d). *Zakah*. Available from <http://monzer.kahf.com/papers/english/Zakah.pdf>.
- Kahn, M. Fahim (n.d). Integrating Faith-based Institutions (Zakah and Awqaf) in Poverty Reductions Strategies (PRS). Available from <http://waqfacademy.org/wp-content/uploads/2013/03/M.-Fahim-Khan-FK.-Date.-Integrating-Faith-based-Institutions-in-Poverty-Reductions-Strategies.-Jeddah-Saudi-Arabia.-Fahim-Khan.pdf> .
- Lundblad, Lars G. (2011). *Islamic Welfare, Meanings and Practices: Processes of Institutionalization and Politicization of the Zakat Principle in Palestine*. Bergen: University of Bergen.
- Malka, Haim (2007). Hamas: Resistance and the Transformation of Palestinian Society. In *Understanding Islamic Charities*, J. Alterman and K. von Hippel (eds.). Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies .
- Malki, Majdi, and others (2012). *Social Security in the Occupied Palestinian Territory: Situation and Challenges, exploratory study*. Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). Available from [www.palestineconomy.ps/files/server/20151002121201-1.pdf](http://www.palestineconomy.ps/files/server/20151002121201-1.pdf).
- Mataria and others (2009). The health-care system: an assessment and reform agenda. *Lancet*, vol. 373, No. 9670, pp. 207-1217.
- Palestinian Investment Promotion Authority (n.d.). Taxation. Available from <http://www.pipa.gov.ps/taxation.asp>.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) (2004). Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households. Press Conference on the Survey Results. August .
- \_\_\_\_\_ (2012). Labour Force Participation Rate of Persons Aged 15 Years and Above in the Palestinian Territory by Governorate, Region and Sex, 2011. Available from [http://www.pcbs.gov.ps/Portals\\_/Rainbow/Documents/Inside%20labour%20force.htm](http://www.pcbs.gov.ps/Portals_/Rainbow/Documents/Inside%20labour%20force.htm) .
- \_\_\_\_\_ (2013). Palestine in Figures 2012. Ramallah. Available from <http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book1967.pdf> .
- \_\_\_\_\_ (2014). Labour Force Survey (April-June) Round (Q2/2014). Revised Press Report on the Labour Force Survey Results. Ramallah. Available from [http://www.pcbs.gov.ps/portals/\\_pcbs/PressRelease/Press\\_En\\_LFSQ22014E.pdf](http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_LFSQ22014E.pdf) .
- \_\_\_\_\_ (2015). Palestine in Figures 2014. Ramallah. Available from <http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2115.pdf> .
- Palestinian Central Bureau of Statistics, and others (2014). Food insecurity in Palestine remains high. Joint press release by PCBS, FAO, UNRWA and WFP. Available from [http://www.pcbs.gov.ps/portals/\\_pcbs/PressRelease/Press\\_En\\_FoodSecuir2014E.pdf](http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_FoodSecuir2014E.pdf).
- Ministry of Social Affairs (2010a). Social Protection Sector Strategy: First Draft. Ramallah. Available from [http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT\\_ID=3358](http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=3358).
- \_\_\_\_\_ (2010b). The Palestinian National Program for Social Protection: Cash Transfer Strategy. Ramallah. Available from <http://ndc.ps/node/1104>.

- \_\_\_\_\_ (2011). Palestinian National Development Plan 2011-2013: Social Protection Sector Strategic Plan Summary. Ramallah. Available from <http://www.mopad.pna.ps/secstra/SectorStrategySummary-SocialProtection.pdf>.
- Palestinian National Authority (2011). *National Development Plan 2011-2013: Establishing the State, Building our Future*. Available from <http://www.mopad.pna.ps/en/attachments/article/5/EstablishingtheStateBuildingourFutureNDP202011-13.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2013). Draft Decision for the year 2013 on the Palestinian Zakat Fund. Draft Law (Arabic).
- \_\_\_\_\_ (2014). *National Development Plan 2014-16: State Building to Sovereignty*. Available from [http://www.mopad.pna.ps/en/images/PDFs/Palestine%20State\\_final.pdf](http://www.mopad.pna.ps/en/images/PDFs/Palestine%20State_final.pdf).
- Palestinian Zakat Fund (2012a). Achievements (in Arabic). Available from [http://www.pzf.ps/ar/?page\\_id=34](http://www.pzf.ps/ar/?page_id=34).
- \_\_\_\_\_ (2012b). Zakat in Palestine (in Arabic). Available from <http://www.pzf.ps/ar/?p=312>.
- \_\_\_\_\_ (2012c). Palestinian Zakat Fund (in Arabic). Available from [http://www.pzf.ps/ar/?page\\_id=8](http://www.pzf.ps/ar/?page_id=8).
- Sacco, Erminio, and Rana Hannoun. (2006). Social Safety Nets and Social Support Programmes in Their Relation to Food Security in the West Bank and Gaza Strip. Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System in the West Bank and Gaza Strip (FIVMS) Working Paper Series, Working Paper II (26 September). Available from [http://www.ochaopt.org/documents/fivims\\_ph2\\_wokingpaper2\\_060926.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/fivims_ph2_wokingpaper2_060926.pdf).
- Sadeq, Abu al-Hasan (2002), A Survey of the Institution of Zakah: Issues, Theories and Administration. Islamic Research and Training Institute Discussion Paper.
- Schäublin, Emanuel (2009). Role and Governance of Islamic Charitable Institutions: The West Bank Zakat Committees (1977-2009) in the Local Context. Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP) Working Paper No. 5. Geneva: The Graduate Institute. Available from [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/WP5\\_2\\_engl.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/WP5_2_engl.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2012). *Charity under Threat? Zakat Institutions in the Occupied Palestinian Territory*. Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP). Research Summary. Geneva: The Graduate Institute. Available from <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Zakat-Institutions-in-Occupied-Palestinian-Territory.pdf>.
- Thornton, Grant (2009). *Transforming the Middle East's Health Care Model*. London, United Kingdom: Grant Thornton .
- United Nations Development Programme (UNDP) (2002). Participatory Poverty Assessment, West Bank and Gaza 2000/2001. Unpublished summary report .
- United Nations General Assembly and Economic and Social Council (ECOSOC) (2014). Economic and social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan: Note by the Secretary-General (A/69/81–E/2014/13). Available from <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/320/29/PDF/N1432029.pdf?OpenElement>.

- \_\_\_\_\_ (2015). Economic and social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, and the Arab population in the occupied Syrian Golan: Note by the Secretary-General (A/70/82-E/2015/13). Available from [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2015/13](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2015/13).
- World Bank (2008). *MENA Development Report: The Road Not Traveled – Education Reform in the Middle East and Africa*. Washington, D.C .
- \_\_\_\_\_ (2011). *West Bank and Gaza: Coping with Conflict? Poverty and Inclusion in the West Bank and Gaza*. Washington, D.C.
- Zakat Committee of Abu Deis (1994). Zakat Committee of Abu Deis: Table on distribution of aid to those in need (from 20 February 1992 to 31 December 1994). Abu Deis, Palestine: Abu Deis Zakat Committee.
- Zakat Committee of Azaria (1991). Summary of their donations and uses (Arabic). Azaria, Palestine: Azaria Zakat Committee .
- Zakat Committee of Hebron (1991). Activities and Achievements of the Committee: Detailed Overview of Activities of the Committee Since Its Establishment on 17 April 1987. Hebron, Palestine: Zakat Committee of Hebron .
- Zakat Committee of Ramallah and el Bireh (1996). General Summary of the Committee, Zakat and Charity. Ramallah, Palestine: Zakat Committee of Ramallah and el Bireh .
- Zakat Committee of Tubas (n.d). Zakat Committee of Tubas: General donations: Goals and Projects Achieved by the Committee. Amman, Jordan: Ministry of Awqaf and Religious Affairs.
- Zakat Committee of Tulkarem (1993). Annual Report on Activities of the Committee: Summary: the Budget. Tulkarem, Palestine: Zakat Committee Tulkarem.