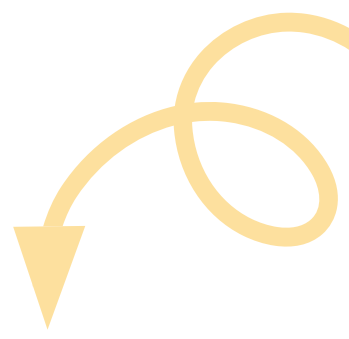




مؤتمر أمان السنوي 2024

"النزاهة السياسية في إدارة الأزمات والكوارث في فلسطين"

الأزمات

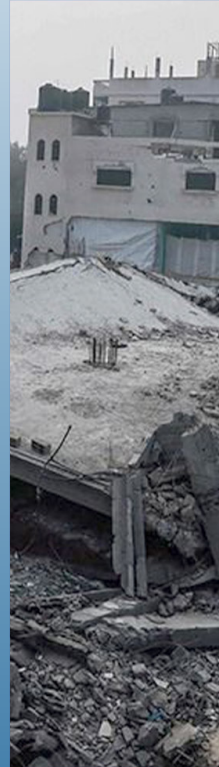


سياسات



نزاهة

الاستعداد



مساعدات

الاستجابة



2024

AMAN
Transparency Palestine



مؤتمر أمان السنوي 2024
النزاهة السياسية في إدارة الأزمات
والكوارث في فلسطين

أوراق عمل

2024

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الدكتور عزمي الشعيبي و فريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم ومراجعتهم وتحريهم هذا المؤلف.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. مؤتمر أمان السنوي "النزاهة السياسية في إدارة الأزمات والكوارث في فلسطين". رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا المؤلف، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف المؤلف بعد نشره.

قائمة المحتويات

4

الورقة الأولى: بناء النزاهة وتعزيزها في ظروف الأزمات والطوارئ

15

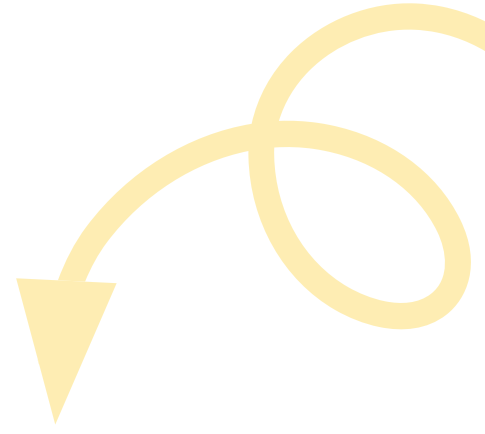
الورقة الثانية: واقع منظومة التهيئة والاستجابة لحالات الطوارئ والأزمات في فلسطين:
الإطار التشريعي والبنى المؤسسية والسياسات العامة لتنفيذ البرامج والتدخلات

27

الورقة الثالثة: النزاهة في عمليات الاستجابة الإنسانية وتنظيم المساعدات الناجمة عن
الإبادة الجماعية في قطاع غزة

45

الورقة الرابعة: مأسسة منظومة إدارة الطوارئ وحوكمتها على المستوى المحلي



بناء النزاهة وتعزيزها

في ظروف الأزمات والطوارئ

إطار توجيهي لتعزيز منظومة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في مراحل التهيئة والاستجابة لتبعات الحرب وعمليات الاحتلال الإسرائيلي



إعداد: ناصر عويضات

قائمة المحتويات

6	أولاً. مقدمة
8	ثانياً. المبادئ والتوجيهات الدولية لتعزيز النزاهة في إدارة الطوارئ
10	ثالثاً. التحديات في سياسة حالة الطوارئ وإدارتها في فلسطين
11	رابعاً. إطار توجيهي ومفاهيمي لتعزيز النزاهة في حالة الطوارئ في فلسطين
11	أجندة مكافحة الفساد وأولويات الإصلاح الوطنية في حالات الطوارئ والأزمات
12	أولويات ومتطلبات تعزيز النزاهة وفق مراحل الاستعداد والتهيئة وتنفيذ الاستجابة
14	المصادر والمراجع



أولاً. مقدّمة

شهد العام الأخير تصعيداً متسارعاً في سياسة الاحتلال الإسرائيلي واستراتيجيته، التي شملت تصعيد سياسة الإبادة الجماعية والتطهير العرقي التي تستهدف جعل قطاع غزة غير قابل للحياة، وتوسيع النفوذ الأمني والأعمال الحربية للاحتلال الإسرائيلي في مناطق الضفة الغربية كافة. وتهدف حكومة الاحتلال والمستوطنون إلى فرض واقع سياسي وأمني جديد¹، جوهره وأساسه الرفض المطلق لإقامة الدولة الفلسطينية، وفرض الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتصعيد سياسة الضم وتمكين المستوطنين، من خلال نقل صلاحيات وسلطات مدنية مسؤول عنها الحكم العسكري (الجيش الإسرائيلي) إلى إدارات ووزارات مدنية يقودها غلاة المستوطنين، ويقف على رأسها التيار الاستيطاني التوراتي.

إن هذه الأحداث تؤكد على استمرار الاحتلال الإسرائيلي في سياسة حسم الصراع باستكمال المشروع الصهيوني الكامل، بالسيطرة على كامل فلسطين، الأمر الذي ينذر بتدهور الوضع الإنساني والسياسي في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ويفرض هذا الواقع تحديات استراتيجية وتحولات في سياسات الاحتلال في المزيد من السيطرة على مراكز قرار إدارة شؤون الفلسطينيين، الأمر الذي يضع لزاماً على مسؤولي المؤسسات الفلسطينية في القطاعات المختلفة، العمل على الاستعداد وفق توجهات وخطط تكيف مع السيناريوهات السياسية، القائمة حالياً بفعل الحرب وعمليات الاحتلال الإسرائيلي، وتلك التي قد تتطور لاحقاً.

وانطلاقاً من البيئة التي تغلب عليها حالة الطوارئ الطويلة، وما ترتبه من تبعات على نظام النزاهة الوطني، وعلى أعمال المؤسسات؛ سواء الرسمية أو الأهلية، وما ترتبه، أيضاً، من تبعات على سيادة القانون، والاحتياج المطرد للخدمات والمساعدات، ينبغي بهذا الصدد أن تشمل الاستجابة تعزيز صمود المواطنين والجبهة الداخلية الفلسطينية، وتبني العمل وفق سياسة واستراتيجية تتضمن تعزيز قيم النزاهة في أعمال المسؤولين، وبخاصة بنى المؤسسات المحلية ومجالات عملها، التي سيقع عليها العبء الأكبر في إدارة الشأن العام.

تهدف هذه الورقة إلى تقديم إطار عام توجيهي لتعزيز النزاهة في حالات الأزمات والطوارئ، وذلك من خلال التركيز على تطوير وتعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية والعمليات التي تضمن النزاهة والشفافية والمساءلة في مراحل التهيئة والاستجابة بشكل خاص.

ويأتي هذا الإطار استجابةً للتحديات المتعلقة بتزايد مخاطر الفساد وسوء الإدارة في الظروف الاستثنائية، التي غالباً ما تتدهور بها حالة سيادة القانون، ما يتطلب تدخلات استباقية ومنهجية لتعزيز منظومة قيم النزاهة، وضمان تقديم الخدمات بشكل عادل وفعال، مع التأكيد على أهمية التعاون بين جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك أطراف الحكومة، والمجتمع المدني، والمجتمعات المحلية، في تطوير بنى وهياكل فعّالة تستجيب للاحتياجات المتزايدة، وتبني سياسات وطنية دفاعية وتشاركية لتعزيز الجبهة الداخلية، وضمان حماية المدنيين وتأمين احتياجاتهم الأساسية، والمحافظة على السلم الأهلي.

إطار مفاهيمي حول التهيئة والاستجابة لظروف الأزمات والطوارئ

التهيئة والاستعداد (عملية مستمرة)



تعزيز جاهزية المجتمع والمؤسسات، والاستعداد الكامل للكوارث المحتملة، من خلال بناء القدرات، وتعزيز المرونة، وضمان الجاهزية للتدخل السريع والفعال، ما يقلل من الخسائر، ويعزز قدرة المجتمع على التعافي.

في حين أن لكل مرحلة أولوياتها الخاصة، فإن تداخل المراحل يمكن أن يكون ضرورياً لضمان استجابة شاملة وفعّالة. يجب أن تكون الخطط مرنة بما يكفي لاستيعاب هذا التداخل وتحقيق التكامل بين الجهود المبذولة في مختلف المراحل.

هذا التداخل لا يعني أن كل مرحلة ليست مستقلة بذاتها، بل يعني أن بعض الأولويات والإجراءات التي يتم اتخاذها في مرحلة معينة، قد تكون ضرورية أيضاً في مراحل أخرى.

الاستجابة على المدى البعيد



البناء والتعافي المستدام أو طويل الأجل، مع الأخذ بعين الاعتبار ضمان الجهوزية لكوارث مستقبلية.

الاستجابة على المدى المتوسط



تحقيق الاستقرار المؤقت، واستعادة الخدمات الإنسانية، وتلبية الاحتياجات المتوسطة، وتحسين الظروف المعيشية، مع استمرار تلبية الاحتياجات الطارئة.

الاستجابة الآنية



التدخلات الفورية التي تهدف إلى إنقاذ الأرواح وتلبية الاحتياجات الأساسية بشكل فوري.

ثانياً. المبادئ والتوجيهات الدولية لتعزيز النزاهة في إدارة الطوارئ

تؤكد المبادئ والتوجيهات الدولية، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²، على أهمية خلق بيئة نزيهة وشفافة، وبخاصة في أوقات الأزمات. وفي الأطر الدولية الخاصة، يعزز إطار سندي لحد من مخاطر الكوارث هذه المبادئ³، من خلال التأكيد على الحوكمة الرشيدة، وبناء مؤسسات قوية وشفافة قادرة على إدارة الموارد بكفاءة، كما يدعو الإطار إلى إتاحة البيانات المتعلقة بمخاطر الكوارث لتعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية في عملية صنع القرار والاستجابة للأزمات.

وعلى نحو خاص، تدعو المبادئ التوجيهية لمكافحة الفساد خلال الطوارئ والأزمات، التي أصدرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، إلى ضرورة معالجة التحديات المرتبطة بزيادة مخاطر الفساد خلال الأزمات، وتقديم مبادئ توجيهية لدعم الدول في إدماج مبادئ الشفافية والمساءلة في كل مراحل التخطيط والتنفيذ للأزمات.

كما توصي منظمة الشفافية الدولية⁴ بضرورة تعزيز التدابير المحددة لمكافحة الفساد في حالات الطوارئ، وذلك عبر إنشاء مجموعة شاملة من السياسات والإجراءات التي تساهم في بناء إطار تنظيمي قوي ومرن. هذه السياسات لا تركز على تنفيذ التدابير العادية فحسب، بل تمتد لتشمل عناصر الشفافية والنزاهة والمساءلة، من خلال نهج متكامل يضع الأساس لاستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد. وعلى الرغم أن بعض السياسات قد لا تكون مصممة بشكل مباشر لمكافحة الفساد، فإن إضافة بُعد خاص يركز على مخاطره، يمكن أن يعزز الأدوات المحددة المتاحة لمعالجة مظاهر الفساد المحتملة⁵.

تجمع جميع هذه الوثائق والأطر على أهمية خلق بيئة وإطار تنظيمي يعزز النزاهة ويتجنب حالات الفساد، من خلال بناء مجموعة من السياسات والتشريعات والإجراءات التي تعمل على تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة حالات الطوارئ والأزمات، ومن أهم المبادئ التوجيهية التي تشير إليها الأطر والوثائق ما يلي:

1. تطوير سياسات وطنية شاملة قائمة على النزاهة ومكافحة الفساد: لتحقيق استجابة فعالة للأزمات، يتطلب الأمر تطوير سياسات وطنية قوية قائمة على مبادئ الحوكمة الرشيدة، وينبغي دمج تدابير مكافحة الفساد ومتطلبات تعزيز قيم النزاهة في التخطيط المسبق، بحيث تكون مكافحة الفساد جزءاً أساسياً وليس مجرد عنصر ثانوي- في استراتيجيات جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك الحكومات والمؤسسات الإنسانية والمجتمع المدني.
2. تعزيز قيم النزاهة في البيئة المؤسسية والأطر التنظيمية: ينبغي أن تنعكس قيم النزاهة ومبادئ الشفافية في البيئات والأطر المسؤولة والعاملة في مجالات الاستجابة المتعددة، وينبغي للقيادات المسؤولة إعارة أعلى درجات الاهتمام لهذه القيم والمبادئ، وتبني المؤسسة لقيم مثل العدالة والنزاهة وحسن إدارة الموارد، يعزز ثقافة المسؤولية⁶، ويرسخ سلوكيات موظفيها.
3. اعتماد مبدأ تحليل المخاطر كخطوة أساسية: تحليل المخاطر يُعد خطوة محورية لتقييم احتمالية تعرّض الاستجابة الطارئة لمختلف أنواع الفساد. يعتمد هذا التحليل، بشكل كبير، على السياق التنظيمي المحدد الذي تعمل فيه الجهات المعنية، ويحدد السياسات والإجراءات اللازمة للكشف عن المخاطر والتعامل معها.

2 تتسجم المبادئ التوجيهية بوجه الخصوص مع الهدف 16.6 من أهداف التنمية المستدامة، الذي يؤكد على أهمية بناء مؤسسات قوية وشفافة قادرة على مواجهة التحديات، بما في ذلك الأزمات. كما تتسجم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي تؤكد على ضرورة تطبيق هذه المبادئ في جميع الظروف، بما في ذلك حالات الطوارئ -باعتبار إدارة الطوارئ حالة خاصة من حالات إدارة الشأن والمال العام- وذلك لضمان استجابة فعالة وشفافة للأزمات.

3 مكتب الأمم المتحدة لحد من مخاطر الكوارث (2015). إطار سندي لحد من مخاطر الكوارث 2015-2030.

4 منظمة الشفافية الدولية. منع الفساد في العمليات الإنسانية: دليل للممارسات الجيدة، 2014.

5 في العام 2022، أصدر ائتلاف (أمان) دليلاً بعنوان «دليل منع الفساد في المساعدات الإنسانية». يقدم الدليل إرشادات شاملة لتعزيز إجراءات الوقاية من الفساد، ويستعرض آليات لتعزيز النزاهة والشفافية في المؤسسات. يتضمن الدليل أفضل الممارسات وأدوات المساءلة التي يمكن اعتمادها لتحقيق إدارة فعالة وخالية من الفساد.

ويتضمن الدليل مجموعة واسعة من المبادئ التوجيهية والإجراءات المقترحة مقسمة في أربعة أقسام رئيسية:

القسم الأول: المبادئ التوجيهية المتعلقة بالسياسات المؤسسية والنظم القانونية.

القسم الثاني: المبادئ التوجيهية المتعلقة بأسس نقل المساعدات وتوزيعها على المستفيدين/ات.

القسم الثالث: المبادئ التوجيهية المتعلقة بأسس نقل المساعدات وتوزيعها على المستفيدين/ات.

القسم الرابع: مبادئ توجيهية عامة.

للإطلاع على الدليل كاملاً، يمكنك زيارة الرابط التالي: دليل منع الفساد.

5 Transparency International. Corruption in times of crisis: A review of literature on corruption, crises, and their intersections. (2021).

6 Neil M. Boyd & Eric C. Martin Sense of community responsibility at the forefront of crisis management, Administrative Theory & Praxis. (2020).

4. تبني اعتماد الضوابط الداخلية التي تلعب دوراً محورياً في تعزيز فعالية سياسات مكافحة الفساد: تعتمد هذه الضوابط على وضع معايير وإجراءات صارمة تهدف إلى توجيه الموظفين وتعزيز التزامهم بسياسات النزاهة. فمن خلال وجود برنامج امتثال متكامل يتضمن معايير مكافحة الفساد، يتم إرشاد الموظفين لتجنب السلوكيات الفاسدة، وتعزيز مسؤولياتهم الشخصية تجاه النزاهة.
5. المبادرة لتعزيز الجاهزية والتأهب لحالات الطوارئ يعتبر خطوة حاسمة للحد من مخاطر الفساد: ينبغي ضمان الاستعداد المناسب للطوارئ، من خلال دمج تدابير مكافحة الفساد والنزاهة قبل وقوع الأزمة، وتمكين التقييم المستمر والتكيف مع تلك التدابير لتوجيه التخطيط للطوارئ في المستقبل⁷. يجب إعطاء الأولوية لتدابير مكافحة الفساد كجزء لا يتجزأ من جميع جوانب الاستجابة للطوارئ.
6. اعتماد مبادئ الشفافية في إجراءات العمل، والتأكد من وجود نظم المساءلة من المعايير الأساسية التي تساهم في تحقيق العدالة في العمليات الإنسانية: تسهم الشفافية والمساءلة في بناء بيئة مؤسسية قوية تستند إلى الثقة والوضوح. فمن خلال توفير معلومات دقيقة وسهلة الوصول حول البرامج والإجراءات، يمكننا تمكين المجتمعات المتضررة والشركاء من متابعة التقدم ومراقبة تنفيذ البرامج.
7. إشراك المجتمع المدني والمجتمعات المحلية: إن إشراك المجتمع المدني والمجتمعات المحلية في جهود الاستجابة للأزمات يمثل ركيزة أساسية لتعزيز الشفافية والمساءلة. فمن خلال توفير منصات للحوار والمشاركة، يمكن للمجتمعات المتضررة أن تساهم، بشكل فعال، في تحديد احتياجاتها، ومراقبة استخدام الموارد، وتقييم أداء البرامج.

حالة سيادة القانون في ظروف الأزمات والطوارئ

تتراجع سيادة القانون، بشكل ملحوظ، في أوقات الأزمات، وبخاصة الناتجة عن الحروب أو العمليات العسكرية، حيث تتخذ إجراءات استثنائية مثل فرض حالة الطوارئ وتقييد الحريات العامة. يؤدي ذلك غالباً إلى ضعف دور السلطات التشريعية والقضائية والمجتمع المدني، مع تركيز القرارات بيد السلطة التنفيذية التي قد تتجاوز، أحياناً، الاعتبارات القانونية والاجتماعية.

على الرغم من أن هذه الإجراءات قد تكون ضرورية في بعض الحالات، فإن الاعتماد المفرط على السلطة التنفيذية، وضعف الرقابة، يهددان سيادة القانون، ويزيدان من مخاطر انتهاكات حقوق الإنسان واستغلال السلطة لمصالح خاصة، وبخاصة في إدارة المساعدات الإنسانية، حيث يؤدي غياب الشفافية وضعف سيادة القانون إلى إساءة استخدام الموارد لتحقيق مكاسب شخصية أو سياسية.

تتفاوت آثار الأزمات على سيادة القانون وفقاً لنوع الطوارئ. ففي الكوارث الطبيعية والأوبئة، تستمر الحكومة في أداء مهامها الأساسية على الرغم من فرض قيود مؤقتة على الحريات، ما يجعل الأثر أقل حدة. بينما في سياقات الاحتلال والحروب، تكون الآثار أشد وطأة، حيث غالباً ما تؤدي إلى تدمير واسع في البنية التحتية المؤسسية، وإلى فراغ أمني وقانوني، وتدهور الخدمات العامة الأساسية، ما يزيد معاناة المدنيين، وهنا تبرز أهمية دور المؤسسات المحلية في الاستجابة.

تلعب المساءلة المجتمعية دوراً أساسياً في ظروف الطوارئ والأزمات، حيث تضمن أن يتم تنفيذ الاستجابات الإنسانية بكفاءة وشفافية، وبما يتوافق مع احتياجات المجتمعات المتضررة. في هذه الأوقات الحساسة، تكون الموارد شحيحة والزمن حرج، ما يتطلب استجابات سريعة وفعالة من المؤسسات الإنسانية والحكومات. هنا، تأتي المساءلة المجتمعية كآلية تتيح للمواطنين والمجتمع المدني الإشراف والمشاركة في تقييم الأداء، بما يساهم في تعويض التراجع في دور مؤسسات الرقابة المركزية.

⁷ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. إرشادات غير ملزمة لتعزيز التعاون الدولي والمتعدد الأطراف لمنع وتحديد والتحقيق ومقاضاة الفساد خلال أوقات الطوارئ والاستجابة والتعافي من الأزمات، 2024.

ثالثاً. التحديات في سياسة حالة الطوارئ وإدارتها في فلسطين

تواجه إدارة الطوارئ والأزمات العديد من التحديات المعقدة التي تؤثر، بشكل كبير، على قدرة المؤسسات الوطنية والمجتمعات المحلية على الاستجابة، بفعالية، في تقديم الخدمات العامة في أوقات الأزمات والكوارث. هذه التحديات تتطلب معالجة شاملة ومنسقة لضمان قدرة النظام الفلسطيني على الصمود في وجه المخاطر والأزمات المتوقعة. وفي ما يلي أبرز هذه التحديات:

- ارتباك وتباطؤ في اعتماد منظومة شاملة وفعالة لإدارة حالة الطوارئ: لم تستكمل الحكومة بناء المنظومة الشاملة، حيث لم يتم اعتماد سياسة مسبقة على الصعيد الوطني، ما أدى إلى ضعف وتأخر بناء آليات تنسيق فعالة بين مختلف القطاعات والأجسام المسؤولة عن الاستجابة للأزمات. وبهذا الصدد، تبرز الحاجة الملحة لاعتماد نظام عام وشامل لإدارة حالات الطوارئ، مبني على قواعد التشاركية والتعاون بين جميع الأطراف المعنية؛ سواء أكانت من القطاع العام، أم الخاص، أم الأهلي.⁸

- عدم كفاية التشريعات اللازمة لإدارة حالة الطوارئ: القوانين الحالية غير كافية لمواجهة التعقيدات التي تفرضها الأزمات المرتبطة بظروف مختلفة، وما ورد حول إعلان حالة الطوارئ في القانون الأساسي والممارسة الفلسطينية المطبقة، أظهر النقص الواسع، وضرورة وجود تشريع ولوائح تنفيذية تنظم حالات الطوارئ⁹. هناك ضرورة ملحة لمراجعة وتحديث المنظومة التشريعية والمؤسسية مع التحديات المتوقعة، ولتعزيز قدرة المنظومة على التصدي للأزمات بفعالية، وتعتبر لجان الطوارئ -على المستويات المركزية والمحلية- إحدى الركائز الأساسية لضمان استجابة فعالة وسريعة للأزمات، إلا أن ضعف مأسسة هذه اللجان على المستويات الوطنية والمحلية، يؤدي إلى هشاشة الفعالية في الاستجابة السريعة.

- عدم اعتماد استراتيجية وخطة وطنية تضمن فعالية المؤسسات والهيئات والقوى الوطنية في التعامل مع الأزمات. هذا النقص يضعف القدرة على التكيف السريع والفعال مع الظروف المتغيرة. من الضروري تطوير استراتيجية وطنية واضحة ومتكاملة، تأخذ في الاعتبار خصوصية السياق الفلسطيني، والتهديدات التي يفرضها الاحتلال، وتضمن وجود آليات تنفيذ فعالة لمواجهة التحديات المتوقعة.¹⁰

- ضعف الموارد البشرية واللوجستية والمالية، ما يحد من قدرة المؤسسات على تنفيذ خطط الطوارئ بشكل فعال. النقص في تأمين الموارد يؤثر على جميع جوانب الاستجابة، بدءاً من توفير الموارد الأساسية مثل المعدات واللوجستيات، وصولاً إلى تأهيل وتدريب الكوادر البشرية المعنية. إن زيادة التمويل المخصص لإدارة الطوارئ يعد ضرورياً لضمان استجابة شاملة وفعالة، وقد يتطلب ذلك إعادة ترتيب أولويات الإنفاق في الموازنة العامة، وكذلك مرونة كافية لحشد وتدوير الكوادر العاملة في المجالين المدني والأمني.

8 مركز مسارات، ورقة حول سياسات فعالة لبناء نظام وطني لإدارة المخاطر في فلسطين، 2020.
9 ائتلاف أمان. مؤتمر أمان السنوي: كورونا زادت من حاجتنا لوجود نظام لإدارة مخاطر الكوارث في فلسطين، 2020.
10 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). إدارة مخاطر الكوارث في فلسطين: الإطار المؤسسي والقانوني، 2016.

رابعاً. إطار توجيهي ومفاهيمي لتعزيز النزاهة في حالة الطوارئ في فلسطين

أجندة مكافحة الفساد وأولويات الإصلاح الوطنية في حالات الطوارئ والأزمات

تستلزم الحالة الفلسطينية تهئيةً وجاهزية عالية تضمن الاستجابة الفعّالة لاحقاً لطبيعة العدوان والعمليات العسكرية المتوقعة والتبعات الناشئة بفعل النشاط والعمليات العسكرية والحربية للاحتلال الإسرائيلي، حيث تصبح الأولوية تدور حول ضمان حماية المدنيين وتأمين الاحتياجات الحياتية والخدمات الأساسية التي تعزز من قدرات الصمود، وذلك في إطار المسؤولية الجماعية للمكونات الرسمية والأهلية كافة.

وتتشابك هذه التحديات الاستثنائية والمعقدة، بشكل وثيق، مع واقع المخططات السياسية للاحتلال وساحاتها ودرجة تأثيرها، وتتجاوز هذه التحديات الأزمات التقليدية التي تتعامل معها أطر الاستجابة في المجالات المختلفة، وتتطلب معالجة غير تقليدية وغير مركزية، في المجالات التي تشمل: البحث والإنقاذ، الصحة والإسعاف والطوارئ، المأوى والغذاء، الاحتياجات الأساسية والحياتية، التعليم والخدمات الاجتماعية، المياه والطاقة، النظام العام.

يعتمد الاحتلال، عادةً، إلى استهداف منظومة الحكم نفسها (المسؤولة عن تقديم الاستجابة)، سواء كانت الحكومة المركزية، الوزارات، أو الأجهزة الأمنية، كما حصل في قطاع غزة، من تدمير منهجي استهدف أنظمة الصحة والمستشفيات، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، والكهرباء، والماء. ولا شك أن هذه الاستهدافات التي تهدف إلى تعطيل عمل الأنظمة والمؤسسات، هي جزء من مخطط منهجي لإضعاف البنية التحتية والإدارية، وتقويض قدرتها على الاستجابة للأزمات، الأمر الذي يخدم أهداف الاحتلال في إلحاق أكبر أذى بالمواطنين والسكان بغية خلق ظروف قد تؤدي إلى التهجير والتطهير العرقي، بما ينسجم مع مخططات الاحتلال السياسية في ضم الأرض وطرد السكان.

إن فهم هذا السياق المعقد، وإدراك جوانبه، كافة، التي تؤثر على آليات وطرق تنفيذ الاستجابة، هو خطوة أساسية نحو تطوير حلول فعالة لتطوير الجاهزية والاستعداد وتعزيز صمود المجتمع الفلسطيني في مواجهة التحديات المتعددة. هذه التحديات تجعل من إدارة الطوارئ في فلسطين مسألة تتطلب استراتيجيات وآليات تكيف (مركزية ومحلية) مبتكرة ومتكاملة، تجمع بين مهام التصدي للأزمات اليومية المرتبطة بالعمليات الإنسانية، واحتياجات الصمود من جهة، وبين القدرة على مقاومة الضغوط الاستثنائية الناتجة عن استهداف الاحتلال للبنية المؤسسية والأهلية، التي تقدم الاستجابة في حالات الطوارئ على الصعيد المحلي، وسياسة مركزية لتأهيل الموارد وإدارة العلاقات على الصعيد الدولي من جهة أخرى.

من الضروري حشد الإمكانات المؤسسية المتوفرة محلياً، وفي المركز منها الهيئات المحلية، واللجان الشعبية، والغرف التجارية، والمؤسسات المجتمعية المحلية، والشرطة، والدفاع المدني، والمتطوعون، لسد التراجع المحتمل في دور المؤسسات المركزية التي يستهدفها الاحتلال.

يجب إدراك أن التطورات الجارية تشير إلى تحول جوهري يؤثر على كل ما يتعلق بأجندة مكافحة الفساد وأولويات الإصلاح الوطنية، وإن ما نعرفه ونقوم به في الظروف الأكثر استقراراً فيما يتعلق بمكافحة الفساد وتعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة، قد لا يكفي، وحده، في حالات الحرب، وتدهور الأوضاع الناجم عن العمليات العسكرية الإسرائيلية الواسعة.

في هذا السياق، وعلى وجه الخصوص في مرحلة الاستجابة، يصبح مبدأ اتخاذ القرارات وفق الصالح الوطني والعام أساس نزاهة المسؤولين، والتركيز على بناء النزاهة وتعزيز القيم الأخلاقية أمر بالغ الأهمية على الصعيد المجتمعي العام، وذلك لضمان حماية الموارد المتاحة وتوزيعها بشكل عادل، وإعطاء الأولوية لاحتياجات الفئات الأكثر تأثراً وضعفاً.

هذا لا يتعارض مع ضرورة أن لا نغفل أهمية استمرار الجهود الحكومية المركزية والقطاعية العابرة الفعّالة في عملية البناء وتطوير السياسات العامة في مجالات إدارة الشأن العام، مع التركيز، بشكل خاص، على المشاركة في بناء أداء التهيئة والاستعدادية للحالة المتوقعة.

في حالات الطوارئ والأزمات التي غالباً ما تضعف بها سيادة القانون، ويُستهدف بها الوجود الفلسطيني بمركباته السياسية والاجتماعية والمؤسسية، فإن أجندة تعزيز وتضمين قيم النزاهة في أطر الاستجابة ورفع الوعي المجتمعي العام، تصبح مصلحة وطنية تتشابه مع الأولويات الوطنية المتعلقة بتعزيز الصمود والتماسك الاجتماعي ووحدة الشعب الفلسطيني ونضاله.

ولضمان أن تبقى الاستجابة المجتمعية قوية، وقيم النزاهة لدى المجتمع الفلسطيني مصانة، حتى في مواجهة أصعب الظروف والتحديات، ينبغي أن تتضمن الجهود الاستراتيجية الأولويات التالية:

أولاً. تطوير سياسات وخطط الاستجابة للطوارئ: المساهمة في صياغة وتطوير سياسات واستراتيجيات إدارة الطوارئ في فلسطين، وتضمين قيم النزاهة فيها، بما يعزز الجاهزية والتعاون بين المكونات المختلفة للاستجابة للأزمات والطوارئ.

ثانياً. تعزيز كفاءة وفعالية منظومة الاستجابة في حالات الطوارئ: بما يشمل جميع المسؤوليات القطاعية، وضمان تحسين الأداء والاستجابة المؤسسية لاحتياجات المواطنين عبر المساءلة والمشاركة المجتمعية.

ثالثاً. تطوير واعتماد دليل إجراءات يحدد آليات ضمان النزاهة والشفافية والمساءلة الملزمة والقابلة للتطبيق في مراحل الاستجابة لحالات الطوارئ على المدى المباشر، والمتوسط، وطويل الأجل.

أولويات ومتطلبات تعزيز النزاهة وفق مراحل الاستعداد والتهيئة وتنفيذ الاستجابة

أولاً. الاستعداد والتهيئة	
الهدف: تعزيز جاهزية المجتمع والمؤسسات، والاستعداد الكامل للكوارث المحتملة، من خلال بناء القدرات، وتعزيز المرونة، وضمان الجاهزية للتدخل السريع والفعال، ما يقلل من الخسائر ويعزز قدرة المجتمع على التعافي.	
المتطلبات الرئيسية على المستوى الوطني (عملية مستمرة)	أولويات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد
- تعزيز فهم إدارة المخاطر، وتطوير القدرات والمعارف اللازمة لمواجهة المخاطر المحتملة أو الحالية بشكل فعال. - تعزيز الحوكمة ووضع السياسات الشاملة وتنظيم التنسيق الفعال، إلى جانب تعزيز القدرات المؤسسية والقانونية. - الاستثمار في المرونة وتوفير التمويل اللازم، لضمان نجاح إجراءات التأهب والاستجابة في حالات الطوارئ. - تخطيط الطوارئ بالاستناد إلى بيانات شاملة وتحليل دقيق لمخاطر الكوارث، وإلى أنظمة الإنذار المبكر لضمان الاستجابة السريعة. - تخزين المعدات والإمدادات، وتوفير الخدمات الطارئة، وتنظيم الاتصالات وإدارة المعلومات. - تدريب الفرق المحلية، وإجراء المناورات. - إشراك المجتمع المدني، وتمكين المجتمعات المحلية.	الهدف: تعزيز الاستعداد للطوارئ: يجب دمج تدابير مكافحة الفساد والنزاهة في التخطيط المسبق، مع تقييم مستمر لتطوير الاستجابات المستقبلية. يجب أن تكون قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة جزءاً أساسياً من جميع جوانب التهيئة والاستجابة للطوارئ. ويمكن تطبيق ذلك من خلال: 1. تضمين متطلبات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في تصميم وتطوير نظام وطني لإدارة الكوارث في فلسطين، تتضمن استراتيجية وطنية تأخذ بعين الاعتبار المسؤوليات القطاعية والمسؤوليات على المستوى المركزي والمحلي. 2. مراجعة الأطر القانونية والسياساتية والمؤسسية، وتضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية في أطر السياسات والاستراتيجيات الوطنية للاستجابة للأزمات، من خلال تطوير وتنفيذ آليات واضحة تضمن الالتزام بالممارسات الفضلى في جميع مراحل إدارة الطوارئ، بما يضمن تحقيق استجابة فعالة وعادلة. 3. نشر خطط الطوارئ والمخاطر المحددة للمجتمع، وتوضيح مصادر التمويل وكيفية استخدام الموارد. 4. إنشاء لجان مستقلة لتقييم جاهزية الجهات المعنية، وإتاحة قنوات للتظلم والمساءلة حول أي تقصير أو سوء إدارة. 5. تعزيز المساءلة المجتمعية في إدارة الطوارئ والكوارث، من خلال تمكين المجتمعات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني من المشاركة الفعالة في مراقبة وتقييم أداء الأطر المسؤولة، وضمان الشفافية والنزاهة في تنفيذ السياسات والإجراءات المتعلقة بالاستجابة للأزمات.

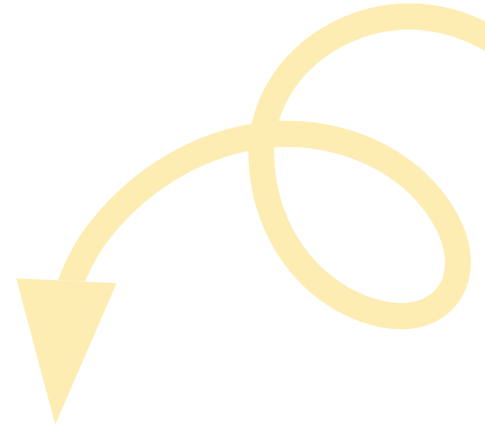
ثانياً. مرحلة الاستجابة

الهدف: تقديم الدعم والمساعدة الفورية للمتضررين من الكوارث أو الأزمات لضمان إنقاذ الأرواح وتلبية الاحتياجات الأساسية، مثل الغذاء، والمأوى، والرعاية الصحية. يتم التركيز على توفير الإغاثة، بشكل سريع ومنظم، مع العمل على تحسين الظروف المعيشية للسكان المتضررين، وتعزيز قدرتهم على التعافي على المدى القصير، والمتوسط، والبعيد.

أولويات تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد	المتطلبات الرئيسية (وفق المراحل)
الهدف: تعزيز النزاهة من خلال تكريس قيم التعاون والتضامن في المجتمع، وتعزيز الجبهة الداخلية وتماسك المجتمع، من خلال ضمان أن الاستجابة فعالة وعادلة في تلبية احتياجات المتضررين. 1. تعزيز الشفافية في اتخاذ القرارات الطارئة، وضمان المساءلة الفورية لتجنب استغلال الأزمة. 2. تشكيل لجان طوارئ وآليات سريعة لتلقي الشكاوى من المواطنين حول الفساد أو سوء الإدارة. 3. إشراك ممثلي المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في مراقبة تنفيذ الاستجابة، وتمكين المواطنين من متابعة الجهود عبر تقارير مختصرة وواضحة.	1. عمليات الاستجابة قصيرة الأجل الهدف: التدخلات الفورية التي تهدف إلى إنقاذ الأرواح، وتلبية الاحتياجات الأساسية بشكل فوري. الإجراءات: - تقديم الإسعافات الأولية والرعاية الطبية العاجلة. - توفير الغذاء والمياه النظيفة والمأوى المؤقت للمتضررين. - توزيع مواد الإغاثة الأساسية مثل البطانيات والملابس. - تفعيل أنظمة الإنذار المبكر، وتحذير السكان من مخاطر إضافية محتملة. - ضمان الأمن والسلامة ومنع الفوضى، من خلال وجود قوات الأمن، وتنظيم تدفق المساعدات.
الهدف: دعم الاستقرار من خلال بناء الثقة عبر تبني الشفافية والنزاهة في الخطط والإجراءات. 1. وضع سياسات واضحة لاستعادة الخدمات مع ضمان النزاهة، واعتماد نظم شفافة لتقييم الاحتياجات وتوزيع الموارد. 2. نشر ميزانيات وتفاصيل المشاريع الممولة لإعادة الإعمار، والإفصاح عن العقود والمناقصات وضمان عدالة التنافسية. 3. تنفيذ مراجعات مستقلة للأداء المالي والإداري للجهات المعنية. 4. إعداد تقارير دورية حول تنفيذ البرامج تُعرض للجمهور.	2. عمليات الاستجابة متوسطة الأجل: الهدف: تحقيق الاستقرار المؤقت واستعادة الخدمات الإنسانية، وتلبية الاحتياجات المتوسطة، وتحسين الظروف المعيشية مع استمرار تلبية الاحتياجات الطارئة. الإجراءات: - استعادة الخدمات الأساسية مثل الكهرباء، والمياه، والصرف الصحي. - إقامة ملاجئ مؤقتة أكثر استقراراً إذا كانت الحاجة مستمرة. - توفير التعليم المؤقت للأطفال لضمان استمرارية التعليم. - تقديم الدعم النفسي والاجتماعي للمتضررين لمساعدتهم على تجاوز الصدمة. - تنظيم حملات تطعيم لمنع انتشار الأمراض. - تقييم الأضرار والاحتياجات بشكل دقيق لتخطيط مراحل إعادة البناء.
الهدف: ترسيخ منظومة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة ومكافحة الفساد في إدارة الاستجابة طويلة الأجل لضمان تحقيق التعافي الفعال. 1. مراجعة وتقييم القوانين والتشريعات تعزز الشفافية وتجرّم الفساد. 2. إنشاء هيئة رقابية مستقلة تُشرف على تنفيذ الخطط الوطنية. 3. تطوير أدوات فعالة لتقييم الأداء الحكومي بشكل دوري. 4. تمكين الجهات الرقابية من الوصول إلى المعلومات دون قيود. 5. إعداد تقارير دورية ونشرها حول تقدم مشاريع التعافي وإتاحتها للعموم. 6. تعزيز قنوات التواصل بين الحكومة والمجتمع لضمان مشاركة أوسع. 7. تطوير أدوات تتيح للمواطنين تقديم الشكاوى.	3. عمليات الاستجابة طويلة الأجل: الهدف: البناء والتعافي المستدام أو طويل الأجل، مع الأخذ بعين الاعتبار ضمان الجهوزية لكوارث مستقبلية. الإجراءات: - إعادة بناء المنازل والمدارس والمستشفيات والبنية التحتية المدمرة. - إعادة تأهيل الاقتصاد المحلي ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة لتعزيز سبل العيش. - تحسين أنظمة الصحة والتعليم لتكون أكثر مرونة واستدامة. - تطوير خطط للحد من المخاطر المستقبلية، وتعزيز قدرة المجتمعات على مواجهة الكوارث. - إشراك المجتمع المحلي في عمليات التخطيط والتفويض لضمان تلبية الاحتياجات بشكل فعال ومستدام. - تعزيز السياسات والقوانين المتعلقة بالاستجابة للكوارث والحد من المخاطر.

المصادر والمراجع

1. ائتلاف أمان. مؤتمر أمان السنوي 2020: كورونا زادت من حاجتنا لوجود نظام لإدارة مخاطر الكوارث في فلسطين. رام الله: ائتلاف أمان، 2020.
2. ائتلاف أمان. دليل منع الفساد في المساعدات الإنسانية. رام الله: ائتلاف أمان، 2022.
3. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). إدارة مخاطر الكوارث في فلسطين: الإطار المؤسسي والقانوني. نيويورك: UNDP، 2016.
4. التعليق العام رقم 29 للجنة المعنية بحقوق الإنسان للعام 2001 حول تفسير المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. جنيف: الأمم المتحدة، 2001.
5. اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. الالتزامات المشتركة على مستوى الحركة لتعزيز المشاركة والمساءلة المجتمعية. جنيف: اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2019.
6. المركز الوطني لإدارة الكوارث. استعراض نصف المدة لتنفيذ إطار سندي: التقرير الطوعي المقدم من فلسطين. رام الله: المركز الوطني لإدارة الكوارث، 2021.
7. المركز الوطني لإدارة الكوارث. الخطة الاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث في فلسطين. رام الله: المركز الوطني لإدارة الكوارث، 2022.
8. المركز الفلسطيني للدراسات الإسرائيلية (مدار). تقرير مدار الاستراتيجي، العدد 20-2024. رام الله: مدار، 2024.
9. المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية «مسارات». ورقة حول سياسات فعالة لبناء نظام وطني لإدارة المخاطر في فلسطين. رام الله: مركز مسارات، 2020.
10. منظمة الشفافية الدولية. منع الفساد في العمليات الإنسانية: دليل للممارسات الجيدة. برلين: منظمة الشفافية الدولية، 2014.
11. قانون الدفاع المدني الفلسطيني. رام الله: الجريدة الرسمية، 1998.
12. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003. رام الله: الجريدة الرسمية، 2003.
13. إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030. UNDRR، 2015.
14. Transparency International. Corruption in times of crisis: A review of literature on corruption, crises, and their intersections. 2021.
15. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Non-binding Guidelines on Corruption During Times of Emergency and Crisis Response and Recovery. 2024.
16. Alivizatos, N., Bilkova, V., & Cameron, I. Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency-reflections. 2020.
17. Boyd, N. M., & Martin, E. C. Sense of community responsibility at the forefront of crisis management. Administrative Theory & Praxis. 2020.
18. Grégoire Webber. The Duty to Govern and the Rule of Law in an Emergency. In C. M. Flood, V. MacDonnell, J. Philpott, S. Thériault, & S. Venkatapuram (Eds.), Ottawa: University of Ottawa Press. 2020.
19. Holloway, K., & Lough, O. Implementing Collective Accountability to Affected Populations: Ways Forward in Large-Scale Humanitarian Crises. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute. 2020.



واقع منظومة التهيئة والاستجابة لحالات الطوارئ والأزمات في فلسطين:

الإطار التشريعي والبنى المؤسسية
والسياسات العامة لتنفيذ البرامج والتدخلات



إعداد: صمود البرغوثي

قائمة المحتويات

17	مقدمة
19	أولاً. الإطار التشريعي والمؤسسي والسياسات العامة لمنظومة التهيئة والاستجابة لمواجهة حالات الطوارئ
24	ثانياً. الفجوات والتحديات التي تواجه منظومة التهيئة والاستجابة لحالات الطوارئ
25	ثالثاً. التوصيات: الصورة الفضلى لنموذج التهيئة والاستجابة في فلسطين
26	المصادر والمراجع



منهجية إعداد الورقة

تستند الورقة إلى الأدوات المنهجية التالية:

1. جمع وحصر المعلومات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة، ومنها تقارير ائتلاف (أمان)، والمؤسسات المختصة.
2. مراجعة الوثائق المتعلقة بمنظومة التهيئة والاستجابة للكوارث والحالات الطارئة في فلسطين.
3. إجراء المقابلات مع الجهات الرسمية والجهات ذات العلاقة في هذا المجال.
4. تحليل المعلومات والمعطيات.
5. تقديم استخلاصات تتضمن الفجوات والتحديات والإشكاليات التي تم توصل إليها.
6. إعداد توصيات قابلة للتطبيق واقتراح آليات للضغط والمناصرة لتبنيها وتنفيذها.
7. إعداد مسودة أولى من الورقة ومناقشتها مع الأطراف ذات العلاقة، وتطويرها بناءً على النقاش.

أولاً. واقع الإطار التشريعي والبنى المؤسسية والسياسات العامة لمواجهة الأزمات وحالات الطوارئ

● الإطار التشريعي

تنص أحكام الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، تحديداً المادة (110)، على أنه: «1- عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب، أو غزو، أو عصيان مسلح، أو حدوث كارثة طبيعية، يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه. 3- يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية». ولكن، للأسف، تم حل المجلس التشريعي، والرئيس الفلسطيني لم يعلن حالة الطوارئ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بعد بدء حرب الإبادة الجماعية على شعبنا بعد السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023.

كذلك مشروع قانون إدارة الكوارث في فلسطين الذي تمت صياغته في العام 2016، ووضع على طاولة مجلس الوزراء، وقد تم إعداده بمشاركة أطراف دولية ومحلية، ولكن حتى تاريخه لم تتم المصادقة عليه أو إصداره وفق الأصول في سبيل استكمال النظام الشامل لإدارة الكوارث³، حيث يحدد الإطار المرجعي المركزي، والأطراف الشريكة المحلية.

وتضمن عدد من التشريعات الفلسطينية الأخرى نصوصاً حول إدارة الكوارث والطوارئ؛ مثل:

- قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، حيث نصت الفقرة 12 من المادة (15)، على أن من وظائف الهيئات المحلية اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات، ومنع الحرائق، ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة، واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.
- المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين في الفقرة الرابعة منها، حيث نصت على: اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية والحوادث ذات الأهمية.
- قانون الصحة العامة رقم 20 لسنة 2004 نص في الفقرة 2 من المادة 54 على أنه وفقاً لأحكام القانون، للوزير الحق في أحوال الطوارئ والكوارث، أن يأمر باستعمال أي مؤسسة صحية، أو جزء منها، في الأغراض التي يراها ضرورية.
- القانون رقم (3) بشأن الدفاع المدني لسنة 1998 وفقاً للمادة 12 منه، يعتبر جهاز الدفاع المدني المرجعية القانونية للجان الطوارئ المحلية، ومنحت المادة الرابعة من قرار وزير الداخلية للعام 2011، الصادر بمقتضى القانون رقم (3) بشأن الدفاع المدني لسنة 1998، المتطوعين للعمل في الدفاع المدني صلاحية المساعدة في عمليات الإخلاء والإيواء وتقديم الخدمات الاجتماعية التي شملت، في بعض الأحيان، تقديم مساعدات عينية كمواد التنظيف، وبعض المواد الصحية.

● البنى المؤسسية⁴ والسياسات العامة لمواجهة حالات الطوارئ والأزمات وإدارتها

مرت الحكومة الفلسطينية الثامنة عشرة بتجربة سابقة على صعيد البنى المؤسسية، وهي إدارة جائحة كورونا، حيث تم تشكيل لجنة طوارئ عليا برئاسة رئيس الوزراء د. محمد اشتية، وانبثق عنها عدد من اللجان الحكومية منها لجنة اقتصادية، ولجنة طبية عليا، إضافة إلى لجنة أمنية تضم في عضويتها رؤساء الأجهزة الأمنية كافة، ولجنة أو لجان المحافظات تضم في عضويتها المحافظين كافة (لجنة طوارئ عليا للمحافظة)⁵، عدا عن لجنة مشتركة لمتابعة قضايا العمال،

3 للاطلاع على مشروع القانون، يرجى زيارة الرابط: <https://books.pinsr.ps/book-419>

4 لأغراض إعداد هذه الورقة، يُقصد بـ البنى المؤسسية، الإجراءات والآليات التي اعتمدت من الدولة لإدارة عملية الاستجابة للأزمات والاحتياجات الطارئة في كل مكان، لا سيما تقديم خدمات الإسعاف، والإيواء، وتأمين العلاج، والغذاء، ثم إعادة الإعمار.

5 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2020م «طوارئ».

تضم في عضويتها وزارة العمل، وهيئة الشؤون المدنية، والاتحاد العام لنقابات العمال، ولجنة متابعة القضايا اليومية تضم ممثلين عن كافة الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة⁶.

بعد العدوان الإسرائيلي وحرب الإبادة الجماعية والتجويع بعد السابع من تشرين الأول/أكتوبر للعام 2023، استمرت الحكومة الثامنة عشرة بالسياسة نفسها، حيث قامت بتشكيل عدد من اللجان الحكومية؛ منها، على سبيل المثال: لجنة وزارية «خلية أزمة» لمتابعة تداعيات عدوان الاحتلال على المحافظات الجنوبية، لجنة لتوفير الاحتياجات الإنسانية الطارئة والعاجلة للمواطنين في المحافظات الجنوبية الناجمة عن العدوان المستمر من قبل دولة الاحتلال، لجنة فنية كاستجابة طارئة للتعامل مع التداعيات والأضرار الاقتصادية لأعمال القطاع الخاص الناتجة عن عدوان الاحتلال على دولة فلسطين. وقامت الحكومة بتكليف رؤساء الدوائر الحكومية بإعداد خطط طوارئ حكومية للعام 2024، والمصادقة على تنظيم مركز الاستجابة والطوارئ (911)، إضافة إلى إعداد موازنة طوارئ وتقديم خطة إعلامية ومتابعة الخصومات من أموال المقاصة.

نلاحظ أن الحكومة الفلسطينية اعتمدت سياسة عامة -للهيئة والاستجابة والمتابعة- تعتمد على آليات مركزية برئاسة الوزراء وبمشاركة أمنية مركزية، دون الأخذ بالاعتبار ما أحدثه العدوان من إضعاف للبنى المركزية للوزارات، وبخاصة في قطاع غزة، في ظل ممارسة الحكومة الإسرائيلية سياسة منع تدخل السلطة الفلسطينية في القطاع، وترافق ذلك مع صعوبة العمل مركزياً من قبل الحكومة الفلسطينية في غزة.

وبعد تولي الحكومة التاسعة عشرة مهامها -وعلى الرغم من شدة الحرب والعدوان الإسرائيلي الوحشي على الضفة الغربية وقطاع غزة، التي لا تقارن في درجتها مع جائحة كورونا- فإن الحكومة اتبعت الأسلوب ذاته في إدارتها للاستجابة للحالة الطارئة؛ إذ عملت على تشكيل اللجان الحكومية المركزية في مختلف المجالات بهدف مساندة مجلس الوزراء في دراسة المواضيع المحالة إليها بشكل مفصل ومستفيض، وتقديم التوصيات المناسبة إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة في المجالات التي تبحثها هذه اللجان. ومن اللجان المشكلة لغايات الإغاثة والاستجابة للحالات الطارئة ما يلي:

- لجنة لدراسة «إعلان المحافظات الجنوبية منطقة منكوبة».
- لجنة وزارية للأعمال الطارئة.
- اللجنة الوطنية العليا لإغاثة المحافظات الجنوبية، على أن يتولى وزير الدولة لشؤون الإغاثة التنسيق والتشاور مع جهات الاختصاص كافة لوضع تصور لعضوية اللجنة، ومهامها، وآليات عملها.
- لجنة خاصة لتحديث البيانات والمعلومات الخاصة بالمبعدين.
- لجنة لإيجاد حلول مستدامة لمرضى المحافظات الجنوبية المتواجدين في المحافظات الشمالية.
- تشكيل الفريق الوطني لإعادة إعمار قطاع غزة، بقيادة وزارة التخطيط، وبمشاركة الوزارات والهيئات ذات العلاقة.

إضافة إلى اللجان، قامت الحكومة بتكليف مؤسسات الدولة بتكثيف العمل لتلبية احتياجات المواطنين للإغاثة الطارئة في قطاع غزة، في ضوء الإمكانيات المتاحة، وتكليف رؤساء الدوائر الحكومية، كل في ما يخصه، بالتنسيق مع وزير الدولة لشؤون الإغاثة بشأن عمليات الإغاثة في المحافظات الجنوبية.

كما أن تشكيل الفريق الوطني لإعادة الإعمار، يعتبر تحركاً سياسياً بحثاً للتعبير عن أن السلطة الفلسطينية مسؤولة عن إدارة قطاع غزة، لا سيما في اليوم التالي.

أمام هذا الواقع الصعب، وبخاصة في قطاع غزة، وعدم وجود خطط بديلة عن عمل الحكومة المركزية، اضطرت الحكومة إلى اقتصار دورها على إعداد خطط للاستجابة والتعافي، أو التنسيق مع عدد من المؤسسات الدولية لإدخال بعض المساعدات، أو، أحياناً، إرسالها إلى الأردن وهي كميات محدودة جداً.

6 للمزيد من التفاصيل حول ذلك، انظر: ساري عرابي. لجان مواجهة كورونا في الضفة الغربية بين التحدي والتسييس، إسطنبول: مركز رؤية للتنمية السياسية، 2020، ص 4.

كما تضمن برنامج عمل الحكومة التاسعة عشرة العمل على إيلاء الوضع الإنساني أولوية قصوى، بما يشمل وضع خطة شاملة للمساعدات الإنسانية والإغاثة الفورية لأهلنا في قطاع غزة، لفرض تلبية الاحتياجات الفورية الطارئة، التي تعاني من المعوقات والتقييدات الإسرائيلية التي تحد من دخولها، وإيصالها إلى مستحقيها، وبما يشمل وضع البرامج والخطط التنفيذية لإعادة الخدمات الأساسية من وقود، ومياه، وكهرباء، وخدمات صحية، ... وغيرها؛ مثل تنظيم مؤتمر تشاوري مع الجهات الدولية والإقليمية كافة، في محاولة لتنظيم هذه القضية الطارئة، وبذل المزيد من الضغط على الحكومة الإسرائيلية لإنهاء هذا الوضع المأساوي⁷. وهذا مثال على انتهاج الحكومة أسلوب الحكومة السابقة نفسه بتشكيل لجان وفرق مركزية بقيت عاجزة، كون الخطة اصطدمت بصعوبة إمكانية وصول الحكومة الفلسطينية إلى المواقع في قطاع غزة.

إن أسلوب تشكيل اللجان المركزية المتبع من الحكومات الفلسطينية المتعاقبة لمواجهة الأزمات وحالات الطوارئ التي يشكل الاحتلال الإسرائيلي المصدر الأول لها، يدل على أن الحكومة تعتمد الإدارات المركزية في الاستجابة لحالات الطوارئ والأزمات بأسلوب الفزعة، دون تهيئة مسبقة معد لها آليات عمل بديلة عن العمل المركزي، يتيح وجود بدائل على الصعيد المحلي من حيث توزيع مسبق للموارد، وتدريب جميع الأطراف المحلية الحكومية والمتطوعين، حيث المؤسسات المركزية الرسمية انهارت تماماً في قطاع غزة، وتراجعت سيادة القانون، وأن تلك اللجان ستكون عاجزة موضوعياً وعملياً عن القيام بالمهام المنوطة بها.

صحيح أن خطة الطوارئ الحكومية المعلنة أشارت إلى ضرورة تفعيل وتعزيز شراكة المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في إدارة الأزمة، من خلال أوسع شراكة ممكنة بين جميع قطاعات المجتمع الفاعلة، وبلورة آلية مأسسة للتشاور فيما بينها، مع ضمان التنسيق الدائم والفعال مع المنظمات الدولية والإنسانية والجهات الداعمة والمانحة، إلا أن العلاقة ما زالت شكلية وموسمية وذات مفهوم شكلي أمام المانحين، أو تعكس رغبة في الاحتواء ولا ترتبط ديمومتها بشكل مؤسسي، لا سيما أن حالة الطوارئ لم تعلن رسمياً بمرسوم رئاسي يتضمن بوضوح الهدف، والمنطقة التي يشملها، والفترة الزمنية.

إن الحكومة الفلسطينية حاولت تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين في قطاع غزة في مجالات الخدمات الصحية، والحماية الاجتماعية، بمقدار ما سمحت به الظروف الأمنية، وإدخال ما أمكن من كميات الوقود اللازم لتشغيل آبار المياه ومضخات ضخ المياه العادمة في بعض الأحيان، إضافة إلى توفير الرواتب لتمويل العمليات المختلفة في القطاع⁸، حيث قامت الحكومة بذلك دون وجود استراتيجية وطنية لإدارة مخاطر الكوارث والحالات الطارئة، ولم تكن الحكومة جاهزة للاستجابة بسبب عدم التحضير المسبق لحالة الطوارئ من حيث التهيئة⁹ والتحضير والتدريب، ووجود بدائل عن الدور المركزي للحكومة، من خلال النهج اللامركزي الذي يعتمد على الهيئات المحلية والشركاء المحليين من المجتمع المدني (المحلي).

صحيح أن البنى المؤسسية لإدارة حالة الطوارئ والكوارث في فلسطين ما زالت مركزية وغير فاعلة في قطاع غزة بسبب منع الاحتلال الإسرائيلي، لكن الواقع الذاتي الفلسطيني أيضاً ما زال يراوح مكانه في عدم إعداد قاعدة بيانات موحدة للسجلات الإدارية العامة، رغم أن تجربة كورونا أظهرت الحاجة الماسة لذلك، فمثلاً:

وزارة الدولة لشؤون الإغاثة التي تعتبر المؤسسة الرئيسية التي جرى استحداثها ضمن تشكيلة الحكومة التاسعة عشرة في العام 2024، للعمل على الاستجابة الفورية للأزمات والكوارث، وتنسيق الدعم الإغاثي والمساعدات الإنسانية العاجلة في جميع القطاعات المتضررة، بما في ذلك المساعدات الصحية، وتوفير المأوى للنازحين، بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة¹⁰.

7 برنامج حكومة الدكتور محمد مصطفى، منشور بتاريخ: 2024/3/23.

8 <https://www.wafa.ps/Pages/Details/105243>

9 لأغراض إعداد هذه الورقة يقصد بالتهيئة: الاستراتيجية الوقائية المتبعة من الحكومة تحسباً لأية أزمات أو حالات طارئة: كقيامها بتوقيع اتفاقيات ثنائية مع دول الجوار، وتأمين وتخزين المواد الغذائية والأدوية، وتدريب الأطراف، وإعداد قواعد معلومات محدثة للشؤون المدنية.

10 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. «رؤية ائتلاف (أمان) في تعزيز نزاهة الحكم وبعض السياسات العامة المتعلقة بإدارة الشأن العام»، رام الله - فلسطين.

عملياً، لا تمتلك وزارة الدولة لشؤون الإغاثة الهيكلية الإدارية والمالية التي تحتاجها، كذلك لا تمتلك قاعدة بيانات تشمل مجال عملها في ظل الظروف الطارئة الحالية، أو حتى لإعداد الخطط اللازمة للقيام بالأعمال الإغاثية للمواطنين لعملها في قطاع غزة، بسبب شح أو غياب مصدر رسمي موثوق للمعلومات.

وزارة التنمية الاجتماعية على الرغم من أنها أعلنت عن تمكنها من إدخال وتوزيع ما مجموعه حوالي 140 شحنة من المساعدات إلى قطاع غزة على مدار عام من الحرب، تشمل موادَّ غذائية حيوية مثل: السكر، والأرز، والطحين، والتونة، ... وغيرها من الاحتياجات الضرورية¹¹، فإنها تعتبر نسبة ضئيلة مقارنة بما يحتاجه المواطنون يومياً، التي تتضاعف مع الوقت جراء وحشية الحرب وانتشار المجاعات.

الاعتماد على المحافظ لا يعوض الاعتماد على المجتمع المحلي في ظل العدوان الإسرائيلي يترافق النهج المركزي الذي تتبعه الحكومة في إدارة حالات الطوارئ مع النهج الأمني الذي يمثله المحافظون، حيث على الرغم من أن بعض المحافظات والمحافظين قد لعبوا، كتجربة سابقة، دوراً نشطاً في إدارة حالات الطوارئ أثناء أزمة كورونا، وبخاصة في عملية جمع المساعدات النقدية والعينية وتوزيعها، وتم تشكيل لجان طوارئ المحافظات بقيادة المحافظ في كل محافظة، وعضوية مديري مديريات وزارات الاختصاص في المحافظة، إضافة إلى رؤساء الدوائر الأمنية، فإن هذا النهج كشف العجز وعدم القدرة على تلبية الاحتياجات كافة، حيث إن كل محافظة تشمل عشرات المواقع المحلية في الأرياف والقرى حيث الاحتياجات الأكثر، فضلاً عن المخيمات والأحياء الفقيرة في المدن.

على الرغم من الدور المهم الذي تضطلع به المحافظات في الحفاظ على السلم الأهلي والأمن ودورها في الاستجابة للحالات الطارئة والكوارث والأزمات في فلسطين، فإنها لا تلبّي احتياجات المجتمع المحلي في القرى والأرياف لتنفيذ التدخلات العاجلة.

أما المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث¹²، الذي أصدرت الحكومة الفلسطينية، في العام 2022، قراراً بنقله من رئاسة الوزراء، وإتباعه إلى وزير الداخلية، واعتماده جسماً مستقلاً على الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية، على أن يكون عمله متكاملًا مع الدفاع المدني¹³، فإنه، في الواقع العملي، غير فاعل في الاستجابة لمخاطر الكوارث نتيجة غياب استراتيجية وطنية معتمدة لإدارة الكوارث، ونتيجة ضعف تنسيق الجهود بين الأطراف ذات العلاقة، وضعف الإمكانيات التي يتمتع بها.

إن البنى المؤسسية الحكومية أنفة الذكر المعتمدة في إدارة الأزمات والطوارئ والكوارث في فلسطين، على الرغم من الجهود التي يبذلها الكثير من المسؤولين، فإنها لا تمثل النموذج الأفضل والأمثل، كونها يشوبها الكثير من الاختلالات والنواقص والعقبات، لا سيما الاحتلال الإسرائيلي، وعليه يجب اعتماد اللامركزية في إدارة الأزمات والكوارث، بالاعتماد على الهيئات المحلية كلاعب أساسي في حشد الإمكانيات المحلية، والعمل التطوعي بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني، والقوى والفصائل الوطنية، ولجان الزكاة، كون الهيئات المحلية شريكاً أساسياً للحكومة في تحمل الأعباء، وتقديم الخدمات في ظل الظروف الصعبة التي يواجهها الشعب الفلسطيني، وتعزيز اللامركزية لضمان استجابة سريعة وفعالة للحالات الطارئة.

إذ على الرغم من التحديات الجسيمة التي تهدد قدرة الهيئات المحلية على الاستمرار بسبب الظروف الاستثنائية التي تفاقمت بفعل سياسات الاحتلال المستمرة، وحرب الإبادة الجماعية منذ أكثر من عام، وما ترتب عليها من أزمة مالية خانقة، وغياب استراتيجية وآلية عمل واضحة من قبل الحكومة المركزية، وغياب العدالة في توزيع الموارد المتاحة المحدودة،

11 الموقع الإلكتروني لوزارة التنمية الاجتماعية: <https://www.mosd.gov.ps/ar/single-news/579>

12 تم إنشاء المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث بموجب قرار مجلس وزراء في جلسته رقم 142 بتاريخ 2017/3/7، على أن ينظم عمله بقانون، يكون الهدف من إنشائه "مأسسة عملية إدارة الكوارث بطريقة فعالة، وصلاحيات واضحة، تتمتع بإمكانيات كافية، تكفل تحقيق غاياتها بأسلوب سلس، وتصميم منهجية علمية تراعي مبدأ التكامل والتخصص، والبعد عن التعقيد الإداري والبيروقراطي، بما يلائم خصوصية التعامل مع الكوارث، ورسم آليات تنسيق فعالة وكفوءة عند الاستجابة للحدث الطارئ والكارثة، بين أصحاب العلاقة من الدوائر الحكومية المختلفة، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمواطنين، وربما أطراف دولية من منظمات إغاثة، ودول، كما تم في العام نفسه إنشاء اللجنة الوطنية العليا لإدارة مخاطر الكوارث بقرار من مجلس الوزراء الفلسطيني برئاسة رئيس الوزراء.

13 <https://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Decree/Details/4ba8d3fb-96e74-f5c-bff78-ffdc28cc397>

وضعف التنسيق والمتابعة بين الجهات، فإن الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، كانت في طليعة الجهات الفاعلة من خلال الاستجابة لتلك الظروف، والعمل على إزالة الأنقاض، واستعادة الخدمات الأساسية، وتقديم الدعم الطارئ للمواطنين، إضافة إلى التزام الهيئات المحلية بدورها المحوري في خدمة المواطنين، وتقديم الخدمات الأساسية، وتعزيز السلم الأهلي¹⁴.

محاولات لتعزيز دور الهيئات المحلية: على صعيد السياسات العامة، وعلى الرغم من أنه جرى في العام 2023 إعداد خطة استراتيجية للحد من مخاطر الكوارث في فلسطين (2023-2027)¹⁵ تحت إشراف صندوق تطوير وإقراض البلديات والمركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث¹⁶، فإنها خطة غير معتمدة من الحكومة الفلسطينية، الأمر الذي يشير إلى غياب سياسة عامة وطنية معتمدة للاستجابة ومواجهة الأزمات والطوارئ في فلسطين، تشارك فيها الأطراف ذات العلاقة، كافة، بالاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث (مؤسسات حكومية، وغير حكومية).

14 «الحكم المحلي تعقد ورشة عمل متخصصة لنقاش التحديات التي تواجه الهيئات المحلية واستراتيجيات إصلاح القطاع»: <https://www.apla.ps/news/5867.html>

15 الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث في فلسطين 2023-2027، للاطلاع، يمكن زيارة الرابط:

https://www-cdn.najah.edu/media/filer_public/c16/c/c16ca0bb-0b78432-d-a978-ed8484cd4a5a/lstrtyjy_lwtyny_llhd_mn_mkhtr_lkwrth_ldwl_flstyn_d7-nskh_-ab_2023.pdf

16 جرى إعداد الخطة كجزء من برنامج تنمية البلديات - المرحلة الثالثة، بتمويل من البنك الدولي وفريق العمل الفني الوطني للمركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث، والفريق الاستشاري/مركز التخطيط الحضري والحد من مخاطر الكوارث بجامعة النجاح الوطنية.

ثانياً. الفجوات والتحديات التي تواجه منظومة التهيئة والاستجابة لحالات الطوارئ

يعتري منظومة التهيئة والاستجابة؛ سواء على صعيد التشريعات أو على صعيد البنى المؤسسية والسياساتية، العديد من الفجوات والتحديات، وهي كما يلي:

- استمرار النهج المركزي المعتمد على الحكومة لإدارة وتنفيذ خطط الاستجابة كان ضعيفاً في تلبية الاحتياجات، لا سيما بسبب السياسة الإسرائيلية المقيدة لدور السلطة الفلسطينية في قطاع غزة، إضافة إلى وجود سلطة حماس على الأرض.
- سلطات الاحتلال الإسرائيلي أعاقَت، إلى درجة المنع الرسمي، التواصل والتنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة.
- ما زالت حالة عدم توفر قاعدة بيانات جاهزة محدثة ودقيقة وشاملة للسجلات المدنية الفلسطينية تشكل عائقاً أمام المؤسسات الرسمية للقيام بدورها وإيصال المساعدات لمستحقيها، وبخاصة أن إسرائيل دمرت الوزارات في قطاع غزة.
- انهيار المؤسسات الرسمية وبنيتها التحتية، وتراجع سيادة القانون، أضعفا من قدرة المؤسسات المركزية الحكومية والرسمية على القيام بدورها.
- تراجع سيادة القانون أثناء الحروب والأزمات والكوارث يؤدي إلى صعوبة قيام الحكومات المركزية بدورها الوظيفي التقليدي في الجانب التنفيذي، وهذا ما حدث في قطاع غزة، حيث انهارت المؤسسات الرسمية، ولم تعد قادرة على القيام بمهامها.
- عدم كفاية التنسيق بين مراكز الحكومة والمؤسسات الفاعلة على الأرض في قطاع غزة أضعف آلية الاستجابة.
- إصرار الحكومة الفلسطينية على اتباع النهج نفسه المتبع في إدارة حالات الطوارئ والأزمات السابقة (جائحة كورونا) الذي يعتمد بالأساس على تشكيل اللجان الحكومية، مع إشراك المحافظين من منطلق أمني، وذلك على الرغم من عدم نجاح هذا النهج أو الأسلوب في الخروج من الأزمات بالشكل الأمثل، وعدم أخذ الدروس من تجربة كورونا رغم الانتقادات التي وُجّهت لها آنذاك.
- عدم تفعيل المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث برئاسة رئيس الوزراء.
- غياب سياسة عامة وطنية شمولية معتمدة ومقرة لإدارة الأزمات ومخاطر الكوارث.
- عدم تخصيص موازنة طوارئ مستجيبة للحالة الطارئة التي يمر بها شعبنا الفلسطيني.

ثالثاً. التوصيات (الصورة الفضلى لنموذج التهيئة والاستجابة في فلسطين)

إن مواجهة الكوارث والحالات الطارئة تقتضي منهجاً شمولياً من الاستعداد المنظم، يبدأ بتبني سياسات عامة على أسس علمية ومدروسة منبثقة من دراسة ومعرفة للحالات الطارئة التي قد يواجهها المجتمع، والمخاطر المنبثقة عنها، والإمكانيات المتاحة للتخفيف من أضرارها، والأدوار التي تقع على عاتق القطاعات المختلفة للتعامل معها، كما تتطلب وضع التشريعات الخاصة بهذه الحالات التي تعكس السياسة العامة المعتمدة، وإعداد وتهيئة البنى المؤسسية التي تشكل الأدوات التنفيذية التي تعمل في ظل الأزمات وحالات الطوارئ، لتقديم المساعدات والحماية للمواطنين، والتخفيف من حدة المخاطر، بما في ذلك تنمية قدرات الاستجابة للأفراد والمجتمعات المحلية، والمنظمات، ومشاركة المواطنين المحليين والمتطوعين.

إن أنشطة التأهب والاستجابة والتعافي الفضلى، تشمل مزيجاً من أدوات التمويل المختلفة، مثل صناديق الطوارئ الوطنية، والائتمانات في حالات الطوارئ، والتأمين وإعادة التأمين، وشبكات الأمان الاجتماعي، إضافة إلى تعزيز إشراك المجتمعات المحلية المتضررة في إدارة مخاطر الكوارث على الصعيد المحلي، بما يشمل عمليات تقييم المجتمعات المحلية للأخطار، وقابلية التعرض للمخاطر، وتوافر القدرات، ومشاركتها في تخطيط الإجراءات المحلية للحد من مخاطر الكوارث، وتنفيذها، ورصدها، وتقييمها.

وعليه، توصي الورقة البحثية بما يلي:

- ضرورة اعتماد اللامركزية في الاستجابة للأزمات والطوارئ والكوارث كبديل عن الدور المركزي للحكومة القائم على اللجان الحكومية، والوزارات، والهيئات الرسمية، والمحافظين، ويكون تفعيل اللامركزية بالاعتماد على الهيئات المحلية كلاعب أساسي في حشد الإمكانيات المحلية، والعمل التطوعي بمشاركة المجتمع المحلي، ومؤسسات المجتمع المدني، والقوى والفصائل الوطنية، ولجان الزكاة.
- ضرورة توسيع الأطر المحلية الفاعلة المشاركة في مواجهة آثار الكوارث.
- توفير وإدارة قاعدة المعلومات المدنية العامة وقواعد البيانات الخاصة بالمواطنين الأكثر احتياجاً، وتسهيل الوصول إليها.
- مبادرة الحكومة إلى اعتماد سياسة عامة وطنية لإدارة المخاطر والكوارث.
- تعزيز دور الحكومة الإشرافي في التهيئة والاستجابة والإشراف على تنفيذها.
- الاعتماد على المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث بإشراف رئيس الوزراء، وفق ما نص عليه مشروع القانون الفلسطيني لإدارة مخاطر الكوارث، ويستعين بمن يراه مناسباً من الأطراف الرسمية والأهلية.
- ضرورة إقرار قانون فلسطيني لإدارة مخاطر الكوارث.
- تأمين ضمان استدامة الموارد المالية والموازنات المخصصة لخطط للكوارث والطوارئ.
- ضرورة إخضاع المؤسسات الدولية العاملة للمساءلة للتأكد من نزاهة العاملين وشفافية الإجراءات.

المصادر والمراجع

- قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.
- القانون رقم (3) بشأن الدفاع المدني لسنة 1998.
- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين.
- قانون الصحة العامة رقم 20 لسنة 2004.
- مشروع قانون إدارة الكوارث في فلسطين للعام 2016.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (14) لسنة 2020م «طوارئ».
- قرار مجلس وزراء في جلسته رقم 142 بتاريخ 2017/3/7 : <https://linksshortcut.com/tSuiE>
- الخطة الوطنية للحد من مخاطر الكوارث في فلسطين 2023-2027 : <https://linksshortcut.com/lnpuw>
- رئيس الوزراء: تشكيل الفريق الوطني لإعادة اعمار قطاع غزة: <https://www.wafa.ps/Pages/Details/105243>
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. «رؤية ائتلاف (أمان) في تعزيز نزاهة الحكم وبعض السياسات العامة المتعلقة بإدارة الشأن العام»، رام الله- فلسطين.
- ساري عرابي. لجان مواجهة كورونا في الضفة الغربية بين التحدي والتسييس، إسطنبول: مركز رؤية للتنمية السياسية، 2020.
- برنامج حكومة الدكتور محمد مصطفى، منشور بتاريخ: 2024/3/23.
- الحكم المحلي تعقد ورشة عمل متخصصة لنقاش التحديات التي تواجه الهيئات المحلية واستراتيجيات إصلاح القطاع: <https://www.apla.ps/news/5867.html>
- الموقع الإلكتروني لوزارة التنمية الاجتماعية: <https://www.mosd.gov.ps/ar/single-news/579>
- مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث: <https://linksshortcut.com/icSsv>
- «مصطلحات إطار سنداى للحد من مخاطر الكوارث»، UNDRR. <https://www.undrr.org/ar/terminology/alasfjabt>



النزاهة في عمليات الاستجابة الإنسانية وتنظيم المساعدات الناجمة عن الإبادة الجماعية في قطاع غزة



إعداد: وائل بعلوشة
هداية شمعون

قائمة المحتويات

29	مقدمة
31	أولاً. الواقع العام لعمليات الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في قطاع غزة
31	واقع الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات قبل حرب الإبادة
32	واقع الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في ظل حرب الإبادة
34	ثانياً. حوكمة إدارة المساعدات الإنسانية
36	ثالثاً. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عملية الاستجابة الإنسانية
36	بيئة النزاهة والشفافية في عملية الاستجابة الإنسانية
36	بيئة المساءلة في عملية الاستجابة الإنسانية
38	رابعاً. الفجوات والتحديات التي تواجه عملية الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في قطاع غزة
38	تحديات تتعلق بالواقع غير المسبوق بعد حرب الإبادة الجماعية على قطاع غزة
39	تحديات تتعلق بالنزاهة والشفافية
40	تحديات تتعلق بالمساءلة المجتمعية
42	خامساً. الاستخلاصات
43	سادساً. التوصيات لتعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة المجتمعية في توزيع المساعدات في قطاع غزة

منذ السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023 يواصل جيش الاحتلال الإسرائيلي حرب الإبادة الجماعية بحق المواطنين في قطاع غزة، حيث استهدفت قوات الاحتلال كل مقومات الحياة في القطاع، ما أدّى إلى استشهاد نحو 44 ألف فلسطيني، 70% منهم من الأطفال والنساء، وإصابة ما يزيد على 104 آلاف مواطن آخر حتى تاريخه، إضافة إلى تدمير البنى التحتية من شوارع، وخطوط مياه، وشبكات صرف الصحي وكهرباء، ومؤسسات صحية، ومدارس، وجامعات، وتشريد نحو مليوني فلسطيني أصبحوا نازحين وملاحقين في مساحة صغيرة تفتقر إلى أدنى مقومات الحياة، ما جعلهم عاجزين وبلا مأوى، وفي ظل نقص حاد في المأوى والغذاء والدواء والمياه الصالحة للشرب.

كما أن عمليات الاستجابة الإنسانية وتنظيم إدارة المساعدات أو الحصول عليها، تلزم جميع الأطراف بتبني سياسات التضامن والإيثار، وتبني قيم النزاهة من قبل المسؤولين والمستفيدين، والعمل وفق مبادئ الشفافية في ظل إجراءات تقديم الخدمات وتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية، وبخاصة أن الواقع في قطاع غزة لم يكن مهيئاً لتلبية الاحتياجات في ظل الظروف الكارثية التي تسود القطاع حالياً.

وفي تقرير للجنة الأمم المتحدة الخاصة للتحقيق في الممارسات الإسرائيلية في حرب غزة، أكد «أنه عبر حصار الاحتلال الإسرائيلي على غزة، وعرقلته للمساعدات الإنسانية، مع هجمات أدت إلى قتل المدنيين وعمال الإغاثة على حد سواء، وعلى الرغم من مناشدات الأمم المتحدة المتكررة والأوامر الملزمة من محكمة العدل الدولية وقرارات مجلس الأمن، تتسبب إسرائيل عمداً في القتل والتجويع والإصابات الشديدة، وتستخدم التجويع أداة للحرب، وتوقع عقاباً جماعياً على السكان الفلسطينيين. ويوثق التقرير كيف أن حملة القصف الإسرائيلي المكثفة في قطاع غزة دمرت الخدمات الأساسية، وتسببت في كارثة بيئية ستكون لها آثار صحية طويلة الأمد، وأشارت اللجنة إلى أنه «بحلول أوائل 2024، تم إسقاط 25 ألف طن من المتفجرات -بما يعادل قنبلتين نوويتين- على قطاع غزة، ما تسبب بدمار واسع، وانهيار أنظمة المياه والصرف الصحي، وتدمير الزراعة، والتلوث السام»¹.

وفي ظل هذه الظروف القاسية وغير الإنسانية، سعت مجموعة من الجهات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والمجتمع المحلي والمؤسسات الدولية، إلى الاستجابة للاحتياجات الإنسانية، وتوزيع ما يمكن إدخاله إلى قطاع غزة من المساعدات الغذائية والاحتياجات الضرورية والأدوية على المواطنين، ومراكز الإيواء، وبعض المستشفيات والمراكز الصحية، وشهدت هذه العملية العديد من التحديات والتعقيدات، وكذلك شبكات فساد في البعض منها، وإساءة استخدام إدارتها ومحاولة الحصول عليها بدون حق.

1 <https://news.un.org/ar/story/20241136606/11/>

الهدف من هذه الورقة:

تهدف هذه الورقة إلى:

- فحص الواقع العام لعمليات الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في قطاع غزة، ودور الأطراف الرسمية والأهلية والدولية في تلبية الاحتياجات المطلوبة، ووسائل تنسيق الجهود بين الأطراف الفاعلة لضمان تحقيق الفاعلية والعدالة في إيصال المساعدات لمستحقيها.
- تحديد الإشكاليات والتحديات التي تواجه هذه العملية، وبخاصة تلك المتعلقة بمدى التزام المسؤولين والمراجعين المستهلكين من المواطنين بقيم النزاهة المتوقعة، والحد الأدنى المطلوب من علاقات وإجراءات عمل شفافة.
- مدى وجود آليات مساءلة مجتمعية، تعوّض واقع الضعف في دور مؤسسات الرقابة الرسمية وسيادة القانون، بعد أن قام الاحتلال بتدمير البنى المؤسسية الرسمية، أو أضعفها، من خلال تدمير مقراتها أو قتل أو تشويه كوادرها ومواردها.
- تقديم توصيات تعالج التحديات القائمة.

منهجية الورقة: تستند الورقة إلى الأدوات المنهجية التالية:

- جمع المعلومات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة، ومنها تقارير ائتلاف (أمان)، وبخاصة دليل توزيع المساعدات في ظل حرب الإبادة الجماعية.
- تحليل المعلومات والمعطيات.
- تقديم استخلاصات تتضمن الفجوات والتحديات والإشكاليات التي تم التوصل إليها.
- إعداد توصيات قابلة للتطبيق واقتراح آليات لتبنيها وتنفيذها.

محاور الورقة:

- أولاً: واقع التهيئة والاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات ما قبل حرب الإبادة، وفي ظل حرب الإبادة.
- ثانياً: حوكمة إدارة المساعدات الإنسانية.
- ثالثاً: بيئة منظومة النزاهة (قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ونظم المساءلة) في عملية الاستجابة الإنسانية.
- رابعاً: الفجوات والتحديات التي تواجه عملية الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في قطاع غزة.
- خامساً: الاستخلاصات.
- سادساً: توصيات لتعزيز بيئة قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة المجتمعية في توزيع المساعدات في قطاع غزة.

أولاً. الواقع العام لعمليات الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في قطاع غزة

• واقع الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات قبل حرب الإبادة

يعتبر ملف نزاهة وشفافية توزيع المساعدات الإنسانية ملفاً فلسطينياً حاضراً بامتياز دوماً، وبخاصة في قطاع غزة، وكان من الملفات المهمة التي طرحها ائتلاف (أمان) في العديد من الأوراق والدراسات البحثية والأدلة الهادفة إلى تحقيق وتعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة، وقُدمت فيها توصيات للجهات الحكومية في رام الله وغزة، في حينه.

قبل حرب الإبادة الجماعية، فقطاع غزة يعاني من حالة الفقر والعوز منذ سنوات طويلة اقتصادياً بفعل الحصار الإسرائيلي المفروض عليه منذ أكثر من 17 عاماً دون توقف، وعمدت إسرائيل إلى تدمير المصانع والمنشآت الحيوية ذات الأثر الأكبر على انتفاع الناس في قطاع غزة، ما زاد من نسب الفقر والبطالة، واعتماد الناس على المساعدات الإنسانية؛ سواء تلك المقدمة من وزارة التنمية الاجتماعية، من خلال مساعدات عينية أو مالية، أو المساعدات المقدمة من المؤسسات الدولية أو الأونروا، أو مؤسسات المجتمع المدني، وغيرها. كما رُفد ائتلاف (أمان) العديد من المطالبات والتوصيات السابقة للحكومة الفلسطينية، وبخاصة البوابة الموحدة للمساعدات الإنسانية، وظل غياب التنسيق الشمولي الفاعل هو سيد الموقف في قطاع غزة من قبل الحكومة الفلسطينية، وتشبث السلطة القائمة في غزة، أيضاً، بسلطاتها دون مراعاة المصلحة الفضلى للمواطنين واحتياجاتهم، رغم وجود بعض التنسيق الضعيف بينهما، إلا أنها كانت تخضع، في النهاية، لتحكم كلتا السلطتين، الأمر الذي يزيد الضغوط والمعوقات على كاهل المواطنين في قطاع غزة.

وعلى الرغم من إنشاء الحكومة الفلسطينية المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث في العام 2017 في رام الله، واللجنة الوطنية العليا لإدارة مخاطر الكوارث، فإنها لم تستكمل بناء الاستراتيجية الوطنية لإدارة الكوارث، وازدادت الحاجة لتفعيل المركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث في ظل العدوان الإسرائيلي المستمر، الذي يحتم وجود نظام دائم وشامل لإدارة ومواجهة الكوارث في فلسطين، يضمن استجابته لكل مراحل إدارة الكوارث ومعالجتها، ويوضح الخطط والإجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة الحالات الطارئة والكوارث، وتحديد واجبات كل جهة ومسؤولياتها ومتابعة تنفيذها. وأوصى ائتلاف (أمان) بضرورة اعتماد دليل منع الفساد في المساعدات الإنسانية الصادر عنه وعن منظمة الشفافية الدولية، والمعتمد من وزارة التنمية الاجتماعية، كأساس في إدارة عمليات تقديم المساعدات العينية والنقدية، إلا أن كل ما تمت المطالبة به لم يتحقق، وجاءت حرب الإبادة الجماعية على واقع مشوّع، وفيه العديد من الثغرات، ويتسم بعدم القدرة على الاستجابة من الحكومة الفلسطينية بفعل ممارسات إسرائيل، وعدم جود سلطة واحدة في الضفة والقطاع، وإبقاء حالة الانقسام المنعكسة سلباً على إدارة الحالة الإنسانية في قطاع غزة، التي حالت دون تقديم الخدمات الأساسية في الصحة والحماية الاجتماعية.

هذا، وقد عملت المؤسسات الدولية، ضمن برامج إغاثية منفصلة ومبعثرة، ولصالح فئات وشرائح بعينها، وكانت تعمل إما عبر شراكة مباشرة مع مؤسسات فلسطينية، أو بشكل مباشر مع الجمهور، وكذلك نشطت بعض مؤسسات المجتمع المدني من خلال برامجها المتنوعة والمختلفة، لإسناد الفئات الهشة في المجتمع الغزي من نساء وأرامل وذوي إعاقة، والفئات الأكثر فقراً، والتي شكلت مرتكزاً أساسياً لبعض العائلات الفلسطينية؛ سواء بالحصول على مساعدات مالية أو عينية أو لوجستية كالأجهزة والخدمات الطبية والصحية، وبذلت مراكزها المتعددة في خمس محافظات في قطاع غزة جهودها القصوى لخدمة هذه الفئات.

• واقع الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في ظل حرب الإبادة

سياسات إسرائيل في عدوانها

• استهدفت سياسة الإبادة الجماعية الإسرائيلية المنهجية مقومات الحياة في قطاع غزة، وأعاقَت التصدي لها من قبل المؤسسات الرسمية والأهلية المحلية والدولية، وذلك في ضوء ما أفرزته هذه السياسة من إشاعة الفوضى والشرذمة، والتفكيك الممنهج لبنى المجتمع الفلسطيني الرسمي والأهلي.

• استهدفت إسرائيل إجبار المواطنين على النزوح والتهجير المتتالي في قطاع غزة، ورافق ذلك ممارستها لسياسة تجويع ممنهج ومتعمد؛ لخلق حالة من الشعور بعدم الأمان أو الاستقرار، والبلبلة والفوضى والتشتت للعاملين في المجال الإنساني، لتجدد مؤسسات المجتمع المدني والدولي -وغيرها من الجهات الفاعلة- نفسها أمام واقع يتطلب إحداث تغيير جوهري في آليات عملها وأدائها لمجابهة آثار العدوان الإسرائيلي، حيث باتت هذه المؤسسات تعمل في بيئة تتسم بالتعقيد الشديد، من حيث فقدان الأمن، والفوضى، وحجم الاحتياجات المتنامية للمواطن الفلسطيني، ما نتج عنه العديد من الإشكاليات والعقبات، التي اعترضت قدرة تلك المؤسسات على الاستجابة الكامنة للاحتياجات من ناحية، والالتزام بمتطلبات العدالة من ناحية أخرى.

وإذ ما زالت إسرائيل تمارس سياساتها في المجالات الثلاثة السابقة، فإن موضوع استخدام التجويع كأحدى أدوات تركيع الشعب الفلسطيني وقتاته، شكل جريمة الحرب الثانية بعد ثبات ارتكابها جريمة الإبادة الجماعية التي تناقش في محكمة العدل الدولية في لاهاي، وفي هذه الورقة، سنقتصر على سياساتها في التجويع من خلال تفعيل إدارة توزيع المساعدات لمنع التجويع، وذلك لضمان وصولها إلى الأكثر احتياجاً من مستحقيها، عبر ضمان عدم استخدام إدارتها أو الاستفادة منها بدون وجه حق.

يتمثل مشهد المساعدات الإنسانية في جهات عدة ما زالت تجتهد لتكون فاعلة في هذا الملف، منها المؤسسات والمنظمات الدولية، لا سيما وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، وكذلك مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، ووزارة التنمية الاجتماعية التابعة للسلطة الفلسطينية، إضافة إلى عدد من الجهات التابعة للدول العربية وغيرها التي تسعى إلى تقديم المساعدات بما هو متاح مثل مبادرة الفارس الشهم الإماراتية والعمليات الإنسانية التي تدار من قبل كل من الهلال الأحمر المصري، والحكومة الكويتية، والسعودية، والقطرية، ولا يمكن إغفال المبادرات الفردية أو التابعة للمؤسسات، التي تقدم وجبات الطعام عبر التكايا المنتشرة في قطاع غزة لنجدة النازحين، وإنقاذ الحياة بتقديم الدعم الغذائي في ظل حالة التجويع المخيفة التي ما زالت تهيم كوسيلة إرهاب تستخدمها دولة الاحتلال للعقاب الجماعي في قطاع غزة.

إن واقع بيع بعض المساعدات الإنسانية للنازحين والمستهدفين يزيد الأمر سوءاً، ما يجعل العديد من المواطنين والنازحين يتوجهون للحصول على طعام لعائلاتهم من التكايا الخيرية المنتشرة في مناطق عدة في قطاع غزة، والتابعة إما لمؤسسات أهلية، أو مبادرات عائلية أو فردية، ونتيجة لكثرة الطلب وقلة الإمكانيات، إذ تعتبر هذه التكايا الشريان الوحيد المتبقي للأهالي للحصول على قوت يومهم، حيث نشأت التكايا الخيرية بعد استمرار نهج التجويع وانعدام الأمن الغذائي في قطاع غزة نتيجة حرب الإبادة القائمة والمستمرة منذ ما يقارب العام.

شهد قطاع غزة خلال حرب الإبادة الجماعية ظهور فاعلين جدد في مشهد المساعدات الإنسانية، وهم أعضاء اللجان التطوعية التي تشرف على مخيمات النزوح، وعلى أهميتها، فإن أعضاءها بحاجة لتطوير قدراتهم فيما يتعلق بمعايير العمل الإنساني ومفاهيم النزاهة والشفافية.

وسنركز في هذا المحور على واقع الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات للمؤسسات الدولية، والأونروا، ومؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات الحكومية الفلسطينية، من خلال النقاط التالية:

• دور المؤسسات الدولية وواقع الاستجابة الإنسانية في ملف المساعدات الإنسانية في ظل الحرب: لقد واجهت المنظمات الدولية حرباً ضروساً في استمرار قدرتها ودورها الذي بات عاجزاً تماماً بعد عام وشهر على حرب الإبادة الجماعية ومطالباتها الدائمة بضرورة إدخال المساعدات الإنسانية، ما جعل منظمات المجتمع الدولي أمام مفترق طرق حقيقي يقوض فاعليتها وواقع استجابتها لتحقيق الحد الأدنى من إدخال المساعدات وإيصالها إلى مستحقيها الذين يواجهون القتل اليومي؛ إما بالأسلحة الفتاكة، وإما بالتجويع والتعطيش والحصار والملاحقة للمدنيين من أطفال ونساء أمام مرأى العالم.

لقد نددت المنظمات المحلية والدولية بتراجع المساعدات الإنسانية التي تسمح إسرائيل بدخولها إلى قطاع غزة إلى "مستوى متدن تاريخياً"، حيث أصدرت تقريراً خاصاً في هذا الإطار، وأوضحت أن المساعدات دخلت إلى غزة بمعدل 37 شاحنة فقط يومياً في تشرين الأول/أكتوبر، و69 شاحنة يومياً في الأسبوع الأول من تشرين الثاني/نوفمبر مقارنة مع 500 شاحنة يومياً قبل بدء الحرب الإسرائيلية، وفي الفترة من 10 تشرين الأول/أكتوبر إلى 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2024 "أدت الغارات الإسرائيلية وعمليات القصف إلى مقتل ما لا يقل عن 20 عاملاً في المجال الإنساني، يعملون، بشكل رئيسي، لصالح جمعيات فلسطينية"، وفقاً لما جاء في تقرير المنظمات الدولية والمحلية.

• الأونروا تواجه خطاب كراهية ومشاريع قوانين لتقويض دورها ووجودها كونها شاهداً ومراقباً على الإبادة الجماعية في قطاع غزة: استهدف الاحتلال الإسرائيلي وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) بشكل منظم منذ بداية حرب الإبادة على قطاع غزة، إمعاناً في سعيه لإنهاء دورها ووجودها كمقدمة لتصفية القضية الفلسطينية، من خلال تدمير دورها التاريخي، والعمل على حرمان الفلسطينيين من حق العودة. لقد أدعت قوات الاحتلال الإسرائيلي، في بداية الحرب، ضلوع عدد من موظفي الأونروا في الهجوم الذي نفذته حركة "حماس" في السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023، الأمر الذي أدى إلى اتخاذ عدد من الدول المانحة قراراً بتعليق تمويلها للأونروا، على الرغم من اتخاذها تدابير فورية للتعامل مع الادعاءات الإسرائيلية، بما في ذلك فتح تحقيق فوري، علماً بأن دولة الاحتلال لم تتعاون مطلقاً مع المطالب الملحة من قبل الأونروا لاطلاعها على المعلومات والبيانات بشأن ادعاءاتها، كما لم تتعاون مع لجنة التحقيق التي شكلت على إثر ذلك، وقد صادقت الكنيسة، مؤخراً، على قانون يحظر نشاط الأونروا.

• مؤسسات المجتمع المدني في قطاع غزة وقدرتها على الاستجابة لمتطلبات العدالة في ملف المساعدات الإنسانية: تتسجم جهود الاستجابة الإنسانية من مؤسسات المجتمع المدني في ظل الحرب على قطاع غزة²، بعد تدمير كل مقومات الحياة في القطاع، فالاحتياجات لهذه المساعدات في واقع اقتلع من جذوره، قد تحسم كم هي ضرورية وحاسمة، وبخاصة إذا توفرت للمساعدات فرصة الوصول إلى القطاع، وإذا أحسن تتسيق جهود المؤسسات الأهلية مع الدولية والهيئات المحلية والمتطوعين ومديريات المؤسسات الرسمية المدنية والأمنية.

لقد نالت الحرب من الطواقم العاملة في مؤسسات المجتمع المدني الميدانية والإدارية، هيكلاً ومباني وموارد، ورغم كل ذلك، فإن استجابة المجتمع المدني تصنف بأنها الأقصى في حدود قدراته وإمكاناته، كما اجتهدت مؤسسات المجتمع المدني لتحديد آليات توزيع المساعدات الإنسانية على المستفيدين، وتوضيح المعايير التي تحقق عدالة التوزيع للمساعدات الإنسانية. لقد تمكنت هذه المؤسسات من التعافي من حالة الإرباك التي وجدت نفسها في أتونها، وتمكنت، بشكل ما، من تجاوز حالة الصدمة، التي فرضها الحجم المطرد للاحتياجات، بفعل واقع النزوح من ناحية، والفوضى التي صاحبتة من ناحية أخرى، ونجحت في تجاوز حالة التعثر وفقدان الاتزان في الأشهر الأولى لبداية الحرب، والبدء في إيجاد مساحات من العمل القادر على تلبية الحد الأدنى من متطلبات تعزيز صمود المواطنين، في مواجهة حرب الإبادة الجماعية، التي تشنها إسرائيل على أشكال الحياة كافة في قطاع غزة.

2 ورقة بحثية لاتتلاف (أمان) بعنوان «استجابة مؤسسات المجتمع المدني لمتطلبات العدالة في ملف المساعدات الإنسانية»، 2024.

ثانياً. حوكمة إدارة المساعدات الإنسانية

- يشير منسق شبكة المنظمات الأهلية إلى عدم وجود نظام موحد عادل لتوزيع المساعدات، قائلاً: "لا يوجد نظام موحد وعادل لتوزيع المساعدات الإنسانية، ولا توجد سياسات شفافة وواضحة عن طرق الحصول على المساعدات بشكل يضمن كرامة وخصوصية الفئات التي يفترض أن تستفيد من المساعدات. الفجوة أن كل سكان قطاع غزة باتوا يعتمدون بشكل كامل على المساعدات في ظل تدمير أكثر من 70% من المباني، وارتفاع نسبة البطالة إلى حوالي 80% في قطاع غزة، وانهيار المنظومة الصحية والتعليم"³.
- اجتهدت العديد من مؤسسات المجتمع في جمع المساعدات وتوزيعها، بالاعتماد على بعض المعايير المتعلقة بمستحقّيها، بالاستناد إلى كشوفات المستفيدين سابقاً من المؤسسة، واعتماد نظام التوقيع على الكشوفات من المستفيدين.
- عمدت بعض المؤسسات، وفق المتاح لديها، إلى توفير مراكز توزيع متعدّدة؛ لتسهيل عمليّات خدمة المستفيدين واحتياجهم، بالاستناد إلى مساعدة المسؤولين المجتمعيين في هذه المواقع.
- تمكنت بعض المؤسسات من إيجاد نظام محوسب؛ لمنع تكرار تقديم المساعدات الإنسانية لغير مستحقّيها، إلا أن نقص المواد الغذائية أو الاحتياجات الضرورية وعدم كفايتها وعدم انتظام ورودها، ساعد على ظهور تدفق المحتاجين، ونشوء بعض غرائز الاستحواذ على حساب المصلحة والاحتياج إلى وصول المساعدات للأكثر احتياجاً، وحال ذلك دون تلبية حاجات النازحين والفئات المستهدفة، فكل من هو في قطاع غزة بات بحاجة إلى المساعدات الإنسانية، وهو ما يفوق قدرات مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية، ويضع تحديات إضافية أمام القدرة على الالتزام بشفافية وعدالة تقديم المساعدات الإنسانية، وبخاصة عندما يتراجع الأمن المجتمعي بسبب ممارسات قوات الاحتلال الإسرائيلي.
- يرى ناجي الناجي⁴ أن عدم الاستقرار الأمني يجعل من الصعب تنفيذ آليات رقابة ميدانية فعالة، أو إجراء تقييمات دقيقة للاحتياجات، ويتفق معه محمود حمادة مضيفاً⁵: "المساءلة المجتمعية على صعيد المنظمات والجمعيات الأهلية ترتبط مباشرة بالحوكمة. وعلى الرغم من كل الصعاب والتحديات التي واجهتها منظمات المجتمع المدني الفلسطيني، فإن مؤشرات الحوكمة لا تزال تتمتع بمستوى عال رغم عدم توفر الاتصالات والمواصلات والمقرات، أو سفر بعض أعضاء مجالس الإدارة إلى الخارج، وقد أوجدت المنظمات بدائل بشكل سريع، مثل عقد الاجتماعات الافتراضية من أجل الحفاظ على حوكمة سليمة، وبالتالي ضمان تواصل أعضاء مجلس الإدارة والشاركة الكاملة في اتخاذ القرارات وعمل الجمعيات، في إطار توجيهات مجالس إدارتها. العامل الوحيد الذي يمكن الإشارة إليه، هنا، هو قلة عدد اجتماعات مجلس الإدارة مقارنة بالفترة ما قبل الحرب للأسباب السالفة الذكر، والدواعي الأمنية المتعلقة بالسلامة والأمن الشخصي أيضاً".
- ويؤكد حمادة، أيضاً، أن⁶: "الفلتان الأمني والاعتداء على قوافل المساعدات ونهبها ازداد بسبب غياب القانون والردع، وهذا يتطلب خلق بديل مجتمعي من أجل الحفاظ على المساعدات وإيصالها إلى مستحقّيها. بدأت هناك بعض المؤسسات والعشائر بالعمل من أجل محاربة هذه الظاهرة، ولكن هذا الأمر يتطلب توعية شاملة والتزاماً من الجميع، والعمل على الاتفاق على تطبيق وسائل مجتمعية وعشائرية لحماية القوافل ومحاربة اللصوص ومحاسبتهم أيضاً".

3 محمود حمادة، منسق المناصرة في شبكة المنظمات الأهلية، غزة، مقابلة بتاريخ: 2024/11/22.

4 ناجي الناجي، مدير العمليات في جنوب قطاع غزة في المنتدى الاجتماعي التنموي، مقابلة بتاريخ: 2024/11/20.

5 محمود حمادة، مصدر سبق ذكره.

6 المصدر السابق.

• المؤسسات الحكومية الفلسطينية وقدرتها على الاستجابة لمتطلبات العدالة في ملف المساعدات الإنسانية: بعد انهيار البنى المؤسساتية لمعظم المؤسسات الرسمية بفعل الإبادة الجماعية، ظلت وزارة التنمية الاجتماعية، بالكاد، لديها بعض الموظفين في قطاع غزة، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم الاستعداد والتهية لحالة كارثية صعبة استهدفت التهجير والتطهير العرقي، حيث لم يتم الاعتماد على خطط معدة مسبقاً، بما فيها اعتماد العمل وفق مؤشرات تستجيب إلى الحالة الطارئة لملف المساعدات الإنسانية.

كما أن هنالك ضعفاً واضحاً في دور وفاعلية وزارة الإغاثة والتنمية الاجتماعية منذ بداية حرب الإبادة الجماعية على غزة، فقد طالت حالة الانقسام الجسم الوظيفي لوزارة التنمية، بين موظفين يتبعون لوزارة رام الله، وموظفين لمديريات غزة، وأدت إلى التخبط والحاجة لدى كلتا الجهتين لعاملين جدد من جهة، وإلى صعوبة وصول المواطنين للخدمة، كذلك فقد تعرضت مخازنها ومقراتها -على ضعف دورها- للتدمير والاستهداف، كما أن هنالك ضعفاً شديداً في الإمكانيات، فهناك حاجة إلى كثير من شاحنات النقل، وعمال التنزيل والتحميل والتوزيع، التي لا تمتلكها الوزارة، كما أنها لا تمتلك الأموال لتشغيل الآخرين؛ ما ألزمها بدفع المستحقات للعمال والنقل من طرود المساعدات، التي لا تحمل تقييماً حقيقياً لها؛ ما يجعل من تضخيم المستحقات، والتقليل من قيمة المواد المدفوعة مقابلها، مجالاً خصباً للفساد والمحاباة.

ولم تستجب، أيضاً، الحكومة الفلسطينية لمطالبات (أمان) في ما يتعلق بضرورة إفاد وكلاء وزارات الحكومة الجديدة ليعملوا لأجل القضايا التعليمية والصحية والاجتماعية لأكثر من 120 ألف نازح غزي أصبحوا عالقين في مصر، وأغلبهم مرضى أو مرافقين، أو عائلات فلسطينية أجبرت على النزوح من قطاع غزة بفعل الحرب، وأصبحوا بحاجة ماسة للمساعدات الإنسانية أيضاً، فقد توجه وفد حكومي ولم ينتج عن تلك الزيارة أي نتائج، كما لم يتم الإفصاح عن أي خطط مستقبلية أو حلول لإشكاليات النازحين الذين ما زلت تضج وسائل التواصل الاجتماعي بشكاواهم.

ثالثاً. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عملية الاستجابة الإنسانية

• بيئة النزاهة والشفافية في عملية الاستجابة الإنسانية

على الرغم من وجود مبادرات مجتمعية أهلية في متابعة عمليات توزيع المساعدات تمكنت من توزيع المساعدات بشكل عادل، والوصول إلى الأكثر تضرراً، وبعضها شارك المنظمات الدولية في رقابة مباشرة على توزيع المساعدات، مع التركيز على التوثيق وإصدار تقارير دورية، واعتماد آليات تسجيل إلكترونية لبعض الفئات المستفيدة في محاولة للحد من الازدواجية في التوزيع، فقد أشار ناجي الناجي⁷، بشكل عام، إلى أنه لم يتوفر نظام رقابي موحد وشامل قادر على رصد جميع عمليات توزيع المساعدات بشكل عادل ودقيق، إلى جانب ضعف الشفافية في إعداد وتسجيل قوائم المستفيدين بسبب تضارب المعلومات بين الجهات المانحة والمنفذة، ونقص في تقارير علنية توضح تفاصيل المساعدات القادمة وكيفية توزيعها. كما أشار إلى إشكاليات تتعلق بالثقة من قبل المواطنين الذين لم يتمكنوا من الحصول على احتياجاتهم.

ويرى حمادة⁸ أن أحكام مدونات السلوك الخاصة بقيم عمل المسؤولين والعاملين كانت متوفرة، إضافة إلى اللوائح الداخلية للمؤسسات والالتزام بها، والسياسات الخاصة بمكافحة الفساد والغش. أما المؤشرات غير المتوفرة في الواقع الجديد بعد حرب الإبادة الجماعية، فهي عدم القدرة على تجنب تضارب المصالح في ظل غياب المعلومة والإفصاح عنها، كما لا تتوفر عمليات الإعلان عن المساعدات وأركان توزيعها بشكل معلن وآليات الحصول عليها على الرغم من نشر إعلانات أحياناً توضح آليات التسجيل للاستفادة من المساعدات، كذلك، أحياناً، لا تتوفر التقارير المالية والإدارية والموازنات السنوية، كما أن معظم المؤسسات الدولية والمحلية لا تنشر المعلومات بشكل واضح، ولا يتم إيصالها للجميع حول الخدمات التي تقدمها وآليات توزيعها.

• بيئة المساءلة في عملية الاستجابة الإنسانية

نظراً لغياب أدوات الحكم الرسمية في قطاع غزة من وزارات ومؤسسات رسمية، فقد ضعفت، بشكل كبير، آليات المساءلة في عمليات الاستجابة الإنسانية بشكلها الرسمي المتعارف عليه. ومع غياب دور حقيقي في قطاع غزة للسلطة الفلسطينية في رام الله، فلم تعد تتوفر الرقابة الرسمية الحقيقية الفاعلة، وإن وجدت فهي ليست الأولوية الأولى للعمل في قطاع غزة في ظل الإرهاق الشديد وحجم الحاجة الإنسانية لأكثر من مليوني نازح ومواطن ما زالوا في قطاع غزة. لذا، قد تتوفر بعض المحاولات لإيجاد سبل للمساءلة المحلية من مؤسسات المجتمع المحلي أو (المساءلة الشعبية). تقول سلمى الزعائين مديرة جمعية تطوير الأسرة الخيرية:⁹ "نعمل في بيئة خطيرة ومقيدة نوعاً ما، فعلى سبيل المثال، تم إطلاق العديد من المبادرات المجتمعية والشبابية لتعزيز استجابة العمل الإنساني لقيم النزاهة والشفافية والمساءلة خلال الأزمات والحروب، وفي هذا الصدد، قامت جمعية تطوير الأسرة الخيرية، بالشراكة مع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بتشكيل لجان الحماية المجتمعية للحماية من مخاطر الفساد في العمليات الإنسانية، التي تضم عاملين في مراكز الإيواء وممثلين من المجتمع المدني والشباب والنساء، وقامت جمعية تطوير الأسرة الخيرية بتدريب هذه اللجان على آلية استقبال الشكاوى ومعالجتها، بما يسهم، بشكل أو بآخر، في تعزيز ثقة المواطنين، وتقليل فرص إساءة استخدام السلطة خلال توزيع المساعدات الإنسانية للنازحين في مراكز الإيواء.

ومن المؤشرات في مجال المساءلة وفق الزعائين: "توفر نظام للشكاوى؛ سواء أكانت ورقية أم هاتفية أم من خلال الموقع الإلكتروني كما هو معمول به من خلال الرقم المجاني لبرنامج الغذاء العالمي، الذي يتيح للمواطنين التقدم بالشكاوى، إضافة إلى اللجان المحلية "الرقابة الشعبية" المجتمعية والشبابية بمراكز الإيواء ومخيمات النزوح. أما المؤشرات غير

7 ناجي الناجي، مصدر سبق ذكره.

8 محمود حمادة، مصدر سبق ذكره.

9 سلمى الزعائين، مديرة جمعية تطوير الأسرة الخيرية، مقابلة بتاريخ: 2024/11/21.

المتوفرة، فهي تتمثل في غياب أجهزة الرقابة الرسمية من لجان تشريعية، وديوان الرقابة الإدارية والمالية، وأجهزة العدالة الأخرى¹⁰. ويرى ناجي الناجي أن: "هنالك تراجعاً ملحوظاً في قدرة المؤسسات الحكومية في الإشراف والرقابة نتيجة تدمير الاحتلال البنية المؤسسية، وعدم توفر التمويل التشغيلي لدى بعض الأطراف الرسمية. أما الأطراف غير الرسمية (الأهلية) من مؤسسات وجمعيات ... إلخ، فتواجه ضغوطاً هائلة نتيجة نقص التمويل وازدياد الاحتياجات، فالأولوية في عملها توفير الاحتياجات.

أما الأطراف الدولية، فغالباً ما تواجه انتقادات بعدم الالتزام بالعدالة في التوزيع، وتركز الدعم في مناطق معينة دون غيرها¹¹. كما أن هناك محاولات من قبل بعض اللجان المجتمعية المحلية لتنظيم العمل الإنساني، على الرغم من أنها تقوم بتوثيق التجاوزات، لكنها تفتقر إلى القوة التنفيذية أو الرسمية للمحاسبة. ويلعب الإعلام المحلي دوراً نسبياً في فضح بعض الممارسات غير الشفافة، لكنه يبقى محدوداً بسبب الخوف من الملاحقة، وبعض المنظمات الدولية تخضع تقاريرها للمراجعة من قبل أطراف ثالثة، إلا أن ذلك لا يتم بمشاركة مجتمعية واسعة¹².

10 سلمى الزعانين، مصدر سبق ذكره.
11 ناجي الناجي، مصدر سبق ذكره.
12 المصدر السابق.

رابعاً. الفجوات والتحديات التي تواجه عملية الاستجابة الإنسانية وتوزيع المساعدات في قطاع غزة

تحديات تتعلق بالواقع غير المسبوق بعد حرب الإبادة الجماعية على قطاع غزة:

ترى سلمى الزعانين مديرة جمعية تطوير الأسرة الخيرية أن أبرز التحديات والمعوقات التي تواجه العمل الإنساني في قطاع غزة هي الاحتلال الإسرائيلي، واستهداف سلاسل المساعدات الإنسانية؛ سواء ممن كانوا أفراداً يعملون بمهام تأمين المساعدات الإنسانية، أو استهداف لفرق العاملين في المؤسسات الأهلية والدولية، كما يجري مع موظفي المطبخ العالمي، وموظفي أنيهر الدولية، وموظفي وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين "الأونروا"، إضافة إلى قطاع الطرق واللصوص الذي يشكلون تحدياً كبيراً أمام عملية الاستجابة الإنسانية وعرقلة تدفق المساعدات، وإغلاق معبر رفح البري منذ شهر أيار/مايو 2024، واستمرار إغلاق باقي المعابر لفترات طويلة، ما أثر، بشكل كبير، على عملية الاستجابة الإنسانية، وفرض قيوداً على حركة الشاحنات المحملة بالمساعدات الإغاثية فيما بين محافظات قطاع غزة، إلى جانب تحكم إسرائيل وتشديد حصارها على إدخال المساعدات بحرية للمواطنين¹³.

ويتفق ناجي الناجي في بعض التحديات مضيفاً¹⁴: إن التحديات، بالأساس، تتعلق باستمرار الحصار والإغلاق، وهذا أدى إلى إعاقة إدخال المساعدات وتقليل حجمها بشكل كبير، ما يجعلها غير كافية لتلبية الاحتياجات المتزايدة، كما أن التدمير الواسع للبنية التحتية يعيق إيصال المساعدات إلى بعض المناطق، إلى جانب الضغوط السياسية وتدخل أطراف متعددة في توزيع المساعدات، ما يؤدي إلى التمييز في الأولويات بناءً على المصالح السياسية، وتزايد الاحتياجات، فأعداد المتضررين تفوق بكثير الموارد المتاحة، ما يجعل عمليات التوزيع تبدو غير عادلة حتى لو تم تنفيذها بشفافية.

كما أن هناك العديد من التحديات، منها:

- المخاطر العالية التي تواجه عمل المؤسسات كافة، نتيجة الاستهداف المنهجي لإسرائيليين للعاملين في الحقل الإنساني كافة، وبخاصة قطاع العمل الإغاثي، إضافة إلى مخاطر تأمين الشاحنات والمخازن، التي يتم توزيع المساعدات من خلالها، حيث باتت عمليات التأمين محفوفة بالخطورة العالية في ضوء سيادة الفوضى، وغياب الأمن في الشارع الفلسطيني، ما فرض على المؤسسات، كافة، العمل على تأمين المساعدات بنفسها، وهو ما فرض أشكالاً من التحالف، أو الاتفاق مع العائلات؛ لتأمين المساعدات، مقابل حصّة يتفق عليها من الشاحنات، وبخاصة مع توقف التعامل النقدي في البنوك الفلسطينية، وأزمة السيولة، التي يمر بها قطاع غزة، ما سمح بشكل كبير في ذهاب جزء من تلك المساعدات إلى التجار، وعرضها في الأسواق، بدلاً من أن يتم توزيعها على المستفيدين في قطاع غزة.

- افتقاد معظم المؤسسات الأهلية القدرات اللوجستية من مقرّات وأجهزة حاسوب، إضافة إلى تشتت كوادرها البشرية ما بين شمال الوادي وجنوبه، وما بين أماكن النزوح في جنوب الوادي، وهو ما أفقد المؤسسات القدرة على ضبط عمليات توزيع المساعدات، ولجوتها، في كثير من الأحيان، إلى الاتفاق مع ممثلي المجتمع المحلي.

- شهدت عمليات توزيع المساعدات صعوبة بالغة في الاتصال والتواصل ما بين فريق العمل الواحد داخل المؤسسة، نتيجة ضعف الاتصالات، وتردي واقع الشبكة الإلكترونية، ما قلل، بدوره، من فرص ضبط عمليات التوزيع، وبخاصة كشوفات المستفيدين، وعدم الالتزام بقاعدة بيانات موحدة لكل المستفيدين.

- انحسار أعداد نقاط التوزيع وقلتها، ما أدّى إلى حالات من الإرباك، والفوضى في عمليات التوزيع، وبخاصة في ضوء غياب التعاون والتكامل ما بين المؤسسات الأهلية في استخدام نقاط التوزيع، وأبرز الحاجة إلى وجود أجسام تنظيمية لتلك المؤسسات تساهم في تسهيل مهامها خلال الأزمات.

13 سلمى الزعانين، مصدر سبق ذكره.
14 ناجي الناجي، مصدر سبق ذكره.

- استمرار حالة الانقسام لا يزال يؤثر، بشكل واضح، على عدم وجود تنسيق حقيقي فاعل لخدمة النازحين والمتضررين في قطاع غزة، فالمساهمات العربية كـ"الفارس الشهم" تعمل بنفسها على أرض غزة، ودون تنسيق حقيقي واضح مع السلطة الفلسطينية، أو الجهات الفاعلة في قطاع غزة، ما يقلل من قدرة وزارة التنمية الفلسطينية على التدخل.
- أدت حالة الفوضى وغياب وجود سلطة نافذة في قطاع غزة إلى عدم سيادة القانون، وسيادة مبدأ الغاب والقوة، وظهور جماعات مسلحة منها لصوص، وبلطجة، ما زاد من حالة الفلتان وخطورة العمل الإنساني وحياة العاملين فيه.
- تعنت الاحتلال الإسرائيلي وعدم استجابته لكافة النداءات والبيانات والتحديات باستمراره في إغلاق معبر رفح، والاستمرار في منع إدخال المساعدات، أو وقف إطلاق النار ووقف الحرب.
- قتل طواقم العمل الإنساني واستهدافهم باستمرار رغم توفر الإحداثيات، وأخذ الأذونات المسبقة من جيش الاحتلال الإسرائيلي، وعلى الرغم من ارتداء طواقمها ملابس تحمل شعار المؤسسة التي يعملون فيها، وكذلك الأمر للمركبات التي يستقلونها.
- استهداف المخازن التابعة للجهات الدولية، ومنها الأونروا، ما أدى إلى تدمير جزء كبير من المساعدات، وتعريض حياة العاملين للخطر، وقصص من قدرة الجهات الدولية على تقديم المساعدات العاجلة.
- تعتمد ابتزاز الطواقم العاملة والمؤسسات الدولية برسوم الإيجار، ما يضطرهم إلى دفع رسوم وأموال طائلة لحماية قوافل المساعدات والسماح بإدخالها.
- تعرض موظفي المؤسسات الدولية إلى الابتزاز من أجل حماية البضائع وشاحنات المساعدات من قبل الاحتلال الإسرائيلي، ما اضطر بعض المؤسسات الدولية إلى الخضوع للابتزاز ودفع إتاوات للجيش الإسرائيلي لإدخال المساعدات إلى قطاع غزة.

تحديات تتعلق بالنزاهة والشفافية:

- عدم توفر قاعدة بيانات موحدة ما بين المؤسسات القطاعية كافة؛ لمنع ازدواجية المساعدة للمستفيدين.
- العديد من المؤسسات -إن لم يكن معظمها- افتقدت في أدائه الممارسات الفضلى الواردة في الأدلة الخاصة ببيئة النزاهة والشفافية، ومكافحة الفساد في إدارة المساعدات الإنسانية في أوقات الأزمات والكوارث، بسبب اعتباره أن الأولوية هي إيصال المساعدات بشكل سريع.
- عدم التزام أو اهتمام العديد من المؤسسات بالإفصاح عن التمويل وشروطه ومعاييرها، في ما يتعلق بالمساعدات وتوزيعها، وما يتبع ذلك من أرشفة بيانات المستفيدين، والالتزام بمتطلبات الشفافية، كافة، في عمليات التوزيع وإجراءاته، أسهم، بشكل أو بآخر، في ممارسات أو مظاهر إساءة استخدام السلطة، وعدم تحقيق العدالة في إيصال المساعدات إلى الأكثر احتياجاً.
- افتقدت المؤسسات الفاعلة؛ سواء الدولية أو المحلية أو الحكومية، إلى جسم تنسيقي يجمعها، وينسق الأدوار فيما بينها؛ من أجل تحسين مستويات الشمولية والتكاملية في تقديم المساعدات للمستفيدين في أوقات الأزمات والكوارث. وقد جرى تكرار تسجيل بعض المستفيدين، واستبعاد آخرين بسبب ضعف التنسيق بين الجهات العاملة، ونقص الكوادر المؤهلة لإدارة العمليات الإنسانية في ظل الظروف الحالية، وضعف الثقة بين المستفيدين والجهات المسؤولة عن توزيع المساعدات نتيجة غياب المعلومات والشفافية.
- اتّباع بعض المؤسسات الدولية آلية تعامل مع الجمهور تعتمد على ممثلي المجتمع، والمخاتير، والمندوبين، ممّن ليست لديهم دراية أو خبرة في العمل الإنساني، وغير المؤهلين للقيام بمهام العمل الإنساني، وتجاوز التعامل مع المؤسسات الأهلية ذات العلاقة، أضّر كثيراً بقدرة تلك المؤسسات على الوصول إلى جمهور أكبر من المستفيدين، تحقيقاً للعدالة

- في عملها، وبخاصة أن حصّة تلك المؤسسات محدودة للغاية، قياساً بحصص المؤسسات الدوليّة وقدراتها، ما يؤدي إلى ضعف نزاهة توزيع المساعدات.
- أسهمت قلة نقاط التوزيع، وعدم وضوح سياسات إدارة المخازن في حالات الطوارئ لدى العاملين في المؤسسات الأهليّة، في تراجع مستويات الاستجابة لمتطلبات العدالة في توزيع المساعدات الإنسانية على المستفيدين.
- عدم الاهتمام بضرورة الإفصاح عن التمويل المقدم للمؤسسة أمام الجمهور وأهميّة ذلك، وتأخير عمليات التسجيل، ما انعكس بالسلب على بيئة الشفافيّة في عملية توزيع المساعدات، وأسهم، بشكل كبير، في توفير بيئة تعترّ بها شبّهات الفساد، من وجهة نظر جمهور المستفيدين.
- غياب الأنظمة واللوائح الواضحة لسياسات إدارة المخازن في عمليات الطوارئ، ما أدّى إلى الانتقائيّة في عمليّات توزيع المساعدات على المستفيدين، وتراجع مستويات الشفافيّة في آليّات عمل المخازن.
- تنامي مظاهر الوساطة والمحسوبيّة وبروزها خلال عمليات التوزيع.
- كثير من العاملين في مجال التوزيع كانوا يفتقدون إلى تطبيق مبادئ العمل الإنسانيّ في توزيع المساعدات، وأبرزها احترام كرامة المستفيد، حيث شهدت عمليات التوزيع عدداً من مظاهر التمييز ما بين المستفيدين في سهولة استلام المساعدة، بحسب ما أكده ناجي الناجي¹⁵.
- عدم اعتماد أحكام مدونات السلوك وعدم تدريب العاملين على الالتزام بها، وبخاصة قيم الإيثار.
- ضعف الالتزام في الإجراءات باتّباع مبادئ الشفافية، وغياب نظم الرقابة الداخليّة والخارجيّة في عمليات توزيع المساعدات، ما أتاح وجود فرص شبّهات فساد في عمليّات توزيع المساعدات.

تحديات تتعلق بالمساءلة المجتمعية:

- يبدو التحدي الأكبر في وجه تحقيق المساءلة الرسمية في ظل حرب الإبادة الجماعية هو غياب سيادة القانون، وتدمير كل المرافق الخاصة بقطاع العدالة، واستهداف العاملين فيها، ما ألغى أي سلطة قانونية رسمية أو أدوات تطبيقها. أما المساءلة المجتمعية، فهناك محاولات متواضعة في ظل انهيار منظومة القانون والعدالة، منها مبادرات من مؤسسات مجتمعية لتشكيل فرق شبابية للسعي إلى تحقيق المساءلة الشعبية، وهناك عدة تحقيقات استقصائية سعت إلى تسليط الضوء على الخدمات التي يتلقاها النازحون والمستهدفون لتحسين الاستجابة لعدالة التوزيع وجودة الخدمات المقدمة من الجهات الفاعلة على أرض الميدان في قطاع غزة، في محاولة لفت الانتباه إلى الدور الشعبي في الرقابة على مقدمي الخدمة بالحدود المتاحة؛ إذ يعتبر المستفيدون ومقدمو الخدمة والمؤسسات المحلية كلها في دائرة الاستهداف من الاحتلال الإسرائيلي، ما يجعل ذلك واقعا فريداً من نوعه، وبحاجة إلى رؤية مرنة ومختلفة عن السياقات السابقة، وبخاصة في ما يتعلق بالمساءلة الرسمية وغير الرسمية.
- استمرار حالة النزوح في شمال غزة وغزة والجنوب تزيد من ضعف القدرة التنظيمية الداخلية للمستوى الرسمي وغير الرسمي الفلسطيني، حيث تزداد أعداد المتضررين واحتياجاتهم، ما يجعل تقديم المساعدات للجميع بعدالة أمراً شبه مستحيل.
- تزداد تحديات غياب التنظيم الداخلي المجتمعي للوقوف على احتياجات النازحين، وبخاصة مع ظهور تنظيمات وجماعات مسلحة، فمع خروج السجناء الجنائيين، وعدم وجود قواعد قانونية أو مظاهر شرطية، بات الأمر يشكل خطورة كبيرة على النازحين أنفسهم الذي يفرون من القتل الإسرائيلي لتتلقاهم مجموعات تسطو على ما تمكنوا

من إخراجهم معهم من بيوتهم. وقد أشارت مصادر صحافية إسرائيلية إلى أن هذه الجهات تعمل لصالح الاحتلال الإسرائيلي بهدف تهجير الناس، وجعل الحياة لا تطاق، وهذا يعني أن هنالك حاجة ماسة للحملة الوطنية والتماسك الوطني الاجتماعي ممن تبقوا في مستوى القيادة، ومن لديهم القدرة على التنظيم الداخلي.

- دفعت ظاهرة الاعتداءات، وسرقة المساعدات، مؤسسات المجتمع الدولي والمدني، إلى البحث عن آليات حماية غير تقليدية، في ضوء غياب مفاهيم الأمن التقليدية (الأجهزة الشرطية)، واتجهت إلى التعاقد مع هياكل عائلية وعشائرية، رغم محاولات حركة حماس فرض الأمن، من خلال لجان الحماية الشعبية، والقبض على السارقين، وتكسييرهم في الشوارع، ووضمهم مجتمعياً، ومعاقبتهم خارج دائرة القانون.



خامساً. الاستخلاصات

- يوجد ضعف في الرقابة على عمل التكايا، ولا توجد آلية شكوى واضحة ومعروفة للجمهور، كما لا يوجد أي تنسيق أو تشبيك بين التكايا المختلفة لمنع ازدواجية التوزيع مطلقاً، وتعتمد كل تكية على العمل بشكل منفرد، إضافة إلى أنه يوجد تدنٍ معرفي لقيم النزاهة لدى العاملين في التكايا، يقابله أهمية لتعزيز قيم الإيثار والإخاء للمستفيدين والنازحين، وهنالك تدنٍ في مراعاة مبدأ الشفافية في جميع أعمال التكايا، وعدم وضوحها للجمهور.
- على الرغم من الجهد الكبير لكل الأطراف الرسمية وغير الرسمية، فإن حاجة النازحين أكبر بكثير، فالواقع الجديد في قطاع غزة يحتاج إلى تدخلات طارئة وعاجلة واستثنائية، ولن تكون كافية بالأعداد والكيفية الموجودة حالياً.
- لقد كشفت حرب الإبادة الجماعية على قطاع غزة مدى عجز المؤسسات والمنظمات الدولية لنجدة النازحين والمواطنين المدنيين، وكشفت مدى نفوذ الاحتلال الإسرائيلي وقدرته على الإفلات من العقاب عن استمراره في منع آلاف الفلسطينيين في قطاع غزة وحرمانهم من تلقي المساعدات، وتعرضهم للقتل الجماعي بسبب الجوع.
- أصدرت 29 منظمة دولية غير حكومية تقريراً أشارت فيه إلى أن جيش الاحتلال الإسرائيلي يشجع على نهب المساعدات الإنسانية في قطاع غزة، عن طريق مهاجمته قوات الشرطة الفلسطينية التي تحاول تأمين المساعدات.
- إن النهب للمساعدات الإنسانية مشكلة متكررة، نتيجة استهداف إسرائيل ما تبقى من قوات الشرطة في قطاع غزة، ونقص السلع الأساسية، وانعدام الطرق وإغلاق معظم نقاط العبور، ويأس السكان الذي يؤدي إلى هذه الظروف الكارثية، كما ورد وأكدته تقرير الـ 29 منظمة دولية.
- إن التهديدات المتزايدة للأونروا تتزامن مع الدعوة التي رفعتها دولة جنوب أفريقيا ضد إسرائيل أمام المحكمة الجنائية الدولية، وفي مداوالات المحكمة وفي قرارها الأخير الذي أمر إسرائيل باتخاذ إجراءات لمنع الإبادة الجماعية ضد الفلسطينيين في قطاع غزة، وقد اقتبست تصريحات المفوض العام للأونروا مراراً للدلالة على وقوع أفعال الإبادة الجماعية. إن الحملة الإسرائيلية على الأونروا تستهدف معاقبتها على المساهمة في كشف جريمة الإبادة الجماعية الجارية في القطاع. ومع استمرار العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة منذ السابع من تشرين الأول/أكتوبر 2023، باتت الأونروا المعيل الرئيس الذي يقدم خدمات إغاثية لسكان القطاع كافة البالغ تعدادهم نحو 2.3 مليون نسمة، الذين تحول أكثر من 85% منهم إلى نازحين.
- قدمت مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني أقصى ما لديها من إمكانيات متاحة ومتوفرة في ظل الواقع شديد القسوة والتعقيد وطويل الأمد.
- بيئة النزاهة والشفافية في عملية الاستجابة الإنسانية اتسمت بالتالي:
 - لا تتوفر «بوابة موحدة» لبيانات المستفيدين والمساعدات في قطاع غزة، التي من المتوقع أن تشرف عليها وزارة التنمية الاجتماعية والإغاثة، بحيث تكون مرجعاً للمؤسسات كافة، سواء أكانت أممية أم خاصة أم مؤسسات أهلية، بحيث يتم من خلالها توزيع المساعدات الإنسانية لضمان العدالة والشمول وعدم الازدواجية.
 - لا يتوفر تفعيل السجل الوطني الاجتماعي الذي تقوم على إدارته وزارة التنمية الاجتماعية، ولا يوجد إلزام حتى الآن للمؤسسات الإغاثية والداعمة الأخرى كافة (دولية وحكومية وأهلية وخاصة) باعتماد السجل الاجتماعي، وتغذيته ببياناتها، من أجل ضمان العدالة والشمول والشفافية.
 - لا يتوفر الوعي الكافي لدى بعض الجهات (مسؤولين وكوادر) التي تشرف على توزيع المساعدات بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية والعدالة الاجتماعية، ومكافحة الفساد والتمييز، لضمان وصول المساعدات إلى الفئات المحتاجة كافة.

سادساً. التوصيات لتعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة المجتمعية في توزيع المساعدات في قطاع غزة

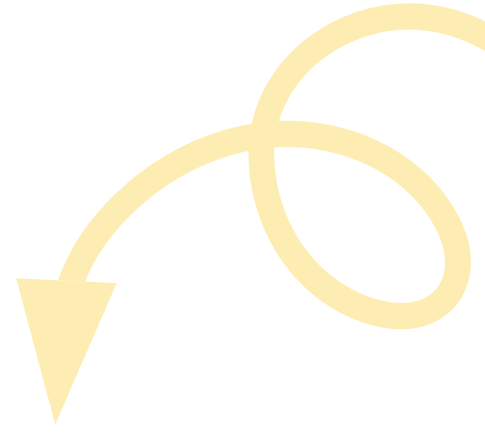
- ضرورة اعتماد كافة المبادئ التوجيهية المتعلقة بنزاهة السياسات والإجراءات في حالات الطوارئ، وبما تتضمن تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في أوقات الأزمات والحروب، وكذلك في ظل الإبادة الجماعية، وهي مبادئ أساسية لتحسين الاستجابة لتقديم المساعدات الإنسانية بعدالة وإنصاف، وبطرق تحفظ كرامة النازحين والمتضررين وتصورها¹⁶.
- تولي الإطار المرجعي مهمة وضع خطة جهوزية وطنية متكاملة، تضمن: سرعة تحديد الفئات الهشة وقت الطوارئ، تحديد أولويات الاحتياجات وفقاً لطبيعة الأزمة، وضع آليات للتنسيق بين الجهات المتدخلة كافة، تحديد مهام كل جهة أثناء الأزمة، وآليات الرقابة المناسبة والجهات المسؤولة عن تنفيذها.
- إن الأساس هو الاستمرار في مساءلة الاحتلال الإسرائيلي والضغط عليه لإجباره على إدخال المساعدات الإنسانية بأعداد مضاعفة لإنقاذ ما يمكن إنقاذه في غزة، وللتخفيف من حالة التجويع التي يعانيها النازحون في قطاع غزة، وحماية قوافل المساعدات الإنسانية للوصول للفئات المستهدفة، ما يساهم في وصول المساعدات للمستفيدين، ويعزز قدرة المؤسسات المحلية والدولية على تحقيق الاستجابة الإنسانية من خلال الوصول بعدالة وكرامة ونزاهة إلى المستفيدين.
- من الضرورة تعزيز قيم الإيثار والتضامن والتآخي والتعاقد بين النازحين وتعزيز مبادرات شبابية بالمضمون ذاته، حيث إن الواقع الحالي معقد ومركب، ومع استمرار منع الاحتلال الإسرائيلي إدخال المساعدات، فإن المساعدات ستبقى قليلة وبالحد الأدنى، ما يستدعي منا جميعاً، مؤسسات، وأفراداً، ومبادرات، أن نعيد الصلابة للعلاقات الاجتماعية، ونعزز قيم التعاون والتقاسم التي ليست بغريبة عن الشعب الفلسطيني؛ ففي الانتفاضة الأولى كانت هنالك بصمة كبيرة لقيم التعاقد المجتمعي وجب الانتباه إليها في ظل حرب الإبادة المستمرة على قطاع غزة، وللمواطنين والنازحين في داخل قطاع غزة، وأيضاً لكل المجتمع الفلسطيني، بما يمكن القيام به لوجستياً ومادياً ومعنوياً، وهذه التوصية تبدو كأبجدية أساسية لنتمكن من الوصول إلى توصيات تعزز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمليات الاستجابة الإنسانية للمساعدات الإنسانية التي نلخصها في النقاط التالية:
- الإسراع في تشكيل لجنة وطنية لإدارة ملف المساعدات الإنسانية المقدمة إلى قطاع غزة، تترأسها وزارة التنمية الاجتماعية، وتنظيم العلاقة بين وزارة التنمية الاجتماعية والمؤسسات التي تقدم برامج الحماية على نحو جيد، وتطوير وحدة الجمعيات وتنمية المجتمع المحلي في الوزارة لرفع كفاءة دراسة أوضاع الجمعيات ودراسة برامجها والطلبات الخاصة بتمويلها، إضافة إلى تأسيس هيئة تنسيقية تضم المنظمات الأهلية والدولية والجهات الرسمية الفلسطينية، وتكون مهمتها توزيع الأدوار بين المؤسسات منعاً لحدوث أي ازدواجية في الحصول على المساعدات، وتوحيد قوائم المستفيدين، ما يمنع الازدواجية.
- توطيد الاستجابة الإنسانية من خلال إفراح المجال لدور أكبر للمؤسسات الأهلية في الاستجابة لعمليات توزيع المساعدات، وبخاصة تلك المؤسسات التي تمتلك كادراً بشرياً، لديه الفهم والدراية الكافية لتطبيق مبادئ العمل الإنساني، وفي المقدمة منها متطلبات العدالة في التوزيع، وقيم الشفافية، ومكافحة الفساد.
- ضرورة تعزيز بيئة الشفافية في جميع الإجراءات المتعلقة ببرامج بيئة عمل المساعدات الإنسانية، وقواعد استلامها وتخزينها وتوزيعها ومعايير ذلك، بما يستجيب لتحقيق متطلبات العدالة في هذا الحقل.

16 وجميعها وردت في الدليل الوطني حول منع الفساد في تقديم المساعدات الإنسانية الصادر عن ائتلاف (أمان).

- ضرورة أن تعمل المؤسسات الأهلية والدولية ضمن خطط مرنة قادرة على الاستجابة لاحتياجات الفئات الأكثر هشاشة في المجتمع الفلسطيني، وإعادة النظر في خطط الطوارئ وقت الأزمات والكوارث المعمول بها حالياً لدى مؤسسات المجتمع المدني.
- تنظيم جلسات ودورات تثقيفية لممثلي اللجان على قيم النزاهة في توزيع المساعدات، والمحافظة عليها، وضرورة احترام أسس التواصل الجماهيري السليم؛ لضبط الممارسات في إدارة المساعدات، وفق معايير النزاهة، ومكافحة الفساد (مدونة السلوك).
- اعتماد المؤسسات، كافة، نظاماً محوسباً موحداً لتقديم المعونات، وضرورة إصدار قرارات واضحة بتبادل المعلومات كافة الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية في أوقات الطوارئ، ونشرها وإتاحة فرصة الوصول إليها بسهولة، وتبني سياسة التنسيق بين المؤسسات كافة في تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية، ومتابعة تطبيقها وتعزيز الشراكة في البرامج، وتفعيل الرقابة المتبادلة بشأنها.
- نشر جميع القرارات الحكومية المتعلقة ببرامج الحماية، والانفتاح على الجمهور، بوصول المستفيدين إلى أسمائهم في أوقات الطوارئ لتعزيز الشفافية، ونشر قيمة التبرعات على المواقع الإلكترونية الموحدة، وأسماء المتبرعين أو الجهات، وقيمتها، ونوعيتها، والحرص على إشراك وإعلام المجتمع المحلي وأصحاب المصلحة، واستخدام أسلوب إرسال الرسائل النصية للمستفيدين، وقيمة المساعدة، ... وغيرها.
- ضرورة توسيع نظام السجل الوطني الاجتماعي، ليكون كل فلسطيني مقيماً ضمن قاعدة بياناته، وهو ما يفيد في قرارات التدخل في أوقات الطوارئ.

توصيات لتعزيز بيئة المساءلة في عمليات الاستجابة للمساعدات الإنسانية:

- تحقيق الفاعلية والمرونة لبرامج مخصصة لتلقي التقارير والبلاغات والشكاوى المتعلقة بشبهات الفساد، وتطوير آليات الرقابة الوقائية في مجال توزيع المساعدات في أوقات الطوارئ، عبر استخدام الفضاء الرقمي، وتقنيات التواصل عن بعد، مع مراعاة الخصوصية والسرية والحماية للمبلغين عن شبهات الفساد، وبما يتناسب مع الواقع الجديد في قطاع غزة، من خلال نشر الأسماء، وإطلاع الجمهور عليها قدر الإمكان.
- وضع آليات دقيقة وموضوعية؛ لرقابة التنفيذ السليم للنظم وقت الطوارئ، وإصدار دليل إجراءات معيارية خاصة بأوقات الطوارئ، للتأكد من سلامة العمل والإجراءات في عمليات التوزيع في أوقات الطوارئ والأزمات.
- وضع آليات لاستقبال الشكاوى، بحيث تكون ملائمة لأوضاع الطوارئ، واعتماد إجراءات الإبلاغ عن شبهات الفساد في هذه الأوقات ونشرها.



مأسسة منظومة إدارة الطوارئ وحوكمتها على المستوى المحلي



إعداد: د. عبد الرحيم طه

قائمة المحتويات

47	مقدمة
48	المحور الأول: التجربة السابقة في آليات إدارة حالات الطوارئ وتوزيع المساعدات خلال أزمة كورونا
52	المحور الثاني: نموذج ممأسس لإدارة حالة الطوارئ وحوكمتها على المستوى المحلي
56	الخلاصة
57	قائمة المصادر والمراجع



تقتضي إدارة منظومة الطوارئ والأزمات الصادرة عن الأمم المتحدة نهجاً شاملاً للعمل، ينظم جهود الجهات الرسمية والأهلية كافة؛ سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، حيث أكد إطار عمل "هيوغو للتأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة 2005-2015 بشأن بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث" على الحاجة إلى نهج شامل للحد من أخطار الكوارث، وهو نهج يجمع بين كل المبادرات، ويبنى على استراتيجيات وأطر تشريعية ومؤسسية، كما يستند، بشكل أساسي، إلى المجتمعات المحلية ليس بسبب كونها المستجيبة الأولى للكوارث فحسب، وإنما لكونها إحدى الجهات الفاعلة الأساسية في الحد من الأخطار، ولذا يعد تعزيز وزيادة قدرة مستوى المجتمع المحلي والتأكد من انعكاس تلك القدرة في عمليات التخطيط على المستوى الوطني، من المهام الرئيسية للقدرة الوطنية للتأهب لحالات الطوارئ.

وعلى الصعيد الفلسطيني، وعلى الرغم من الخطوات التي اتخذت في إطار بناء منظومة شاملة لمواجهة الكوارث والحالات الطارئة كتشكيل اللجنة الوطنية العليا للطوارئ، والفريق الوطني لإدارة المخاطر، والمركز الوطني لإدارة المخاطر، فإن العديد من هذه الأجسام غير فاعلة، كما أن الإطار التشريعي الناظم لها لا يزال غير مكتمل ولم يتم إقراره¹. أما على الصعيد المحلي، فما زال دور الهيئات المحلية والمجتمع المحلي غير واضح، أو معتمداً رسمياً في جميع المواقع.

وقد أظهرت بعض التجارب السابقة في إدارة حالات الطوارئ في فلسطين العديد من التحديات؛ مثل ضعف ثقة المواطنين بنزاهة المسؤولين عن إدارة العملية أو التشكيك بشفافية توزيع المساعدات، وبروز حالات من تضارب المصالح بين المسؤولين عنها، ناهيك عن ضعف المساءلة الرسمية والمجتمعية، وحصول ظواهر سلبية مثل التداخل والتكرار في قوائم المستفيدين من المساعدات لعدم نزاهة بعض المستفيدين، مستغلين غياب قاعدة بيانات موحدة، وهو ما يعني، بالنتيجة، ضعف المنظومة الشاملة والمؤسسية والمحكومة لإدارة حالات الطوارئ في عمليات الاستجابة بالاعتماد الرسمي في إدارة هذه الحالات مركزياً على مستوى الحكومة ووزاراتها، أو من خلال اعتماد المحافظ كمركز للإشراف والإدارة، كل في محافظته.

ولمعالجة بعض التحديات التي ظهرت من خلال الاستناد، فقط، إلى الجهات الرسمية في مواجهة حالات الطوارئ؛ سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، فإن هذه الورقة تهدف إلى استكمال بناء نموذج مأسس ومحكوم لإدارة حالة الطوارئ بالارتكاز على الهيئات المحلية ومؤسسات المجتمع المحلي، وذلك بالاستفادة من التجارب السابقة في إدارة حالة الطوارئ، وما أظهرته من فجوات وتحديات خلال فترة جائحة كورونا.

وعليه، سيتم تقسيم الورقة إلى ثلاثة محاور؛ يتناول المحور الأول مراجعة آلية إدارة حالات الطوارئ وتوزيع المساعدات خلال أزمة كورونا، ويعرض المحور الثاني الفجوات والتحديات التي واجهت إدارة حالات الطوارئ وتوزيع المساعدات، فيما يركز المحور الثالث على بناء نموذج مأسس ومحكوم لإدارة حالة الطوارئ على المستوى المحلي لاحقاً.

1 بلال ستيتي، تهاني قاسم، محمود هنية، سياسات فعالة لبناء نظام وطني لإدارة المخاطر في فلسطين، البيرة: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية "مسارات"، www.masarat.ps/article/5392

المحور الأول: التجربة السابقة في آليات إدارة حالات الطوارئ وتوزيع المساعدات خلال أزمة كورونا

على ضوء حالة الطوارئ التي أعلنت لمواجهة فايروس كورونا، وصدر المرسوم الرئاسي الأول بإعلان حالة الطوارئ بتاريخ 2020/3/5، ونظراً لغياب منظومة مؤسسية مشكلة رسمياً، وبشكل مسبق، لمواجهة وإدارة حالات الكوارث والطوارئ في فلسطين، وعدم وضوح الاختصاصات المناطة بالجهات المختلفة لمواجهة حالة الطوارئ، تعددت الأجسام والجهات ذات الصلة بالاستجابة لتلك الحالة الطارئة، حيث تم تشكيل هيكل لإدارة الأزمة مؤلف من ثلاثة مستويات رئيسية متصلة لاتخاذ القرارات على المستويين الوطني والمحلي، وهي المستوى السياسي ممثلاً بالرئيس ورئيس الوزراء والقيادة السياسية، وهم من يقع على عاتقهم اتخاذ القرارات الجوهرية مثل إعلان حالة الطوارئ، وتمديدتها. وتشكيل لجنة الطوارئ الوطنية: برئاسة رئيس الوزراء، وهي تتألف من عدد من القيادات السياسية والوزراء ذوي الاختصاص، وتعمل رديفاً لهذه اللجنة لجنة المحافظين واللجنة الأمنية. أما المستوى التنفيذي: فهو يتألف من أطراف عدة، منها الأجهزة الحكومية المدنية والأمنية وجهات الاختصاص القادرة على تنفيذ خطة الحكومة لمواجهة الأزمة، مثل وزارات الصحة، والاقتصاد، والزراعة، والعمل، والتنمية الاجتماعية، والمواصلات، والاتصالات، وتشمل هيكل إدارة الأزمة في المستوى التنفيذي لجان طوارئ المحافظات بقيادة المحافظ في كل محافظة، وعضوية مديري مديريات وزارات الاختصاص في المحافظات، ورؤساء الدوائر الأمنية في المحافظات².

وتشكلت لجان طوارئ محلية في بعض المدن والبلدات والقرى والمخيمات في الضفة الغربية، وهي لجان تشكلت بمبادرات اجتماعية أو بقرارات تنظيمية منسوبة بشكل رئيسي إلى تنظيمات فصائلية، وبشكل خاص حركة فتح في المنطقة. وكان للهيئات المحلية في بعض المناطق دور مهم ورئيسي في إنشاء لجان الطوارئ وتنظيم عملها، وتبرز دور هذه اللجان بمساعدة الأجهزة الرسمية في تطبيق الإجراءات والتدابير الوقائية لتقييد حرية الحركة (حواجز المحبة) التي قررتتها الحكومة الفلسطينية لمواجهة انتشار الفايروس، والتعامل مع الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه التدابير³.

وعليه، يمكن إجمال أبرز الجهات الرسمية المركزية والمحلية والهيئات المحلية التي عملت على جمع وتوزيع المساعدات الإنسانية أثناء جائحة كورونا في⁴:

أولاً: الجهات الحكومية؛ وذلك من خلال مؤسسات حكومية عدة، أبرزها:

1- وزارة التنمية الاجتماعية

قامت وزارة التنمية الاجتماعية بدور أساسي في تقديم المساعدات الاجتماعية للأسر المحتاجة، بالاستناد إلى قاعدة البيانات المعتمدة لديها للأسر المحتاجة التي تتلقى المعونة منها في الأوضاع العادية. كما قامت الوزارة بإعداد قائمة المنكشفين الجدد لأسر رشحتها مكاتب المحافظين، ولجان الزكاة، والجمعيات الخيرية، والهيئات المحلية، والاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، ولجان خدمات المخيمات، أو لأسر قامت بتعبئة نموذج التسجيل المنشور على الموقع الإلكتروني للوزارة.

2- وزارة العمل

تسببت جائحة كورونا بأضرار كبيرة للعمال الفلسطينيين العاملين في السوق الفلسطيني، وفي الداخل. وعليه، أصدر مجلس الوزراء قراراً يقضي بتكليف وزارة العمل بإنشاء برنامج مساعدة العمال المتضررين، بالتعاون مع الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، حيث ساهمت الحكومة، واتحاد العمال، وصندوق وقفه عز (القطاع الخاص)، في تمويل البرنامج. ونظراً لعدم امتلاك وزارة العمل قاعدة بيانات شاملة للعمال الفلسطينيين العاملين في القطاع الخاص، أو لدى الجانب الآخر، فقد شابت عملية حصر المحتاجين أو الأكثر احتياجاً المستحقين، وصرف المنح، وتوزيع المساعدات للعمال، العديد من الإشكاليات التي وصفت بأنها غير نزيهة على النحو الذي سيأتي بيانه لاحقاً من واقع ما ورد ذكره في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبعض تقارير المؤسسات الأهلية.

2 د. أمجد غانم. ورقة حول «إدارة حالة الطوارئ الفلسطينية أثناء أزمة الوباء العالمي كورونا-كوفيد 19»، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، ص 4-5.

3 التقرير السنوي الثالث عشر «واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين»، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020.

4 للمزيد من التفصيل، انظر: تقرير «حوكمة إدارة المساعدات الإنسانية في الضفة الغربية (حالة أزمة فيروس كورونا)، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020، ص 7-18.

3- وزارة الأوقاف والشؤون الدينية

لعبت لجان الزكاة المركزية والفرعية أثناء جائحة كورونا دوراً مهماً في جمع المساعدات وتوزيعها، فمنذ إعلان حالة الطوارئ، أوعز رئيس الوزراء بصفته وزيراً للأوقاف إلى صندوق الزكاة التابع للوزارة، بضرورة أخذ لجان الزكاة دورها الطبيعي في هذه الفترة دعماً وإسناداً للأسر الفقيرة، وعليه، أصدرت وزارة الأوقاف (الإدارة العامة لصندوق الزكاة) تعميماً إلى لجان الزكاة، أعلنت خلاله تشكيل لجنة طوارئ في كل لجنة زكاة، ووضع الخطط والبرامج الإغاثية، والمساهمة في تقديم المساعدات والمستلزمات الطبية اللازمة، وبالأخص للفقراء والمحتاجين والأيتام.

4- المحافظات

انطلاقاً من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين، التي من بينها صلاحية المحافظ في اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية، فقد لعب المحافظون ودوائر المحافظات دوراً أساسياً خلال أزمة كورونا. وبناء على قرار مجلس الوزراء رقم (1/48/2020) بشأن ضبط التبرعات خلال فترة الطوارئ، تم تشكيل لجان لجمع التبرعات وتوزيع المساعدات في معظم المحافظات، كما شكلت في بعض المحافظات لجان تخصصية من أجل إدارة الأزمة، وتشكلت تلك اللجان من عاملين في المحافظة، ومديريات بعض الوزارات ذات الاختصاص، وممثلي عدد من المؤسسات الإغاثية التي تعمل في المحافظة، ومن ممثلي فصائل العمل الوطني. وانبثقت عن هذه اللجنة لجان فرعية في بعض القرى والمخيمات.

5- الأجهزة الأمنية

قامت بعض الأجهزة الأمنية في ظل جائحة كورونا مثل جهاز المخابرات العامة، وجهاز الأمن الوقائي، وجهاز الدفاع المدني، بتوزيع مساعدات عينية ونقدية على بعض الأسر المحتاجة، على الرغم من أن التشريعات النازمة لعمل هذه الأجهزة (باستثناء الدفاع المدني) لا تمنح تلك الأجهزة صلاحية جمع المساعدات الإنسانية وتوزيعها.

ثانياً: القطاع الخاص

أصدر رئيس الوزراء بتاريخ 2020/4/2 قراراً بإنشاء صندوق وقفه عز، بهدف جمع التبرعات والدعم المالي من القطاع الخاص والمجتمع الفلسطيني. وركز الصندوق في تبرعاته على دعم العائلات المحتاجة والمتضررة من كورونا، عن طريق كشوفات تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية، ودعم العمال المتضررين من جائحة كورونا، عن طريق الكشوفات التي تقدمها وزارة العمل، إضافة إلى تلبية احتياج القطاع الصحي، عبر شراء الأدوية والمعدات الطبية بالتعاون مع وزارة الصحة.

ثالثاً: الهيئات المحلية

انطلاقاً من الاختصاصات المناطة بالهيئات المحلية وفقاً لقانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وتحديدًا في مجال اتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين، كان للهيئات المحلية في بعض المناطق، وبخاصة في القرى، دور رئيسي في لجان الطوارئ وتنظيم عملها، فقامت بترؤس بعض لجان عمل الطوارئ المحلية، وكانت المسؤولة عن تلقي التبرعات وتوزيعها على الفقراء والمحتاجين. كما قامت الهيئات المحلية بعمليات تسجيل واسعة لقوائم الراغبين من المستفيدين بناء على طلب من وزارة العمل، دون وضوح المعايير، وكيفية تحديد الأولويات في توزيع المساعدات.

رابعاً: لجان الطوارئ المحلية

تشكلت لجان الطوارئ المحلية في المدن والبلدات والقرى والمخيمات بمبادرات اجتماعية أو بقرارات تنظيمية حزبية في كل منطقة، وكان للجان الطوارئ المحلية دور فعال في مواجهة أزمة كورونا بشكل عام، وفي توزيع المساعدات بشكل خاص، حيث كانت الأقدر على تحديد الأسر المحتاجة في إطار منطقتها، وذلك لكونها تتشكل من أفراد المجتمع المحلي. واعتمدت لجان الطوارئ في عملها على التبرعات المقدمة من المواطنين، أو من الهيئات المحلية، أو عبر المحافظين.

خامساً: المنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية

ساندت الجمعيات الخيرية أثناء جائحة كورونا الدور الحكومي بأداء مهامه في تلبية بعض احتياجات الأسر الفقيرة والمهمشة، حيث يعمل عدد من الجمعيات مباشرة مع المؤسسات الحكومية، وبخاصة وزارات التنمية الاجتماعية، والتربية والتعليم، والزراعة، لتقديم خدمات حيوية متعلقة بقطاع الحماية الاجتماعية، ومن ضمنها توفير المساعدات الصحية والغذائية، ومواد التنظيف والتعقيم للأسر المنكشفة والمحتاجة.

سادساً: المساعدات الدولية

قدمت بعض المؤسسات الدولية والعربية أثناء جائحة كورونا مساعدات مالية وعينية للأسر المحتاجة تم توزيعها من خلال مؤسسات أهلية، أو من خلال هيئات الحكم المحلي، أو اللجان المحلية، أو من خلال وزارة التنمية الاجتماعية.

استخلاصات التجربة السابقة: الفجوات والتحديات التي واجهت آليات إدارة حالة الطوارئ وتوزيع المساعدات

واجهت إدارة حالة الطوارئ وتوزيع المساعدات أثناء جائحة كورونا العديد من التحديات، كما تخللتها العديد من الصعوبات، التي يمكن إجمالها على النحو الآتي⁵:

1. غياب الإطار القانوني الناظم للجان الطوارئ التي تم تشكيلها أثناء جائحة كورونا، الأمر الذي عكس نفسه بشكل واضح على عملها، وذلك باتجاه افتقارها إلى المؤسسة المبنية على معايير النزاهة والشفافية والمساءلة.

2. غياب قاعدة معلومات دقيقة وموحدة ومعتمدة في تحديد المحتاجين أو الأكثر احتياجاً، حيث واجهت العديد من الوزارات التي كان لها دور فاعل في مواجهة حالة الطوارئ أثناء كورونا ذلك؛ فعلى سبيل المثال، واجهت وزارة التنمية الاجتماعية في موضوع توزيع المساعدات تحديات كان أبرزها صعوبة تحديد قائمة المنكشفين الجدد من العائلات التي تحتاج للمساعدة، وعدم تسجيل الكثير من التدخلات من قبل مقدمي المساعدات على البوابة الموحدة للمساعدات، الأمر الذي أحدث ازدواجية في تقديم المساعدات. كذلك، لم تكن لدى وزارة العمل قاعدة بيانات شاملة للعمال الفلسطينيين العاملين في القطاع الخاص الفلسطيني، أو لدى الجانب الإسرائيلي، الأمر الذي خلق إشكاليات في توزيع المساعدات للعمال المتضررين، وأدى إلى صرف مساعدات لأشخاص لا تنطبق عليهم المعايير التي وضعتها وزارة العمل لغايات تقديم المساعدات، الأمر الذي نتج عنه بروز إشاعات عن وقوع حالات فساد، وبخاصة مظاهر الوساطة والمحسوبية.

3. عدم وجود بناء مؤسسي معتمد وشامل للعمل ينسق العمل بين الأطراف، حيث تعددت الأجسام والجهات ذات الصلة بالاستجابة لحالة الطوارئ أثناء جائحة كورونا، وتداخلت الصلاحيات بين تلك الجهات، بما في ذلك الجهات التي تولت عملية جمع المساعدات الإنسانية وتوزيعها على المحتاجين والمتضررين.

4. شكل الاحتلال التحدي الأبرز أمام النظام الشامل لإدارة الكوارث والأزمات، فهو المتسبب الرئيس في صناعة الأزمات كالاجتياحات المتكررة للمناطق الفلسطينية، وتدمير البنى التحتية، وقطع عملية التواصل بين مختلف التجمعات السكانية، وعمليات القتل والاعتقال، وهدم المنازل، ومصادرة الأراضي، والتوسع الاستيطاني، وقرصنة الأموال الفلسطينية، وغير ذلك من الجرائم التي يرتكبها، بشكل يومي، بهدف تقويض البنية المؤسسية للسلطة الوطنية، وإضعاف قدرتها على الاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث.

5. افتقار فلسطين لنظام دائم وشامل ومرجعية رسمية لإدارة ومواجهة حالة الطوارئ في فلسطين، يضمن استجابته لكل مراحل إدارة الطوارئ ومعالجتها، وتوضح فيه الخطط والإجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة هذه الحالات، وتحديد واجبات كل جهة ومسؤولياتها ومتابعة تنفيذها.

5 للمزيد من التفصيل حول ذلك، انظر: بلال ستيتي، تهاني قاسم، محمود هنية. مصدر سبق ذكره، وكذلك انظر: تقرير «حوكمة إدارة المساعدات الإنسانية في الضفة الغربية (حالة أزمة فيروس كورونا)»، مصدر سبق ذكره.

6. أشار تقرير لليونان الرقابة المالية والإدارية بخصوص عمل لجان الطوارئ المركزية إلى إشكاليات عدة تتمثل في عدم توثيق نتائج اجتماعات العديد من لجان الطوارئ، إضافة إلى عدم وضوح المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق اللجان المركزية في العديد من المحافظات، وضعف التنسيق بين لجان الطوارئ المركزية ولجان الإسناد التطوعية في الهيئات المحلية.

7. أشار تقرير لليونان الرقابة المالية والإدارية بخصوص عمل لجان الطوارئ الفرعية إلى العديد من التحديات التي يتمثل أهمها في: تعدد اللجان الفرعية في المنطقة الواحدة، ازدواجية العمل لبعض اللجان في ممارسة مهامها، اختلاف مرجعيات لجان الطوارئ الفرعية بين مديرية الحكم المحلي والبلديات والمحافظات أو لجنة الطوارئ الرئيسية، إضافة إلى عدم تحديد المهام والمسؤوليات الخاصة بلجان الطوارئ الفرعية المشكلة في المدن والبلدات والمخيمات، قيام بعض لجان الطوارئ الفرعية بجمع التبرعات وتوزيعها بمعزل عن إجراءات لجان الطوارئ المركزية وتعليماتها، قيام بعض لجان التبرعات بتوزيع مساعدات موحدة بالقيمة نفسها على المحتاجين كافة، بغض النظر عن حجم الأسرة، أو مستوى الحاجة أو الضرر، الأمر الذي لا يحقق عدالة في التوزيع.

8. أضعفت محدودية الدعم الدولي للسلطة الفلسطينية فرصة وجود نظام شامل للطوارئ من قطاعات السلطة المختلفة، والتفاعل مع هذه الأنظمة ومتطلباتها. كما أضعف الضغط الأميركي على بعض المؤسسات الدولية العاملة في الأراضي الفلسطينية، مثل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، من قدرة استجابة هذه المؤسسات لمساعدة السلطة على تفعيل هذه الأنظمة.

9. تسببت الظروف الجغرافية والسياسية في وجود تباين في أداء الاستجابة لحالات الطوارئ بين مختلف التجمعات الفلسطينية، وبخاصة في مناطق القدس الشرقية، نظراً لارتباط أجزاء منها بأنظمة مختلفة، وهي تُشكل تحدياً حقيقياً أمام إمكانية تطبيق نظام موحد لإدارة حالة الطوارئ.

المحور الثاني: نموذج مأسس لإدارة حالة الطوارئ وحوكمتها على المستوى المحلي

نظراً للعدد المتزايد من الكوارث؛ سواء بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان، التي تترك آثاراً بالغة الجسام على مختلف الصعد، بات من الضروري إيجاد نهج وحلول مبتكرة وعملية لإدارة الكوارث والوقاية منها والتخفيف من حدتها والتعافي من آثارها. وإذا كانت مخاطر الكوارث حالة عامة تواجه الدول كافة، فإن مستوى مخاطر الكوارث في فلسطين مرتفع، وهو في تزايد مستمر، ويتأثر هذا المستوى عالي الخطورة بعوامل عدة يتمثل أهمها في:

1. سياسات الاحتلال الإسرائيلي الفاشية والعنصرية، وما يقوم به بشكل يومي من اجتياحات للمدن والقرى والمخيمات الفلسطينية، وتدمير البنى التحتية بشكل متكرر، وتقطيع أوصال المناطق والتجمعات الفلسطينية بين المدن والقرى والمخيمات، من خلال الحواجز العسكرية، والبوابات الحديدية، وإقامة المستوطنات، والطرق الالتفافية، والمعسكرات الأمنية، وجدار الضم والفصل العنصري، والسيطرة على الموارد الطبيعية، ومصادرة الأراضي، والسيطرة على المعابر، وتهريب النفائات الخطرة إلى الأراضي الفلسطينية، ناهيك عن حرب الإبادة في قطاع غزة، وفصل الضفة الغربية عن قطاع غزة، وغير ذلك من الإجراءات الاحتلالية.

2. ضعف المنظومة الشاملة بجوانبها التشريعية والمؤسسية والسياسات المعتمدة وطنياً للاستجابة لحالة الطوارئ ومخاطرها.

3. قلة الموارد والإمكانيات المادية والظروف الاقتصادية والمعيشية الصعبة، إضافة إلى ضعف البنى التحتية، ونقص الوعي بمخاطر الكوارث والتوسع الحضري والعشوائي السريع، وغير المدروس، في كثير من الأحيان، في المدن الفلسطينية⁶.

وبناء على ما سبق، فإن الأمر يقتضي الأخذ بأساليب جديدة في إدارة حالة الطوارئ، بما يتماشى مع المعايير الدولية المتبعة في هذا المجال من ناحية، ويراعي خصوصية الوضع الفلسطيني من ناحية أخرى، وذلك من خلال التحول من الإطار المركزي في إدارة حالة الطوارئ، إلى الإطار اللامركزي في تنفيذ الأنشطة والإجراءات المتعلقة بمواجهة حالة الطوارئ، على أن يتم ذلك في إطار من الحاكمية الرشيدة.

أولاً: مأسسة منظومة إدارة الطوارئ على المستوى المحلي

إذا كان وضع السياسات ورسم الاستراتيجيات واتخاذ القرارات المهمة لإدارة حالة الطوارئ ومواجهتها تتم، بالدرجة الأولى، على المستوى الوطني، من خلال الأجسام الرسمية المشكلة لذلك، فإن التنفيذ يجب أن لا يتم فقط على المستوى المركزي، بل يقتضي التحول من نظام المركزية الإدارية إلى نظام اللامركزية الإدارية في مواجهة حالة الطوارئ، وذلك من خلال نموذج جديد لإدارة حالة الطوارئ تكون ملامحه على النحو الآتي:

1. اعتماد سياسة رسمية من مجلس الوزراء تقتضي التحول من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية في إدارة حالات الطوارئ.

2. إقرار تشريع على شكل نظام صادر عن مجلس الوزراء، يفوض الهيئات المحلية صلاحية اتخاذ الإجراءات التنفيذية لمواجهة حالة الطوارئ، وذلك على ضوء الصلاحية الممنوحة لها في قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 في مواجهة حالات الكوارث.

3. تتولى الهيئات المحلية إدارة حالة الطوارئ على المستوى المحلي، بحيث تقود الهيئة المحلية في كل تجمع سكاني جهود مواجهة حالة الطوارئ، بالتنسيق مع مكونات المجتمع المحلي كافة؛ من قطاع خاص، ومنظمات مجتمع مدني، ولجان تطوعية، وممثلي القوى الوطنية، كما تتولى وضع الإجراءات التنفيذية وتحديد الأولويات وتوزيع الأدوار على مختلف

6 صندوق تطوير وإقراض البلديات والمركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث. الخطة الاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث في فلسطين، 2023/2/27.

الجهات الفاعلة على مستوى الهيئة المحلية، إضافة إلى جمع التبرعات ووضع المعايير وتوزيع المساعدات على الفئات الأكثر احتياجاً، على أن يكون المحافظ في كل محافظة حلقة الوصل بين الهيئات المحلية في المحافظة من جهة، وبين المستويات المركزية المشكلة على مستوى الدولة لمواجهة حالة الطوارئ من جهة أخرى.

4. تشكيل لجنة لإدارة حالة الطوارئ في كل هيئة محلية برئاسة رئيس الهيئة المحلية وعضوية أعضاء من الهيئة المحلية، وممثلين عن المجالس الاستشارية المشكلة في بعض الهيئات المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في إطار الهيئة المحلية، وأي شخصيات مجتمعية تتمتع بالثقة من أبناء الهيئة المحلية من رجال دين وممثلي القوى الوطنية وغيرهم، على أن تشكل لجان فرعية تابعة للجنة الطوارئ، سواء لجان صحية، أو تعليمية أو أمنية، أو أية لجان أخرى حسب الحاجة والموقف.

5. توفير الموارد المالية والمتطلبات اللوجستية اللازمة، سواء من خلال قيام الحكومة بتخصيص جزء من موازنتها لدعم الهيئات المحلية، أو من خلال قيام كل هيئة محلية لديها المقدرة المادية بتخصيص جزء من موازنتها لإدارة حالة الطوارئ، أو من خلال مساهمات مؤسسات المجتمع المحلي من قطاع خاص، ومنظمات مجتمع مدني، وأفراد، لتوفير المتطلبات اللازمة للإدارة ومواجهة حالة الطوارئ، وتقليل الأضرار الناجمة عنها، والمساعدة في التعافي من آثارها.

ويأتي هذا التوجه الذي يقتضي مأسسة دور الهيئات المحلية في إدارة ومواجهة حالة الطوارئ انطلاقاً من المرتكزات الآتية:

1. الصلاحيات المناطة بهيئات الحكم المحلي في قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وتحديداً ما ورد النص عليه في المادة (12/15) منه التي تمنح الهيئات المحلية صلاحية اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات وبلع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة، واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.

2. انسجاماً مع ما ورد في البرنامج الوطني للتنمية والتطوير الذي أعلنت عنه الحكومة الفلسطينية العام 2024، والذي تنص المبادرة الخامسة منه على تعزيز استدامة هيئات الحكم المحلي، من خلال تحقيق الاستدامة المالية لها، وتحسين جدارتها الائتمانية، وتخفيف نفقاتها التشغيلية وزيادة إيراداتها، والمساهمة في زيادة قدرتها على تقديم خدماتها إلى المجتمع المحلي.

3. خصوصية الوضع الفلسطيني المتمثلة في الوقوع تحت الاحتلال الإسرائيلي، وسيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية كافة، بغض النظر عن تقسيماتها الواردة في اتفاقيات أوسلو، وقيام سلطات الاحتلال الإسرائيلي بقطع التواصل بين المناطق الفلسطينية عبر الحواجز العسكرية والبوابات الحديدية، حيث يتعذر التواصل، في كثير من الأحيان، بين المحافظات بعضها ببعض، أو بين المحافظة والتجمعات السكانية التابعة لها، أو بين قرية وقرية في إطار المحافظة ذاتها، الأمر الذي يقتضي الذهاب إلى أقصى حد من اللامركزية الإدارية، بحيث تكون إدارة حالة الطوارئ على مستوى الهيئة المحلية ذاتها؛ سواء في المدينة أو القرية، أو على مستوى كل لجنة من لجان الخدمات في المخيمات.

4. من المتصور في حالات الكوارث بالغة الخطورة انهيار أو ضعف البنى المركزية الأساسية من وزارات ومؤسسات، وتوقفها، أو محدودية أداء عملها، وأن تكون هناك صعوبة بالغة في العمل، إضافة إلى ضعف سيادة القانون، وغياب دور الجهات الفاعلة في الرقابة والمحاسبة، الأمر الذي يقتضي الأخذ بنموذج لامركزي في إدارة حالة الطوارئ ومواجهتها على مستوى الهيئة المحلية ذاتها.

5. إن تقاسم المسؤوليات بين المستويات المركزية والمستويات المحلية يساعد على تعميم الحد من مخاطر الكوارث عبر الهياكل الحكومية، فضلاً عن إعطاء المستويات المحلية إحساساً أكبر بالملكية والمسؤولية كونهم أقرب إلى المجتمعات المتأثرة ذات العلاقة مباشرة، كما أن تطبيق مبدأ اللامركزية تكون له نتائج إيجابية بسبب أن مؤسسات الحكم المحلي هي الأقرب إلى الواقع المحلي وهي الأكثر قدرة على تحديد الاحتياجات، وهي أقل تسييساً من مؤسسات الحكومة المركزية، وهو ما يمكنها من تطوير شراكات بين القطاع العام وقطاع المنظمات غير الحكومية لتعزيز القدرات المحلية⁷.

6. تتبنى التوجهات الأممية نماذج تقوم على تمكين المجتمعات المحلية في إدارة حالات الطوارئ ومواجهتها، حيث أكد كل من "إطار عمل هيوغو 2015-2005 الصادر عن الأمم المتحدة بشأن بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث"، وكذلك "إطار سنداي الصادر عن الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030"، على مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تعزز فعالية مساهمة المجتمع المحلي في مواجهة الكوارث، وذلك انطلاقاً مما يلي:

أ. على الرغم من الدور الأساسي والتمكيني والتوجيهي والتنسيقي الذي تقوم به الحكومات الوطنية في إدارة حالات الطوارئ ومواجهتها، فإن إشراك المجتمعات المحلية في تصميم الأنشطة المتعلقة بمواجهة الكوارث وتنفيذها، يساعد على مواجهة أوجه الضعف المحلية واحتياجات السكان المتضررين بصورة أفضل، وتساعد هذه المشاركة على تجنب المشاكل عند وقوع أحداث خطيرة، ويمكن للنهج التشاركي الاستفادة بفاعلية أكثر من القدرات المحلية للسكان الذين هم أكثر معرفة بمحيطهم، والأسرع من غيرهم على مجابهة المخاطر والاستعداد للحد من آثارها والتعافي منها.

ب. يعتمد الحد من مخاطر الكوارث بصورة فعالة على الجهود التي يبذلها أصحاب المصلحة المختلفين، بما في ذلك المجتمع المدني، والمتطوعون، والقطاع الخاص، والمجتمع المحلي، وذلك يتطلب بناء قدرة السكان والمنظمات والمجتمعات المحلية على إدارة المخاطر بصورة ناجحة بأنفسهم، والمحافظة على تلك القدرة، وذلك يتطلب تعزيز قدرات المجتمعات المحلية والأفراد على إدارة المخاطر والحد منها في مناطقهم المحلية، وذلك بالعمل على برامج تدريب وتهيئة للأطراف الشريكة والمتطوعين، وتوفير الموارد والحوافز، وتخويل المسؤوليات، واتخاذ قرارات حسب ما يقتضي الأمر.

ت. من الضروري تضمين الأطر التشريعية والترتيبات المؤسسية لمواجهة الطوارئ آليات تتمتع باللامركزية؛ تشجيعاً للمجتمع المحلي على المشاركة.

ث. إن العملية التشاركية مع الهيئات المحلية لمواجهة الكوارث، تؤدي إلى زيادة ملكية كل من له صلة بالموضوع، وتساعد المشاركة على تسوية المشاكل التي قد تظهر عند وقوع الكارثة، ومن ثم تكفل وصول السلع والخدمات إلى أكثر السكان تأثراً وأشدّهم ضعفاً. كما أن الهيئات المحلية لديها معلومات أفضل بشأن الظروف المحلية الاجتماعية والثقافية والسياسية والأخطار السائدة والجهات الفاعلة الموجودة التي يمكنها الإسهام في تنفيذ خطة مواجهة الطوارئ.

ثانياً: حوكمة منظومة إدارة الطوارئ على المستوى المحلي

تقتضي إدارة حالة الطوارئ على مستوى الهيئة المحلية بفاعلية أكبر، تعزيز ضمانات الحوكمة والنزاهة والشفافية والمساءلة في عمل تلك الإدارة، وذلك على النحو الآتي:

1. تعزيز قيم النزاهة في العمل، وذلك على النحو الآتي:

- أ. وضوح الغاية والهدف المتمثل في مساندة الجهود الوطنية لإدارة حالة الطوارئ ومواجهتها، وتنسيق الجهود المحلية لمواجهتها، ومساعدة العائلات والأشخاص المحتاجين الذين تأثروا بفعل الكارثة، بما يشمل حشد الموارد وجمع التبرعات وإعادة توزيعها وفقاً للاحتياجات.
- ب. المهنية في التشكيل، وذلك من خلال مراعاة تمثيل مختلف التخصصات المطلوبة لمواجهة حالة الطوارئ.
- ت. المساواة في التمثيل مع مراعاة تمثيل الشباب والمرأة في تلك الإدارة قدر الإمكان.
- ث. الحيادية والمساواة في تقديم الخدمات العامة والمساعدات للمواطنين بعيداً عن الاعتبارات السياسية أو العائلية أو الدينية أو الجهوية، أو أية اعتبارات أخرى غير موضوعية.
- ج. تعزيز قيم الإيثار وقيم العمل التطوعي وتعظيمها في المجتمع المحلي، إضافة إلى تعزيز قيم التكافل الاجتماعي والتبرع بالجهد والوقت والمال لمواجهة حالة الطوارئ والتعافي من آثارها.
- ح. الالتزام التام بتحقيق المصلحة العامة، وعدم استغلال العضوية في تحقيق أية مصالح خاصة، والإفصاح عن وجود تلك المصالح الخاصة لدى حصولها.
- خ. أداء العمل بجدية وإخلاص وحرص على حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، وعدم المساس بها إلا بالحد الذي تستدعيه حالة الطوارئ.

د. وضع مدونات سلوك خاصة للقائمين على إدارة حالة الطوارئ، وكذلك تعليمات للإبلاغ عن حالات الفساد.
د. الالتزام التام بالقوانين والتعليمات، والتنسيق التام مع الجهات الرسمية المختصة.

2. تعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في العمل، وذلك على النحو الآتي:

- أ. الانسيابية والوضوح في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة حالة الطوارئ، وأن تكون تلك القرارات مبنية على أسانيد تستدعي اتخاذها قدر الإمكان.
- ب. تزويد المعلومات للجمهور بشكل دقيق ومتواصل بشأن حالة الطوارئ، وجميع القرارات والتوجيهات المتخذة للتصدي لها، وذلك من أجل وضع حد للشائعات التي تظهر في مثل تلك الظروف.
- ت. وضوح الآليات والمعايير المتعلقة بجمع وتوزيع أية مساعدات يتم تقديمها للمواطنين وفقاً لمبدأ الأكثر احتياجاً منهم⁹.
- ث. توثيق الاجتماعات التي يتم عقدها لمواجهة حالة الطوارئ، إضافة إلى توثيق القرارات والتعليمات كافة، التي تنبثق عن تلك الاجتماعات حتى يسهل الرجوع إليها عند الحاجة.
- ج. تحديد آليات التواصل المختلفة مع المواطنين لتلقي استفساراتهم وملاحظاتهم وشكاواهم عن أي تجاوزات أو مخالفات أو شبهات فساد تقع من الجهات أو الأفراد القائمين على مواجهة حالة الطوارئ.
- ح. رفع الوعي المجتمعي بشأن مختلف المعلومات المتعلقة بمواجهة حالة الطوارئ، وذلك بهدف زيادة مناعة أعضاء المجتمع المحلي للتصدي كأفراد، كل في موقعه، للحالة الطارئة حتى تنقشع آثارها، إضافة إلى رفع وعي المجتمع المحلي بدور ومهام الجهة القائمة على مواجهة حالة الطوارئ على المستوى المحلي، من خلال النشر، ووسائل الاتصال المتاحة في مثل تلك الظروف.
- خ. تقديم ورفع تقارير دورية (يومية أو أسبوعية) حول مجريات إدارة حالة الطوارئ إلى الجهات الرسمية المختصة، وأن يتم نشر تلك التقارير، ما أمكن، على المواقع الإلكترونية للهيئات المحلية، ومواقع التواصل الاجتماعي، ووسائل الإعلام المتاحة.
- د. تعزيز المساءلة المجتمعية¹⁰، على إدارة حالة الطوارئ على المستوى المحلي بالدرجة الأولى، بحيث تكون هذه الإدارة مساءلة أمام المواطنين القاطنين في إطار الهيئة المحلية، أو من خلال أجسام ممثلة لهم، إضافة إلى المساءلة الرسمية لتلك الجهة التي تدير حالة الطوارئ من قبل الجهات الرسمية المختصة بالرقابة والمساءلة.

9 أشار دليل منع الفساد في المساعدات الإنسانية الصادر عن ائتلاف أمان العام 2021 (ص 25-11) إلى العديد من المبادئ التوجيهية التي تمنع الفساد، وتعزز النزاهة والشفافية والمساءلة في توزيع المساعدات الإنسانية، والتي يمكن الاسترشاد بها في هذا الخصوص.

10 يقصد بالمساءلة الاجتماعية «مطالبة الجهات الرسمية ومن يقوم بإدارة الشأن العام من قبل المواطنين بتبرير وتوضيح قراراتهم وأعمالهم وتقاريرهم استناداً إلى العقد الاجتماعي الضمني بين المواطنين وممثلهم ووكلائهم الذين قاموا بتفويضهم في إدارة شأن ما». انظر حول ذلك: الدليل التدريبي في المساءلة الاجتماعية، ائتلاف (أمان)، 2015، ص 8.

الخلاصة

على الرغم من أن الوضع الفلسطيني يمر بأزمات وحالات طوارئ متتالية نتيجة الاحتلال الإسرائيلي وتبعاته المدمرة على مختلف الصعد، فإن حالة الطوارئ التي شهدتها الأراضي الفلسطينية أثناء جائحة كورونا العام 2020، أظهرت ضعف المنظومة المؤسسية القائمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وإدارتها، إضافة إلى عدم وضوح الاختصاصات المناطة بالجهات المختلفة في هذا المجال، حيث تعددت الأجسام والجهات ذات الصلة بالاستجابة لتلك الحالة الطارئة، كما تعددت الجهات التي تولت جمع المساعدات وتوزيعها أثناء جائحة كورونا، وواجهت إدارة حالة الطوارئ وتوزيع المساعدات العديد من التحديات، وشابتها العديد من الإشكاليات، وبخاصة تلك المتعلقة بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، التي بات معها الأمر ضرورياً لإيجاد حلول مبتكرة وعملية لمواجهة هذه الإشكاليات، والتحول من نظام المركزية الإدارية في تنفيذ الإجراءات المتعلقة بمواجهة حالة الطوارئ، إلى نظام اللامركزية الإدارية، من خلال إعطاء دور أكبر للهيئات المحلية في إدارة حالات الطوارئ ومواجهتها بما ينسجم مع المعايير الدولية المتعلقة بكيفية إدارة حالات الطوارئ من جهة، وبراغي خصوصية الوضع الفلسطيني من جهة أخرى، بحيث تكون الهيئة المحلية في كل تجمع سكاني، هي من تتولى قيادة إدارة حالات الطوارئ، بالتنسيق مع مختلف أطراف المجتمع المحلي، وأن تتسم هذه الإدارة بالحاكمة الرشيدة، من خلال تعزيز قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية، ونظم المساءلة في عملها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً. المصادر

1. إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2030-2015، الأمم المتحدة.
2. إطار عمل هيوغو "التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة"، 2015-2005، الأمم المتحدة.
3. قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.
4. مرسوم رقم (22) لسنة 2003 بشأن اختصاصات المحافظين.
5. مرسوم رقم (1) لسنة 2020 بشأن إعلان حالة الطوارئ.
6. البرنامج الوطني للتنمية والتطوير للحكومة الفلسطينية للعام 2024.
7. الخطة الاستراتيجية الوطنية للحد من مخاطر الكوارث في فلسطين 2023، صندوق تطوير وإقراض البلديات، والمركز الوطني لإدارة مخاطر الكوارث.
8. الاستراتيجية الوطنية الأردنية للحد من مخاطر الكوارث 2030-2023.

ثانياً. المراجع

1. د. أمجد غانم، ورقة حول "إدارة حالة الطوارئ الفلسطينية أثناء أزمة الوباء العالمي كورونا-كوفيد 19"، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، 2020.
2. بلال ستيتي، تهاني قاسم، محمود هنية. سياسات فعالة لبناء نظام وطني لإدارة المخاطر في فلسطين، البيرة: المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية "مسارات": www.masarat.ps/article/5392
3. تقرير "حوكمة إدارة المساعدات الإنسانية في الضفة الغربية (حالة أزمة فيروس كورونا)"، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020.
4. التقرير السنوي الثالث عشر "واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين"، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020.
5. دليل منع الفساد في المساعدات الإنسانية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2021.
6. الدليل التدريبي في المساءلة الاجتماعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2015.

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، كفرع وطني للمنظمة في فلسطين، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو "مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد".

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org



/AmanCoalition